

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

Rita de Cássia Oliveira

**PROGRAMAS PDE ESCOLA E MAIS EDUCAÇÃO:
DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DO ENSINO**

Juiz de Fora

Junho de 2014

Rita de Cássia Oliveira

**PROGRAMAS PDE ESCOLA E MAIS EDUCAÇÃO:
DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO DO ENSINO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da FACED/UFJF para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de Pesquisa: Gestão e Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Professora Dra. Beatriz de Basto Teixeira

Juiz de Fora

Junho de 2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Rita de Cássia Oliveira

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Oliveira, Rita de Cássia.

PROGRAMAS PDE ESCOLA E MAIS EDUCAÇÃO : descentralização e gestão do ensino / Rita de Cássia Oliveira. -- 2014.

354 p.

Orientador: Beatriz de Basto Teixeira

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2014.

1. Financiamento da educação. . 2. Qualidade do ensino público. 3. Política e direito educacional. 4. Gestão da educação escolar. 5. Descentralização. I. Teixeira, Beatriz de Basto, orient. II. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

Rita de Cássia Oliveira

Programas PDE Escola e Mais Educação: Descentralização e Gestão do Ensino

Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Gestão e Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Professora Dra. Beatriz de Basto Teixeira

Tese aprovada em: 03/06/2014

Banca Examinadora

Profa. Dra. Beatriz de Basto Teixeira (Orientadora)
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFJF

Profa. Dra. Ana Maria Villela Cavaliere
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFRJ

Prof. Dra. Diva Chaves Sarmiento
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFJF

Profa. Dra. Janaína Specht da Silva Menezes
Programa de Pós-Graduação em Educação, UNIRIO

Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues
Programa de Pós-Graduação em Educação, UFJF

Àqueles que dedicam os seus esforços à construção de alternativas para um mundo melhor, para todos.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Juiz de Fora, à Faculdade de Educação (FACED) e ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE);

À Secretaria de Educação de Juiz de Fora, à Secretaria de Administração da Prefeitura de Juiz de Fora e à Procuradoria Jurídica dessa Prefeitura, o apoio para obter a licença remunerada no período de 30 meses, dos quais 20 meses foram utilizados neste trabalho.

À Secretária de Educação de Juiz de Fora, Professora Eleuza Maria R. Barboza, o apoio, incondicional, a esta pesquisa e a autorização para que ela fosse amplamente realizada.

Aos profissionais das escolas pesquisadas, as portas sempre abertas; o acolhimento respeitoso; a disponibilidade para ajudar mesmo quando as suas atribuições eram muitas; as entrevistas concedidas; o acesso aos documentos; a permissão para participar do seu cotidiano; os ensinamentos; a confiança e o reconhecimento da importância deste trabalho; enfim, o apoio incondicional.

Aos profissionais da Secretaria de Educação, as entrevistas, a disponibilização dos documentos e dos dados para a análise, os ensinamentos, a confiança e o reconhecimento da importância deste trabalho.

Às professoras Dra. Sônia Regina Miranda, Dra. Diva Chaves Sarmiento e Dra. Beatriz de Basto Teixeira as oportunidades nas diversas disciplinas oferecidas e cursadas neste doutorado. Estes estudos, junto daqueles realizados no mestrado e nas pesquisas em que atuei na UFJF, justificam ser este trabalho uma exigência parcial para a conclusão do doutorado, pois as aprendizagens extrapolaram muito os registros nas páginas desta tese.

À Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira (UFMG) as análises críticas, rigorosas e criteriosas, sempre a favor do bom resultado desta pesquisa, na primeira e na segunda banca de qualificação neste curso de doutorado. Tais contribuições apontaram caminhos importantes nesta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Nicholas Davies (UFF) a sua participação, sempre comprometida, na primeira e na segunda banca de qualificação neste curso de doutorado. Não menos importante o seu apoio como membro suplente na banca de defesa deste doutorado e efetivo desde o curso de mestrado, quando passou a enviar-me materiais importantes para os meus estudos.

À Profa. Dra. Diva Chaves Sarmiento as contribuições valiosas na segunda banca de qualificação e na banca de defesa deste trabalho. Agradeço por ter entregado a mim as suas análises desses trabalhos.

Ao Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues, as suas contribuições desde a banca de defesa do mestrado. A oportunidade de iniciar no trabalho de pesquisa em grupo na FACED/UFJF; Neste doutorado a sua participação, sempre crítica, foi aceita pela sua pertinência. Agradeço o seu apoio, a sua confiança e a sua generosidade.

Às Profas. Dras. Ana Maria Cavaliere (UFRJ) e Janaína Specht da Silva Menezes (UNIRIO) agradeço, imensamente, a participação na banca de defesa. A leitura atenciosa e crítica de ambas e o compartilhamento das reflexões sobre este estudo contribuiu para a consolidação desta caminhada.

Aos professores Dr. André S. Martins (UFJF) e Dra. Adriana R. Bruno (UFJF), por participarem como professores suplentes na banca de defesa desta tese.

À Profa. Dra. Beatriz de Basto Teixeira, a sua orientação segura e criativa. A sua aposta no projeto de pesquisa que propus ao PPGE e, com ela, as oportunidades das muitas aprendizagens novas. Agradeço a dedicação com que orientou este estudo, depositando nele a sua energia e a sua responsabilidade. Além disso, agradeço, imensamente, a sua generosidade, a sua “bravura”, a sua confiança e o seu respeito incondicional.

Como coordenadora do Grupo de Pesquisa Política e Sociologia da Educação, do Instituto de Ciências Humanas da UFJF, Profa Dra. Beatriz de Basto Teixeira acolheu meus estudos desde 2009, em importantes pesquisas sobre o financiamento da educação e a gestão escolar. Agradeço estas oportunidades para o exercício da minha autonomia e todas as outras experiências acadêmicas decorrentes dela, nessas pesquisas.

Ao Coordenador do Grupo de Pesquisa instalado, atualmente, no NETTEC/FACED/UFJF, Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues, agradeço o acolhimento efetivo da minha participação desde 2007, nas pesquisas sobre a gestão e cultura escolar e, atualmente, na pesquisa “Diagnóstico da qualidade na EJA”. Agradeço estas oportunidades que sempre me desafiaram a ir para além do que sou, conhecendo realidades escolares diversas daquelas já vivenciadas por mim.

Agradeço todas as experiências decorrentes dessas pesquisas. Agradeço a TODOS os integrantes desses dois Grupos de Pesquisa, a construção, de formas diversificadas, de novos conhecimentos; o apoio; os estudos coletivos; a confiança e, com afeto, o respeito e a amizade.

Ao Getúlio Medeiros e à Cidinha, agradeço a solicitude com que sempre fui atendida no PPGE, quando necessário. Getúlio Medeiros, imensa gratidão por seu profissionalismo e generosidade.

Lembrando tudo isso, agradeço, à Profa. Dra. Lúcia Helena Cardoso, orientadora do mestrado, a experiência acadêmica vivida e a amizade continuada.

Agradeço a TODOS os amigos que me compreenderam e me apoiaram, de formas diversas. Agradeço o apoio das amigas Profa. Dra. Geruza C. M. Volpe (UFJF), Ms. Airam R. Aquino Martins, Dra. Mariângela T. Innocêncio e Dra. Graciele F. F. Mattos.

Aos meus irmãos, sobrinhos, tios e primos que vivenciaram a minha ausência, compreenderam-na e não renunciaram a mim, agradeço todos os gestos de amor: fraterno, solidário e incondicional.

À Júlia e ao Matheus, meus filhos e companheiros, agradeço o amor praticado todos os dias, como diz a letra da música: “não existe o amor, apenas provas de amor”.

RESUMO

Esta tese analisa os Programas PDE Escola e Mais Educação, no período compreendido entre 2007 e 2012, partindo da hipótese de que esses programas induzem mudanças na gestão das escolas públicas. Objetivou conhecer os indícios das mudanças ocorridas, após a implementação desses dois programas, em escolas da rede de ensino municipal de Juiz de Fora. A opção por analisar a trajetória que a política percorreu até chegar à escola ampliou a compreensão sobre ela e, também, o escopo empírico desta pesquisa. Assim, esta pesquisa abrangeu a gestão das escolas e da rede de ensino, o sistema de ensino municipal e setores do Ministério da Educação. Os procedimentos metodológicos incluíram entrevistas semiestruturadas, análise documental, mapeamento e sistematização dos dados quantitativos e observação nas escolas. O estudo teórico, que abrangeu o financiamento do ensino, o direito à educação e a gestão escolar, teve como horizonte a garantia da qualidade do ensino, objetivo central do PDE, política que deu origem aos dois programas estudados. A análise do processo de implementação dos dois programas mostrou, entre outros aspectos, que, sob o argumento de levar a assistência técnica e financeira ao município, a União centraliza as políticas para o ensino fundamental, processo, contraditoriamente, obscurecido no município pela capilarização das ações da União nas escolas. Essa ação ocorre em detrimento da competência do Estado de atuar para o fortalecimento dos sistemas de ensino locais. Na esteira desse processo, as mudanças nas escolas referem-se ao suprimento, pela União, de necessidades materiais já existentes, à apropriação desses recursos, em geral, pela via da sua adequação às culturas das escolas e à exigência de enfrentamento dos desafios situados, principalmente, no campo da formação continuada, da participação e da infraestrutura das escolas. Desses desafios emergem possibilidades pelo reconhecimento da condição de “poder” na instituição escolar que, embora percebida, ainda não se inscreve em uma perspectiva participativa capaz de induzir mudanças a partir da escola, sobretudo pela atuação dos profissionais da educação nos processos de planejamento nas escolas e nos órgãos do poder público.

Palavras-chave: Financiamento da educação, qualidade do ensino público, direito educacional, gestão da educação escolar, descentralização

ABSTRACT

PDE Escola and Mais educação programmes: Decentralization and management of education

This thesis analyses *PDE Escola* and *Mais Educação* programmes between 2007 and 2012, with basis on the hypothesis that these programmes induce changes within public school management. It aimed to know the clues for changes which took place within the municipal school network of Juiz de Fora after the implementation of such programmes. The choice for analyzing the pathway that the policy has followed until the school has broadened our view on itself as well as the empirical scope of this research. This study has comprised school and school network management, the municipal educational system and some of the Ministry of Education sectors. The methodology include semi-structured interviews, documental analysis, qualitative data collecting and school observation. The theoretical background, which comprehended the financial support to schooling, right to education and school management, focused on guaranteeing schooling quality, which is the main objective of the Education Development Plan (PDE), which gave rise to the programmes analysed. By investigating the implementation process for these programmes, it was found that the State centralizes primary school policies under the excuse of providing technical and financial support to the city. Such process, however, is weakened by the capillarisation of the State actions into other government levels schools. These actions, in turn, are detrimental to the competence by the State in strengthening the school systems. In this process, school changes are due to supply, by the State, of existing material demands, appropriation of these resources through its adequacy to the school culture and confront of challenges posed in the fields of continued formation, participation and infrastructure. From these challenges emerge possibilities for recognition of power condition on school institution, which, although perceived, is not yet inserted in a participatory perspective capable to lead changes in the school context, especially in the work of planning within school and government spheres.

Key words: Education financing, public schooling quality, right to education, management of school education, decentralization

LISTA DE SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte de 1987
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ABE	Associação Brasileira de Educação
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAIC	Centro de Assistência Integral à Criança
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CBE	Conferência Brasileira de Educação
COLPDE	Membro do Conselho Escolar de escola que fez adesão ao PDE
CME	Conselho Municipal de Educação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CPDE	Coordenação de escola que fez adesão ao PDE
CPNE	Coordenação de escola que não fez adesão ao PDE
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DEAP	Departamento de Ações Pedagógicas
DIS	Defasagem Idade Série
DF	Distrito Federal
DPDE	Direção de escola que fez adesão ao PDE
DPNE	Direção de escola que não fez adesão ao PDE
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ERA	Education Reform Act
ESE1	Profissional da Educação SE – Entrevista sobre o PDE ESCOLA
ESE2	Profissional da Educação SE – Entrevista sobre o Programa Mais Educação
EUA	Estados Unidos da América
FACED	Faculdade de Educação
FAPEB	Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNCEE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNALFA	Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage

FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola
FNEP	Fundo Nacional do Ensino Primário
GE	Grupo de Estudo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICH	Instituto de Ciências Humanas
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LAGE	Laboratório de Gestão Educacional
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
NESCE	Núcleo de Estudos Sociais do Conhecimento e da Educação
NETTEC	Núcleo de Pesquisa em Educação, Trabalho e Tecnologia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OPPDE	Outros profissionais de escola que fez adesão ao PDE
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola/FUNDESCOLA	Plano de Desenvolvimento da Escola/FUNDESCOLA
PDE Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDME	Plano Decenal Municipal de Educação
PI	Portaria Interministerial
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PL	Projeto de Lei
PME	Programa Mais Educação
PNAIC	Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNE/SE	Programa Nossa Escola/Secretaria de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico

PPDE	Professores de escola que fez adesão ao PDE
PPNE	Professores de escola que não fez adesão ao PDE
PRELAC	Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PROMEDLAC	Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAM	Supervisão de Avaliação e Monitoramento
SCIELO	Scientific Eletronic Library Online
SE	Secretaria de Educação
SEL	Secretaria de Esportes e Lazer
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
TMB	Taxa de Matrícula Líquida
TML	Taxa de Matrícula Bruta
UBES	União dos Estudantes Secundaristas do Brasil
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UEx	Unidades Executoras
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
VDPNE	Vice direção de escola que não fez adesão ao PDE
ZAP	Zona de Atendimento Prioritário

LISTA DE QUADROS

Quadro I	Conjunto-amostra	26
Quadro II	Entrevistados e seus códigos usados no texto	31
Quadro III	Análise das entrevistas semiestruturadas	33
Quadro IV	Síntese dos anexos XI E XII	198
Quadro V	Síntese geral da infraestrutura e organização das escolas do conjunto-amostra: os dados mostrando a complexidade das instituições	221

LISTA DE TABELAS

Tabela I	Matrículas no ensino fundamental em Juiz de Fora: 1997 a 2012	160
Tabela II	Quantidade de profissionais na rede de ensino municipal – 2001 a 2010	163
Tabela III	Quantidade de escolas e recursos recebidos: PDE Escola/ano	177
Tabela IV	Programa Mais Educação: quantidade de escolas municipais no programa, recursos recebidos e número de alunos atendidos por ano	194
Tabela V	Alunos matriculados nas escolas do conjunto-amostra: 2011	231
Tabela VI	DIS na rede municipal de ensino de Juiz de Fora : 2011	231
Tabela VII	Volume de recursos financeiros por programa e abrangência na rede de ensino municipal de Juiz de Fora	243
Tabela VIII	Recursos financeiros aplicados em MDE em JF <i>versus</i> Dinheiro Direto nas Escolas da Rede Municipal de JF: 2007 a 2012	244
Tabela IX	Os recursos financeiros nas escolas do conjunto-amostra: acumulado no período de 2007 a 2012	247

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico I	BRASIL: Matrículas Ensino Fundamental Escolas Públicas - 1995 a 2012	107
Gráfico II	Matrículas no ensino fundamental nas redes públicas estadual e municipal de Juiz de Fora – 1997 a 2012	161
Gráfico III	2011 % alunos com 2 anos de DIS: escolas do conjunto-amostra	232
Gráfico IV	2011 % alunos com 3 anos de DIS: escolas do conjunto-amostra	232

SUMÁRIO

Introdução	16
1 O Direito à educação de qualidade: a gestão democrática e o financiamento em pauta	37
1.1 Os direitos educacionais na Constituição Federal de 1988	40
1.1.1 A proteção do direito educacional	45
1.2 Educação escolar e a qualidade do ensino	49
1.3 Gestão democrática do ensino	58
1.3.1 Cultura política na escola	67
1.3.2 Cultura escolar	71
1.3.3 Avaliação e planejamento educacional	79
1.3.4 Avaliação e planejamento nas escolas	82
1.3.5 Autonomia pedagógica e administrativa	85
1.3.6 Autonomia financeira	87
2 Dinheiro direto na escola: descentralização e a atuação da União nas escolas dos entes federativos subnacionais	92
2.1 O contexto da formulação das políticas educacionais na década de 1990	94
2.2 A consolidação do contexto de influência na produção das políticas de financiamento da educação na década de 1990	98
2.3 Descentralização e cumprimento do dever do Estado no contexto da prática	102
2.4 Gerencialismo: modelo para a ação no contexto da prática	109
2.5 Do FNDE às escolas: o PDDE e a descentralização dos recursos financeiros como efeito da centralização no âmbito do governo federal	113
3 O PDE e os programas PDE ESCOLA e MAIS EDUCAÇÃO: a tônica na melhoria da qualidade na educação escolar	122
3.1 A formulação de um Plano para o Desenvolvimento da Educação	123
3.2 O Plano de Desenvolvimento da Educação	126
3.3 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	133
3.4 O Plano de Desenvolvimento da Escola	137
3.5 O Programa Mais Educação	141

4	Uma abordagem dos efeitos do PDE ESCOLA e do PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO em gestão de escolas municipais de Juiz de Fora	156
4.1	Caracterização da rede de ensino municipal de Juiz de Fora: a oferta educacional, os projetos “extracurriculares” e os programas PDE Escola e PME	158
4.1.1	O Sistema Municipal de Ensino como sustentação dos processos de implementação de políticas da União: institucionalidade constituída para a garantia do direito educacional no município?	166
4.2	Na gestão da rede municipal de ensino de Juiz de Fora: indícios de efeitos nas escolas após a implementação do PDE Escola e do PME	174
4.2.1	A adesão das escolas municipais ao PDE Escola: o olhar da gestão da rede de ensino municipal	176
4.2.1.1	Relações entre a gestão das escolas, a gestão da rede de ensino municipal e a Diretoria de Apoio à Gestão Educacional do MEC: do PDE Escola à criação do PDE Interativo e do PDDE Interativo	186
4.2.2	A adesão das escolas municipais ao PME: o aprofundamento da demanda formativa sobre a gestão escolar, a educação integral e as ações intersetoriais entre as políticas sociais	193
4.2.2.1	PME: profissionais da educação demandando práticas formativas “na” e “da” gestão da rede municipal de ensino	204
4.3	Nas escolas: indícios dos efeitos do PDE Escola e do PME a partir dos seus dados e das percepções dos atores educacionais	219
4.3.1	As características das escolas de referência no conjunto-amostra	221
4.3.2	Sobre o Projeto Educacional (PPP) das Escolas pesquisadas	224
4.3.3	As abordagens dos profissionais que atuam nas escolas do conjunto-amostra sobre a adesão e a implementação dos programas PDE Escola e Mais Educação	228
4.3.4	A cultura política e participação na formulação do PAR	239
4.3.5	Os recursos financeiros do PDE Escola e do PME nas escolas	243
4.3.6	O PDE Escola, o Programa Mais Educação e as culturas das escolas	258
	Considerações Finais	281
	Referências	300
	Anexos	331

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre o financiamento da educação pública têm, em geral, origem no seu elo com a garantia da qualidade no ensino público, aspecto que lhes justifica eticamente e, conseqüentemente, os conecta a muitos outros temas relacionados à proteção do direito educacional. A Constituição Federal (CRFB) de 1988 estatuiu a garantia de padrão de qualidade, a igualdade para o acesso e a permanência e também a gestão democrática como princípios para a organização do ensino no Brasil¹. Na agenda política da década de 1990, em face da correlação entre o financiamento e o dever do Estado de universalização do ensino obrigatório, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), no mesmo período em que a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 regulamentou os preceitos constitucionais. De um lado, o número de alunos matriculados nas escolas públicas aumentou; de outro, a forma de gestão democrática foi regulamentada na LDBEN de 1996, não deixando dúvidas sobre as responsabilidades de todos os atores educacionais ante a construção de um projeto educacional direcionado à proteção do direito à qualidade na educação escolar.

Tais regulamentações, na década de 1990, se inscrevem no contexto de mudanças induzidas pela Reforma Administrativa do Estado, que preconizou a descentralização das atribuições burocráticas da União para os entes federativos subnacionais, sendo o financiamento das políticas o limiar entre a descentralização e a centralização. Da ideia de um arranjo da descentralização dos recursos financeiros da União para esses entes federativos, desde a centralização nos fundos², teve origem, em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Com a criação do PDDE em 1995, a União passou a destinar recursos financeiros para as escolas públicas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Como essas instituições não dispunham desses recursos financeiros anteriormente, esse apoio foi considerado positivo. Contudo, mediante a forma como o PDDE foi instituído, passou a influenciar, entre outros aspectos, o cumprimento do princípio constitucional da gestão democrática. Adrião e Peroni (2007), Yanaguita (2010), Cruz, Gonçalves e Luz (2006) e Garcia (2006) pesquisaram o PDDE

¹ Artigo 206.

² Guardadas as especificidades, o FUNDEF foi criado a partir desse contexto, em 1996.

tomando como referência central o papel do Estado, mostraram os impactos da descentralização da gestão dos recursos financeiros para as escolas públicas, dando ênfase às implicações do PDDE no que se refere à democratização da gestão escolar, à relação entre o público e o privado e à centralização e descentralização.

O PDDE foi proposto antes da LDBEN de 1996, que regulamentou o processo de transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas públicas e a organização e as competências dos sistemas de ensino dos entes federativos. Com a regulamentação da LDBEN, o seu artigo 15 dispôs sobre a autonomia para a gestão financeira nessas instituições de ensino, fato que levou ao repasse de recursos financeiros pelos sistemas estaduais e municipais, diretamente, às escolas que lhes integram. Em Juiz de Fora, tal processo foi implantado, gradualmente, a partir de 1995³. Os estudos dos artigos 9, 11, 12, 13, 14 e 15 da LDBEN de 1996 mostram que, da regulamentação do artigo 211 da Constituição Federal de 1988, a incumbência da União de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios objetiva, especificamente, o desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Em decorrência do cumprimento desses preceitos normativos, esses sistemas locais se organizariam para exercer a função redistributiva e supletiva, em relação às instituições educacionais que a eles se vinculam. A análise da LDBEN de 1996 não deixa dúvidas no que se refere à assistência técnica e financeira da União, que deve ser realizada para o desenvolvimento dos mencionados sistemas dos entes federativos subnacionais.

Entretanto, mesmo após a regulamentação do artigo 211 da CRFB de 1988, houve a continuidade dos repasses diretamente da União para as escolas dos entes federativos subnacionais, desconsiderando a estrutura federativa da organização política do território nacional. Em 1998 houve a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) que firmou, como uma das contrapartidas aos acordos com o Banco Mundial para obtenção de aporte financeiro para a melhoria da qualidade do ensino, a realização de ações no interior das escolas estaduais e municipais. Essas ações objetivaram melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência dos alunos nas escolas públicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste.

No âmbito do FUNDESCOLA, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) foi o mecanismo criado para a intervenção da União diretamente na gestão das escolas estaduais e

³ Portaria 2317, de 13 de março de 1995, dispõe sobre a implantação do Programa Nossa Escola

municipais, o que foi realizado a partir da parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Fonseca e Oliveira (2003), Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) e Fernandes (2004) mostraram tanto os limites e fragilidades dessa política como da gestão das escolas públicas.

Nesse final do século XX, a tônica do debate sobre as políticas recaí sobre a qualidade do ensino fundamental e a criação de estratégias para alcançá-la. Ainda que esta pauta tivesse antecedido a formulação da CRFB de 1988, somente a partir de então, as políticas da União progrediram nesse sentido. Iniciou-se um processo de formulação de políticas que, progressivamente, passou a propor ações nas diversas dimensões que tocam a educação escolar para melhorar a sua qualidade. Houve intensa proposição de mudanças nas escolas, interessando, neste estudo, aquelas relacionadas ao financiamento, à melhoria da qualidade da educação escolar, à descentralização e à gestão escolar.

Nesse contexto de intensificação, não somente quantitativa, ou seja, financeira, mas também da influência exercida, pela União, nas escolas dos entes federativos subnacionais, a continuidade na formulação das políticas de governo para a melhoria do padrão de qualidade prosseguiu no sentido de induzir ações que alterassem os resultados das aprendizagens escolares.

A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2006, foi elemento fundamental, juntamente com os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), para a proposição de políticas que, formuladas no âmbito da União, fossem diretamente implementadas nas escolas dos entes federativos subnacionais, sob a meta principal de melhorar a qualidade do ensino público.

O marco inicial desse processo foi o Decreto 6094, de 24 de abril de 2007, que dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e sobre o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), meio pelo qual o Ministério da Educação buscou executar as ações propostas para a organização sistêmica e o direcionamento da política educacional do Estado no sentido do aprimoramento do ensino público. Entre essas ações do PDE, o Plano de Desenvolvimento da Escola, criado em 1998, passou a compor o PDE com a

denominação “PDE Escola”⁴. Porém, houve mudanças, pois o PDE Escola passou a abranger todas as escolas públicas com o IDEB abaixo da meta nacional.

O PDE propôs programas diversos com o objetivo central de melhorar a qualidade do ensino, vertendo sobre as escolas públicas possibilidades de adesão a diversas políticas, formuladas pela União. Em face disso e do critério inicial para a adesão ao PDE Escola e ao Programa Mais Educação (PME) ser o IDEB abaixo da média nacional, esses dois programas podem ser implementados em uma mesma instituição escolar⁵.

Há um entrelace entre o PDE Escola, PME e PDDE de 1995 do qual deriva uma linha de continuidade no modelo de financiamento direto às escolas desde 1995. Todavia, há uma inovação que corresponde à capilarização das ações a serem desenvolvidas nas escolas dos entes federativos subnacionais que, formuladas pela União, são induzidas junto do mecanismo de destinação de recursos dessa esfera, diretamente, às escolas desses entes. Essa descentralização ocorre sob o argumento de fortalecimento da autonomia das escolas e, conseqüente, melhoria do ensino. Contudo, a centralização dos recursos e regulamentações na esfera da União é o fundamento para tal processo que, também, vai influenciar o modo de implementação dessas políticas nas culturas das escolas.

O PDE Escola foi proposto com o objetivo de melhorar a gestão através do planejamento das ações, podendo parte delas ser financiadas pela União. Tal financiamento chega às escolas por meio do FNDE e através do PDDE. O PDE Escola tem sido amplamente estudado. Miranda (2010), Ferreira (2011), Solano (2011) e Trindade (2011) são exemplos de trabalhos que buscaram compreender, a partir de objetivos diversos e perspectivas teóricas diferentes, a implementação do PDE Escola nas instituições escolares.

O PME propõe a melhoria da qualidade do ensino, a partir do apoio às atividades socioeducativas no contraturno escolar, tomando como referência destacada o artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que determina a progressiva ampliação do período de permanência na escola. Tendo como um dos princípios para o seu desenvolvimento a educação integral, pode-se entender que o PME propõe tal melhoria do ensino por meio da indução da educação integral em tempo integral.

⁴ O PDE Escola já existia anteriormente, porém a sigla do programa no FUNDESCOLA era PDE apenas, antes de 2007. Por isso, neste trabalho, trataremos o programa do FUNDESCOLA como PDE Escola/FUNDESCOLA, para diferenciar do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) lançado em 2007. Neste trabalho o PDE Escola, incluído no PDE, será vinculado à reforma que lhe deu origem, será denominado PDE Escola.

⁵ Diz respeito à concepção dos dois programas no PDE.

Em função dessa ampliação da jornada escolar e dos princípios do PME, os estudos sobre esse programa têm perscrutado a educação integral e a educação em tempo integral (CAVALIERE, 2002a, 2002b, 2007, 2009; COELHO, 2009a, 2009b, 2012; MENEZES, 2012; MOLL, 2012). Além dessas abordagens, Pinheiro (2009) estudou o conceito de educação integral presente na Portaria Interministerial 17, de janeiro de 2007, que instituiu o PME. Gomes (2011) estudou o PME a partir das representações de professores e monitores que atuam nesse programa. Pereira (2011), investigando os impactos do PME sobre as taxas de aprovação e de abandono e sobre o rendimento dos alunos em Português e Matemática, concluiu que o programa contribuiu com a redução da taxa de abandono, mas não com a redução das reprovações. Além dessas pesquisas, há relatos das experiências desenvolvidas, a partir do PME, em diversos municípios e estados (MOLL, 2012).

Nota-se que, além do PDDE, que transfere recursos financeiros da União diretamente para as escolas dos sistemas de ensino dos entes federativos subnacionais desde 1995, e dos programas locais que passaram a transferir esses recursos para as instituições educacionais vinculadas às redes de ensino municipais e estaduais para cumprir o disposto na LDBEN de 1996 sobre a autonomia financeira dessas instituições, as ações decorrentes da adesão ao PDE Escola e ao PME podem convergir para um mesmo contexto institucional. Há uma inovação proposta nesses dois programas, pois eles trazem para as escolas não apenas recursos financeiros, mas também, materiais pedagógicos e equipamentos para o desenvolvimento de suas atividades, além do apoio técnico, da metodologia para a formulação de um planejamento estratégico e de princípios e conceitos para a ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação integral. Esses dois programas podem ser interpretados como uma forma de induzir ações para garantia do direito ao padrão de qualidade. Ainda que os programas do PDE não sejam universalizados, há um novo contexto escolar em delineamento por meio de mudanças nas *culturas das escolas e na cultura escolar* (FORQUIN, 1993), o que tanto pode trazer desafios como possibilidades para essas instituições e suas comunidades.

Por tudo isso, entendemos que houve uma vinculação entre as políticas que objetivam a melhoria da qualidade do ensino ao processo de financiamento da educação. Tal fato pode ser compreendido como forma de dar efetividade às ações em função da estreita relação entre o financiamento, o planejamento e a implementação dos dois programas do PDE. Além disso, pode ser compreendido como uma forma de responsabilizar os profissionais da educação

pelos processos de implementação das políticas formuladas pela União, tanto no que se refere à melhoria nas aprendizagens dos alunos, como no que diz respeito à prestação de contas, no sentido formal e da comunicação das ações para a comunidade escolar. A presente pesquisa se inscreve entre os estudos que, tendo como mote o financiamento da educação, buscam compreender os acontecimentos nas escolas a partir das políticas formuladas para a melhoria da qualidade do ensino, chegando a elas por meio das políticas de descentralização do financiamento da educação.

Inscrito no contexto descrito nas linhas anteriores e nas preocupações expostas, este trabalho orienta-se no sentido de responder à seguinte questão: tendo o PDE Escola e o PME sido implementados na rede municipal de Juiz de Fora a partir do apoio técnico e financiamento direto da União às escolas, quais as influências desses dois programas da União, aqui entendidos como políticas de governo, na gestão das escolas dessa rede municipal de ensino? Dessa preocupação sintetizamos como objetivo geral da presente pesquisa o interesse em **conhecer os efeitos⁶ da implementação dos programas PDE Escola e Mais Educação em escolas da rede municipal de ensino de Juiz de Fora, no período compreendido entre 2007 e 2012.**

Não pretendemos com esta pesquisa avaliar o impacto, a eficiência, a eficácia ou a efetividade desses dois programas. Ainda que algumas análises possam aproximar-se de uma abordagem da sua efetividade, pretendemos conhecer, por meio do que expressamos como efeitos, indícios de mudanças ocorridas após a implementação do PDE Escola e do PME em escolas da referida rede municipal. A proposição de uma política está relacionada à indução de mudanças, que é um dos efeitos das políticas. Por isso, a hipótese postulada é de que os programas PDE Escola e Mais Educação induzam mudanças na gestão das escolas da rede municipal de Juiz de Fora.

Ao buscar indícios das mudanças após a implementação dos programas PDE Escola e Mais Educação em escolas da rede municipal de ensino de Juiz de Fora, no período compreendido entre 2007 e 2012, o escopo delineado para a pesquisa empírica foi ampliado, passando a abranger a gestão da rede de ensino municipal e profissionais que atuam no MEC.

⁶ Efeito relaciona-se à causalidade (ABBGANO, 2000, p. 124 e 306), aproxima-se da ideia de “uma conexão empírica, pela qual o efeito não é dedutível da causa, mas é previsível com base nela pela constância e uniformidade da relação de sucessão. Essa concepção elimina a ideia de força da relação causal” (IDEM, p. 124). Mainardes (2006) entendendo que “a ideia de que políticas têm efeitos é mais apropriada do que a de ter simplesmente resultados”, construiu estudo relevante também em termos metodológicos.

Embora os recursos para os programas sejam destinados diretamente do FNDE para as escolas municipais, além de ser preconizado pelo MEC o aprofundamento de relações informacionais entre as escolas dos entes federativos subnacionais e a União por meio do PDE Escola e do PME, as equipes gestoras nas escolas municipais buscam apoio na gestão da rede de ensino para implementar esses programas, assim como essa gestão municipal busca acompanhar tal processo nas escolas. Nessa relação dialógica entre a gestão da rede municipal de ensino e a gestão das escolas municipais foi ancorada a implementação do PDE Escola e do PME em Juiz de Fora. Não menos importante foi a compreensão do tipo de relação estabelecida entre a União e o município.

Na medida em que buscamos respostas para as questões que emergiram neste estudo, optamos por analisar e, posteriormente, registrar a trajetória que a política percorreu até chegar às escolas. A ideia de *processo na política* (BOWE e BALL, 1992, p. 6-23; DYE, 2009, p. 99-129; CONDÉ, 2012, p. 78-100) ajudou a observar o modo como a política chegou até as instituições estudadas, detendo-nos no contexto da prática. A preocupação com as consequências do PDE Escola e do PME e a opção por estudar as relações entre os entes federativos e as escolas na implementação dessas políticas fez do ciclo de política (IDEM) um aporte, até mesmo para estruturar o próprio texto, nascido de uma compreensão que se aproximava dessa percepção. Tal abordagem influenciou nossa visão sobre a forma como as políticas se movem entre os contextos e dentro deles.

Conquanto tenha sido ampliado o estudo empírico, não perdemos de vista o interesse central e, com isso, passamos a ter mais possibilidades de interpretação do processo de implementação da política que estudamos. O método construído para esta investigação também contribui com a compreensão do objetivo precípua quando explicitamos a intencionalidade analítica para o seu alcance. Tal intenção se manifesta na definição de objetivos específicos que mostram o modo como se desdobra aquele objetivo central, delimitando, assim, os caminhos da pesquisa. Os objetivos específicos são, a saber: a) observar se há indícios de mudança nas culturas das escolas após a adesão aos programas do PDE; b) conhecer a gestão dos recursos financeiros nas escolas após o recebimento do apoio técnico e financeiro do FNDE a partir da adesão ao PDE Escola e ao Programa Mais Educação; c) ter conhecimento sobre a gestão dos recursos financeiros nas escolas que não recebem esse apoio técnico e financeiro; d) saber como são implementados o PDE Escola e o Programa Mais Educação; e) conhecer a gestão em escolas que fizeram adesão a esses dois

programas do PDE; f) conhecer a gestão em escolas que não fizeram adesão a esses dois programas do PDE;

METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto, inicialmente, foi delimitado o período de 2007 a 2012 para a pesquisa dos dados. O PDE foi proposto em 2007 e os programas PDE Escola e Mais Educação derivaram da proposição do PDE, o que delimitou o início da pesquisa. O término, em 2012, permitiu acumular informações de um período de seis anos. Ainda que conscientes de que as mudanças no campo proposto neste estudo costumam levar um tempo maior para a sua consolidação, acreditamos que o período possibilitou observar aspectos importantes desse processo na gestão escolar, conforme objetivo apresentado. A seguir expomos o modo como foi realizado o trabalho de pesquisa empírica.

O estudo da legislação educacional fundamentou este trabalho, junto do estudo das políticas de interesse, que foi realizado a partir do conjunto de regulamentações que lhes deu origem e da literatura sobre o tema. O PDE foi estudado a partir das seguintes fontes: a) o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007; b) o documento elaborado pelo Ministério da Educação para apresentar o PDE à sociedade e denominado “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”; e c) as pesquisas sobre o PDE e a literatura sobre o tema.

O estudo do PDE Escola e do Programa PME foi realizado, respectivamente, a partir da Portaria Normativa 27, de 21 de junho de 2007, que instituiu o Plano de Desenvolvimento da Escola, da Portaria Normativa Interministerial 17, de 24 de abril de 2007⁷, que instituiu o PME e do Decreto nº 7.083, de janeiro de 2010, que reformulou o objetivo do PME. Esse estudo abrangeu a literatura sobre os dois programas, incluindo pesquisas já realizadas. Cabe ressaltar o estudo dos manuais para a implementação dos programas do PDE.

⁷ Conforme Portaria Normativa Interministerial 17, de 24 de abril de 2007, integram o Programa Mais Educação ações do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Cultura e do Ministério do Esporte.

Assim, foi possível entender que o IDEB é a referência inicial do PDE para atrelar as metas de melhoria da qualidade do ensino ao recebimento dos recursos financeiros e materiais, do apoio técnico para o planejamento, de orientação para a organização das atividades escolares, do que deriva a prestação de contas específica. Para este estudo, tendo em vista a complexidade da pesquisa e o tamanho da rede de ensino municipal de Juiz de Fora, foi delimitado um conjunto-amostra, conforme passamos a expor.

O município de Juiz de Fora possui uma população de 516.247 habitantes⁸ e uma rede municipal de ensino formada por 105 escolas⁹, dentre as quais 89¹⁰ oferecem o ensino fundamental. Entre essas instituições, cinco organizam o ensino em regime de tempo integral. Para a escolha das instituições a serem pesquisadas, priorizei aquelas que oferecem o ensino fundamental, pois nelas há informação do IDEB, do qual deriva o repasse de recursos financeiros do PDE pela adesão ao PDE Escola e ao Programa Mais Educação.

Os nomes dos programas que levam recursos financeiros para as escolas estudadas serão diferenciados, ao longo do texto, em coerência com a política que lhes deu origem. Antes do PDE, as escolas públicas já recebiam recursos financeiros do governo federal pelo PDDE e dos sistemas de ensino a que se vinculam. Assim, as escolas de Juiz de Fora já recebiam, desde 1995, os recursos financeiros do PDDE e do Programa Nossa Escola (PNE/SE)¹¹. Após a proposição do PDE, as instituições com o IDEB abaixo da meta nacional projetada para 2007 passaram a poder receber os recursos do PDE Escola e do PME.

Então, no período pesquisado, coexistiam dois grupos de escolas: a) com o IDEB acima da meta nacional estabelecida pelo governo federal, recebendo os recursos financeiros do PNE/SE e do PDDE. Esse agrupamento passou a compor o “Conjunto A1”; e b) com o IDEB abaixo da meta nacional estabelecida pelo governo federal e podendo receber, além dos recursos do PNE/SE e do PDDE, os recursos financeiros e o apoio técnico para a implementação do PDE Escola e os materiais didático-pedagógicos e equipamentos

⁸ Fonte: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=313670>

⁹ Fonte: <http://www.pjf.mg.gov.br/se/escolas/diretores.php>

¹⁰ Dados obtidos do INEP/Educacenso. Relatório gerado no Departamento de Gestão da Informação da Secretaria de Educação, em dezembro de 2012.

¹¹ Em Juiz de Fora foi criado, pela portaria 2.317 de 1995, o Programa Nossa Escola, com o objetivo de descentralizar a gestão escolar, a partir da destinação direta de recursos financeiros à Caixa Escolar de cada instituição para a sua manutenção.

provenientes da adesão ao PDE Escola e ao PME¹². Esse agrupamento de escolas passou a compor o “Conjunto A2”.

Para a delimitação do conjunto-amostra foi construído um mapeamento geral das escolas da rede municipal¹³, incluindo: a) o IDEB de cada uma por período, as projeções periódicas do indicador elaboradas pelo INEP (metas) de cada escola e a distância (positiva ou negativa) entre o IDEB de cada uma e a meta estabelecida para cada escola, por período; b) a quantidade de recursos recebidos anualmente por cada escola, em cada programa (PDDE, PNE/SE, PDE Escola e Programa Mais Educação), no período de 2007 a 2012 e c) a sua localização dentro de cada região administrativa do município de Juiz de Fora (ANEXOS I e II)¹⁴.

Dessa organização, obtive os dados pormenorizados dos dois conjuntos de escolas: a) um que recebeu recursos do PDE Escola e do PME com os valores financeiros organizados do maior para o menor percentual recebido, em relação aos já recebidos anteriormente e b) um conjunto que não recebeu recursos do PDE, porque não procedeu à adesão aos programas PDE Escola e PME (ANEXO II).

Em consonância com os objetivos desta pesquisa, foram escolhidas, no conjunto A1¹⁵, entre as escolas com maior percentual de recursos recebidos e com oferta do primeiro e segundo segmento do ensino fundamental, uma escola com tendência à melhoria nas metas estabelecidas para seu o IDEB e que oferece educação em tempo integral (em acordo com o objetivo do Programa Mais Educação), que foi chamada de escola “2” e outra com maior distância negativa das metas projetadas para o seu IDEB no período, que foi chamada de escola “1”.

No conjunto A2 foram escolhidas uma com histórico de dificuldades para alcançar as suas metas do IDEB, que passará a ser chamada de escola “3”, e outra com histórico de alcance dessas metas para além do que fora projetado nos períodos, que passará a ser chamada

¹² A adesão ao PDE Escola e ao Programa Mais Educação não vincula um programa ao outro. São adesões independentes, podendo as escolas receberem recursos de um programa ou de outro e, ainda, dos dois programas.

¹³ As informações foram coletadas nos sistemas informacionais do MEC, do FNDE, do INEP e da Secretaria de Educação e da Fazenda de Juiz de Fora. Apesar de os dados serem atualizados até dezembro de 2012, a base de dados (Anexo I) foi construída em 2010 e contou com 73 escolas, pois naquela época algumas escolas ainda não ofereciam o ensino fundamental e outras ainda não tinham sido criadas. Da base original resultou o conjunto amostra (Anexo II).

¹⁴ O anexo I, que se refere a esse mapeamento, contém todas as informações organizadas e utilizadas.

¹⁵ A primeira escola escolhida foi a Escola “F”. A gestão dessa escola recusou a realização desta pesquisa.

de escola “4”. Essa escolha das instituições que não fizeram adesão aos programas do PDE foi realizada porque elas constituem o cenário da gestão nas escolas no período anterior à proposição do PDE.

O anexo I contribuiu, para além da escolha das instituições a serem pesquisadas, com o processo de pesquisa dos dados quantitativos que, junto do contexto em que as escolas se inscrevem, das observações e das entrevistas semiestruturadas, colaborou não só com as análises, mas também para caracterizar a complexidade de cada contexto educacional estudado. Também colaborou para contextualizar as comunidades, considerando as especificidades de cada região administrativa nas quais elas estão localizadas, uma vez que esse dado também consta desse mapeamento. O conjunto-amostra é o resultado dessa seleção que, pode contribuir com a compreensão dos efeitos do PDE Escola e PME. A seleção abrangeu as escolas conforme Anexo II e Quadro I, abaixo.

QUADRO I : CONJUNTO-AMOSTRA – ANEXO II								
GRUPO DE ESCOLAS	Código das Escolas	IDEB	PNE/SE	PDDE	PDE ESCOLA	MAIS EDUCAÇÃO	TOTAL R\$ 2007 A 2011	HOUVE MUDANÇA NA DIREÇÃO EM 2012?
A1	1	Não alcance das metas do IDEB	124.320,50	37.174,28	33.000,00	107.144,46	301.639,29	SIM ¹⁶
	2	Tendência a superar as metas do IDEB	157.146,00	30.931,90	26.000,00	144.698,80	358.776,70	NÃO
A2	3	Não alcance das metas do IDEB	238.861,50	44.898,70		29.023,10 ¹⁷	312.783,30	SIM
	4	Metas do IDEB elevadas e alcançadas	251.507,50	65.367,60			316.875,10	SIM

Fontes: Anexos I e II

Em que pesem as críticas à capacidade de o IDEB medir a qualidade do ensino, uma vez que é o indicador utilizado como referência para a destinação de recursos para as escolas, ele foi tomado como referência para essa organização metodológica do trabalho de pesquisa. No contexto deste trabalho, as peculiaridades na gestão nas escolas desses dois agrupamentos importam mais do que os seus Indicadores de Desenvolvimento da Educação, informados pelos seus IDEB. O modo e a condição dessa gestão, as interfaces entre os programas implementados nessas instituições, a forma como os alunos e professores participam dos processos escolares, entre outros aspectos, constituem ocorrências que não podem ser desprezadas quando o que interessa investigar são os efeitos de uma determinada política no

¹⁶ O vice-diretor da gestão anterior assumiu o cargo de diretor na gestão que iniciou em 2012.

¹⁷ Houve a adesão ao Programa Mais Educação em 2012. As atividades serão desenvolvidas a partir de 2013.

espaço de gestão escolar, o que exigiu a construção de outros instrumentos para esta pesquisa, conforme será mostrado a seguir¹⁸.

Para iniciar a pesquisa nas escolas, elaborei um termo de autorização e compromisso, a partir do qual, após ter explicado os objetivos e o método desta, obtive a autorização formal para fazê-la. Em contrapartida, assumi o compromisso de não identificar as escolas e os profissionais da educação que contribuíram com este processo de pesquisa, além de utilizar os dados para os fins específicos deste trabalho. Às escolas participantes foi entregue uma via desse termo de compromisso, ficando, junto do arquivo dos documentos desta pesquisa, a autorização das instituições e de cada ator educacional entrevistado. Para resguardar a identidade das escolas e dos sujeitos, foi construído um sistema de código, explicado posteriormente.

A primeira escolhida no conjunto A1 foi a Escola “F”. Contudo, apesar de vários contatos por telefone e uma visita à escola, agendada com antecedência, a realização desta pesquisa não foi autorizada pelos profissionais dessa instituição. A justificativa foi de que, embora sempre tenha havido intensa prática de pesquisa nessa escola, tal prática não resultou em novos conhecimentos para a instituição. De acordo com os gestores dessa escola, o seu coletivo entende que os pesquisadores que por lá passaram não socializaram os resultados das suas pesquisas para a comunidade escolar, do que decorreu a decisão de não autorizar novas investigações. Tal fato é relevante dado ser essa uma escola com excelente infraestrutura, baixo IDEB nos dois segmentos do ensino fundamental e que, inscrita em uma comunidade com graves problemas de violência (que são constantemente evidenciados na mídia), é uma referência central para os moradores da comunidade, para a qual a instituição educacional é o melhor equipamento social.

¹⁸ Cabe explicitar que se procurou combinar a recolha dos dados com a sua análise, conforme propõe o “método comparativo constante”, construído por Glaser e Strauss, (1967, apud BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 101-104). Para os autores, essa abordagem pode ser aplicada a qualquer tipo de dados, sendo mais utilizada conjuntamente com os estudos de observação participante em múltiplos locais, simultaneamente (GLASSER e STRAUSS, 1967, apud BOGDAN e BIKLEN, 1994, p.104). Esse método é “um plano de investigação para fontes múltiplas de dados (...)” (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 102). Para Glasser, 1978 (apud BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 103), o “método comparativo constante” segue os seguintes passos no desenvolvimento de teorias: 1 – início da recolha de dados; 2 – identificação de situações-chave, acontecimentos recorrentes ou atividades com base nos dados que constituam categorias a estudar; 3 – recolha dos dados que incidem sobre muitos aspectos das categorias em estudo, buscando a diversidade das dimensões subjacentes às categorias; 4 – descrição das categorias a serem exploradas, descrevendo e justificando as ocorrências que incidem sobre os dados enquanto procura novas ocorrências; 5 – trabalho com os dados e com o modelo emergente para descobrir processos sociais e relações básicas; 6 – trabalho com a amostragem, codificação e escrita, à medida que a análise se concentra nas categorias principais.

Neste espaço de exposição da metodologia deste trabalho, esse relato serve para justificar a necessidade de escolha de outra escola como alternativa à “F”, realizada em acordo com os critérios metodológicos construídos. Serve também para justificar o compromisso ético, assumido com os participantes desta pesquisa, de retorno às escolas para compartilhar as reflexões construídas no decorrer deste trabalho.

Foram realizadas análises dos documentos¹⁹, na medida do interesse desta pesquisa e da disponibilidade desse material para a pesquisa nos estabelecimentos de ensino. Foram documentos de interesse: a) atas das reuniões pedagógicas, nas quais observamos registros sobre o PDE Escola e o PME e sobre os processos decisórios; b) registros sobre o planejamento educacional; c) Projeto Político Pedagógico; d) documentos derivados da implementação dos programas do PDE; e) documentos formulados para a prestação de contas das escolas; f) atas das reuniões do Colegiado Escolar; g) outros documentos que contribuíram para o conhecimento do processo de implementação do PDE Escola e do PME.

Na Secretaria de Educação do município, foi possível ter acesso ao Processo Administrativo número 7.029, de 2011, que contém registros sobre a implementação do PDE Escola nas instituições educacionais da rede de ensino municipal de Juiz de Fora. Pude conhecer os dados sobre a implementação do Programa Mais Educação nas escolas municipais, além de analisar as Atas do Conselho Municipal de Educação (CME).

Também na Secretaria de Educação obtive os dados sobre a quantidade de professores que atuam nos estabelecimentos pesquisados, a quantidade de alunos matriculados, por níveis de ensino e projetos desenvolvidos. Além disso, foi possível ter acesso aos dados sobre o repasse de recursos financeiros para as instituições, através do Programa Nossa Escola (PNE/SE). Quando os documentos tratavam de assuntos diversos a sua análise foi realizada a partir do objetivo específico desta pesquisa, perscrutando os indícios da política estudada.

Os momentos de coleta dos dados foram também aproveitados para realizar observações nas escolas. Portanto, não realizamos uma observação na perspectiva etnográfica, mas direcionada a obter informações específicas sobre os aspectos de interesse desta pesquisa.

Procurei conhecer os professores, os gestores, os demais profissionais que atuam nas escolas pesquisadas e, também, conversar com alunos e pais de alunos, quando possível.

¹⁹ Segundo Caulley (apud LUDKE e ANDRÉ, 1986, p.39), “a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse.”

Busquei conhecer como são organizados os espaços e os tempos, como são disponibilizados os materiais para os docentes e discentes, organizadas as atividades escolares no turno e no contraturno e como os profissionais da educação se encontram para realizar o planejamento das atividades.

Após todos esses processos, foram feitas entrevistas semiestruturadas. Realizei visitas para analisar dados nas escolas e para observar o cotidiano escolar. Nesse processo busquei captar o momento adequado à realização dessas entrevistas. Assim, elas foram propostas nos momentos mais propícios aos fins da pesquisa, a partir do que fora percebido nas observações.

Durante a análise dos dados e a observação nas escolas, muitos tópicos das entrevistas semiestruturadas foram compreendidos antes delas, isso sem que os sujeitos da pesquisa estivessem em um momento formal de entrevista. Nesse sentido, muitas delas trouxeram uma compreensão diferente da obtida anteriormente e, outras vezes, complementar. As entrevistas contribuíram, inequivocamente, para aprofundar o entendimento sobre o tema pesquisado, ultrapassando a ideia de serem usadas apenas como referências para a análise e para a construção do texto final deste estudo.

A gestão escolar foi transformada em eixo central nos processos de observação do contexto escolar. Foi a partir da gestão que a escola foi observada. Após os contatos iniciais e a autorização para realizar a pesquisa, o acesso às mesmas foi irrestrito. Todavia, ainda que tenha havido um conhecimento das instituições e das pessoas que por lá circulam, em função do objetivo desta investigação, “gravitei” em torno da gestão durante o período em que realizei a pesquisa de campo nas escolas.

As observações iniciaram-se em abril de 2012 e terminaram em novembro de 2012. Em dezembro, houve o início de organização dos dados, tendo havido, ainda, retorno às escolas para resolver dúvidas geradas nesse período.

Inicialmente, planejava realizar visitas diárias intercaladas. Contudo, esse processo não aconteceu de forma linear, como estabelecido anteriormente. Houve necessidade de comparecer a uma mesma escola em dias consecutivos para dar continuidade à análise documental até terminar este trabalho. Houve o retorno a uma mesma escola no dia seguinte quando foi necessário o agendamento, para conversar sobre assunto específico, no horário em que o profissional teria disponibilidade. Além disso, houve casos em que retornei no dia

seguinte em função de convite para eventos culturais. Ainda que inserções como essa não tenham sido anteriormente planejadas, consubstanciaram-se como oportunidades de não apenas ter acesso às informações necessárias a esta pesquisa, mas também para conhecer a comunidade escolar de outra forma. Enfim, as observações foram realizadas no turno e no contraturno, em dias alternados e por um período significativo, considerado suficiente para os fins propostos neste estudo.

Para as entrevistas semiestruturadas²⁰, foram construídos roteiros (ANEXOS III a VIII) com o intuito de obter as informações necessárias dos diversos profissionais identificados pela forma que poderiam contribuir para compreender, sob a perspectiva dos atores educacionais, aspectos relevantes sobre a política estudada. Tais roteiros não foram utilizados de forma rígida, tendo servido como um guia orientador.

Nas escolas foram realizadas entrevistas com Professores, Coordenadores, Vice-diretores, Membro do Conselho Escolar e Outros Profissionais. Os profissionais da educação que atuam no processo de implementação do PDE Escola e do Programa Mais Educação foram escolhidos, após as observações e as entrevistas, juntamente com os profissionais que atuam nas escolas, porque eles citaram muitos aspectos relacionados à gestão da rede municipal. As entrevistas com os profissionais da Secretaria de Educação foram realizadas somente em dezembro de 2012. Desses processos de observação, junto dos estudos, no decorrer do ano, tanto nas escolas quanto nas reuniões realizadas na Secretaria de Educação Municipal, surgiu a necessidade de entrevistar, além dos profissionais que atuam na Secretaria de Educação de Juiz de Fora, a Coordenadora Geral de Gestão Educacional, da Diretoria de Currículo e Educação Integral do MEC, o que foi realizado por e-mail. O quadro II, logo abaixo, constitui uma síntese desses profissionais entrevistados e a sua codificação, conforme a proposta deste trabalho.

²⁰ Ludke e André (1986, p.39); Bogdan e Biklen (1994, p.134-135).

QUADRO II – ENTREVISTADOS E SEUS CÓDIGOS USADOS NO TEXTO

Cargo	Código do Entrevistado
Direção Escolar	DPDE = Direção de escola que fez adesão ao PDE, associado aos números 1 ou 2 das escolas no conjunto amostra = DPDE1 e DPDE2 DPNE = Direção de escola que não fez adesão ao PDE, associado aos números 3 ou 4 das escolas no conjunto amostra = DPNE3 e DPNE4
Vice direção	VDPNE = Vice direção de escola que não fez adesão ao PDE, associado ao número 3 da escola no conjunto amostra = VDPNE3
Coordenação Pedagógica	CPDE = Coordenação de escola que fez adesão ao PDE, associado aos números 1 ou 2 das escolas no conjunto amostra = CPDE1 e CPDE2 CPNE = Coordenação de escola que não fez adesão ao PDE, associado aos números 3 ou 4 das escolas no conjunto amostra = CPNE3 e CPNE4
Professores	PPDE = Professores de escola que fez adesão ao PDE, associado aos números 1 ou 2 das escolas no conjunto amostra = PPDE1 e PPDE2 PPNE = Professores de escola que não fez adesão ao PDE, associado aos números 3 ou 4 das escolas no conjunto amostra = PPNE3 e PPNE4
Membro do Conselho Escolar	COLPDE = Membro do Conselho Escolar de escola que fez adesão ao PDE, associado aos números 1 da escola no conjunto amostra = COLPDE1
Outros Profissionais da Escola ²¹	OPPDE = Outros profissionais de escola que fez adesão ao PDE, associado aos números 1 da escola no conjunto amostra = OPPDE1
Profissional da Educação SE – PDE ESCOLA	ESE1
Profissional da Educação SE – Programa Mais Educação	ESE2
Representante do MEC/SEB/Diretoria de Currículos e Educação Integral/Coordenação Geral de Gestão Escolar	Quando necessário será referenciado, pois a entrevista foi concedida por representante do órgão público, através de email.

²¹ Em uma escola a direção solicitou que as cozinheiras também fossem entrevistadas, porque elas teriam informações importantes para a pesquisa. Assim, foram entrevistadas as duas cozinheiras, que relataram o aumento da demanda de trabalho delas após o Programa Mais Educação e a gratificação ao ver as crianças alimentando-se bem, o que, segundo elas, não ocorre nas casas delas.

No quadro II foi relacionado o cargo, ou função, exercida pelo profissional entrevistado ao seu código para a sua identificação quando referenciado nas análises, sem comprometer o compromisso assumido de não identificar nominalmente as escolas e as pessoas que contribuíram com esta pesquisa. Foram usados letras para codificar a função do entrevistado: D: Direção; VD: Vice-direção; C: Coordenação; P: Professores; COL: Membro do Conselho Escolar; OP: Outros Profissionais da escola, ESE: Entrevistado na Secretaria de Educação. A esse código dos atores educacionais foi acrescentada a sigla PDE para identificar que se refere à escola que fez adesão aos programas do PDE e o número da mesma no conjunto-amostra. Para aquelas que não fizeram essa adesão foi acrescentada a sigla PNE e o seu número no conjunto-amostra.

Os procedimentos desenvolvidos para as análises dos dados iniciaram, como explicitado, pela organização de um banco de dados²², que contribuiu, desde o início da pesquisa, para a escolha das escolas que constituíram o conjunto-amostra. Posteriormente, colaborou com o conhecimento dos dados financeiros dos recursos destinados para as escolas, antes e após a implementação do PDE Escola e do PME.

As entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas. Organizando-se os registros das informações coletadas e das anotações das observações realizadas nas escolas, iniciaram-se as análises em fevereiro de 2013.

Esse processo passou por adaptações no decorrer do desenvolvimento de um instrumento adequado às análises. Elaborei um roteiro extenso para a entrevista com os gestores, abarcando tudo o que desejava perceber na escola²³, junto de uma justificativa para cada tópico. Esse roteiro mostrou-se muito mais útil na realização das entrevistas do que nas análises propriamente ditas, vez que se tornou mais uma forma de consolidar aquilo que se pretendia descobrir na instituição educacional do que um instrumento com categorias definidas, de modo a contribuir com as análises das entrevistas semiestruturadas. O desenvolvimento de um modelo para a análise dessas entrevistas enfrentou as dificuldades da extensão desse roteiro construído anteriormente, também da extensão das entrevistas e da quantidade de entrevistados. Foi necessário viabilizar a sistematização desses dados.

²² Trata-se de uma planilha no programa excel, na qual os dados foram inseridos, organizados, acumulados e atualizados. Nessa planilha foram estabelecidos vínculos entre os dados, criadas fórmulas para obtenção das informações necessárias e organizadas tabelas e gráficos. Obtive uma visão sistêmica das informações quantitativas. Denominei de banco de dados, porque, a partir de uma base única, as informações foram acumuladas e sistematizadas, sendo usadas como referência nesta pesquisa.

²³ Anexo III.

Em função disso, a partir da impressão e leitura atenciosa das entrevistas, procurei destacar as categorias que eram recorrentes no discurso dos entrevistados e que eram de interesse da pesquisa. Usei essas categorias para a construção de um instrumento que auxiliou a analisar as entrevistas. Assim, foi elaborado um instrumento²⁴ que permitisse inserir os dados desses textos, conhecer o conjunto, conhecer as categorias e manusear, conforme a necessidade de conhecimento dos dados. O quadro III, abaixo, mostra a estrutura desse instrumento.

QUADRO III - ANÁLISE DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

ITENS	TÓPICOS	ESCOLAS PDE ESCOLA E MAIS EDUCAÇÃO								ESCOLAS SEM PDE ESCOLA E MAIS EDUCAÇÃO											
		ESCOLA 1				ESCOLA 2				ESCOLA 3				ESCOLA 4							
		D	C	D	COL	P	2	OP		P	C	D		C	P	D	VD	C	C	D	P
1	Início: Abordagem geral sobre a escola e a política estudada																				
2	Por que aderiu ao PDE Escola?																				
3	Por que aderiu ao Mais Educação?																				
4	Processo de implementação																				
5	Cultura escolar																				
6	Planejamento																				
7	Financiamento																				
8	Formação dos profissionais da educação																				
9	Responsabilização																				
10	Participação																				
11	Organização escolar																				
12	Infra-estrutura																				
13	Gestão																				
14	Materiais pedagógicos																				
15	Resistência aos programas																				
16	Oportunidades																				
17	IDEB																				
18	Aprendizagem dos alunos/qualidade																				
19	PPP																				
20	Burocracia																				
21	Autonomia																				
22	Diagnóstico/avaliação																				
23	Ampliação do tempo																				
24	Propostas para ações futuras																				
25	Permanências e desafios																				
26	OBSERVAÇÕES Rita																				

²⁴ Obtendo uma quantidade menor de categorias, construí uma planilha em Excel para inserção dos fragmentos dos textos das entrevistas que seriam importantes para a pesquisa

Após ter feito a leitura das entrevistas, pude usar os arquivos de texto, selecionando partes importantes para a pesquisa, a partir das categorias de estudo e da sua inserção colando o campo apropriado da planilha. Posteriormente, foi possível fazer o cruzamento, ou a leitura, horizontal e vertical dos dados nesse instrumento, estudando-os. Enfim, foi possível ter uma percepção geral²⁵ das escolas pesquisadas, ao que denominei anteriormente de visão sistêmica.

Essas informações ganham mais sentido quando são consideradas as observações realizadas e o conhecimento das escolas obtido a partir da análise documental. Além disso, conhecer a complexidade das escolas é fundamental para compreender o que dizem os profissionais que nelas atuam. Por isso, foi construída uma caracterização das instituições estudadas que permitisse perceber, além dos números de alunos atendidos, os níveis e modalidades de ensino oferecidas por essas escolas, a quantidade de profissionais que nelas atuam, o número e os tipos de projetos que são desenvolvidos, a quantidade de profissionais que atuam nesses projetos e os espaços disponíveis para a realização dessas atividades. O trabalho de análise dessas informações lhes atribui significado. Este processo foi realizado no quarto capítulo com o apoio na literatura da área. Isso posto, adentramos a abordagem dos conteúdos dos capítulos que compõem este trabalho, o que será desenvolvido a seguir por meio da sua exposição sintética.

ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está organizado em cinco capítulos. No capítulo inicial realizamos o estudo teórico a partir do “tripé analítico” formado pelos temas: direito educacional, gestão democrática e o financiamento da educação, apoiando esses estudos na sua relação com a qualidade do ensino. Não seria possível estudar o direito promulgado, a gestão democrática e o financiamento do ensino sem mobilizar esforços para conecta-los àquilo que seria como a substância do que se pretende alcançar por meio dos recursos materiais e da ação humana. Por

²⁵ Uma vantagem da utilização do programa excel, nesse caso, foi a possibilidade de isolar variáveis, ocultando linhas e/ou colunas para analisar um tipo de informação.

esse motivo, a qualidade do ensino é também estudada nos limites da educação escolar. Além disso, os dois programas de interesse nesta pesquisa propõem a melhoria da qualidade do ensino a partir de mudanças nos processos de gestão escolar e do aumento dos recursos financeiros e materiais nas escolas. Como veremos, esse tema perpassa todas as análises, de forma explícita ou implícita, o que reforça a ideia de que ele está subjacente aos estudos sobre o financiamento, a gestão e o direito educacional, dando-lhes sentido. Antes disso, inscrevemos, neste capítulo, a cidadania como preocupação fundante para a oferta de uma educação escolar, categoria que também acompanha as análises tanto pela sua pertinência com o contexto de formulação das políticas, como pelo seu elo com o que entendemos como educação de qualidade.

Finalizamos o primeiro capítulo mostrando a impossibilidade de entender a autonomia financeira das escolas do mesmo modo como percebemos as autonomias pedagógica e administrativa. As implicações dessa compreensão levaram ao objetivo do segundo capítulo, no qual consideramos apropriado o estudo sobre o aprofundamento e os desdobramentos da descentralização dos recursos financeiros a partir dos órgãos públicos centrais para as escolas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais. Tal abordagem tornou-se importante na medida em que as duas políticas estudadas neste trabalho são implementadas nas escolas desses entes federativos com o aporte financeiro e a regulamentação centralizados no âmbito da União.

No terceiro capítulo, o PDE Escola e o PME são analisados, a partir do estudo do PDE, política que deu origem a esses dois programas. Por isso, inicialmente, apresentamos um breve e específico estudo sobre o contexto político e educacional que influenciou a formulação do PDE por parte do governo federal, importante na medida em que permite compreender as limitações iniciais e avanços na própria política. A seguir, foi possível analisar o PDE Escola e o PME a partir dos institutos que formalizaram os dois programas e da literatura da área. Esse estudo teve continuidade no quarto capítulo devido à imersão no contexto de implementação dessas políticas e à análise dos dados.

Tendo sido anunciado o objetivo central do quarto capítulo, cabe elucidar sobre a complexidade das análises após a imersão no campo empírico. A caracterização da rede municipal de ensino não foi realizada de forma descritiva, mas já foi construída para apontar os elementos sob os quais se apoiaram a implementação do PDE Escola e do PME não apenas nas escolas, mas no Sistema Municipal de Ensino. O estudo nas escolas apontou elementos

que conectaram a implementação das duas políticas à gestão da rede municipal de ensino, passando, então, essa instituição a compor também o escopo deste trabalho que, orientado para a compreensão do objetivo central, acolheu a pesquisa na gestão da rede de ensino também como forma de entender as ações nas escolas pesquisadas. Por esse meio, foi possível extrapolar o conjunto-amostra e construir um cenário amplo sobre a implementação do PDE Escola e do PME nas escolas da rede municipal, aspecto relevante neste estudo.

Este estudo foi inscrito nesse contexto mais amplo, no qual pudemos ver as condições da rede de ensino, o modo como as políticas estudadas foram interpretadas e as lacunas que vieram a preencher, passamos às análises específicas da adesão das escolas do conjunto-amostra ao PDE Escola e ao PME, além daquelas que não fizeram essa adesão. Nessas análises tomamos como referência central as características de cada escola, construídas a partir dos estudos dos registros nos documentos institucionais, dos dados da SE, dos dados do FNDE/MEC, dos dados do INEP/MEC e das observações realizadas no contexto escolar. Com o sistema de coleta de dados, foi possível analisar os dados financeiros nas escolas do conjunto-amostra, além de associá-los às interpretações dos seus profissionais e daqueles que atuam na gestão da rede municipal de ensino, obtidas por meio das entrevistas semiestruturadas. A análise dessas entrevistas, junto da consolidação desses dados, contribuiu com a profundidade e a extensão do estudo, portanto, para a compreensão do objeto de pesquisa.

No decorrer desse quarto capítulo os entendimentos foram expostos de forma tal que as conclusões acompanharam, de forma implícita e outras vezes explícitas, as reflexões escritas nele. Assim, no último capítulo, as considerações finais avançam em relação às análises já realizadas, pois não constituem apenas uma síntese dos achados, mas os abordam de modo a trazer elementos importantes para a compreensão do trabalho como “um todo”. Esse processo levou ao encontro, no término desse trabalho, exatamente, com o tema que deu origem às reflexões no início do primeiro capítulo. Nele, iniciamos este estudo elevando a cidadania à condição central para o avanço em termos de direito e, não menos importante, para a proteção e exercício do direito educacional. No que se refere à educação escolar, após o estudo do PDE Escola e do PME, esse encontro ocorreu pelo entendimento de que a ampliação das oportunidades dos alunos é fundamental para a melhoria do ensino, importante elo com a cidadania, pois na escola é possível *aprender a escolher, poder escolher e efetivar essas escolhas*.

CAPÍTULO I – O DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O FINANCIAMENTO EM PAUTA

O presente trabalho, que tem como objeto de estudo o PDE Escola e o Programa Mais Educação, busca conhecer os acontecimentos nas escolas após a implementação desses dois programas, o que, muitas vezes, é expresso como os seus “efeitos”. Em função do processo histórico em que o objeto desta pesquisa foi delineado, constituiu-se, também, uma dimensão ética, o interesse em reconhecer manifestações ou indícios sobre as possibilidades desses programas contribuir, ou não, para a garantia do direito educacional promulgado.

De certo modo, essa expectativa já estabelece um primeiro paradigma para as abordagens neste primeiro capítulo: o direito promulgado na Constituição Federal de 1988 e as possibilidades de avanços em termos de direito relacionam-se de forma ontogênica e como resultado do aprofundamento da cidadania. Assim é que, inicialmente, pensamos o que deve ser garantido a partir do direito estatuído. A oferta de uma educação de qualidade para todos situa-se, então, nesse paradigma. Sendo ele estabelecido, podemos pensar avanços em termos de direito, uma vez que a garantia de uma educação de qualidade é essencial para o desenvolvimento de uma cidadania de “alta intensidade”²⁶.

Os programas PDE Escola e Mais Educação foram propostos para a melhoria do ensino, a partir da indução de ações da União diretamente nas escolas com IDEB abaixo da média nacional. Para tal, destinam recursos financeiros a elas, levando o PME, também, materiais didático-pedagógicos e midiáticos, entre outros, para o aumento do tempo de permanência dos alunos nas escolas sob os princípios da educação integral. Já o PDE Escola propõe mudanças por meio de uma nova metodologia de planejamento. A esse respeito veremos neste capítulo que, apesar da multiplicidade de fatores que influenciam a qualidade da educação escolar, a gestão democrática e o financiamento da educação emergem do estudo do direito promulgado como categorias de análise por sua confluência com as políticas estudadas, as quais propõem a melhoria da educação escolar e mobilizam essas duas dimensões do direito promulgado para alcançá-la. Por isso, neste primeiro capítulo, o direito

²⁶ Usamos o termo cidadania de alta intensidade para significar o oposto do que O'Donnell expressou por “... democracia com cidadania de *baixa intensidade*” (O'DONNELL 1993, p.132).

educacional, a gestão democrática e o financiamento²⁷ são categorias de análises principais, desdobrando-se em subcategorias que as conectam aos programas ou às políticas estudadas.

A estrutura deste capítulo segue a lógica do processo exposto nos primeiros parágrafos desta introdução. Nele, apropriamos-nos do referencial teórico que orientou este trabalho como fundamentos sob os quais se erguem as análises sobre a política educacional. Nessa perspectiva, a legislação, aqui, tornou-se uma referência teórica fundamental, tal como no processo que levou Licínio Lima (1999) a denominar de “Modelos juridicamente consagrados” por apoiar-se

em corpos de grandes princípios, de orientações genéricas e de perspectivas em torno da administração do sistema escolar e da organização e gestão das escolas. Enquanto modelos teóricos eles assumem um carácter geral e potencial, não necessariamente dependentes da acção e das práticas organizacionais efectivamente realizadas e abrindo, de resto, um leque mais ou menos vasto de opções concretas e congruentes em referência às perspectivas e orientações que encerram (LIMA, 1999, p.8).

Assim é que o estudo sobre os direitos educacionais promulgados na Constituição Federal de 1988 abre este capítulo, permitindo não somente recortar, de forma intencional como exposto, a gestão democrática e o financiamento como garantias para o direito estatuído, mas também, inscrever tais categorias no contexto de protecção à garantia do padrão de qualidade do ensino. Tal seria a razão de qualquer esforço investigativo que mobilize o estudo sobre o financiamento da educação. Nesse contexto, de que qualidade falamos?

Não seria possível estudar o direito promulgado, a gestão democrática e o financiamento do ensino sem mobilizar esforços para conectá-los àquilo que seria como a substância do que se pretende alcançar por meio dos recursos materiais e da acção humana. Por esse motivo, a qualidade do ensino é também estudada nos limites da educação escolar. Além disso, os dois programas de interesse neste estudo propõem a melhoria dessa qualidade, o que tornou esse estudo obrigatório. Como veremos, esse tema perpassa todas as análises, de forma

²⁷ Registramos a contribuição do Professor Dr. Rubens Luiz Rodrigues (UFJF), que sugeriu que este estudo, no primeiro capítulo, fosse articulado em torno do que ele denominou de “tripé analítico”: o direito educacional, a gestão democrática e o financiamento (UFJF, FACED, PPGE, TRANSCRIÇÃO DA GRAVAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES NO SEGUNDO EXAME DE QUALIFICAÇÃO DO RELATÓRIO DA PESQUISA DE DOUTORADO: EFEITOS DO PDE ESCOLA E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM ESCOLAS MUNICIPAIS DE JUIZ DE FORA, OLIVEIRA, RITA C.; TEIXEIRA, BEATRIZ B.; RODRIGUES, RUBENS L., MAIO, 2012)

explícita ou implícita, o que reforça a ideia de que ele está subjacente aos estudos sobre o financiamento, a gestão e o direito educacional, dando-lhes sentido.

Ao avançar no estudo sobre a gestão democrática do ensino, após procurar delimitar tal modo de gerir de forma metodológica que permitisse a apropriação da categoria também como um conceito, refletimos sobre aspectos importantes da gestão democrática do ensino para a análise das políticas. A dimensão participativa perpassou todo esse estudo. Apresentou-se a necessidade de analisar a cultura política na escola e a cultura escolar em tópicos distintos, dada a distinção desses temas e a necessidade de iniciar a abordagem da cultura escolar entendida, sinteticamente, como o currículo da escola, aspecto nevrálgico no bojo da implementação do PME, já que ele toca diretamente nesse aspecto da educação escolar. Da mesma forma, a cultura política na escola pode ser entendida como fundamental na discussão e análise do PDE Escola e do PME, uma vez que se propõe, por meio deles, construir um planejamento estratégico e dar-lhe consequência e realizar alterações no cotidiano escolar, na perspectiva da educação integral.

Na esteira desses processos é que o planejamento educacional e a avaliação são atrelados, esta como subsídio daquele, dado que, inicialmente, pode ser entendida como fundamental para um diagnóstico tanto no espectro mais amplo do Estado como no interior das escolas. Essas duas instâncias são referências para a análise da avaliação e do planejamento, que foram realizadas, assim como em outras subseções, a partir do tecido normativo regulamentado e em coerência com a proposição da gestão democrática, do financiamento e do direito educacional como categorias de análise. Dessa referência central é que partimos para os temas que tocam a avaliação e o planejamento tanto no campo do Estado como nas escolas.

Com essa mesma metodologia analítica, terminamos este capítulo com a análise fundamental da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, entendendo a possibilidade de que sejam exercidas no interior das escolas a partir do conceito de “autogoverno”. Além disso, buscamos elevar a dimensão ética como referência da qual deriva a possibilidade da autonomia, porque dela advêm consequências, aspecto inerente aos processos decisórios nas escolas. Todavia, tornou-se impossível conceber a autonomia financeira das escolas do mesmo modo como percebemos as autonomias pedagógica e administrativa, uma vez que as escolas não produzem receitas e, ainda que recebam recursos da União e das redes de ensino a que se vinculam para a sua manutenção e custeio, não são

autônomas no que se refere à quantidade de recursos necessários para executar o seu planejamento. Por esse motivo, entendemos ser apropriado o aprofundamento do estudo sobre a descentralização dos recursos financeiros a partir dos órgãos públicos centrais para as escolas. Tal entendimento ganhou força por ser desse processo que tem origem a proposição das duas políticas analisadas neste trabalho. Assim, este estudo prosseguirá, restringindo-se a esse tema no segundo capítulo.

1.1 – Os direitos educacionais na Constituição Federal de 1988

Considerando o direito educacional como “um direito social de cidadania genuíno”, Marshall (1967, p. 73) vinculou o ensino ao exercício da cidadania, vez que ele objetiva a formação de competências que permitem ao adulto o exercício da liberdade civil, estando, assim, a “educação das crianças (...) diretamente relacionada com a cidadania (...) quando o Estado garante que todas as crianças sejam educadas (...)” (IDEM, p. 73). Nessa perspectiva, a cidadania é uma face do desenvolvimento do direito, do que decorre a necessidade da universalização da educação das crianças a partir da sua garantia pelo Estado.

Comparando a evolução dos direitos no Brasil com a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall (1967) para a criação dos direitos civis, políticos e sociais, na Inglaterra, Carvalho (2011) demonstra que, no Brasil, essa tríade foi invertida, sendo possível que tal fato esteja relacionado às dificuldades brasileiras para avançar em termos de direitos. Como Marshall (1967), Carvalho (2011, p. 206) classifica a educação como direito social, considerando-a como “fator decisivo para a cidadania”, pois a “ausência de uma população educada” é um obstáculo histórico à construção da cidadania (IDEM, p. 11), “fenômeno complexo e historicamente definido” (IDEM, p. 8). Esse tema inicia este estudo por sua importância no que se refere ao exercício e aos avanços em termos de direito e por seu elo implícito à educação.

Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. Tornou-se costume desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos (CARVALHO, 2011, p. 9).

Nessa perspectiva de plenitude, Oliveira (1999d) define a cidadania como estado pleno de autonomia. Por isso, para esse autor, o cidadão pleno é aquele capaz de *saber escolher, poder escolher e efetivar as escolhas*. Na sociedade moderna, um cidadão pleno é consciente dos seus direitos individuais e coletivos e é ativo no espaço público, sendo as *instituições a armadura dos direitos de cidadania* (OLIVEIRA, 1999d). Em que pese não colocar a intensidade da cidadania sob análise, consideramos que, no Brasil, na década de 1980, essa concepção de cidadania estava subjacente aos movimentos sociais que atuaram em prol da elaboração de uma nova constituição.

De acordo com Dagnino (2004, p. 95 a 109), no período que precedeu a promulgação da CRFB de 1988, a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade representaram o compartilhamento de um projeto democratizante e participativo que possibilitou o alargamento da cidadania e o aprofundamento da democracia. Com isso, o antagonismo que permeava a relação sociedade civil e Estado se converteu em uma aposta, cujo princípio da participação da sociedade foi o eixo central e distintivo desse projeto de aprofundamento da democracia. Esses elementos foram centrais nas lutas pela redemocratização do Brasil e culminaram em importantes conquistas sociais na Carta de 1988.

Por tudo isso é que a relação entre a educação e a cidadania é fundamental para entender os avanços em termos de direito, e do contrário também. Conhecida como a Constituição Cidadã, a CRFB de 1988 estabeleceu, desde o seu primeiro artigo, um elo entre a forma republicana do Estado Democrático de Direito e a educação, partindo dessa mesma relação, visto que a cidadania foi instituída com um dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB de 1988, artigo 1º, incisos II e III). Posteriormente, no artigo 6º, que institui os direitos sociais nessa Carta de 1988, a educação foi estatuída como o primeiro direito social a ser assegurado pelo Estado. Tendo-se isso como referência e ciente da abrangência do ato de educar e dos limites da ação do Estado a esse respeito, pensamos que a educação escolar pública possa ser considerada como forma institucional encontrada para que o direito social à educação seja assegurado a todos os cidadãos pelo Estado Republicano e Democrático de Direitos.

Como a Constituição é a política mais ampla do Estado, a Carta de 1988 estatuiu, no artigo 205, objetivos abrangentes a serem alcançados por meio da educação: o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação

para o trabalho. Ainda que o alcance do estado pleno de autonomia (OLIVEIRA, 1999d) dos sujeitos esteja muito além do que pode ser estatuído pela letra da lei, no que se refere à educação, consideramos que o teor da participação (DAGNINO, 2004), no contexto de formulação da CRFB de 1988, preconizava um ensino que, em acordo com Oliveira (1999d) e com os objetivos do artigo 205, poderia oportunizar a formação para a cidadania plena.

Tais objetivos educacionais são estabelecidos no artigo 205 como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo a sociedade incentivar e colaborar com a sua promoção. A educação, de fato, extrapola os muros da escola e, para além de ser instrumento para criação de oportunidades para o indivíduo, relaciona-se com o desenvolvimento da sociedade, cujos membros são chamados a contribuir com a proteção do direito educacional.

Nesse processo de desenvolvimento social, o ensino é fundamental para a própria evolução do direito, já que a gênese histórica de um direito começa como uma exigência social que vai se afirmando até se converter em direito positivo²⁸, por meio da ação dos indivíduos. Por isso, esse processo é exigente de uma cidadania substantiva, que avança para a etapa subsequente à promulgação do direito porque precisa ser garantido, o que se inicia a partir da explicitação dessas garantias no texto legal (CURY, 2002, p.247), mas efetiva-se pela atuação dos cidadãos. Mesmo tendo sido reconhecido, “enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça”, o meio para conseguir o direito é a luta (IHERING, 2005, p.27). É nesse sentido que a lei, que acompanha o desenvolvimento da cidadania, incorpora sempre uma dimensão de luta (CURY, 2002). No que se refere às conquistas dos direitos à educação escolar, Cury (2002, p. 247) confirmou que, das lutas orientadas por uma “concepção democrática de sociedade em que se postula a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais”, decorreram todos os avanços, além do ensino primário, no Brasil.

No processo histórico-político, em que se desenvolve a democratização do ensino²⁹, a conquista do direito subjetivo à educação pública gratuita para o ensino obrigatório (CRFB

²⁸ O direito positivo, aquele que é posto, estabelecido por autoridade do Estado, demanda a garantia dos meios para concretizá-lo. Segundo Nader (2004, p.81), o Direito Positivo, em todos sistemas jurídicos, compõe-se de normas jurídicas, que são padrões de conduta social impostos pelo Estado, para que seja possível a convivência dos homens em sociedade. Ferraz Junior (1988, p.160-163) analisa a dicotomia existente entre o direito natural e o direito positivo, enfraquecida a partir do estabelecimento do direito natural na forma de normas postas na Constituição, pois isso, de algum modo, positivou o direito natural.

²⁹ O processo de democratização do ensino relaciona-se às forças existentes na esfera pública que direcionam as políticas educacionais no sentido da ampliação igualitária das oportunidades de acesso e permanência dos alunos na escola pública que ofereça o ensino de boa qualidade. Essa escola é a instituição capaz de incluir todos os

1988, artigo 208), além de estar implícita à garantia do direito de cidadania, também foi fator que induziu a ampliação da oferta educacional por parte do Estado³⁰. Se, de um lado, houve essa indução da expansão das oportunidades à educação escolar, de outro, a Carta de 1988, no seu artigo 206, estabeleceu princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado, aumentando as exigências no que concerne ao modo como ele deve ser ofertado. São eles:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 - II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 - III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 - IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 - V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);
 - VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 - VII - garantia de padrão de qualidade.
 - VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).
- Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Esses princípios trouxeram, junto do avanço horizontal do direito à educação escolar, sintetizado na expansão das matrículas, a indução do avanço vertical, traduzido na exigência de melhoria nas condições de oferta do ensino e no modo como os sistemas de ensino e as escolas devem se organizar para o desenvolvimento das ações educacionais. Em 1988, o dever do Estado e o direito subjetivo à educação efetivava-se mediante a oferta da educação fundamental, obrigatória e gratuita, às pessoas com idade entre os 7 e 14 anos de idade, sendo assegurada a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (CRFB, 1988, artigo 208). Em 2009, após 21 anos da instituição do patamar de direitos ao ensino obrigatório na CRFB de 1988, a Emenda Constitucional número 59³¹ ampliou esse patamar nos mesmos termos anteriores, passando a obrigatoriedade, gratuidade e

cidadãos. Insere-se, nesse entendimento, a exigibilidade, para as instituições de ensino públicas, de adequação dos procedimentos aos preceitos democráticos, viabilizando o desenvolvimento de práticas que permitam a participação nos processos de elaboração dos projetos educacionais e nos processos decisórios, cuja omissão invalida o sentido dessa compreensão (OLIVEIRA, 2007, p. 35).

³⁰ Considera-se como processo no tempo presente, pois o direito não é estático e, nessa perspectiva, houve mudanças após a promulgação da CRFB de 1988.

³¹ A Emenda Constitucional número 59, de 2009, prevê a ampliação progressiva do ensino médio até 2016, quando será obrigatório a todos os alunos com a idade escolar para cursar esse nível de ensino.

subjetividade do direito educacional a abranger as pessoas com idade compreendida entre os 4 e 17 anos.

Além de estabelecer, no artigo 206, entre os princípios gerais sob os quais a educação brasileira deve ser organizada e ofertada, a gestão democrática do ensino e a garantia do padrão de sua qualidade, a CRFB de 1988 determina, nos artigos 208 e 209, que o Estado deve zelar pela extensão desse acesso à educação pública e pela intensidade das aprendizagens. Para o ensino fundamental, de interesse neste estudo, devem ser fixados, conforme o artigo 210 da CRFB de 1988, conteúdos mínimos para que seja assegurada a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. Em que pese o estabelecimento de oferta de conteúdos mínimos, devem ter a extensão e intensidade capazes de possibilitar a todos o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um, em acordo com os artigos 208 e 206, inciso I.

Ainda que o termo capacidade possa ser analisado sob a perspectiva da ascensão por mérito no decorrer da vida escolar, o que é factualmente evidenciado por meio dos processos seletivos para o ingresso nos cursos de nível superior e consequentes desdobramentos, não é essa a interpretação correta da lei. Conforme o Código Civil, lei número 10.406, de 10 de janeiro de 2002, artigo primeiro, toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil. Os terceiro e quarto artigos dessa lei explicitam os casos de restrição individual ao exercício dos direitos e deveres de cidadania, mediante as incapacidades absoluta e relativa, casos específicos para os quais a legislação complementar regulamenta os critérios para o acesso à educação escolar. Tal análise é exposta com o interesse de evidenciar que esse estatuto da ordem civil, juntamente com a perspectiva da cidadania plena em que foi formulada a CRFB de 1988, determina que deva haver meios para garantir a plenitude dos direitos educacionais de, por exemplo, 25.431.566 alunos matriculados no ensino fundamental nas escolas públicas brasileiras³² em 2012. Esse aspecto será abordado na subseção seguinte.

³² Dados consolidados pelo MEC/INEP. Em 2012 foram matriculados 4.270.932 alunos no ensino fundamental nas escolas das redes privadas brasileiras. Zelar pela qualidade do ensino nessas escolas também é competência do poder público, conforme artigo 9 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

1.1.1 – A proteção do direito educacional

Garantir a efetivação plena do direito educacional envolve a reconhecida necessidade de regulamentação do que seja o padrão de qualidade do ensino (ARAÚJO e OLIVEIRA, 2005; GOMES, 2008; CURY, 2009), fato que levou Araújo e Oliveira (2005) ao diagnóstico de que é fundamental a construção desse padrão de qualidade que seja ao mesmo tempo compreensível a todos e passível de ser cobrado judicialmente. Com isso, seria fechado o círculo da garantia para os direitos educacionais promulgados na Constituição Federal de 1988, a partir da possibilidade de exigibilidade de um padrão de qualidade construído sob as características sociais de nossa cultura. Todavia, ainda que tais definições fossem regulamentadas, poderiam não garantir a concretização do que se propõe para garantir a qualidade na educação, pois, conforme mostrou Davies (2004, p.31), ao dizer sobre o processo de formulação e implementação da legislação educacional no Brasil, as definições jurídicas não garantem a aplicação da lei:

o que importa não é tanto a letra e o espírito da lei em si, mas sim a vontade dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo e, sobretudo, a mobilização da sociedade e em particular dos educadores para fazer que a lei seja cumprida. O Brasil é pródigo em leis (algumas boas) que, mesmo coerentes ou avançadas, não são cumpridas, sobretudo quando beneficiam a imensa maioria da população e/ou não interessam às classes dominantes, aos governantes e a outras instâncias do Poder “Público” (Legislativo, Judiciário). Assim o problema maior não está na letra e/ou no espírito da lei em si (seja ela progressista ou conservadora), mas na existência de forças sociais fora e dentro dos aparelhos de Estado dispostas a cumpri-la.

Além desses motivos, denota-se que a negligência quanto ao cumprimento dos direitos sociais ocorre mesmo tendo sido eles proclamados em todas as Cartas Constitucionais e internacionais do século XX. De acordo com Abramovich e Courtis (2002, p. 9 a 36), estudiosos de orientações diversas consideram não serem os direitos sociais, propriamente, direitos. Isso ocorre porque a esses direitos correspondem, antes que proibições de lesão, obrigações de prestação positiva, cuja violação não consiste em atos sancionáveis, mas em simples omissão. Por esse motivo, ainda que a promulgação dos direitos sociais e a implementação de políticas de bem estar tenham sido a conquista mais importante do desenvolvimento da ordem jurídica e da política no século XX, a garantia dos direitos sociais pode ser comprometida. Todavia, a sua prestação pode ser exigida e assegurada na maior parte dos casos (ABRAMOVICH e COURTIS, 2002, p. 9-36). Denota-se daí, a importância de uma cidadania substantiva.

No Brasil, tal exigibilidade e garantia tem efeitos finalísticos no nível de ensino obrigatório, desde que ele foi reconhecido como direito subjetivo, no artigo 208 da CRFB de 1988. O acesso ao ensino obrigatório é imediato, pois “o direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio que ele o é, assim por ser o seu caráter de base e por sua orientação finalística, quanto por uma sanção explícita quando de sua negação para o indivíduo-cidadão” (CURY, 2002, p.259).

No que se refere a outras necessidades educacionais, há ausência dessa aplicação direta da lei. Para que o direito positivo seja efetivado, é necessário que o cidadão atue no sentido de requerer. Essa é a origem dos processos de judicialização da educação, sobre a qual Cury (2009, p. 44 a 45) afirma representar “a busca de mais e melhores instrumentos de defesa de direitos juridicamente protegidos. Essa proteção judicial avança na consolidação desse direito da criança e do adolescente e significa a exigência da obrigatoriedade da transformação do legal no real”. Tudo isso mostra que a luta pelo direito também é um exercício de cidadania, o que tem elos com as aprendizagens dos indivíduos (CARVALHO, 2011, p. 199-229), dependente, portanto, da qualidade do ensino e dessas aprendizagens.

Ainda que o processo educativo seja multifacetado e construído de forma sociohistórica, do qual resultam diversas aprendizagens culturais e interativas, garantir a qualidade do ensino e das aprendizagens é o fim específico da educação escolar. Essa qualidade do ensino ofertado faz diferença na ampliação das oportunidades que os atores sociais criam para si, podendo a educação escolar ampliá-las ou restringi-las (DEMO, 2004). Sobre esse aspecto, Cury (2010) chegou a afirmar que “o ministério deveria ser o responsável por garantir um currículo mínimo”. Tal fato pode sinalizar que a escola pública não está oportunizando as aprendizagens mínimas sobre os conhecimentos historicamente construídos. Reconhecendo haver muitos fatores que influenciam a oferta de uma educação qualitativamente efetiva, torna-se necessário delimitar os meios para alcançar o fim da educação escolar: o ensino de boa qualidade, no escopo do tema estudado.

Os Programas PDE Escola e PME são propostos para melhorar a qualidade da educação, a partir da indução de mudanças nas escolas e no ensino e por meio do planejamento estratégico, do recebimento do apoio técnico e do oferecimento de recursos materiais e financeiros. Assim, pode-se dizer que a gestão escolar e os recursos recebidos na escola foram pensados pelo MEC como elementos indutores da mudança objetivada por esses dois programas. Nesse contexto, foi proposto como objetivo do PME a indução da política de

educação integral, o que pode ser interpretado como a forma pela qual o MEC tem percebido a possibilidade de melhorar a qualidade da oferta da educação escolar atualmente. Nota-se a intensidade das proposições de mudanças que somente têm sentido ante um quadro em que houvesse evidências e reconhecimento da necessidade de melhoria nos padrões que operam o ensino no interior das escolas públicas, aspecto central neste estudo e, por isso, aprofundado na medida em que desenvolvemos as análises posteriores.

Inscrevendo as instituições escolares no campo mais amplo do Estado, lembramos que O'Donnell (1999, p. 7) fez a distinção entre democracia política e espaços democráticos, a partir do conceito de “poliarquia”³³ (DAHL, 2005, p. 25 a 37), que significa, sinteticamente, “muitos governantes”. Na concepção de Dahl (2005), os espaços democráticos relacionam-se às instituições do aparelho estatal, nas quais há disseminação das práticas democráticas. Nesse sentido, podemos compreender a possibilidade de serem as instituições escolares “irradiadoras das práticas democráticas” (LOPES, 2000). A democracia política está relacionada a uma forma de governo do Estado, sobre o qual se entende, como Pinheiro (1991, p. 29), poder ser “concretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor e recompor os conflitos de classe da sociedade”. Por isso, o Estado, como instituição pública, é dependente do seu conteúdo de representação.

Este conteúdo também é o que nos permite pensar em um Estado democrático. Um Estado em que os conceitos de “público” e “esfera pública” sejam empregados em sentido convergente: do que é plural e democrático. Um Estado que se organize como uma res pública democrática, baseada na igualdade e na liberdade de participação política (PINHEIRO, 1991, p. 29).

Nessa perspectiva republicana reafirma-se a importância da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, primeiro princípio geral, estabelecido na CRFB de 1988, para ministrar o ensino. Assim, a garantia do padrão de qualidade deve abranger todos os alunos. Nas escolas públicas, também por princípio republicano e democrático, a gestão democrática do ensino público pode ser considerada importante garantia para o padrão de qualidade do ensino ministrado. Conquanto seja essa forma de gestão fundamental para o alcance do fim mencionado, não basta para que ele seja alcançado. Entre outros aspectos importantes para que isso aconteça, é necessário garantir as condições materiais

³³ Dahl (2005) considera que as democracias efetivamente existentes são pobres aproximações do ideal democrático, por isso sugere que estas sejam chamadas de *poliarquias*. O autor reserva o termo ‘*democracia*’ “...para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos,...”. Não se preocupando se esse sistema realmente existe, entende que ele “serviu como um ideal, ou parte de um ideal, para muita gente” (ibidem, p. 26).

qualitativamente adequadas ao modo como todos os alunos e professores têm acesso às instituições educacionais e permanecem nelas.

Se, para uma gestão democrática do ensino, é preciso pessoas dispostas a realizar os procedimentos adequados a esse modo de gerir o princípio constitucional, para que a escola ofereça-o nessa perspectiva de igualdade de condições para o acesso e modo adequado de permanência nela, também é necessário haver recursos financeiros adequados, sem o que se torna difícil garantir o padrão de qualidade do ensino, também princípio constitucional geral sob o qual deve ser ministrado.

As reflexões sobre tais condições ancoram-se no conteúdo público do Estado. Contudo, a respeito do financiamento da educação, é possível afirmar que, pela dimensão pública do Estado e sob a égide do direito público, há o acolhimento dos interesses públicos e privados, condição que levou à institucionalização do financiamento público do ensino privado na CRFB de 1988³⁴. A origem desse financiamento só pode ser compreendida em uma abordagem histórica. A compreensão da sua permanência evidencia-se no estudo da lacuna do Estado no cumprimento das determinações constitucionais de oferta educacional e da relação patrimonialista entre as instituições de ensino privadas e o Estado (OLIVEIRA, 2007b). Como veremos posteriormente, ainda é atual o acolhimento de ideários e propostas políticas da iniciativa privada, em detrimento das propostas dos fóruns públicos em defesa da escola pública. Tal fato também influenciou a formulação do PDE.

Feitas essas considerações, delimita-se a gestão democrática e o financiamento adequado das condições para acesso e permanência dos alunos e professores nas escolas como garantias importantes para o padrão de qualidade no ensino. Com isso, é possível definir, a partir do rol de direitos educacionais proclamados na CRFB de 1988, um eixo analítico sob o qual se apoiam as relações entre o direito promulgado e os programas PDE Escola e PME: a gestão democrática e o financiamento das condições necessárias à igualdade para o acesso e permanência na escola são variáveis importantes para a garantia desse padrão de qualidade, cuja abordagem é realizada na sequência para, posteriormente, subsidiar as análises específicas sobre a gestão democrática, o financiamento e os programas PDE Escola e PME em seções específicas.

³⁴ Artigo 213 da Constituição Federal de 1988.

1.2 – Educação escolar e a qualidade do ensino

“a ampliação da jornada escolar dificilmente consegue influir na qualidade da educação, se não se constitui como uma Educação integral, entendida esta como formação completa do ser humano” (COELHO, 2012, p.75).

Como a educação integral tem sido pensada como um caminho para garantir a qualidade na educação (BRASIL, Portaria Interministerial 17, 2007), iniciamos esta seção a partir dessa epígrafe, que é uma síntese e um conceito de educação integral, formulado por Lígia M. C. C. Coelho, sendo expresso, também de forma analítica por essa autora, nos seguintes termos:

Concretamente, falamos de práticas em que a ampliação da jornada escolar se faz acompanhar dos conhecimentos científicos, estéticos, éticos, expressivo-comunicacionais e físicos, integrados ao trabalho pedagógico, apresentando ao aluno algumas dessas possibilidades de formação, para que este faça suas escolhas – ao longo do tempo (COELHO, 2013, p. 161).

Tais práticas podem acontecer nas escolas que, tendo sido criadas a partir da vida humana em sociedade e passado pelas mudanças nas relações sociais, podem ser consideradas “um organismo social vivo” (TEIXEIRA, 2003, p.179). Como uma instituição, a escola é uma parte do Estado que tem o fim de “produção e de disseminação, de modo sistemático, do saber historicamente produzido pela humanidade” (IDEM). Logo, a função social da escola é a educação, “entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações” (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 203). Nessa perspectiva, escola, educação e educação integral se alinham, também, com o que se entende por qualidade social, termo que sintetiza a educação como prática social e ato político (SILVA, 2009; NARDI e SCHNEIDER, 2012; DOURADO, OLIVEIRA, 2009). Dessa prática social e ato político devem ocorrer a “promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e resgate social” (DOURADO, OLIVEIRA, 2009, p. 211).

Por tais aspectos, a qualidade social é influenciada por fatores externos e internos à escola, que refletem o envolvimento e as condições socioeconômicas e socioculturais dos

sujeitos educacionais, a conduta ética e a adequação dos recursos financeiros e das decisões coletivas para o seu uso correto. Sendo exigente de boas condições logísticas, boa formação dos professores, requer, além de ambiente adequado, práticas pedagógicas adequadas a esse fim. Assim, torna-se necessário o compromisso dos “gestores centrais” com a oferta das condições propícias para que os professores possam desenvolver um bom trabalho pedagógico (SILVA, 2009, p. 224-225) entendido como

aquela atividade intencional que acontece na escola, que possibilita as relações de aprendizagens entre sujeitos, orientadas pela ética profissional; é aquela que se alcança por meio de atividades voltadas para produção de ideias, de concepções, conceitos, valores, símbolos, hábitos, atitudes e habilidades. A educação de qualidade social implica, pois, assegurar (...) que os bens culturais sejam socialmente distribuídos entre todos (...) (SILVA, 2009, p.225).

Por tudo isso, a qualidade social da educação escolar “não se ajusta aos limites, (...) que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos” (IDEM). Concepção que se contrapõe àquela orientada pelo paradigma insumo-processo-resultado, inerente à lógica do planejamento empresarial (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). Em que pesem as avaliações padronizadas e em larga escala também poderem ser usadas a favor dessa qualidade social, tal concepção evidencia o uso equivocado que tem sido feito delas.

Os resultados das avaliações em larga escala passaram a orientar, na década de 1990, as reformas educacionais propostas no contexto de redefinição do papel do Estado. De tal redefinição houve o ajuste fiscal, que repercutiu desfavoravelmente no campo das políticas sociais em função das necessidades de controle e diminuição dos gastos públicos. Ante os avanços em termos de direitos alcançados com a aprovação da CRFB de 1988, houve:

o acirramento das tensões entre as expectativas de melhoria da qualidade dos sistemas de ensino e a disponibilidade de recursos orçamentários para a consecução desse fim. Isso favoreceu uma perspectiva cuja lógica tinha por base ideias de eficiência e produtividade, com clara matriz empresarial, em contraposição à ideia de democratização da educação (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005, p. 6).

Nesse contexto, a noção do que passou a ser expresso por qualidade social da educação converge com as concepções sobre a educação de qualidade presente nos movimentos em defesa da escola pública tanto no período de redemocratização do país quanto na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987. Já os usos dos resultados das avaliações padronizadas e em larga escala para a formulação de políticas foi realizado em um momento

em que se objetivava, com isso, introduzir no campo educacional uma lógica que, até então, representava somente os interesses de produtividade no campo econômico. O confronto entre essas duas concepções pode exemplificar uma das razões pelas quais o conceito de qualidade é considerado um campo de disputas, mostrando também um aspecto da polissemia do termo qualidade.

Conforme afirmado, a qualidade da educação sempre foi um conceito em disputa (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 18). Tal disputa ocorre no campo da política. Nesse sentido, Carnoy (2009) buscou compreender o que é possível fazer em educação, independentemente do regime político. Percebeu que, no Brasil, educação e política se misturam mais do que se deveria, havendo necessidade do desenvolvimento de boas práticas pedagógicas que alcancem a todos os alunos, em um processo inerente ao campo educacional.

Não é recente essa necessidade de que as disputas políticas não influenciem o desenvolvimento de boas práticas pedagógicas. Ainda no século XIX, o estudo de José Ricardo Pires de Almeida, realizado em 1889, mostrou três problemas que afetavam a qualidade das escolas públicas brasileiras naquela época. O primeiro referia-se à ausência dos segmentos mais ricos da população em seu interior (ALMEIDA 1989). Tal fato sinalizava ser o nível de cobrança de um currículo mais exigente e a participação dos pais nos processos escolares e educacionais maior quando as famílias dos alunos tinham condições econômicas/financeiras mais elevadas. Para além dessa determinação da qualidade do ensino pelo público que frequenta a escola pública, Almeida (1989) identificava um segundo problema: a inexistência de cursos de formação de professores, que induzia a criação de escolas sem, contudo, haver pessoas que desenvolvessem as práticas adequadas a uma educação escolar. O terceiro problema consistia na remuneração e no reconhecimento social inadequados à função exercida pelo professor, fato que levava as pessoas mais capacitadas a se afastarem do exercício do magistério (IDEM). Em síntese, do ciclo de condições postas naquela época resultava a elitização do ensino de qualidade e tornava o debate sobre a democratização do ensino extremamente ligado à ideia de expansão. Carreira e Pinto (2007) reconhecem a permanência de tais problemas, guardadas as devidas relativizações com o tempo presente.

Decorre desse elo entre a ideia de expansão e de democratização do ensino, a universalização do acesso ao ensino fundamental no Brasil na década de 1990. Nesse processo histórico, a sociedade brasileira percebeu a qualidade do ensino em oposição aos

problemas da época. Inicialmente, em decorrência da oferta insuficiente de vagas na escola (década de 1940), passando a ser notada pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental (final da década de 1970) e, por fim, medida por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados (década de 1990)(ARAÚJO E OLIVEIRA, 2005).

Tanto os avanços verticais, para além do ensino primário, quanto os horizontais, aumento das taxas de atendimento escolar, conquistados por meio de lutas pela democratização do ensino (CURY, 2002; OLIVEIRA, 2007a), fizeram com que, no final da década de 1980, o debate sobre a democratização abrangesse, além da ideia de expansão da oferta de vagas, o tipo de ensino ministrado nas escolas.

Sem desconsiderar as especificidades de cada etapa desse processo histórico, reconhecemos como avanço o fato de que as preocupações com a escola pública tenham passado da insuficiência de vagas para o modo como os alunos e professores permanecem nessas instituições, envolvendo também a intensidade da participação da comunidade³⁵ nos processos escolares. Tal avanço trouxe para o centro do debate a qualidade do ensino. Há dois fatos que mostram essa mudança: a ênfase, nas décadas de 1970 e 1980, na expansão e na democratização da educação escolar, e, na década de 1990, a importância central atribuída à avaliação educacional (BONAMINO, 2002, p 37 a 77; GATTI, 2009, p. 7 a 18; ARAÚJO e OLIVEIRA, 2005, p. 6). Houve uma mudança de paradigma no que se refere à oferta do ensino que, expandida, passou a demandar as avaliações em larga escala na tentativa de informar ao Ministério da Educação (MEC) e à sociedade sobre a sua qualidade. Coincide com essa mudança o rápido desenvolvimento dos *softwares* e *hardwares*, o que contribuiu para a ampliação do alcance dessas avaliações, que teriam que ser padronizadas para a sua aplicação e o correspondente processamento dos seus resultados. A crítica às avaliações recai sobre a impossibilidade de que elas apreendam as dimensões subjetivas presentes nos processos de ensino e de aprendizagens. A positividade está relacionada aos seus usos como indicadores, aspecto que será abordado no terceiro capítulo, quando trataremos o potencial do IDEB.

³⁵ “(...) A noção de comunidade está mais relacionada a uma dada forma de relação entre as pessoas do que propriamente aos grupos que a compõem. O mais importante é o compartilhamento de um projeto educativo eleito por todos que dele desejem participar” (TEIXEIRA, 2010).

Na prática, a importância atribuída à avaliação educacional em larga escala pode ser apreendida da própria experimentação da avaliação do rendimento escolar que, realizada por alguns Estados e pelo Ministério da Educação (MEC), no início da década de 1990, revelou resultados abaixo do esperado, criando, nas administrações públicas, o interesse pelos processos avaliativos (GATTI, 2009, p. 9 a 11). Em outra perspectiva, houve o reconhecimento da necessidade de desenvolvimento dos sistemas de avaliação por parte dos pesquisadores dessa área educacional³⁶, porque não havia dados sobre o rendimento escolar dos alunos nem sobre os fatores associados a ele (GATTI 2009, p. 11), o que se tornara relevante para a formulação e o planejamento das políticas educacionais.

Como política de Estado, a avaliação dos sistemas de ensino foi consolidada a partir da LDBEN de 1996 que, no seu artigo nº 9, considerou, como a CRFB de 1988, o regime de colaboração entre os entes federativos e as competências de cada esfera de poder para estabelecer as suas atribuições educacionais, nesse caso, aquelas relativas à avaliação da qualidade do ensino. O cumprimento do disposto nessa LDBEN tem ocorrido em um contexto de continuidade no desenvolvimento dos sistemas de avaliações padronizadas e em larga escala, abrangendo todos os níveis do ensino.

Continuando essa análise normativa, mas com ênfase no termo qualidade, percebemos que não a polissemia do termo qualidade, mas a falta da sua adjetivação e regulamentação do que seja o padrão de qualidade, promulgado na CRFB de 1988, pode ter levado à ausência de definição sobre a direção e o significado da qualidade do ensino, após a aprovação da referida Carta Constitucional que estabeleceu, no seu artigo 206, inciso VII, “ a garantia de padrão de qualidade”. Tal estado de neutralidade pode ter contribuído para enfraquecer, nos processos de implementação das políticas educacionais ocorridos após 1988, a direção ética e política encaminhada pelos movimentos sociais no período que precedeu a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987.

Ocorre que, apesar dos conflitos de interesses³⁷ no processo de formulação e regulamentação da Constituição Federal de 1988, desde o contexto que precedeu a ANC de 1987, obviamente que a concepção de uma educação pública de boa qualidade estava implícita à “conjuntura política favorável à redemocratização do país” (ARRETCHE, 1998;

³⁶ Destacadamente Franco, Alves e Bonamino (2007).

³⁷ Ver Oliveira, Rosimar F.(2005), Davies, Nicholas (2010), Pinheiro, Maria Francisca (1991) e Oliveira, Rita C. (2007b)

CRUZ, 2009; DAGNINO; 2004; NOGUEIRA, 2003) e em defesa da escola pública brasileira³⁸. Porém, sem ser adjetivada no artigo 206, inciso VII, da CRFB de 1988, a qualidade do ensino permaneceu no texto constitucional como um termo neutro. A Constituição é a lei e a política mais ampla do Estado, porque é o ordenamento que orienta a formulação de todas outras normas no país. Contudo, não houve aprovação de regulamentação posterior à CRFB de 1988³⁹ que apreendesse o significado da qualidade do ensino implícito àqueles movimentos sociais que institucionalizaram, em 1987, a sua proposição, sinteticamente, como: “educação de boa qualidade” (IV CBE, CARTA DE GOIÂNIA, 1986).

Se a CRFB de 1988 foi a que ampliou, mais do que qualquer outra, os direitos sociais, sendo o seu progresso mais importante a área educacional; e se a educação é fator fundamental para a cidadania (CARVALHO, 2011, p. 206), logo, na concepção de qualidade do ensino no contexto de formulação da CRFB de 1988 estava implícita a exigência de bons processos de ensino e de aprendizagem, importantes, entre outras coisas, para o exercício da cidadania: elemento basilar na concepção de qualidade social.

Contraditoriamente, a CRFB de 1988 avançou mais em termos de direitos do que a sociedade na capacidade de articular-se para protegê-los ou fazer com que sejam garantidos. Prova disso é que, conquanto sejam inegáveis os avanços no sentido do acesso ao ensino obrigatório nas escolas públicas⁴⁰, também são inegáveis as evidências de que a educação pública brasileira entrou no século XXI reclamando a melhoria na qualidade do ensino público, especialmente da educação básica. Não só os resultados das avaliações em larga

³⁸ A partir da década de 1980, as lutas pela redemocratização do Brasil foram potencializadas e institucionalizadas. Uma das consequências desse processo foi a criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que, contando com a participação dos educadores das instituições públicas educacionais e da sociedade civil, atuou no processo de formulação da Constituição Federal de 1988. Na quarta Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia em 1986, esses atores formularam a Carta de Goiânia, apontando os principais pontos que defendiam e, por conseguinte, foram encaminhados para a incorporação na nova Constituição Federal, que foi promulgada em 1988. Destaca-se a proposição da educação pública, gratuita e de boa qualidade, no artigo 20 deste documento. <<http://www.adufjrj.org.br/joomla/index.php/component/content/article/108-ultimas/7716-roteiro-da-exposicao-do-prof-demerval-saviani-efetuada-no-ato-de-lancamento-do-forum-estadual-em-defesa-da-escola-publica-realizado-na-universidade-estadual-do-rio-de-janeiro-uerj-em-23-de-fevereiro-de-2011.html>>

³⁹ A LDBEN de 1996 regulamentou, entre outros deveres do Estado para com a educação escolar pública, no seu artigo quarto, inciso IX, a efetivação do ensino mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Tais quantidades mínimas foram objetos de estudo pormenorizado, desde 2005, no âmbito da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, culminando na formulação do conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) que se tornou a referência central no Parecer CNE/CEB nº 08 de 2010, que foi aprovado em 05 de maio de 2010 e está aguardando homologação.

⁴⁰ O ensino obrigatório abrange os alunos de 4 a 17 anos, após a Emenda Constitucional 59 de 2009.

escala e, posteriormente, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) indicam esse fato, mas também as investigações sobre essa qualidade, em perspectivas diversas⁴¹, confirmam a gravidade do problema.

Confirmam, outrossim, a atualidade dessa preocupação e a ênfase na avaliação do ensino as conclusões da pesquisa denominada “A Qualidade da Educação: conceitos e definições” (BRASIL, INEP, 2007), que buscou conhecer o que é necessário para o desenvolvimento de uma educação de qualidade em 34 países membros da Cúpula das Américas. As conclusões dessa pesquisa mostram que as organizações internacionais⁴² consideram ser essencial: a) oferecer insumos e processos eficazes que permitam avançar no rendimento escolar, na boa formação dos professores e na garantia de remuneração adequada; b) transmitir aos educandos novas habilidades para a aquisição de informações e conhecimento; c) imprimir maior força e dinamismo aos programas curriculares para a capacitação docente; d) aumentar as jornadas escolares e dotar as escolas da infraestrutura adequada; e) desenvolver ferramentas para o diagnóstico do processo educacional e f) aferir os resultados por meio de avaliações e do envolvimento e participação dos pais nos afazeres da comunidade escolar (BRASIL, INEP, 2007).

Buscando conhecer o valor financeiro necessário para dotar as escolas de uma infraestrutura adequada ao ensino de qualidade, Carreira e Pinto (2007) investigaram-no para cada aluno. Mesmo com esse interesse restrito ao financiamento, fundamentaram suas análises no entendimento de que o processo educacional de qualidade⁴³ é basilar na formação dos sujeitos em uma perspectiva que se aproxima de alguns aspectos da concepção de Teixeira (2005, p. 145 a 164) sobre “educação para os direitos humanos e a democracia”, porque contribui para a formação de valores dos quais deriva o aprofundamento da cidadania. Com isso, mostraram que investigar esse financiamento é fundamental, mas sem

⁴¹ O volume 28, número 100, da Revista Educação e Sociedade é um esforço exemplar no sentido de pensar a qualidade da educação, sob perspectivas diversas, evidencia os desafios nesse campo.

⁴² UNESCO/OREALC, BANCO MUNDIAL, OCDE, CEPAL, PNUD. Foram analisados documentos de 1996 e 1999.

⁴³ Resultados do processo educacional de qualidade: a) contribui com a formação de sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, de vida plena, comprometidos com a inclusão cultural e social, com a melhor qualidade de vida no cotidiano, com a diversidade, com a sustentabilidade ambiental, com a democracia e com a consolidação do Estado de Direito; b) exige investimentos financeiros; c) reconhece as diversidades culturais, sociais e políticas; d) reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do País; e) toma como referência as necessidades, os contextos e os desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade; f) está indissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação; g) aprimora-se a partir da participação social e política, garantida por meio de uma institucionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício (CARREIRA e PINTO 2007, p. 24).

desconsiderar o princípio de que o financiamento é um meio para alcançar os fins específicos da educação escolar.

Ainda que partindo de objetivos diferentes, essas duas pesquisas mostram o que seja preciso para desenvolver uma educação de qualidade: garantir insumos e processos adequados ao ensino e à aprendizagem, o que nos remete ao financiamento dessas condições e também ao modo como é realizada a sua gestão. Em ambos os campos, as políticas são influenciadas desde a sua formulação até a sua implementação, porque, como Carreira e Pinto (2007) mostraram, a qualidade sempre foi um conceito em disputa. Por isso, Sarmiento (2012, p. 18) expõe a necessidade “de questionar o significado de uma educação de qualidade, o que vai muito além do que se mensura nas avaliações em larga escala, seja no âmbito nacional ou no internacional”, porque esse significado orienta as decisões no processo de formulação das políticas educacionais.

Cabe destacar que, em uma perspectiva investigativa oposta ao uso dos resultados das avaliações externas, a pesquisa⁴⁴ realizada por Paro (2007) partiu da premissa de que a emancipação é a finalidade precípua da educação para conceituar a educação de qualidade “como a atualização histórica do homem e condição imprescindível, embora não suficiente, para que ele, pela apropriação da cultura produzida historicamente, construa sua própria humanidade histórico-social” (PARO, 2007, p. 16). Essa investigação abrangeu as determinações da estrutura organizacional e didática da escola pública fundamental sobre a qualidade do ensino, a visão dos atores escolares sobre tais determinações e a discussão sobre as dimensões de uma (re) definição do efetivo papel sociopolítico da educação escolar. Os resultados obtidos mostraram que os objetivos que a escola pública fundamental tem conseguido realizar estão muito distantes dos ideais. Mais do que isso, evidenciaram que essa instituição tem se orientado por fins antagônicos aos que deveriam pautar uma educação de qualidade (PARO, 2007, p. 110 a 116).

Delineia-se uma conjuntura em que os métodos, até mesmo antagônicos, obtêm o mesmo resultado: a escola pública não tem conseguido oferecer um ensino de boa qualidade, preocupação intensificada após a consolidação dos dados sobre a universalização da oferta do ensino fundamental na década de 1990. Entre os estudos sobre a qualidade da oferta do ensino destacam-se as avaliações em larga escala. O cumprimento das determinações sobre as

⁴⁴ Pesquisa realizada entre 2000 e 2003.

avaliações mostrou “a realidade de um país que, em seu esforço para crescer economicamente e se desenvolver, esbarra na baixa qualidade da educação ministrada aos brasileiros” (SARMENTO, 2012, p. 10). Evidencia-se que garantir uma educação pública com bom padrão qualitativo contribui para o desenvolvimento da economia, mesmo não sendo esse o fim específico da educação escolar. Para além do contexto restritivo à garantia dos direitos promulgados em 1988, subjacente à Reforma Administrativa do Estado em 1995, há que se considerar o tipo de educação que, historicamente, tem sido oferecido nas escolas públicas brasileiras. Se houve avanços no sentido da ampliação do acesso à educação escolar, o mesmo não pode ser dito sobre a qualidade conforme preconizada na formulação da CRFB de 1988.

Vale considerar, sobre a educação de qualidade e o desenvolvimento econômico, a perspectiva de que a educação é condição necessária para se conceber e criar oportunidades para os indivíduos. Nessa perspectiva, o conceito “educação de qualidade” é usado para acentuar o compromisso construtivo de conhecimento. A “quantidade aponta para o horizonte da extensão” e a “qualidade aponta para a dimensão da intensidade⁴⁵” (DEMO, 1994, p. 18). Assim, “para a qualidade a quantidade é base e condição”, sendo necessário analisar, na qualidade da educação, o teor de “oportunidade” criado por esse processo, pois “oportunidade pode ser feita, alargada, potencializada e, também, destruída, apequenada” (IDEM, p.12). É nessa perspectiva da criação de oportunidades para o desenvolvimento humano que a educação é o termo utilizado para designar qualidade porque, situada na “base de formação do sujeito histórico, crítico e criativo”, torna-se a “estratégia mais decisiva de fazer oportunidade” (DEMO, 1994, p. 15). Sem consciência crítica, conhecimento e participação, não ocorre o desenvolvimento humano.

Ainda que a qualidade do ensino seja um termo polissêmico, quando se clarificam os objetivos específicos deste e as suas possibilidades emancipatórias, é possível pensá-la a partir das categorias de análise desses objetivos e possibilidades. Abordando a formação para a cidadania, Francisco de Oliveira (1999d) explicitou o que considera ser cidadania e sobre os meios para concretizá-la. Como mencionado anteriormente, Oliveira (1999d) conceitua a cidadania como um estado pleno de autonomia, a partir do qual o indivíduo é capaz de saber escolher, poder escolher e efetivar as suas escolhas. Nessa concepção há exigência de uma cidadania ativa no espaço público, pois o cidadão pleno é ativo e consciente dos seus direitos e deveres individuais e coletivos, podendo efetivar o pleno gozo dessa cidadania se mediado

⁴⁵ Está relacionada à profundidade, à perfeição, à participação e à criação (DEMO, 1994, p. 11).

pelo espaço público. Por isso, as instituições compõem a “armadura material dos direitos da cidadania”, que se efetiva em um trabalho permanente de criação e recriação das instituições, nas quais o cidadão exerce a sua autonomia.

Compreendemos que a qualidade da educação escolar está relacionada aos fatores extraescolares e intraescolares. Neste estudo, ainda que os fatores extraescolares não sejam desconsiderados, os fatores intraescolares são priorizados na análise em função da própria delimitação do objeto de pesquisa. Se convergirmos as reflexões anteriores para a síntese de Francisco de Oliveira (1999d), vemos a imensidão e relevância da tarefa e dos desafios da escola pública brasileira em contribuir com a formação de cidadãos que, ao exercerem a sua autonomia, possam indicar uma direção ética para o próprio Estado. A contínua democratização das instituições é um caminho para que se tornem “armadura material dos direitos de cidadania”. Já o trabalho de recriação das instituições para que exerçam esse papel demanda a existência de cidadãos ativos. Nas instituições escolares públicas a forma de gestão democrática do ensino pode induzir esse tipo de trabalho quando as práticas são criadas e recriadas, coletivamente e em acordo com as necessidades de aprendizagem dos alunos, abordagem que continua na próxima seção.

1.3 – Gestão democrática do ensino

O termo *gestão* está relacionado, no dicionário Houaiss (2003), à gerência, com a derivação do elo com a administração e, também, com a política. O aspecto político decorre da relação com o poder outorgado por mandato e com a negociação implícita à diplomacia, significando, o mandato, a assunção de dever ou encargo por alguém para representar um indivíduo, ou comunidade, quando associado à ideia de procuração, circunstância em que alguém assume uma incumbência específica (IDEM) de fazer algo para outrem. Logo, nesse caso, a administração é o meio pelo qual tal incumbência específica será alcançada.

A instituição da forma de gestão democrática inscreve-se em um contexto de fortalecimento da democracia, enquanto forma de governo no Brasil, na década de 1980. A democracia, como concebida na antiguidade, era direta, “significava o que a palavra designa

literalmente: o poder do *démos* ... o poder do povo, (...) não era aquele de eleger quem deveria decidir por eles, mas de decidir eles mesmos, ..." (BOBBIO, 2000, p.372). Eventualmente ocorria a eleição: a participação era a regra; a eleição, a exceção. Atualmente, ao contrário, a eleição é a regra, a democracia é representativa, mas complementada por importantes formas de participação (IDEM, p. 374). Aquele elemento do regime presente na democracia antiga como exceção assume, na democracia contemporânea, a função de atribuir legitimidade ao poder (COMPARATO, 1987, p.21 a 28). Importa ressaltar que o componente fundamental da aspiração democrática e pressuposto da democracia antiga, a participação, inscreve-se na democracia contemporânea como exigência, por agregar qualidade à representação dos interesses sociais nos processos públicos.

A gestão democrática, então, pode ser compreendida como a circunstância administrativa dos atos e fatos em uma instituição, quando realizada por um indivíduo, ou mais de um, a partir da sua escolha para representar os interesses dos membros dessa instituição, devendo possuir mecanismos para a participação ativa e propositiva de seus membros, ou da comunidade, para que essa representação tenha qualidade democrática e, portanto, legitimidade.

A gestão democrática do ensino público considerada, como exposto anteriormente, um dos aspectos da garantia do padrão de qualidade do ensino, é elemento de análise fundamental neste estudo também por ser essa a forma de gestão estatuída na CRFB de 1988 e estar relacionada, de forma direta e indireta, aos objetivos propostos no PDE Escola e no PME para a melhoria da qualidade do ensino.

Essa forma de gestão foi estabelecida pela CFRB de 1988, como princípio geral sob o qual o ensino deve ser ministrado nas escolas públicas, em consequência das reivindicações dos movimentos democráticos constituídos no período que antecedeu a formulação dessa Carta, conforme já mencionado anteriormente. No período que antecedeu à redemocratização do Estado, "também na estrutura da escola brasileira havia a centralização do poder e da autoridade, o que tornava o diretor o único responsável pelas decisões" (PARO, 1992, p. 43). No entanto, conforme demonstrado por Bobbio (1987, p. 101 a 112), "num Estado democrático a esfera do poder coletivo deve ser ampliada ao máximo possível", aspecto subjacente à reivindicação dos movimentos em defesa da escola pública por esse "regime normativo e político descentralizado, que aumenta o número de atores políticos no processo

decisório, por isso requer a participação e supõe a abertura, na escola, de novos espaços públicos para as deliberações e decisões” (CURY, 2002, p. 170).

Nessa perspectiva, o estatuto da gestão democrática do ensino nas escolas públicas trouxe a possibilidade de romper com o contexto anterior à Carta de 1988, em que o conceito de administração científica e as normas externas orientavam as ações no interior das escolas. Se a “escola que foi considerada no passado como local de execução das decisões tomadas fora dela, passou a ser considerada entidade privilegiada para tornar realidade as políticas educacionais, ou para tornar realidade as pretendidas mudanças na educação” (TEIXEIRA, 2003, p. 178), pelo aspecto democrático que deveria assumir a gestão, torna-se a instituição da qual se espera a criação e recriação das suas práticas, no espaço de fruição dos interesses coletivos, ou seja, em uma espécie de esfera pública (ARENDRT, 2004) criada pela comunidade escolar.

Em função desse acontecimento, após a aprovação da CRFB de 1988, houve a introdução, gradual, de novos partícipes na gestão do ensino público. Tal fato ocorreu *vis a vis* ao aprofundamento do fenômeno detalhado por Oliveira (2007a), Algebaile (2009) e outros autores, que no diz respeito à inclusão gradual de parcelas da população que antes da década de 1980 estavam excluídas da educação escolar.

No período de 1975 a 2002, a matrícula total no ensino fundamental no país cresceu 71,5%, passando de 19,5 milhões para 33,5 milhões, tendo atingido a marca máxima de 36 milhões de matriculados em 1999. Segundo o IBGE, em 1975, a população de 7 a 14 anos era de 21,7 milhões e, em 2003, de 28,3 milhões. A população desta faixa etária cresceu 24,4%, aproximadamente um terço do crescimento do atendimento escolar. Isso indica que houve uma maior absorção das crianças e adolescentes nessa etapa da educação básica. Os dados do MEC/INEP revelam, também, uma TMB de 130%, em 2002, e uma TML de 97%. Estes números evidenciam que, nessas últimas três décadas, praticamente universalizou-se o atendimento de toda a população no ensino fundamental. Além disso, durante a década de 1990, foi reincorporada parcela substantiva de alunos anteriormente excluídos ou que não haviam, ainda, ingressado no sistema escolar (OLIVEIRA, 2007a).

Pode-se dizer que houve a complexificação do atendimento educacional, não só pelo aumento do público da escola pública, mas também pela diversidade cultural tanto dos alunos como dos novos profissionais da educação, que passaram a atuar nesse contexto de ampliação da oferta do ensino. Seguindo a perspectiva normativa, cabe destacar que a regulamentação do princípio da gestão democrática do ensino público ocorreu somente com a aprovação da LDBEN de 1996. Em que pesem as mudanças no significado da participação desde o final da década de 1980 (NOGUEIRA, 2003 e DAGNINO, 2004), foi estabelecido, nessa LDBEN,

que os sistemas de ensino definissem as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, em conformidade com as suas peculiaridades e sob o mesmo princípio basilar do regime político democrático: a participação. Assim, o artigo 14 da LDBEN de 1996 estabeleceu como forma de concretização da gestão democrática: 1) participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e 2) participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A tônica na participação das comunidades locais nos conselhos e da comunidade escolar na elaboração do projeto educacional se inscreve no mesmo contexto de formulação das políticas educacionais que, na década de 1990, trouxeram para as escolas os desafios decorrentes da *intensificação da dinâmica legislativa* (DRAIBE, 1997, p.3 a 9) e um “...intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais”, mas também “as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais...” (ARRETCHE, 2003 p. 1- 2). Esses processos, junto do aumento da demanda e oferta potencial de vagas no ensino fundamental (OLIVEIRA, 2007a), acentuaram a dinâmica da mudança no interior das escolas e os desafios presentes na relação entre o direito conquistado e a sua efetividade.

Nesse contexto de intensificação da formulação de políticas e de diversificação e aumento do público que frequenta a escola pública, ganha relevância a consolidação da proposta educacional de cada uma dessas instituições. Em acordo com Pereira (2008, p. 337-358), entende-se que o Projeto Político Pedagógico (PPP) constitui o principal espaço de autonomia das escolas, porque é o centro das suas definições políticas. Esse projeto tem, em princípio, uma dimensão ampla quando objetiva a transformação dessa instituição em um espaço representativo dos interesses da coletividade, buscando formar cidadãos capazes de compreender criticamente a sociedade, aptos a assumir os desafios do mundo do trabalho e preparados para enfrentar lucidamente o mundo competitivo e excludente em que estamos inseridos. Mas também tem uma dimensão específica, quando se torna referência para as decisões administrativas e para o planejamento, sem os quais essa organização institucional não tem uma orientação definida e o trabalho se dissolve, ou fragmenta, não alcançando o fim específico da educação escolar.

Confirmando o valor do processo de construção coletiva do PPP nas escolas, Ilma Passos Veiga (2003, p.274) considera que a qualidade desse projeto está relacionada ao modo

de sua construção, no qual se configuram a particularidade e a singularidade da instituição escolar. Nessa perspectiva,

o projeto é um meio de engajamento coletivo para integrar ações dispersas, criar sinergias no sentido de buscar soluções alternativas para diferentes momentos do trabalho pedagógico-administrativo, desenvolver o sentimento de pertença, mobilizar os protagonistas para a explicitação de objetivos comuns definindo o norte das ações a serem desencadeadas, fortalecer a construção de uma coerência comum, mas indispensável para que a ação coletiva produza seus efeitos (VEIGA, 2003, p. 275).

Dada a importância do PPP para o fortalecimento da escola, como instituição, no contexto de adesão e implementação das políticas propostas pelo Ministério da Educação e pelos sistemas de ensino locais, o PPP deve, no mínimo, ser tomado como referência para orientar todas as decisões e ações nessas instituições, aspecto estreitamente relacionado ao desenvolvimento das ações inerentes aos programas do PDE, como veremos posteriormente na análise dessa política e dos dados das escolas participantes desta pesquisa.

Entretanto, assim como Fonseca e Oliveira (2003) perceberam as fragilidades da gestão escolar na construção da proposta educacional coletiva, ou seja, do PPP, Vieira e Vidal (2010) destacaram a dificuldade dos gestores em identificar e definir os resultados das suas escolas no “amplo espectro das dimensões da gestão escolar”, o que mostra a negligência deles sobre os aspectos negativos e sobre os fatores que levaram a esses resultados. Vieira e Vidal (2010) concluíram que, para que estas obtenham sucesso é necessário que os esforços sejam centrados na aprendizagem dos alunos. Dessa forma, é preciso retirar da escola a sobrecarga de “missões” sociais, além de ter, toda a equipe, a atenção centralizada nessa aprendizagem. Então, o planejamento educacional precisa ser direcionado nesse sentido, devendo ser construídas estratégias para superar os desafios que impedem centralizar a atenção de toda a equipe escolar na aprendizagem dos alunos.

Tanto as decisões sobre os rumos do ensino no interior das escolas como a execução das propostas construídas pelos profissionais da educação dependem da ação dos profissionais envolvidos, pois *a atividade humana é que produz o mundo em que vivemos e, nele, o corpo político* (ARENDR, 2004, p.191). Podemos pensar que nenhuma ação humana é neutra e que, sem conhecer as intenções dos indivíduos, vemos somente os efeitos das suas atividades no mundo. Por isso é que entendemos ser o nível de democratização nas instituições educacionais relacionado à responsabilização dos sujeitos educacionais, tanto no que se refere à extensão como à intensidade da participação nos processos inerentes à educação escolar.

Cabe explicitar que a responsabilização, aqui, diz respeito tanto ao comprometimento e à ética quanto à capacidade de responder pela atividade protagonizada.

No que diz respeito à gestão escolar democrática essa extensão se refere às quantidades de fatos administrativos levados à deliberação coletiva e de pessoas envolvidas nos processos decisórios implícitos à administração na escola. Nesse sentido, a administração, entendida como “a utilização racional dos recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2003, p. 18 e p. 78), vincula a ação a uma direção para o alcance dos fins específicos de uma determinada comunidade escolar. A intensidade relaciona-se à atuação consciente e propositiva e aos esforços realizados para o alcance daquela finalidade da educação escolar, qual seja, a emancipação dos sujeitos a partir da aprendizagem dos conhecimentos historicamente construídos pela humanidade. Além disso, reconhecemos que os procedimentos a serem realizados na escola para a consecução desse fim específico ocorrem também em acordo com as mudanças sociais, uma vez que a escola está em processo de construção e reconstrução permanentes (TEIXEIRA, 2003, p.179). Logo, a dinâmica que perpassa as práticas escolares estão imbricadas em processos sociais que influenciam, sobremaneira, as práticas de sua gestão, não podendo a lei determinar, por si só, a intensidade e a extensão da participação, elemento fundamental de uma gestão democrática e extremamente ligado à cultura da comunidade escolar. Contudo, pode a lei determinar os níveis de responsabilidade que os indivíduos assumem e pelos quais devem responder, quando atuantes em instituições públicas.

Ante essas determinações, importa lembrar que a gestão democrática pressupõe a construção coletiva e a partilha do poder, contexto em que Paro (1995, 1996, 2003, 2007, 2008) evidencia o valor da prática democrática como prática humana, que tem como efeito o reconhecimento do valor das práticas coletivas nas relações estabelecidas dentro da escola e entre a escola e a comunidade. Por isso, dependendo da direção dada a essas relações, elas podem constituir uma forma eficaz de proteção aos direitos educacionais estatuídos, pois a maneira como a gestão escolar organiza os processos para o enfrentamento dos desafios presentes no cotidiano influencia, substantivamente, o modo como os discentes, os docentes e demais funcionários permanecem na escola, podendo avançar ou não no sentido da melhoria do ensino.

Para além das definições anteriores e consciente dos usos que foram feitos do termo “gestão” na década de 1990, Nogueira (2003) também entende que a gestão democrática do

ensino envolve a realização de procedimentos administrativos que, atualmente, não se confundem com a administração escolar nos moldes do período que antecedeu à década de 1980. Apesar da necessidade de uma participação ampla da comunidade escolar na definição das propostas e dos procedimentos relacionados às ações pedagógicas, administrativas e financeiras inerentes à atividade da gestão escolar, tal ação exige a responsabilização dos sujeitos educacionais no sentido da capacidade de responder pela instituição escolar, ou seja, sobre as decisões tomadas nela. A gestão democrática amplia a participação, mas delimita a responsabilização pelos processos escolares uma vez que, na escola, é o diretor o responsável último pelas decisões tomadas. O modelo organizacional delimita quem são os atores educacionais envolvidos diretamente nos processos decisórios. Nesse sentido, no que se refere à melhoria da qualidade do ensino, é necessário um esforço maior de todos os atores sociais e políticos envolvidos nesse processo para o deslocamento do interesse particular para o coletivo.

Esse deslocamento exige um esforço maior se, como Arendt (2004, p. 192), entendermos o discurso como elemento basilar para a ação humana. Tal dimensão é fundamental nessa perspectiva democrática, pois o discurso é essencial para a construção das propostas nas escolas, o que exige a criação de espaços adequados para a formulação de consensos e para as escolhas próprias do sistema de representação. A adequação de espaços para as práticas democráticas requer dos sujeitos o entendimento de que, pelo discurso, pode-se expressar o pensamento sobre as demandas e as soluções concretas. Também nesse sentido, a esfera pública (IDEM, p.67 a 69), entendida como mundo comum, pode ser espaço de interlocução adequado à excelência da atividade humana, pois, somente em face da publicidade, a realidade do mundo pode se manifestar fidedignamente. O fim desse mundo se dá quando visto somente sob um aspecto e uma perspectiva.

Ampliando o escopo da participação para a comunidade local, onde se inscrevem as escolas, é possível pensar que a dependência e a integração entre a escola e a comunidade ocorrem, exatamente, quando se busca a excelência da atividade educacional. No pensamento arendtiano, para uma atividade tornar-se excelente, é necessário o espaço adequado para o seu exercício. Por isso, nem mesmo o desenvolvimento e a educação substituem o valor da esfera pública: nesta, o mundo é compartilhado por todos; nele, os valores. Logo, nem o desenvolvimento de técnicas gerenciais ou de instrumentos informacionais substituem o espaço de interlocução para a construção coletiva de uma direção ética e política para a ação

nas instituições escolares. Ao contrário, a existência desse espaço possibilita a adequação das técnicas e instrumentos às realidades educacionais.

Passando de dentro desse processo de construção de espaços adequados à deliberação e construção coletiva do conhecimento dentro das escolas para a reflexão sobre a relação entre o Estado, a sociedade e a educação, Nogueira (2002, p.17) mostrou que, atualmente temos, de um lado, uma sociedade informatizada que se anuncia como “sociedade inteligente” e que “sancionou a educação como chave do futuro e plataforma para uma efetiva reforma cultural”.

De outro lado,

a escola que temos expressa muito mais o passado que deploramos do que o presente que nos desafia, porque a escola que temos não parece reunir condições de enfrentar esta época de transição e ruptura, de paradoxos e incertezas. Criticamos a escola que temos porque enxergamos nela o resultado vivo de políticas casuísticas, praticadas nos últimos anos, tendo como norte a ideia do “ajuste” e da reforma administrativa. Criticamos a escola existente porque a vemos como o resultado vivo da incapacidade social de se interessar ativamente pela escola, defendê-la e brigar por ela. Estamos cansados da escola que temos porque a escola é hoje um espaço de confusões e expectativas mal dimensionadas, seja por parte de professores e alunos (que já não parecem mais falar a mesma língua ou respeitar o mesmo “pacto”), seja por parte dos pais e famílias que esperam tudo da escola, até mesmo uma oferta de “disciplina” e “educação” que deveria ocorrer na própria dinâmica familiar (NOGUEIRA 2002, p.18).

Também por tudo isso, a gestão democrática é espaço de convergência de discursos diversos e conflituosos. Ao mesmo tempo em que há propostas de políticas que apontam para o futuro, há dificuldades em efetivá-las porque a tradição escolar e comunitária ainda aponta para as relações de dependência predominantes no passado. Por isso, há dificuldade de atuar como “líderes que mobilizam recursos humanos, políticos e ideológicos para uma transformação substantiva”. Ao contrário, o apelo tecnicista leva os atores educacionais à rotina administrativa, buscando “otimizar o ensino”, tendendo aos métodos de gestão desenvolvidos no mercado, também porque as pessoas acreditam não poder esperar muito mais coisas do Estado (NOGUEIRA 2002, p.18). Contudo, exatamente quando o Estado traz alternativas para os problemas enfrentados nas escolas, a partir de métodos de gestão desenvolvidos no mercado, é que há urgência da atuação dos líderes, como entendido por Nogueira, a fim de administrar os recursos para alcançar o fim específico da educação escolar.

Nesse contexto, há a necessidade de se realizar escolhas que contribuam para as mudanças no padrão de ensino que tem sido oferecido nas escolas públicas, tornando-se a gestão da escola um campo de desafios no sentido do que Gomes (2005, p. 282) considerou

ser um dos maiores desafios da história da educação: organizar uma escola que seja, ao mesmo tempo, de qualidade e democrática, isto é, que não ofereça aos pobres uma escolaridade pobre, mas que efetivamente consiga que os alunos, mesmo socialmente desprivilegiados, aprendam.

No entanto, pelo que mostraram Fonseca e Oliveira (2003 e 2004), Vieira e Vidal (2010), entre outros, as propostas educacionais das escolas não têm sido construídas, tampouco reconstruídas conforme regulamentado na LDBEN de 1996, nem mesmo em acordo com os princípios éticos decorrentes da autonomia escolar e docente, que influenciaram a formulação da CRFB de 1988. Ainda que não seja nosso objetivo pensar o acontecimento da gestão democrática no período que antecedeu ao PDE, os resultados de tais pesquisas mostram as dificuldades não somente dos gestores atuarem como líderes, conforme entendimento de Nogueira (2003). Como a escola exercia uma direção ética antes da adesão ao PDE Escola e ao Programa Mais Educação, se não havia uma participação significativa na construção da sua proposta educacional? Tais programas trouxeram reflexões a respeito dessa perspectiva de liderança e da necessidade da participação da comunidade escolar?

Por tudo isso, ainda que não responsável único, entendemos ser o diretor escolar aquele que, além de responder oficialmente pela condução dos processos educacionais no interior das escolas, deve conduzir processos formais e institucionais que levem à participação substantiva da comunidade escolar. Assim, cabe a ele criar oportunidades para que o planejamento participativo ocorra. Após essa etapa, deve organizar as condições necessárias para que a comunidade escolar atue no sentido de realização plena das ações planejadas, esse processo exige que o líder seja alguém disposto e capaz de vivenciar as práticas democráticas. Evidencia-se o imperativo de pensar o papel dos dirigentes educacionais no exercício da autonomia conquistada na escola e na sociedade, no contexto histórico e político em que estão inscritos, o que traz para a escola a necessidade de formulação de um planejamento que se direcione no sentido da superação das contradições sociais e, portanto, para a redução de suas desigualdades sociais, buscando não reproduzi-las dentro da escola.

Nessa direção, dando concretude à dialética gramscianiana, Nogueira (2002, p. 18) pratica o “pessimismo da inteligência e otimismo da vontade”⁴⁶ (GRAMSCI, 2006, p. 267).

⁴⁶ “É necessário criar homens sóbrios, pacientes, que não se desesperem diante dos piores horrores e não se exaltem em face de qualquer tolice. Pessimismo da inteligência, otimismo da vontade” (GRAMSCI, 2006, p.267).

Em uma perspectiva crítica e plena em esperança, Nogueira (IDEM) aprofunda as suas reflexões sobre o Estado e a escola pública e, colocando-se em meio aos tantos desafios que atravessam a realidade escolar, vislumbra um horizonte utópico: “Podemos criticar a escola existente, mas temos excelentes motivos para dedicar-lhe o melhor de nossos esforços, para convertê-la não só em nosso objeto de estudo e trabalho, mas numa causa ampla, generosa, democrática” (IBIDEM). Tal causa, ainda que dependa dos interesses dos indivíduos, só pode ser concretizada coletivamente. Constitui-se, então, a gestão democrática, um caminho, um espaço e modo de administrar privilegiados para a realização desses esforços. Obviamente, na instituição escolar, a extensão e a intensidade da participação nesse processo dependerão da cultura construída pelos sujeitos educacionais, ao longo do tempo, e que por isso mesmo dizem respeito à ação política.

1.3.1 – Cultura política na escola

A palavra cultura entrou no vocábulo político, significando a cultura de governo, a cultura de oposição, entre outros usos no campo semântico da política, como forma de ganhar legitimidade devido ao descrédito da palavra ideologia (CUCHE, 2002, p.206), estando também a cultura relacionada a essa mudança semântica, pois, quando os termos entram em uso, normalmente, é sinal de um deslocamento de interesse ou de abordagem (BURKE, 2008, p. 131). Em síntese, foi para apreender a dimensão cultural em política que surgiu a noção de cultura política (BURKE, 2008, p. 131; CUCHE, 2002, p. 207).

A cultura política na escola perpassa o cotidiano da gestão escolar, principalmente no que se refere aos processos deliberativos, sobre os quais destacamos a participação como elemento fundamental de análise. Os sujeitos de cada instituição têm um modo diverso de escolher, ou decidir, sobre os rumos dos processos educacionais. Esses processos têm as marcas das subjetividades implícitas às relações constituídas no interior de cada escola e que dizem respeito ao que Forquin (1993, p.10-14) reconheceu como a cultura da escola, aspecto que diferencia uma instituição escolar da outra, ainda que sob o tecido normativo mais amplo do Estado. Assim, mesmo que sob a orientação da regra estatuída, ocorre a pormenorização e

a adequação dos costumes da comunidade escolar através das regras criadas para cada instituição, que devem ser expressas no PPP e no Regimento Interno de cada uma.

A cultura política é uma face da cultura da escola e relaciona-se, diretamente, à gestão democrática. Também dessa apreensão da dimensão cultural em política podem-se pensar os fundamentos culturais da “democracia”. Dito de outro modo, sobre as bases culturais em que se organiza o “poder do povo” em cada tipo de comunidade, a partir dos seus costumes, tradições e singularidades, porque todo sistema político nasce atrelado a um sistema de valores e representações. Até mesmo em uma dimensão ampla, nota-se que a cultura de uma sociedade determina a sua estrutura política, mas não de forma estática. São as diversas subculturas políticas no interior de uma mesma sociedade que constituem a pluralidade de valores que orientam os comportamentos políticos (CUCHE, p.207-208), delineando as disputas de interesses.

Sendo a escola pública uma instituição, destaca-se a importância da criação dos espaços públicos para a participação coletiva. Como já mencionado, a esfera pública é o local ideal para as deliberações dos indivíduos, entendidos como sujeitos políticos, cuja inserção requer o espaço para a realização plena do sentido daquilo que entendemos como cidadania, da qual decorre um determinado tipo de envolvimento. Esse espaço público configura-se como arena de acolhimento e disputa dos interesses humanos, já que possibilita que a ação ocorra na presença do outro e com o outro. Em uma perspectiva de igualdade, há condições para tal participação. Isso requer, por consequência, que se constitua um tecido regular que oriente as relações e estabeleça as regras a partir dos preceitos democráticos, o que constitui uma cultura democrática, essencialmente exigente da ação participativa.

Tais espaços, dentro de uma instituição, constituem elementos fundamentais para o processo de participação efetiva. A qualidade democrática deles deveria garantir a qualidade da participação dos atores sociais. Entretanto, na realidade concreta, vemos os atores sociais penetrando e transitando nesses espaços com extrema dificuldade, sem reconhecê-los como espaços públicos.

Talvez a normatização das relações, estabelecidas para os usos e participação na vida pública, tenha um “quê” de distanciamento entre os indivíduos e o espaço público; seja cunhado pela linguagem, pela omissão das possibilidades ou até mesmo pelo interesse nesse afastamento. Tal fato também pode ocorrer nas escolas. Daí que, para que ocorra a

naturalização das relações de pertencimento da escola à comunidade e de participação substantiva em prol do que é público e ao qual o indivíduo se inclui. O envolvimento ativo deles iniciaria de “baixo”, ou seja, das mais simples inserções dos indivíduos na vida pública. Isso contribuiria para o desenvolvimento da ideia de pertencimento do sujeito a uma sociedade e às suas regras, além do sentimento de pertencimento dos indivíduos às relações do mundo compartilhado por todos. Decorreria disso a construção de uma cultura participativa a partir da apropriação simbólica dos espaços públicos, no caso em questão, desde a escola.

Nesse processo político, tanto o desenvolvimento dessa cultura de pertencimento dos indivíduos à esfera pública quanto o conteúdo de representação pública do Estado nos permitem pensar a possibilidade da indução de políticas emancipatórias como uma via dupla que, partindo do Estado, explicitam uma direção a ser tomada. Todavia, ao partir dessa inserção dos atores sociais nos processos de participação política, é possível que os sujeitos políticos elaborem projetos para novas políticas, contendo os interesses emergentes no interior das instituições. Podem, nesse processo, apontar para a (re) formulação de políticas, ou a adequação dos seus processos de implementação a uma direção mais representativa dos interesses de cada comunidade.

A efetivação dessa cultura política participativa e propositiva não prescinde de criar vias institucionais para a consolidação dos interesses mencionados. Dentro da escola, o Projeto Político Pedagógico (PPP) é a primeira instância de formalização da política educacional, podendo extrapolar os seus muros quando for necessário adequar os processos de implementação das políticas de Estado à cultura ou à realidade da comunidade educacional, no sentido mais abrangente e conforme conceituação de Teixeira (2010).

Tal formalização da política educacional na escola, explicitada no PPP, começa a ganhar um sentido político e democrático quando entendemos, como O’Donnell (1993, p.132), que a “democracia enquanto forma política efetiva sobre um dado território, está necessariamente conectada à cidadania, e esta só pode existir dentro da legalidade de um estado democrático (...) um Estado que é incapaz de impor sua legalidade sustenta uma democracia com cidadania de *baixa intensidade*”. Dado que consideramos ser a instituição escolar uma parte do Estado, nela a criação das normas internas está relacionada à cidadania em dois sentidos. O primeiro diz respeito à participação tanto como condição democrática quanto como substância qualitativa da cidadania, ambos os termos relacionados a sua

intensidade. O segundo sentido refere-se à construção coletiva das regras, *legalidade*, tanto no que diz respeito à regularidade do tecido normativo quanto a sua proteção, principalmente, por ser obra coletiva. É preciso proteger a participação substantiva, lúcida e consciente porque ela é condição para que os processos de deliberação tenham efeitos institucionais, podendo dar efetividade às pretendidas mudanças.

Com isso, podemos inferir que a participação é um elemento implícito à legalidade da gestão democrática na escola pública. Nesse panorama, a cultura do individualismo afigura-se como um empecilho à própria possibilidade de se pensar a democratização da escola. Dada a importância das instituições escolares na consolidação da democracia, como via de materialização dos valores democráticos e republicanos, a funcionalidade dos espaços institucionais constitui possível instrumento de apoio às práticas democráticas, no sentido de serem espaços que possibilitam a manifestação, busca do consenso e organização da direção a ser tomada pelas instituições.

Nessa mesma direção, O'Donnell (1988, p.47) considerou que os atores democráticos devem ir criando um rico tecido de instituições desse tipo para exercerem a mediação, não excludente nem disruptiva, dos interesses, identidades e conflitos. Essa tarefa de construção institucional representativa dos interesses emergentes é o fio central que leva a uma democracia consolidada. Sem ela, qualquer grau de democratização alcançado é precário.

No cenário atual, em que o debate acerca da qualidade do ensino público tanto se intensifica quanto nos desafia, as investigações sobre a gestão escolar também devem buscar responder às questões formuladas a partir dos processos culturais nascidos no contexto de atuação dos diretores escolares. Pensar em mudança no campo da gestão educacional implica pensar as objetivações que levarão ao desenvolvimento de processos que tenham aporte também no debate sobre a cultura, uma vez que esse debate pode contribuir com a construção de caminhos que se orientem pelo significado das ações e pelas manifestações simbólicas presentes nas relações entre os diretores escolares e as comunidades escolares a que pertencem.

1.3.2 – Cultura escolar

Uma vez explicitado o que se entende por cultura política na escola e o seu elo com a participação, portanto, com a gestão democrática, abordamos a cultura escolar no sentido específico daquilo que precisa ser contemplado no projeto educacional para que os conhecimentos construídos pela humanidade sejam aprendidos e ensinados de forma qualitativa nas escolas. Entendemos poder decorrer desse processo escolar a criação de oportunidades para os sujeitos educacionais tanto no que se refere à vida privada quanto à vida pública. Logo, a cultura escolar relaciona-se estreitamente ao currículo escolar e às práticas docentes, às aprendizagens e ao ensino, enfim, ao modo como professores e alunos criam e recriam conhecimentos na escola.

Tal compreensão parte do princípio de que tanto os conteúdos, ou conhecimentos construídos historicamente pela humanidade, ensinados nas escolas, como as concepções de ensino, o modo como as instituições se organizam, os professores ensinam e a comunidade constitui as suas vivências são objeto de transmissão deliberada da cultura ao longo da existência humana, regulada somente pela ordem simbólica de uma comunidade. Chauí (1995, p. 291-295) não deixa dúvidas sobre tal fato, quando estabelece a relação entre a educação em sentido amplo e o próprio momento da separação do humano-natureza como uma marca fundamental do surgimento da cultura. Um primeiro significado de cultura foi o aprimoramento da natureza humana. Somente a partir do século XVIII, houve outro entendimento, o termo cultura se tornou sinônimo de civilização. Em ambos os casos, há regras ou normas que operam como lei entre os homens e suas comunidades. Elas influenciam a vida dos indivíduos em suas comunidades e o modo como são criados os costumes, como eles são transmitidos para as outras gerações e como são fundadas as instituições sociais. Os humanos criam uma ordem de existência que não é simplesmente natural, é uma ordem simbólica (IDEM).

No que se refere especificamente à educação escolar e, nesse quadro de criação e transmissão da ordem simbólica, lembramos que, também, Forquin (1993, p.10-14) considerou existir entre a educação e a cultura uma relação orgânica, quer seja no sentido amplo da educação, ou no sentido da educação escolar. Para ele, “a cultura é o conteúdo substancial da educação, sua fonte e sua justificação última (...) a educação realiza a cultura

como memória viva, reativação incessante e sempre ameaçada, fio precário e promessa necessária da continuidade humana” (IDEM). As aprendizagens escolares são constituintes da cultura escolar para Forquin, por isso ele esclarece a constituição da cultura escolar e a diferença da cultura da escola, visto que

não deve ser confundida tampouco com o que se entende por “cultura escolar”, que se pode definir como o conjunto dos conteúdos cognitivos e simbólicos que, selecionados, organizados, normalizados, rotinizados, sob o efeito dos imperativos de didatização constituem habitualmente o objeto de uma transmissão deliberada no contexto das escolas (FORQUIN, 1993, p. 14).

Nota-se, no interior dessa distinção, que Forquin (1993) preocupa-se com a ligação entre a cultura e a educação, no sentido de que a educação deve transmitir conteúdos, ou saberes, construídos historicamente pela humanidade. É nesse sentido que o autor preocupa-se com a possibilidade do esquecimento desses saberes, tanto pela constituição de novos saberes quanto pela didatização, que reformula os conhecimentos como forma de mediação dos alunos. Estas são, para ele, questões afetas à cultura escolar, na qual o conceito de cultura aproxima-se do conceito de civilização, estando a cultura escolar relacionada, diretamente, ao currículo praticado nas escolas.

A preocupação em resguardar esse conjunto de saberes ganha relevância ante a reprodução dos conteúdos que, em função da própria subjetividade humana e diversidade cultural, sempre é feita a partir da interpretação e reinterpretação, além de ser organizada e reorganizada, em um contexto de intensa mudança e diversidade de todos os atores educacionais, também do governo e, portanto, da indução das políticas educacionais. Tal preocupação, nessa concepção de Forquin (1993), diz respeito à necessidade de construção do conhecimento a partir do que pode ser expresso por *paradigma* (KUHN, 2009) científico estabelecido, que deveria ser direito e dever de conhecimento por parte de todos os sujeitos educacionais que desejassem transmitir a cultura escolar, podendo, assim, os currículos e as práticas escolares não restringirem o acesso aos conhecimentos.

Tal *paradigma* diz respeito, neste estudo, simplesmente, a uma referência à existência de conhecimentos científicos consolidados, o que foi expresso em outros momentos por conhecimentos historicamente construídos pela humanidade. No que se refere aos processos de ensino, o fato de acreditarmos, no mínimo, ser possível haver complementaridade (LA TAYLLE; OLIVEIRA; DANTAS, 1992) entre as teorias de Vygotsky (FREITAS, 1998 e 2003; VIGOTSKI, 2003 e 2007), Piaget (LA TAYLLE; OLIVEIRA; DANTAS, 1992) e o

pensamento de Freire (1996, 2005, 2009, 2010)⁴⁷, obriga a considerarmos a existência de um ponto de partida para a evolução, ou melhoria, das práticas educacionais que podem levar à consciência sobre o *paradigma* de conhecimentos no qual a ciência de cada época opera os processos de sua própria evolução, aspecto muito caro por unir o ensino e a aprendizagem aos direitos dos homens aos conhecimentos. Tal crença une algo que ousamos denominar de *razão de Estado*, no sentido do desenvolvimento da sociedade em todas as dimensões, à proposição dos conteúdos a serem ensinados nas escolas, às bases sólidas de conhecimentos docentes sobre esses conteúdos. Dessa união pode haver a formulação de políticas que induzam processos favoráveis a essas perspectivas.

Tudo isso tem sido objeto de investigação e em perspectivas diversas. Os estudos sobre currículo têm sido aprofundados nas abordagens antropológicas, filosóficas, psicológicas, sociológicas, entre outras, compreendendo a incorporação dos conhecimentos da área educacional, principalmente, a partir da relação entre a teoria e a prática (LESSA, 2012; TEIXEIRA, 2003a, 2005, 2009). É nesse último campo de conhecimento que se situa o desafio de integrar cultura e conhecimento, na perspectiva já anunciada por Forquin. Tal aspecto tornou-se preocupação central no contexto da prática das ações do PME, que propõe a indução da educação em tempo integral e a conexão entre os conteúdos das disciplinas curriculares e as atividades socioeducativas. Tal aspecto, por todo o exposto, ressalta-nos como a alternativa que, pelo seu teor, já pode ser anunciada como a mais profícua desse programa, cujas análises acompanharão este estudo até o contexto da prática, no quarto capítulo.

No limite deste estudo, inicialmente, como já evidenciado, vinculamos o tema ao aspecto cultural, entendendo, como Cuche (1999, p. 9), que “a noção de cultura é necessária, de certa maneira, para pensar a unidade da humanidade na diversidade. Ela parece fornecer a resposta mais satisfatória à questão da diferença entre os povos”. Se, como mostrou Arendt (2004, p.31-51), a atividade humana produz o mundo em que vivemos, realizando-se na presença permanente do outro, em ação e discurso, ou seja, a partir do substrato das relações entre os homens e dos seus significados nas formas de comunicação das intencionalidades, o currículo na escola também é objeto de interpretação e, portanto, de subjetividade até mesmo na deliberação, ainda que proposto de forma coletiva.

⁴⁷ Citações que ilustram uma possibilidade, portanto, sem a pretensão de esgotamento de tema amplamente estudado.

Tal preocupação funda-se no fato de que o Programa Mais Educação propõe, como veremos de forma detalhada no terceiro capítulo, a indução da educação integral, por meio da ampliação do tempo do aluno na escola, como maneira de não somente melhorar a qualidade do ensino, mas também de saldar o débito já constituído desde o início do século XX (COELHO, 2009a, CAVALIERE, 2010) e oficializado no artigo 34 da LDBEN de 1996, que diz respeito à oferta da educação integral. De tal aspecto é que entendemos a chegada do PME nas escolas como uma exigência de esforço maior também ante a organização da cultura escolar, pois consta, entre os objetivos desse programa, a formulação da política nacional de educação básica em tempo integral. Tal esforço abarca as ações da gestão escolar e conflui no mesmo contexto de implementação do PDE Escola, atual PDE Interativo. Por isso, ainda que tal análise seja realizada posteriormente, foi preciso incluir essa pequena incursão para, talvez, antecipar as reflexões e, certamente, para justificar a opção por essa abordagem da cultura escolar.

Nesse contexto de implementação desses programas, ao pensar a gestão escolar e a organização da cultura escolar, é fundamental considerar que cultura tem, também, um papel social, como mostrado por Cevasco (2003, p.48), qual seja, a contribuição para um funcionamento igualitário do sistema econômico e político, vez que a cultura constitui um campo válido de lutas pela modificação dos significados e valores de uma determinação da organização social. Nesse sentido, a separação entre a cultura e a organização social, como um campo descolado da vida social, dificulta intervir nos rumos da sociedade. Com isso, reafirma-se a necessidade do conhecimento da cultura da comunidade na acepção mais ampliada (TEIXEIRA, 2010) para a construção das propostas educacionais nas instituições escolares.

A cultura escolar é organizada, sistematizada, didatizada não somente a partir dos conhecimentos científicos e das culturas das escolas e das comunidades, mas é influenciada pelo contexto mais amplo, o Estado. Emanam do poder público políticas e propostas construídas a partir dos ideários do governo, que chegam às escolas por meio dos institutos legais, em outras palavras, das políticas. Uma análise muito útil sobre as políticas educacionais e sua circulação foi realizada por Sacristán (1998). Ele considerou que políticas são textos, e, como tais, da sua produção e interpretação decorrem leituras diversas. Por isso, há necessidade de conhecer a gênese desses textos para entender o seu significado e valor, já que eles têm história e sujeitos. Além disso, o significado do texto é negociado na fase de

interpretação (coincide com a implementação da política), quando é importante a avaliação dos limites da prática. A legislação, entendida como texto, além de ser instrumento portador de consequência prática, é prescritiva no seu todo, existindo nas suas propostas um efeito simbólico: a formação de uma consciência pública que dá sentido e direção a uma esfera de relações e instituições sociais (SACRISTÁN, 1998, p.93).

Tal aspecto deve constituir-se preocupação atual, quando há tendência de que os preceitos legais sobre a educação integral sejam cumpridos a partir da oferta gradual, também pontual, de educação em tempo integral, sob iniciativa de governos estaduais, municipais e, também, da União. A LDBEN de 1996 estatuiu no seu artigo 34 que a jornada escolar no ensino fundamental deve incluir pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola. Para o ensino fundamental, especificamente, esse artigo estabeleceu que o ensino deva ser ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino. Ao instituir a Década da Educação, a LDBEN de 1996, no seu artigo 87, parágrafo quinto, reforçou esse estatuto na medida em que o incluiu em uma previsão de tempo para que ele fosse efetivado, além de determinar a conjugação de todos os esforços objetivando essa progressão nas redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de tempo integral, o que ficou condicionado à disponibilidade financeira.

Ainda que não seja nosso objetivo específico investigar o processo de implementação da educação integral no Brasil, é notório que, no âmbito do PDE, esse tipo de educação foi proposto, a partir da implementação das ações do Programa Mais Educação, como uma das formas de melhorar a qualidade do ensino. Pode-se dizer que, em 2007, após 11 anos da aprovação da LDBEN de 1996, houve a proposição de ação em âmbito nacional para o desenvolvimento das propostas de educação em tempo integral, inicialmente, nas escolas reconhecidas pelo IDEB abaixo da média nacional.

Posteriormente, o IDEB será analisado pormenorizadamente. Nesse espaço, enfatizamos o processo educativo que, mesmo multifacetado e construído de forma sócio-histórica, do qual resultam aprendizagens diversas, tem como objetivo garantir o padrão de qualidade do ensino, senão por uma concepção da ética do ensino e da aprendizagem, porque esse tipo de ensino é direito dos alunos e dever do Estado. Contudo, sobre esse aspecto, Cury (2010) chegou a afirmar que “o ministério deveria ser o responsável por garantir um currículo mínimo”, o que pode sinalizar que a escola pública não está oportunizando as aprendizagens

mínimas necessárias para que os indivíduos exerçam, plenamente, os seus direitos de cidadania.

Tal garantia é fundamental, como mencionamos no início desse capítulo, para a evolução do próprio direito e da qualidade do ensino. Por isso, a partir dos princípios de uma educação republicana e no que se refere especificamente à cultura escolar, à educação em direitos humanos e à educação para a democracia, Teixeira (2005, p. 145- 164) considera ser a democracia mais do que uma forma de governo: “um modo de vida” que se traduz por “...um conjunto de valores, que estão expressos na Declaração dos Direitos Humanos, e devem servir como guia não só do que queremos ser, mas de como pretendemos nos relacionar”, devendo, portanto, ser esse o objetivo de “todo o processo educacional desenvolvido pela sociedade que deseja ter uma vida democrática”. Daí que, se é uma tarefa de toda sociedade, torna-se tarefa pública, para a qual devem existir escolas aptas a fazê-lo.

Para que esses preceitos sejam vivenciados, o envolvimento dos participantes nesse processo, no cotidiano escolar, exige o convívio com as regras e valores, implícitas a determinada comunidade. Por isso, para Teixeira (2005, p.145), a educação em direitos humanos e, portanto, para a democracia, é “um processo que forma, na vivência, um indivíduo que em momento algum perde a noção de que é um cidadão”, objetivo fundamental de uma educação de qualidade, possivelmente, excelente elemento estruturante da cultura escolar.

Em um contexto investigativo em que a educação integral tem sido pensada, também, como um caminho para o ensino de qualidade (CAVALIERE, COELHO, MENEZES, MOLL, *et all*), a relação entre o nosso argumento sobre a educação de qualidade, essa concepção de Teixeira (2005) e a educação integral é a noção de cidadania, que não pode ser cunhada a partir de estudos escolares desconectados das práticas, mas, como expôs Teixeira, “forma, na vivência”. Para tal, há necessidade do desenvolvimento das práticas pedagógicas que contribuam para a concretização, no cotidiano escolar, daquilo que se aproxima muito do que entendemos, sem divergir de Coelho (2012, p. 75), por uma educação integral: aquela que contribui com a formação dos sujeitos históricos nas diversas dimensões da vida individual e em sociedade. Por isso, esse tipo de educação deve possibilitar condições adequadas para o acesso à aprendizagem crítica do conhecimento. Isso exige, entre outras necessidades sociais, que a escola tenha as condições materiais necessárias, que os professores tenham a formação

adequada e as condições apropriadas para a mediação intencional do conhecimento no interior das escolas.

Esse tipo de educação e esforço guarda uma relação profunda com a ética docente, visto que, conforme entendemos, a instituição escolar foi criada para oportunizar as aprendizagens escolares necessárias para que os alunos possam emancipar-se. Em consequência, as regras construídas a partir das concepções morais dos indivíduos, pertencentes a culturas diversas, pelas quais, como sujeito histórico, pode transitar e aprofundar o seu conhecimento, devem ser direcionadas no sentido de uma educação que não negue oportunidades. Por isso, é necessária a consolidação, no interior das escolas, de um projeto educacional que explicita o quê, como, para quê e para quem será realizado o ensino.

Ocorre que, assim como a educação para os direitos humanos e democracia não acontece por imposição, mas sim por escolhas orientadas pelos valores implícitos a essa maneira de educar, o que exige a construção de uma escola para esse tipo de educação (TEIXEIRA, 2005, p. 147), torna-se necessário construir os meios para alcançar os fins determinados. Para tal, deve haver políticas educacionais que induzam a melhoria do ensino e a educação em tempo integral, a partir da criação de processos de trabalho adequados às concepções que orientam esse tipo de escola e das culturas das comunidades às quais essa instituição pertence.

Reforçamos a ideia de que, para isso, é preciso criar estruturas e procedimentos democráticos não só no âmbito da gestão escolar, mas em todos os espaços e procedimentos da vida cotidiana na escola. Isso envolve todos aqueles que participam na instituição e tudo o que deve ser implementado nela, incluindo a participação nos processos decisórios e a construção de um currículo adequado a essa realidade. Em decorrência disso, esse tipo de escola demanda a criação de instâncias deliberativas sobre todas as questões escolares, por exemplo, as administrativas, as políticas e as pedagógicas, tornando a participação o eixo fundamental para determinar a possibilidade da existência desse tipo de instituição escolar. No que diz respeito aos educandos, essa possibilidade sinaliza para o aprendizado dos valores republicanos e democráticos no cotidiano, por serem eles também sujeitos ativos nesse processo e espaço, definido por Teixeira (2005, p.148) como espaço de exercício de autonomia na tomada de decisões, tornando a participação e autonomia dimensões da educação para a democracia.

O impacto dessa concepção para as políticas públicas em educação é a exigência radical de que a *escola assuma a sua função de formar para a democracia, explicitando em seus projetos essa opção* (TEIXEIRA, 2005), que deve orientar o planejamento para que o cotidiano da escola possa ser analisado e para que os obstáculos à mudança sejam superados no diálogo com as possibilidades de transformação encontradas na própria escola. Além disso, evidencia a necessidade de coerência entre o discurso e a realidade, o que torna a organização didático-pedagógica e a estrutura administrativa da escola partes de um todo coerente com os princípios e os procedimentos democráticos.

Em busca dessa coerência entre o discurso e a realidade, as questões que dizem respeito à implementação dos processos didático-pedagógicos ganham materialidade, quando perguntamos: o que precisamos fazer para implementar um ensino de boa qualidade? Então, como exposto anteriormente, sabemos que é necessário que a escola se oriente por um currículo que não negue aos alunos o ensino dos conteúdos que eles têm direito a conhecer, que é necessário que o professor conheça o conteúdo que está proposto no currículo, que o professor saiba tanto ensinar quanto reconhecer a forma como os seus alunos aprendem. Nesse panorama, a gestão da escola deve saber se organizar em torno dos processos pedagógicos e administrativos de modo a assumir, como figura central da instituição escolar, a elaboração coletiva de um currículo adequado às concepções de educação a que se aderiu, além da sua implementação, a partir de um planejamento político e pedagógico da escola, tema abordado na subseção seguinte a partir da relação entre a avaliação e o planejamento educacional.

1.3.3 – Avaliação e planejamento educacional

O diagnóstico da realidade é a primeira etapa de um planejamento. Para isso, são necessários dados específicos sobre o cenário educacional. Na realização de tal diagnóstico, atualmente, as avaliações em larga escala, ainda que sozinhas não sejam suficientes, podem contribuir com esse processo, porque podem mostrar indícios dos problemas de aprendizagem dos alunos, aspecto que toca as ações no âmbito do poder público no que se refere ao

planejamento das políticas educacionais e nas escolas o que diz respeito à ação dos professores e da gestão escolar. Esse último aspecto é abordado na subseção seguinte.

Em uma perspectiva ampla, observando o processo histórico em que houve o desenvolvimento dos sistemas de avaliação em larga escala, notamos que tal necessidade surgiu, também, em função da promulgação da CRFB de 1988, quando o poder público assumiu a obrigatoriedade de proteger o direito educacional promulgado. Apenas a partir da Lei nº 9.131, de 1995 e, posteriormente, da LDBEN de 1996, houve a vinculação formal entre a avaliação e a qualidade. De tal fato decorreu o estabelecimento das atribuições dos entes federativos e a centralização desses processos na esfera da União, que passou a coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação, 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, LDBEN, artigo 9). Assim, progressivamente, a União passou a ter acesso a todos os dados e as informações de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

Pelas determinações da LDBEN de 1996, houve a centralização da avaliação educacional na esfera da União, de tal fato decorreu o desenvolvimento dos sistemas de avaliação em larga escala. Nesse contexto, a partir de 1993, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi consolidado, havendo um contínuo aprimoramento desse sistema até chegar à construção, por meio dele, de um indicador de qualidade em 2006: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Em um olhar para o passado, é possível identificar, a partir da década de 1990, que, com a evolução dos sistemas de avaliação e a introdução da ideia de responsabilização no cenário de formulação das políticas educacionais, emergiram três gerações de avaliações em larga escala, que podem ser atreladas às políticas de responsabilização como forma de produzir consequências diferenciadas para a educação. A primeira geração, com caráter diagnóstico, não traz consequências institucionais diretas, mas a publicização dos seus resultados para usos nas instituições educacionais. As avaliações de segunda geração oferecem subsídios para as políticas de responsabilização branda, ou *low stakes*, porque essas políticas objetivam consequências a partir da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade. Tais consequências são consideradas simbólicas porque implicam o nível de envolvimento, comprometimento e atuação da comunidade escolar. Já as políticas de responsabilização forte, ou *high stakes*,

coincidem com a terceira geração das avaliações. Tais políticas objetivam alcançar a responsabilização pelos resultados dos alunos e das escolas por meio de recompensas para o alcance de metas propostas, processo orientado pelo estabelecimento de normas específicas que atrelam os processos avaliativos às consequências objetivas nos resultados do ensino (BONAMINO e SOUZA, 2012, p. 373 a 388).

A Prova Brasil, cujo resultado é uma das variáveis de cálculo do IDEB, é uma avaliação de segunda geração. Essa avaliação é subsídio para o PDE que, nessa perspectiva, é uma política de responsabilização branda, porque objetiva consequências na educação, a partir da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados de cada escola pelos pais e pela sociedade. Além disso, não prevê punição para as escolas que não alcançam as metas construídas para melhorar o IDEB nos biênios programados.

O planejamento da educação é atribuição da União, que deve elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, LDBEN, artigo 9). Contudo, a ideia de um plano para a educação nacional esteve presente desde a instalação da República no Brasil. Na segunda década do século XX, a educação, tendo sido percebida como um problema nacional, mobilizou o grupo de intelectuais, conhecido como Renovadores da Educação, que passou a atuar em favor da educação pública. Na década de 1930, a ideia de um Plano Nacional para a Educação constituiu campo de interesse do Movimento organizado pelos Renovadores da Educação, que fundaram, em 1928, a Associação Brasileira de Educação (ABE). Do aprofundamento das suas práticas, foi divulgado, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação, contendo os princípios para a reconstrução educacional pretendida. Nesse documento, houve a proposição da formulação de um plano para a educação nacional. Não só pela grande repercussão que o Manifesto alcançou, mas também pela participação propositiva dos membros da ABE no contexto de formulação da Constituição Brasileira de 1934 (ROCHA, 2000), o artigo 150 dessa Carta determinou a fixação do Plano Nacional de Educação, atribuindo ao Conselho Nacional de Educação a elaboração desse plano, que seria aprovado pelo Poder Legislativo.

Com exceção da Constituição Federal de 1937, a ideia de um Plano Nacional de Educação esteve presente em todas as Cartas e no contexto nacional, havendo a formulação do planejamento educacional, no âmbito do planejamento global do Estado. Na Constituição Federal de 1988, o artigo 214 estabeleceu que o Plano Nacional de Educação fosse promulgado por lei específica, de duração decenal.

A formulação do Plano Nacional de Educação de 2001 decorreu da aprovação da LDBEN de 1996, seguindo a determinação da Constituição de 1988. Esse plano foi estabelecido pela Lei nº 10.172 de 2001, que instituiu metas e objetivos claros, porque foi precedida de um bom diagnóstico da educação brasileira. Entretanto, a capacidade de implementação dessa lei foi comprometida porque a previsão dos recursos financeiros para a sua implementação foi vetada, conforme teor da Mensagem nº 9, de 09 de janeiro de 2001, da Presidência da República. Sem aporte financeiro adequado, como desenvolver com plenitude um Plano Nacional de Educação?

Terminada a vigência do PNE de 2001, o Projeto de Lei (PL) 8.035 foi proposto pelo Ministério da Educação à Presidência da República, em 03 de novembro de 2010, cumprindo a determinação da CRFB de 1988, artigo 214, que fixou o prazo decenal para a vigência dos Planos Nacionais de Educação. O então Ministro da Educação, Fernando Haddad, ao encaminhar o PL 8.035 ao Presidente da República, apresentou o PNE na Exposição de Motivos nº 033, de novembro de 2010, como “instrumento estruturante e de planejamento das ações governamentais”.

Em 17 de dezembro de 2013 foi aprovado pelo Senado Federal o substitutivo para o PL 8.035, tendo sido encaminhado para a Câmara dos Deputados em 31 de dezembro de 2013. Pelo texto inicial proposto para o novo PNE, identificamos que ele reforçou a metodologia de aplicação de recursos públicos em educação e que toma como referência uma proporção do produto interno bruto⁴⁸. Para isso, propõe que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos entes federativos sejam formulados de modo a assegurar as dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, as metas e as estratégias desse PNE.

De acordo com o Projeto de Lei 8.035, de 2010, artigo 11, o IDEB deverá ser utilizado para avaliar a qualidade do ensino. Entende-se que o IDEB será usado para o acompanhamento das metas propostas no PNE. Tratando-se de um Plano Nacional, há centralização desse processo, tornando-se necessário haver instrumentos adequados a esse acompanhamento na fase de execução. Assim, há necessidade de conhecimento da realidade para inferir sobre ela, não se desconsiderando que um indicador mostra apenas parte dela, em

⁴⁸ A Emenda Constitucional 59, de novembro de 2009, acrescentou o inciso VI ao artigo 214 da Constituição Federal de 1988, instituindo o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

um determinado momento. No prosseguimento desse estudo, a avaliação e o planejamento na escola ganham lugar central nas análises realizadas na subseção seguinte.

1.3.4 – Avaliação e planejamento nas escolas

Cabe aos municípios organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados (BRASIL, LDBEN, artigo 11) e aos estabelecimentos de ensino a elaboração e a execução da sua proposta pedagógica e o provimento dos meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento (BRASIL, LDBEN, artigo 12).

Evidencia-se que o ato de avaliar, por ser necessário ao diagnóstico do ensino para o planejamento da educação escolar, abrange as esferas do poder público, as instituições escolares e as práticas educacionais. De formas diversas, é necessário conhecer os efeitos das práticas escolares na aprendizagem dos alunos, para que o direito à educação seja garantido. A proximidade com a avaliação ou o diagnóstico dos alunos ocorre no exercício da função docente. Se as avaliações em larga escala fornecem indicadores generalizados e não podem mensurar o desenvolvimento cognitivo dos alunos, há avaliações realizadas no cotidiano escolar que podem contribuir com esse processo, visto que permitem considerar as culturas dos indivíduos e das instituições escolares. A LDBEN de 1996, em coerência com essa perspectiva, dispôs sobre a avaliação na escola, delegando-a aos professores que estão em contato direto com os alunos nas salas de aula.

Dessa forma, os docentes devem zelar pela aprendizagem dos alunos, estabelecer estratégias de recuperação para aqueles com maiores dificuldades nesse processo, participar integralmente dos períodos dedicados à avaliação e ao planejamento do ensino, bem como àqueles que devem ser direcionados ao desenvolvimento profissional. Além disso, devem participar da elaboração da proposta pedagógica das escolas, elaborar e cumprir plano de trabalho, em acordo com aquela proposta que ajudaram a construir (BRASIL, LDBEN, artigo 13). Entendemos que tais ações, ainda que já regulamentadas, ganham evidência com a proposição do PDE Escola e do PME, como veremos no capítulo terceiro, não somente porque as avaliações em larga escala mostraram o baixo rendimento dos alunos, mas porque

seria necessário desenvolver um elo entre as políticas educacionais e as práticas escolares. Assim, o diagnóstico realizado para a implementação dessas duas políticas vão ao encontro da ação que a LDBEN já havia regulamentado para a execução por parte dos docentes e das escolas, podendo contribuir com a melhoria do ensino ao cumprir os pressupostos legais já estatuídos desde 1996.

Uma justificativa para a dificuldade em cumprir esses pressupostos é que, após esse estabelecimento de atribuições na LDBEN de 1996, a ênfase no planejamento da educação escolar ocorreu, justamente, em um contexto em que convergiam para a escola os princípios da gestão democrática e da descentralização administrativa, pedagógica e financeira, ou seja, de intensificação do trabalho na escola (OLIVEIRA, 2002), o que impôs fragilidades quanto ao teor da participação pretendida desde a década de 1980.

Aprofundando nas práticas de gestão, dotadas de uma perspectiva política e com um fim específico de dar consequências ao modo de gestão democrática, percebemos que o planejamento, construído nessa perspectiva e modo de gestão, não se constitui apenas como uma ferramenta administrativa neutra, mas deve ser um campo de conflitos de interesses e, portanto, de disputas. Sem arestas a aparar, um planejamento jamais tenderá à perspectiva democrática, dada a impossibilidade de que todos pensem da mesma forma, a complexidade dos processos educacionais e dos indivíduos que dele participam como alunos e o fato de ser a participação o elemento fundamental da gestão democrática. Afirma-se, assim, a exigência da participação no planejamento educacional e, por isso, ser o planejamento participativo adequado à gestão democrática. Em tal processo ganha força a ideia de que o gestor escolar precisa saber atuar como dirigente, no sentido de imprimir uma direção ética e política para as decisões. Assim, são muito mais do que administradores.

Para além da necessidade de atuar mais como dirigentes do que como administradores, o grande desafio, para Nogueira (2002), é governar e dirigir a escola. Como exposto anteriormente, governar é o exercício do poder político por um determinado grupo de pessoas, do qual deriva a orientação política de uma determinada sociedade (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2010, 553). Dirigir, para Nogueira (2002, 2003), é uma ação relacionada à formação de uma hegemonia, entendida como a capacidade que um grupo tem de dirigir eticamente e compor um novo campo de liderança (NOGUEIRA 2003, p.3). Por essas definições, Nogueira não separa o ato de governar do ato de dirigir a escola. Constitui,

também, essa ação o desafio premente, porque, para isso, os atores escolares, no exercício do poder político, devem dar uma direção ética e estabelecer a nova liderança.

Entende-se que o arcabouço normativo da educação brasileira, estatuído desde a CRFB de 1988, não restringiu as possibilidades de que se constituísse uma liderança escolar. Nessa perspectiva, ao contrário, avançou em relação às legislações educacionais anteriores. Concordando com Nogueira sobre o desafio identificado por ele, lembramos que Fonseca e Oliveira (2002 e 2003) mostraram as dificuldades das escolas em estabelecerem esse campo de liderança, principalmente pela ausência de um Projeto Político e Pedagógico, construído de forma lúcida e consciente, como dito por Pereira (2008, p 337-358) e cujo valor se expressa mais pela sua construção, lúcida e consciente, do que pela sua existência material. É a realização desse projeto, pelo que representa a sua construção, que pode contribuir com a formação de uma direção e uma liderança escolar.

Todos os atores escolares estão envolvidos nesse governo da escola, uma vez que a gestão democrática é um dos princípios constitucionais que regem o ensino. Todos devem exercer o poder político de que estão imbuídos nesse grupo que governa a escola, não apenas pelo fato de serem educadores, mas também por exercerem uma função pública. Isso exige participar de forma ativa e propositiva. Encaminhar uma direção ou orientação ética é optar pelo tipo de educação e de poder que emanará da ação educacional e da instituição escolar. A dimensão ética está implícita no ato de educar, emergindo dela o que Nogueira considerou um novo campo de liderança, do que advêm as escolhas nas instituições escolares.

Contudo, entende-se que essa construção de uma direção ética e política não está restrita aos gestores. Na perspectiva democrática, considera-se fundamental a participação da comunidade escolar e da comunidade local na escola, podendo participar também da construção e execução do planejamento na medida em que houver interesse e condições adequadas para tal. Executar o planejado coletivamente é dar consequências às decisões coletivas, o que se relaciona à dimensão ética. Quanto maior o envolvimento e a participação, maiores as possibilidades de se alcançar os objetivos escolhidos.

Assim, a relação implícita entre o planejamento educacional e a gestão democrática é que, no planejamento participativo, os atores educacionais participam do processo de tomada das decisões e respondem pelas ações implementadas. Lembrando Ferreira (1979, p.15), para quem, inicialmente, “planejar é o contrário de improvisar”, ressaltamos a relevância dessa

pequena reflexão no contexto escolar, no qual nunca se deve fazer experiências sem antecipar a reflexão sobre os seus efeitos. Mais uma vez, as ações nas escolas atrelam-se à ética, considerada, neste trabalho, como aspecto fundante e determinante da autonomia, tema cujo estudo prossegue na subseção seguinte.

1.3.5 – Autonomia pedagógica e administrativa

A escolha de uma direção ética ganhou contornos relevantes a partir da centralidade política que a gestão escolar passou a exercer dentro do processo mais amplo de descentralização administrativa do Estado, a partir da segunda metade da década de 1990. A consolidação da descentralização administrativa e a institucionalização da autonomia escolar trouxeram possibilidades e desafios para a implementação de boas práticas pela gestão escolar. “A escola passou a ser pensada como lugar privilegiado para a implementação das políticas educacionais, tornando a gestão escolar o campo de finalização desse processo e, portanto, de decisão sobre os efeitos das políticas na escola” (TEIXEIRA, 2003, p.178).

A LDBEN de 1996 estabeleceu, no seu artigo 15, que os sistemas de ensino assegurassem às escolas públicas de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, observadas as normas do direito financeiro público. Tal autonomia era reivindicação das escolas no contexto centralizador que antecedeu à CRFB de 1988.

Após a aprovação da LDBEN de 1996 houve a necessidade de adequação dos sistemas de ensino municipais e estaduais às novas regras, assim como das escolas à descentralização das funções administrativas, aos procedimentos decorrentes do repasse dos recursos financeiros da União, bem como das relações entre os sistemas de ensino e as escolas, mediante as regras criadas para orientar a autonomia pedagógica no interior de um mesmo sistema de ensino.

Essa mudança veio ao encontro do que os profissionais da educação esperavam. As escolas passaram a ter autonomia pedagógica, podendo construir o seu projeto pedagógico.

Passaram a ter autonomia administrativa, sendo-lhes facultado organizar os processos de trabalho no interior de cada instituição, de acordo com as suas especificidades. Em consequência, passaram a receber recursos financeiros para custear a manutenção da instituição escolar. Todavia, os projetos educacionais (PPP) das escolas teriam que ser construídos a partir da participação de todos os profissionais da educação. Assim, ao abranger a comunidade escolar e a comunidade local, no exercício das funções inerentes a sua representação nos conselhos escolares, a participação foi alargada.

O conceito de autonomia relaciona-se ao que Barroso (1996, p. 17) denomina de autogoverno, na medida em que os atores sociais de uma instituição criam as suas regras e se orientam por elas. Entretanto, “a autonomia é um conceito relacional”, porque, como sujeitos, as ações sempre são exercidas “num contexto de interdependência e num sistema de relações”, tendo também “variações quanto a sua intensidade, pode-se ser mais ou menos autônomos em relação a determinadas ações”. Autonomia é, por isso, “uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências (...) de acordo com as suas próprias leis” (BARROSO, 1996, p. 17). Apesar de as escolas públicas serem autônomas para construir seus projetos educacionais e seu regulamento interno, são subordinadas às regras dos sistemas de ensino e à legislação federal.

Há uma relação entre esse conceito de autonomia e as normas estabelecidas pela LDBEN de 1996, no seu artigo 14, sobre a gestão democrática. É a participação o princípio fundamental da gestão democrática a partir do qual as escolas se autogovernam e orientam as suas dependências através de “suas próprias leis”. No caso específico da adesão e implementação de políticas externas, é a consolidação da autonomia escolar, construída em um processo de gestão democrática que torna hegemônica a proposta educacional da escola. Caso contrário, ocorre a implantação de políticas na escola, ou perda de oportunidades de gerir dependências a favor da escola pública.

A autonomia em Paulo Freire (1996) tem na ética o seu princípio fundamental, do qual decorre a possibilidade de as escolhas serem coerentes ou não, sendo coerentes as decisões tomadas em acordo com o grupo social ao qual o indivíduo pertence, o que pode levar à criação de normas adequadas às necessidades de cada um desses grupos. Nessa mesma direção conceitual, a autonomia escolar, para Azanha (1998, p. 11-21), só tem importância se significar autonomia da tarefa educativa:

A autonomia da escola numa sociedade que se pretenda democrática é, sobretudo, a possibilidade de ter uma compreensão própria das metas da tarefa educativa numa democracia. Sem essa possibilidade, não há como falar em ética do professor e em ética da escola, e sem isso, a autonomia deixa de ser uma condição de liberdade e pode até ser facilitadora da opressão. Sem liberdade de escolha, professores e escolas são simples executores de ordens e ficam despojados de uma responsabilidade ética pelo trabalho educativo. Nesse caso, professores e escolas seriam meros prestadores de serviços de ensino, de quem até se pode exigir e obter eficiência mas não que respondam eticamente pelos resultados de suas atividades.

A liberdade de escolha é derivada da consequência ética subjacente à autonomia, o que sugere que a autonomia escolar não se confunde com liberdade para a ação. Ao contrário disso, há limites para o exercício da autonomia escolar, com origem na ética. Uma implicação prática desses limites ocorre pela percepção da relação entre as escolas e os sistemas de ensino a que pertencem, no sentido de resguardar o direito dos indivíduos, tanto no que diz respeito ao conhecimento escolar quanto ao próprio acesso dos alunos às escolas e às atividades oferecidas por essa instituição.

Nesse contexto, o exercício e o fortalecimento da autonomia escolar é exigente do conhecimento sobre a gestão desse tipo de instituição, sobre as determinações legais e sobre o processo de construção do projeto educacional da escola⁴⁹, além do conhecimento da comunidade escolar e do funcionamento do sistema de ensino ao qual se vincula a instituição escolar. Assim, a autonomia escolar significa a existência de um espaço para a tomada consciente das decisões sobre aspectos relativos a essa instituição, em acordo com as regras construídas na escola e estabelecidas para o funcionamento dos sistemas de ensino. Isso constitui parte do processo democrático e exige a responsabilização administrativa e pedagógica pelas decisões tomadas.

1.3.6 – Autonomia financeira

A opção pela análise da autonomia financeira de forma separada da autonomia administrativa e pedagógica foi realizada em função da possibilidade do que já foi exposto no item anterior sobre ser a autonomia um conceito relacional. No caso das autonomias pedagógica e administrativa, ainda que sob o tecido normativo do Estado ou dos sistemas de

⁴⁹ Elaborar o projeto pedagógico é um exercício de autonomia (AZANHA, 1998, p.18).

ensino a que se vinculam as escolas, há maior flexibilidade na gestão das dependências, o que permite, inclusive, a preservação das culturas das escolas, sendo também o nível de autonomia determinado por essa cultura, porque a escola também é criadora, e recriadora, das suas próprias regras.

Já no que se refere à autonomia financeira, podemos diferenciá-la das autonomias pedagógica e administrativa por princípio normativo, a partir do pressuposto de que as escolas públicas não criam receitas próprias para a sua manutenção e custeio. Nesse aspecto, não há espaço para gerir dependências, pois as escolas públicas são dependentes do poder público no que se refere aos recursos financeiros. Neste item não aprofundaremos as análises sobre o financiamento nas escolas, pois esse tema está incluído nas abordagens do segundo capítulo, quando ganhará maior profundidade. Aqui, relacionamos o financiamento à autonomia da escola, evidenciando o processo gradual pelo qual as instituições públicas de ensino passaram a receber recursos financeiros, o que culmina na adesão das escolas aos Programas do PDE que destinam recursos, diretamente, a essas instituições.

O processo de descentralização financeira ocorreu desde 1995, com aprofundamento posterior à LDBEN de 1996. Pelo caminho da descentralização, desenvolvida na perspectiva da Reforma Administrativa do Estado, é que os recursos financeiros do poder público começaram a chegar, diretamente, às escolas. Assim, em decorrência dessa descentralização e sob a justificativa de exercer a função redistributiva e supletiva da União (CRFB, 1988, artigo, 211), além de desenvolver as propostas já desenhadas no contexto da Reforma Administrativa do Estado, foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Com isso, todas as escolas públicas passaram a receber recursos financeiros, diretamente da União, com base no número de alunos nelas matriculados.

O recebimento desses recursos financeiros traz mudanças para as escolas e para a gestão delas porque, em princípio, intensifica a necessidade de novas aprendizagens e os trabalhos. Além disso, traz a possibilidade de realização de ações que, sem tais recursos, não podiam ser realizadas anteriormente.

Além dos recursos financeiros recebidos por meio do PDDE, após a aprovação da LDBEN de 1996, as escolas públicas passaram a receber, dos sistemas a que se vinculam, apoio financeiro para a sua manutenção custeio. Então, as escolas que, no período anterior a 1995, não dispunham desses recursos passaram a recebê-los do PDDE e das Secretarias de

Educação Municipais ou Estaduais. Assim como ocorreu com o recebimento de recursos por meio do PDDE, também aqueles destinados pelos sistemas estaduais e municipais de ensino levaram para as escolas diferentes possibilidades, além da intensificação dos processos de trabalho.

Esse processo de mudança induzida pelo financiamento do ensino teve o seu aprofundamento na gestão das escolas públicas que fizeram adesão ao PDE Escola e ao Programa Mais Educação, desde 2007, quando as escolas que optaram por aderir a esses programas do PDE passaram a desenvolver novos processos para a realização das despesas com origem nesses novos recursos. Tal aprofundamento das mudanças tem origem e manifestações diversas. No contexto da gestão democrática é possível destacar que, se antes não havia um leque de opções no processo de decisão tanto sobre com o que realizar quanto sobre como gastar, a adesão a esses programas alterou, profundamente, esse processo decisório, trazendo à tona os princípios desse modo de gerir a escola e a necessidade de pensar novas bases para a autonomia escolar.

No que concerne ao exercício da autonomia escolar e aos recursos financeiros na escola, Paro (1997, p.109-110) considerou que a “autonomia [...] exige a descentralização efetiva de todos os recursos que podem ser geridos pela escola, exigindo desta a prestação de contas direta ao Estado e criando mecanismos institucionais que viabilizem a fiscalização, pelos usuários, da aplicação dos recursos disponíveis.” O PDE induziu a ampliação dessa destinação dos recursos para as escolas, por meio do PDE Escola e do PME. Essa descentralização foi acompanhada de objetivos, a serem alcançados por meio desses programas, que visam à melhoria da qualidade do ensino. É a partir da autonomia, entendida como exposto anteriormente, que as instituições educacionais podem dar uma direção ética e política à implementação desses programas.

Os programas PDE Escola e PME trazem a possibilidade de recebimento de recursos financeiros e materiais didático-pedagógicos que podem contribuir para a melhoria dos processos de ensino, em decorrência, para as aprendizagens dos alunos. Porém, tanto a adesão como a implementação deles devem ocorrer sob a base sólida de uma proposta educacional, construída sob a participação substantiva, conforme definido na LDBEN de 1996 e analisado anteriormente, sob pena de o PDE Escola orientar as ações, ocupando o lugar do projeto educacional da escola, como exposto por Fonseca e Oliveira (2003). Quanto ao PME, a falta

da autonomia, no sentido do autogoverno, inviabiliza a execução da proposta, como poderemos ver no terceiro capítulo.

Cabe ressaltar que, especialmente no que diz respeito à realização das despesas e o PPP, a escola deveria sempre orientar o processo decisório por esse projeto. Tanto as avaliações padronizadas do ensino público, como a própria realidade, têm evidenciado que as escolas públicas enfrentam muitas dificuldades em avançar no sentido da melhoria da qualidade do seu ensino. Entretanto, não só a vinculação formal entre o PPP e a realização das despesas na escola não existe, como a vinculação entre as concepções educacionais estabelecidas no PPP e as práticas desenvolvidas no interior das escolas não têm correspondência formal. O PPP permanece como um projeto que pode ou não se tornar realidade dentro do espaço de autonomia das escolas públicas. Nesse contexto, o que significa para a escola o estabelecimento de uma forma específica de planejamento e de instrumentos, que formalizam o compromisso de cumprimento das metas e ações planejadas, como condição para o recebimento dos recursos financeiros?

A chegada de recursos financeiros na escola, junto de políticas de planejamento e para a ampliação do tempo de permanência dos alunos nelas, desafia a pensar as condições em que a gestão escolar se organiza para a obtenção do fim específico da educação. A ideia de estabelecimento de vínculos entre a avaliação, o planejamento educacional, o financiamento da educação e o compromisso para a melhoria do ensino envolve a reflexão sobre os desafios enfrentados pela gestão escolar, dentro dos processos cristalizados na cultura de gestão das escolas públicas, da perspectiva de melhoria da qualidade do ensino público e da sua concretização. Mas envolve também uma reflexão sobre a possibilidade de ser o PDE um meio para alcançar os fins específicos da educação, dado que a política foi proposta em um contexto no qual não havia indução de políticas dessa natureza por parte do governo federal. Envolve, ainda, recursos públicos e responsabilidade de lhes dar consequências na direção escolhida pelas escolas.

Pode-se concluir que a gestão escolar e os processos de ensino e de aprendizagem são elementos fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino, na perspectiva do PDE Escola e do PME. No caso dessas duas políticas, pode-se inferir que, junto da ampliação da jornada escolar sob o princípio da educação integral, o financiamento da educação e a gestão escolar foram pensados como meios para a melhoria do padrão de qualidade ofertado nas escolas públicas. Os objetivos propostos nessas duas políticas do PDE desafiam a pensar o

lapso temporal entre o estabelecimento da política mais ampla do Estado brasileiro, em 1988, e essa proposição de ações para a melhoria da qualidade do ensino, em 2007, temática que será abordada e contextualizada no capítulo seguinte, no qual a descentralização será a referência condutora da análise das políticas de financiamento do ensino fundamental a partir da década de 1990.

CAPÍTULO II – DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA: DESCENTRALIZAÇÃO E A ATUAÇÃO DA UNIÃO NAS ESCOLAS DOS ENTES FEDERATIVOS SUBNACIONAIS

Ao concluir o primeiro capítulo, anunciamos a impossibilidade de entender a autonomia financeira das escolas do mesmo modo como percebemos as autonomias pedagógica e administrativa, uma vez que as escolas dependem dos órgãos públicos a que se vinculam para a sua manutenção e custeio, não sendo autônomas no que se refere à quantidade de recursos necessários para executar o seu planejamento. Por esse motivo, consideramos apropriado o aprofundamento do estudo sobre a descentralização dos recursos financeiros a partir dos órgãos públicos centrais para as escolas. Tal abordagem torna-se importante na medida em que as duas políticas estudadas neste trabalho têm o aporte financeiro e a regulamentação para a implementação centralizados no âmbito da União.

A descentralização que ora analisamos ganhou impulso desde o processo de formulação da CRFB de 1988 e conotação específica no que diz respeito ao financiamento da educação no contexto da Reforma Administrativa do Estado, quando a descentralização das funções administrativas passou a exigir o respectivo aporte financeiro para a manutenção e o custeio das despesas de competência das escolas. Tal processo foi complexificado, gradualmente, na medida em que, após a aprovação da LDBEN de 1996 as escolas públicas também passaram a receber apoio financeiro das redes de ensino a que se vinculam para fazer face à autonomia regulamentada no artigo 15 dessa LDBEN. Confluiu nesse mesmo contexto de gestão escolar, a partir da segunda metade da década de 1990, a ampliação do atendimento da demanda do ensino fundamental, desencadeado pela implementação do FUNDEF. Além disso, em alguns Estados das regiões norte, nordeste e centro-oeste, escolas públicas experimentaram também a implantação do Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE), vinculado ao Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA).

Em síntese, no que se refere aos sistemas de ensino de todo o Brasil, para que as escolas recebessem os recursos financeiros como aporte às despesas oriundas da descentralização, houve a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola em 1995 e, após a aprovação da LDBEN, as redes municipais e estaduais também criaram mecanismos para o repasse de verbas diretamente às suas escolas. As escolas municipais passaram a receber esse apoio para as despesas de manutenção e custeio da instituição e, após o FUNDEF, também

mais alunos, professores e outros profissionais da educação, no caso do ensino fundamental. A regulamentação da LDBEN, no mesmo mês em que o FUNDEF foi aprovado, trouxe mudanças no que se refere à institucionalização dos sistemas de avaliação em larga escala, porque, pela primeira vez, houve a vinculação entre a avaliação e a qualidade do ensino (Lei 9.394 de 1996, artigo 9, inciso VI).

Tal fato induziu a consolidação desses sistemas de avaliação em um mesmo contexto no qual foram propostos os parâmetros e as diretrizes curriculares para a educação nacional a partir de 1997. Tudo isso foi exposto para sintetizar a intensidade de forças que passaram a induzir mudanças na gestão da escola pública na década de 1990. Em que pese tal indução de mudanças nas instituições de ensino públicas, findada, a década de 1990 não foi capaz de garantir o padrão de qualidade subjacente ao contexto de formulação da CFRB de 1988, conforme já analisado no primeiro capítulo. Em tal período, foi iniciado o processo de implementação de políticas em função das demandas geradas pela CFRB de 1988 e em acordo com o contexto político, conformando perspectivas antagônicas em um único tecido normativo, mas também induzindo mudanças em uma dimensão universalista, do que decorreu a permanência de arestas fundamentais a serem acertadas.

A necessidade de melhorar a qualidade do ensino público passou a ocupar o centro do debate sobre as políticas educacionais, ganhando força, no início do século XXI, o processo do qual derivou a proposição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007. Como o PDDE foi utilizado como meio para o financiamento das ações propostas pelo PDE Escola e pelo Programa Mais Educação, que integram o PDE e são estudados neste trabalho, tal mecanismo de financiamento⁵⁰ para nosso estudo não somente pelo aspecto financeiro, mas também pela sua relação com os processos de descentralização, democratização da educação e de garantia da qualidade do ensino. Ambigualmente, desse mesmo processo, emerge a necessidade de pensar como, no seio das tendências descentralizadoras, uma gestão financeira tendenciosamente centralizada passou a demandar a difusão do modelo de gestão gerencialista como aquele capaz de induzir mudanças na gestão escolar e, assim, contribuir para melhorar a qualidade do ensino nas escolas públicas.

Por essa importância desse contexto de formulação das políticas educacionais na década de 1990, buscamos compreender as influências políticas, nacionais e internacionais,

⁵⁰ Uso da palavra matricial no sentido de ser esse mecanismo de financiamento uma matriz para a implementação do PDE Escola e do PME.

presentes na indução de mudanças por parte do Estado e da sociedade civil, priorizando as políticas de financiamento da educação, a descentralização, o cumprimento do dever do Estado ante os direitos educacionais promulgados na CRFB de 1988 e, também, o gerencialismo, como modelo priorizado para a ação no contexto da prática da gestão democrática que, em acordo com a CRFB de 1988, é um princípio geral sob o qual o ensino deve ser organizado.

Finalmente, analisamos, de forma pormenorizada, o processo sob o qual os recursos financeiros são destinados, diretamente, da União para as escolas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais. Apesar de considerarmos extremamente positivo o fato de a União atuar de forma mais ativa no que concerne ao apoio técnico e financeiro às escolas públicas vinculadas aos estados, aos municípios e ao distrito federal, essa ação traz à tona a sua problematização ante o federalismo como princípio constitutivo da república brasileira, uma vez que tal processo de descentralização financeira desconsidera a organização política e administrativa do território nacional, podendo trazer consequências no que se refere à própria organização e ao fortalecimento dos sistemas de ensino locais, aspecto fundamental a ser considerado em um estudo sobre a implementação de políticas educacionais no município.

2.1 - O contexto da formulação das políticas educacionais na década de 1990

Governar relaciona-se ao exercício do poder político por um determinado grupo de pessoas, do qual deriva a orientação política para uma determinada sociedade (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2010, 553). Por isso, as mudanças nos governos podem trazer mudanças nas orientações políticas já encaminhadas anteriormente. Já no primeiro capítulo deste trabalho, ao analisar o contexto que levou à formulação da CRFB de 1988, percebemos a relação entre a cidadania e a educação e a construção dessa orientação política. Naquele contexto, a existência de intensos debates sobre as teorias pedagógicas, ainda que se apoiassem em projetos históricos diferentes, “tinham em comum algum horizonte de luta pela transformação da sociedade e da escola ...” (FREITAS, 2004, p. 134). Essa perspectiva iluminava o caminho construído no seio dos movimentos sociais e, neles, as reflexões e ações

propositivas para a redemocratização do Brasil na década de 1980. Portanto, delineava a orientação política desejada pela sociedade civil para os governos que estavam por vir.

Paulatinamente a esses movimentos, a legitimação da direção preconizada no seio dos organismos internacionais começava a se consolidar no cenário político nacional, tendo como preocupação central uma reestruturação produtiva desde o âmbito internacional. Tal direção, na compreensão de Lima (2010, p.7), foi introduzida no campo educacional desde o final da década de 1970, quando eventos internacionais começaram a propor objetivos, projetos e programas para induzir avanços no campo educacional e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades sociais. A exemplificar essa fase, temos o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PROMEDLAC), assinado em 1979 pelos países da região, passando a ser chamado, posteriormente, de Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (PRELAC).

Como se pode ver, em uma mesma conjuntura convergiam, para o contexto de influência na formulação das políticas brasileiras, vetores internos e externos. Internamente, a pauta da democratização impulsionava as reflexões e a orientação sobre a política nacional. Da democratização, como tema central, derivavam os outros temas relacionados à educação brasileira. Das influências externas, iniciava-se o processo que mais tarde reverberou na formulação das políticas educacionais focalizadoras, de cunho assistencialista, atreladas ao objetivo de erradicação da pobreza *pari e passu* à proposição da racionalização dos gastos públicos.

Consolidando tais influências externas, nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil tornou-se signatário dos documentos resultantes de importantes eventos, financiados por organismos multilaterais. A ideia de induzir a educação para todos já era preconizada quando foram realizadas a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança em 1989; a Conferência Mundial sobre Educação para Todos em 1990; o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, também em 1990; o Encontro de Nova Delhi em 1993 e a Reunião de Kingston, na Jamaica, em 1996. A consolidação das influências externas ocorreu conforme o entendimento de Carreira e Pinto (2005, p.20) e também de Oliveira (2000), para quem o fato de o Brasil assumir os compromissos decorrentes desses eventos é evidência de que as políticas nacionais passaram a ser formuladas em acordo com as orientações decorrentes das perspectivas dos organismos internacionais.

No plano externo, há que se destacar que, a despeito dos significados o processo de implementação das políticas assume nas mais diversas culturas, inúmeras organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas, o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) relacionam a educação como a primeira área de interesse (MC NEELY, 1995). Segundo Mc Neely, o propósito dessas organizações, internacionalmente ativas, é facilitar o estabelecimento de uma ideologia homogênea, alcançando as práticas, através dos Estados. Por isso, Mc Neely considerou que, principalmente, aquelas organizações com membros potencialmente universais apoiaram a propagação de uma teoria padronizada do desenvolvimento.

Já no plano interno, ou seja, nacional, tomando como marco a Constituição Federal de 1988, é inevitável notar, na correlação de forças já estabelecidas desde a década de 1970, que tais influências externas também estavam subjacentes ao campo de disputa pelo direito positivo. Ainda que a formulação da CRFB de 1988 tenha reverberado, fortemente, a influência dos ideários nacionais, foi também marcada pelas perspectivas políticas presentes no cenário internacional, não somente pelo fato de que os organismos internacionais induzem a formulação de determinadas políticas sob o argumento de protagonizar mudanças para o desenvolvimento dos países (MC NEELY, 1995), mas também porque tais processos convergiam com os interesses *patrimonialistas* que, em acordo com Pinheiro (1991), eram também representados fortemente nesse contexto.

Em uma perspectiva republicana, ainda que o Estado acolha, também, os interesses particulares, o faz sob a hegemonia do interesse público. Assim, as deliberações democráticas e o fortalecimento de uma esfera pública, contribuem para que esse interesse público seja efetivado (OLIVEIRA, 2007). No final da década de 1980, as orientações genuinamente nacionais e as internacionais passaram pela arena de disputa entre os interesses republicanos e *patrimonialistas*. Como resultado, a agenda política dos anos de 1980 foi alterada, quando houve a proposição das reformas na década de 1990 já havia uma agenda hibridizada pelos interesses de patronagem, termo usado por Oliveira (2005) para tratar a forte influência dos interesses particulares na aprovação das proposições no âmbito do poder legislativo.

No período compreendido entre 1995 e 2003, o “poder legislativo” (...) não pertence ao parlamento, mas ao Poder Executivo” (OLIVEIRA, 2005, 183). O papel que deveria ser desempenhado pelo Poder Legislativo, na formulação das políticas educacionais, foi realizado

pelo Poder Executivo, envolvendo a distribuição de benefícios de patronagem. Com interesses particulares nas benesses públicas, os membros do “poder legislativo” (redação e destaque da autora) afastavam-se dos interesses regionais que deveriam representar (OLIVEIRA, 2005).

Note-se que o contexto de influências na formulação das políticas foi constituído pelo campo das lutas pela redemocratização, pelas orientações dos organismos internacionais e pelos interesses patrimonialistas em um curto espaço de tempo, como que a evitar que as perspectivas democratizantes fossem levadas a cabo. Tal fato tem uma explicação histórica. Ocorre que a tradição patrimonialista imprimiu marcas tão profundas na cultura brasileira que, mesmo as raras passagens pela democracia política nunca conseguiram estabelecer um Estado de Direito com instituições capazes de conter, dentro delas, o seu próprio aperfeiçoamento e a moldura de regulação das lutas das oligarquias regionais e dos movimentos sociais (TAVARES, 1999). Enfim, a década de 1990 mostrou a prevalência dos interesses *patrimonialistas* a hibridizar o tecido normativo formulado no final da década de 1980 aos novos interesses políticos presentes nos governos da década de 1990.

Dessa orientação, a ênfase recaiu sobre as políticas sociais, das quais derivaram as políticas assistencialistas, muitas delas implementadas diretamente nas escolas. De acordo com Campos (2003), as políticas de combate à pobreza formuladas na década de 1990, nessa perspectiva patrimonialista, passaram a focalizar a educação e, portanto, a escola, como *locus* da sua implementação. Com objetivos difusos, que extrapolam a educação escolar, o radicalismo na problematização da desigualdade social deslocou o foco de uma análise global do sistema para a ênfase no seguimento mais vulnerável da população, omitindo que a pobreza resulta de um processo e escondendo o retorno a uma visão mais retrógrada do social como remédio para as consequências mais escandalosas do econômico (CAMPOS, 2003, p. 183). Some-se a tal percepção a adesão às propostas das organizações internacionais, a propagação de uma teoria padronizada do desenvolvimento por elas, conforme mencionado anteriormente, a prevalência dos interesses patrimonialistas e teremos o contexto de influências no governo e na formulação das políticas educacionais na década de 1990, fundamental para a análise das políticas educacionais em vigor.

2.2 – A consolidação do contexto de influência na produção das políticas de financiamento da educação na década de 1990

Desde o início do governo presidido por Fernando Henrique Cardoso, esforços objetivaram a Reforma Administrativa do Estado (PEREIRA, 1997). Definiu-se uma nova agenda pública centrada na estabilização econômica, na reinserção internacional e na institucionalização da democracia. Como objetivos centrais, a Reforma Administrativa do Estado se orientava pela redefinição do papel do Estado e da sua organização. Tendo sido desenvolvida pelo *Ministério da Administração Federal, a Reforma do Estado* (MARE, 1995) teve impactos relevantes no âmbito das políticas educacionais. Nesse campo, a referência central para a proposição das mudanças foi a Lei da Reforma Educacional Inglesa de 1988, que introduziu um currículo nacional para o ensino obrigatório junto de um programa nacional de avaliação.

A introdução da Education Reform Act (ERA), em 1988, na Inglaterra, foi, segundo Levin e Fullan (2008, p. 289-290), um divisor de águas não só naquele país, mas internacionalmente. Para além do alinhamento do currículo a um programa de avaliação, a lógica subjacente às mudanças educacionais no Reino Unido tinha como fundamentos: a) a crença de que a competição, a partir do modelo no campo da economia, poderia ser aplicada às escolas para impulsionar melhores resultados para os estudantes; b) em decorrência dessa competição, o ranqueamento levaria à competição entre as escolas e c) a partir dessas referências, os pais poderiam ser capazes de escolher as escolas para seus filhos serem atendidos. Assim, para escolher, os pais e o público, exigiriam medidas de comparação do desempenho dos alunos e da qualidade da educação de todas as escolas, orientadas por um único currículo nacional (IDEM).

Contudo, Levin e Fullan (2008, p.290), ainda que reconhecendo a influência da ERA em outros países, consideram um erro achar que o mundo como um todo tem imitado amplamente as reformas do Reino Unido, porque muitos países, na época dessa reforma, ainda lutavam para oferecer educação básica elementar e secundária para todos os estudantes. Assim, estariam longe da situação de serem capazes de introduzir a lógica da concorrência. Tal lógica requer excesso de capacidade de atendimento não somente no que se refere às matrículas, mas também aos insumos necessários para a condução do cotidiano escolar, à

infraestrutura adequada nas escolas, à formação adequada dos professores e, entre outros fatores, o reconhecimento e a remuneração condizente com o trabalho dos profissionais que atuam na educação escolar.

Por isso, ainda que a ERA tenha influenciado a “Reforma Educacional” no Brasil, não é possível atribuir as consequências no ensino brasileiro ao padrão de reforma realizado na Inglaterra. No Brasil, na década de 1990, não havia as condições necessárias, como citado no primeiro capítulo, para elevar o ensino público à concorrência entre as escolas. Além dos desafios já mencionados para a universalização do ensino, não houve os avanços necessários em função da ênfase na estabilização econômica e na contenção da inflação em prejuízo da agenda social, principalmente, pelo que decorreu do enfoque racionalista desfavorável à hipótese do aumento do gasto social (OLIVEIRA, 2000). Efetivando essa perspectiva, o governo adotou políticas de ajuste econômico, que impuseram restrições às políticas sociais, subordinando a discussão sobre a qualidade do ensino à agenda das reformas educativas “com ênfase na transposição da lógica de mercado para a área social” (CARREIRA e PINTO, 2007, p.20). Nesse sentido, pode-se dizer que, sem aprovar no orçamento público os recursos financeiros necessários para dar consequências à proteção do direito educacional, o governo buscou formas de gerir as condições postas de modo a cumprir, ainda que minimamente, a agenda de direitos educacionais obrigatórios. A lógica administrativa como opera o mercado surge, então, como alternativa para o governo, na medida em que, no âmbito mercantil, a boa gestão é ponto nevrálgico para a obtenção de bons resultados. Quais eram os desafios a essa garantia e o que foi realizado na direção de protegê-la?

Embora houvesse no Brasil, no final da década de 1980, vagas no ensino fundamental para o atendimento potencial a toda a população na faixa etária regular para esse nível de ensino, cerca de 800 mil crianças, com idade para cursar esse nível de ensino, ainda estavam fora da escola. (...) podendo uma região ou estado ter poder de oferta maior do que a demanda e, em outros casos, a demanda ser maior do que a oferta (OLIVEIRA, 2007, p. 669). Esses dois aspectos constituíam, no final da década de 1980, os dois desafios para a universalização do ensino fundamental, já contraída como dever constitucional do poder público (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 2014)

Nesse mesmo quadro, as pesquisas já haviam mostrado o “fracasso escolar na década de 1980” (GATTI, 2009). Tal “fracasso” foi construído através de um processo histórico em que a ampliação do acesso à escola pública não foi acompanhada de uma ampliação correspondente de todas as dimensões que garantiam a existência da escola pública, no período que antecedeu o processo de urbanização no Brasil (ALGEBAILLE, 2009). Tal escola,

no início do século XX, era dualista (ROCHA, 2000), por isso excludente, sendo frequentada pela elite brasileira por oferecer uma educação de boa qualidade. Nesse processo histórico, a década de 1990 herdou, junto da necessidade de universalizar o acesso ao ensino obrigatório, o desafio de realizar ações para a mudança no quadro histórico do “fracasso escolar”. De modo diverso das Constituições anteriores, a CRFB de 1988 tornou compulsório para o Estado, no mínimo, universalizar o ensino fundamental e garantir o padrão de qualidade do ensino.

Detendo-nos, por ora, sobre as estratégias criadas na década de 1990 para a universalização do ensino fundamental, vale a pena recuperar a história da criação, na década de 1940, do mecanismo do Fundo para operar com o objetivo específico de expandir a oferta do ensino *primário* no Brasil, em um contexto em que a Constituição Federal de 1937, no seu artigo 130, havia determinado a sua obrigatoriedade e gratuidade. Com o traço de reserva financeira indisputável por outras demandas do orçamento público, a instituição do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP), em 1942, não só ampliou o atendimento da demanda de acesso ao *ensino primário*, como também contribuiu para que, por esse meio, tivesse início o que Paiva (1990, p 13) denominou de *pressão-intrassistêmica*, que equivale a dizer que a expansão do ensino *primário* gerou pressões sociais para a ampliação das oportunidades ao nível *secundário*.

Ainda que sem o objetivo de aprofundar na complexa análise dos mecanismos sob os quais operam os fundos públicos criados no âmbito do orçamento educacional, percebemos que a sua criação acompanhou os novos ciclos que levaram à culminação da *pressão-intrassistêmica* pela obrigatoriedade da educação básica, em 2009, e pela exigência da melhoria da qualidade do ensino público, conforme já analisado sob a perspectiva de evolução do direito educacional no primeiro capítulo.

Compreendendo ser a própria vinculação de recursos à educação, no artigo 212 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, um fundo, em um contexto de intensificação das disputas orçamentárias, consideramos somente o traço de reserva financeira indisputável do fundo para o prosseguimento deste estudo. Assim, a exemplo do FNEP, o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEF), ainda que abordado somente como meio para alcançar a universalização do ensino fundamental, dado o que foi estatuído como dever do Estado na CRFB de 1988, criou a *pressão intrassistêmica* por melhores condições no padrão de

redistribuição dos recursos financeiros por modalidade e nível de ensino, aumento do orçamento público destinado às despesas com a educação básica e, posteriormente, pela sua obrigatoriedade.

Não desconhecemos que o FUNDEF, aprovado em 1996, tivesse graves problemas. Um deles seria o mecanismo redistributivo como o seu principal traço equitativo, o que, segundo Oliveira (2000, p. 149), não promoveu a igualdade de oportunidades, ainda que tivesse minimizado as desigualdades dentro de um mesmo estado. Outro problema consistiu na indução da municipalização do ensino, sem a correspondente infraestrutura adequada à oferta do ensino fundamental, em conformidade com os princípios gerais sob os quais a educação deveria se organizar (BRASIL, CRFB de 1988, artigo 206). Contudo, foi a partir da instituição do FUNDEF que o dever do Estado de universalizar o ensino fundamental foi quase cumprido⁵¹. Esse fato foi a matriz da renovação da *pressão intrassistêmica* que levou ao texto aprovado, em 2006, para o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que trouxe recursos financeiros novos⁵² e introduziu a lógica de diferenciação do gasto por aluno aos respectivos níveis e modalidades de ensino, abrangendo toda a educação básica. Tendo sido criado o FUNDEB, o próximo passo seria a obrigatoriedade nos níveis de ensino incluídos nessa política de financiamento, o que foi realizado após a aprovação da Emenda Constitucional 59 de 2009 que tornou obrigatória a educação básica, abrangendo os alunos de 4 a 17 anos.

Enfim, na década de 1990, a universalização do ensino fundamental, induzida pelo arranjo do FUNDEF, ficou devendo a criação de processos que levassem a qualidade para o ensino e a aprendizagem nas escolas. Pode-se dizer que a universalização do ensino se fez sem o correspondente esforço em formular políticas que respondessem à ampliação qualitativa, pois, como veremos, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) não é suficiente para tal. A qualidade se torna a tônica das políticas educacionais no início do século XXI, entre elas o Plano de Desenvolvimento da Educação, em 2007, que trouxe ações diretamente da esfera da União para o interior das escolas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais. A partir da ideia de descentralização, a União passou a intervir diretamente nos sistemas de ensino desses entes federativos, gradualmente, iniciando pelo

⁵¹ Reguardando o devido cuidado com essa informação e o respeito com os alunos que, por motivos diversos, ainda não estão incluídos na educação escolar e desejam essa inclusão, esclarecemos que nos referimos à capacidade de atendimento a todos os alunos com idade para frequentar o ensino fundamental, em acordo com os estudos de Oliveira (2007a).

⁵² Lei número 11.494, de 20 de junho de 2007, artigo VII.

PDDE, em 1995, quando a descentralização financeira e administrativa foi usada como argumento para desenvolver a estratégia do repasse direto de recursos financeiros do FNDE para as escolas, por meio do PDDE. O ápice dessa intervenção ocorreu com a proposição do PDE em 2007.

2.3 – Descentralização e cumprimento do dever do Estado no contexto da prática

A descentralização a que nos referimos no item anterior, no que diz respeito ao financiamento e ao estabelecimento de normas gerais para a educação, tem, em princípio, a União como referência central. Logo, há três níveis de poder e, também, de tensões entre a centralização e a descentralização que, no caso deste estudo, envolve a intervenção direta da União em escolas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais. Entendemos a centralização e a descentralização não como uma dupla dicotômica, tal como ocorre com as esferas “público X privado”, mas como um binômio analítico de um fenômeno que se manifesta na esfera pública e que permite examinar as relações estabelecidas entre o poder central e os entes federativos subnacionais. Podemos pensar, também, na ideia de uma polarização, vez que há a possibilidade de que, em determinados períodos, as políticas tenham tendências descentralizadoras ou centralizadoras em relação à União. Nesse processo, há ainda ambiguidades que permitem haver a centralização pela via normativa da descentralização. São aspectos que passamos a abordar.

Essa centralização via descentralização vai ao encontro de análises sobre aspectos diversos das ações do Estado. Sobre o financiamento, Rezende (2005), analisando o binômio *descentralização/desconcentração*, entendeu que o processo denominado descentralização da gestão dos recursos financeiros seria uma forma de descongestionamento do órgão central. Tal fato ocorre, segundo a autora, a partir da distribuição de tarefas para os órgãos locais, porém mantendo centralizado o poder de decisão, o que, para ela, caracteriza a desconcentração. Com a análise de Rezende (2005), iniciamos a definição do que entendemos por descentralização, que só ocorre quando há transferência do poder de decisão e autoridade com objetivo de fortalecer a escola, o que leva ao controle das atividades da educação pública pelos agentes diretamente envolvidos. Em via oposta, o processo de

desconcentração leva à inconsistência no discurso sobre o atendimento das demandas diversificadas, ou seja, o discurso regional. Além disso, leva as escolas à inobservância da legislação, a equívocos nas prestações de contas e à displicência com a gestão dos seus recursos (REZENDE, 2005). Com isso, localizamos o nosso interesse e a importância desse fenômeno político como influência subjacente às políticas estudadas neste trabalho.

No processo histórico em que nasce, com a Constituição Federal de 1946, o ciclo das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a inscrição do binômio centralização/descentralização estava presente nos debates para a organização da educação nacional. A Lei número 4024, de 1961, resultou de longa tramitação, na qual Saviani (2002), Romanelli (1991) e Rocha (1995) reconheceram características distintas que permitiram delinear dois períodos nos debates no processo de formulação dessa LDBEN, a partir dos binômios centralização e descentralização, na primeira fase, e da dicotomia público X privado, na segunda fase. O primeiro período, que se inicia com a apresentação do anteprojeto primitivo e termina em 1958, foi marcado pelo debate sobre a organização dos sistemas de ensino. Segundo Romanelli (1991), após longo período de governo centralizador, os políticos tinham dificuldades de pensar em “um sistema educacional capaz de viver sem o controle rígido do Governo Federal.” Tal constatação confirma que o autoritarismo é, tendenciosamente, centralizador.

Já desde o processo que deu origem à CRFB de 1988 as disputas entre os interesses públicos e privados foram intensas, principalmente no que se refere ao financiamento público do ensino privado (PINHEIRO, 1991 e OLIVEIRA, 2007). De acordo com Rodrigues (2001), a descentralização administrativa aprofundada, na década de 1990, já teria sido gestada desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, quando se buscava, sobretudo, descentralizar o sistema tributário nacional e revigorar o sistema federativo. Há extrema complexidade nesse processo, que tem origem em uma proposição de descentralização relacionada à autonomia, portanto, de fortalecimento das esferas subnacionais. A complexidade está subjacente ao caminho que leva o governo à proposição da Reforma Administrativa do Estado (1995) que, preconizada em uma perspectiva de descentralização, objetivou a desoneração do poder público central de suas atribuições administrativas, sem, com isso, abrir mão da centralização do poder normativo e financeiro.

Esse aspecto é fundamental para a compreensão da opção pelo mecanismo de financiamento do PDE Escola e do PME e o vínculo estabelecido, de forma direta, entre a

União e as escolas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais. O suporte administrativo para o financiamento dessas duas políticas, o PDDE, teve origem naquele contexto de descentralização administrativa, com a centralização do poder na União. Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005) considera que a descentralização

é um termo ambíguo, que vem sendo usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional por meio de: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental (ALMEIDA, 2005, p. 30).

Por isso, Almeida (2005, p. 30) explicita que a descentralização ocorre quando há “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais”, ao que se alinha Arretche (2011, p. 16), quando analisa a implementação de políticas no contexto da prática e complementa tal conceito considerando ser a descentralização a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”, após a referida transferência de autoridade e de responsabilidades.

Porque a municipalização do ensino foi intensamente induzida pela descentralização, Oliveira (1999, p.14), analisando de forma ampliada a municipalização do ensino no Brasil, evidenciou um aspecto patrimonialista na centralização que, caracterizada pela tomada de decisão por um pequeno grupo, expressa a vontade política do centro. Ao contrário, na descentralização, as decisões se afastam do centro, atingindo graus variados de autonomia, alinhando-se com os interesses de aprofundamento da participação e, portanto, da democratização institucional. Oliveira (IDEM, p.160) considerou haver, na América Latina, dois processos gerais de municipalização: a desconcentração e a descentralização. No primeiro, há delegação de funções do centro para o local, objetivando assegurar a eficácia do poder central; no segundo, há busca da eficácia em relação ao poder local, como meio para o alcance da municipalização. Nesse último caso, a autonomia torna-se uma exigência, tendo em vista a organização e a administração dos sistemas de educação pública, além de ser esse o interesse do poder local.

Desde a Constituição Federal de 1988, o município tornou-se ente federativo autônomo⁵³, dotado de autonomia política e financeira⁵⁴, regendo-se por Lei Orgânica promulgada conforme os princípios e preceitos constitucionais⁵⁵. No que concerne à educação, as atribuições e recursos financeiros para o seu desenvolvimento e manutenção por parte dos entes federativos foram estatuídos na CRFB de 1988, nos artigos 211 e 212. O artigo 212 dispõe sobre os percentuais mínimos a serem aplicados no ensino, conforme competência da sua oferta estatuída no artigo 211 para cada ente federativo.

No artigo 211, parágrafo primeiro, pode-se ver que à União compete também exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos entes federativos subnacionais. Há uma questão controversa na interpretação e apropriação que o governo federal faz desse aporte legal para legitimar ações que desconsideram a estrutura federativa da organização política do território nacional e que repercute para a educação em termos da estrutura do sistema de ensino, que é a atuação do governo federal diretamente nas escolas dos entes federativos subnacionais. Tal entendimento se apoia no disposto no artigo nono, inciso III, da LDBEN de 1996, que estabelece ser atribuição da União prestar a assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, não estando prevista, assim, a atuação da União diretamente nas escolas desses entes federativos. Esses institutos definem, inequivocamente, que a atuação da União deve ser realizada para o fortalecimento dos sistemas de ensino⁵⁶, o que não ocorre por meio dessa estratégia proposta no PDE Escola e no PME, como veremos no quarto capítulo.

No que diz respeito às atribuições do município, há que ser destacado que, ao se tornar ente federativo, contraiu atribuições que delimitam a sua autonomia. Em acordo com o

⁵³ Constituição Federal de 1988, Título III – Da Organização do Estado, Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa, Artigo 18.

⁵⁴ Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, Título I – Do Município, Capítulo I – Da organização do Município, Seção I – Disposições Gerais, Artigo 1º, em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

⁵⁵ Artigo 29 da Constituição Federal de 1988.

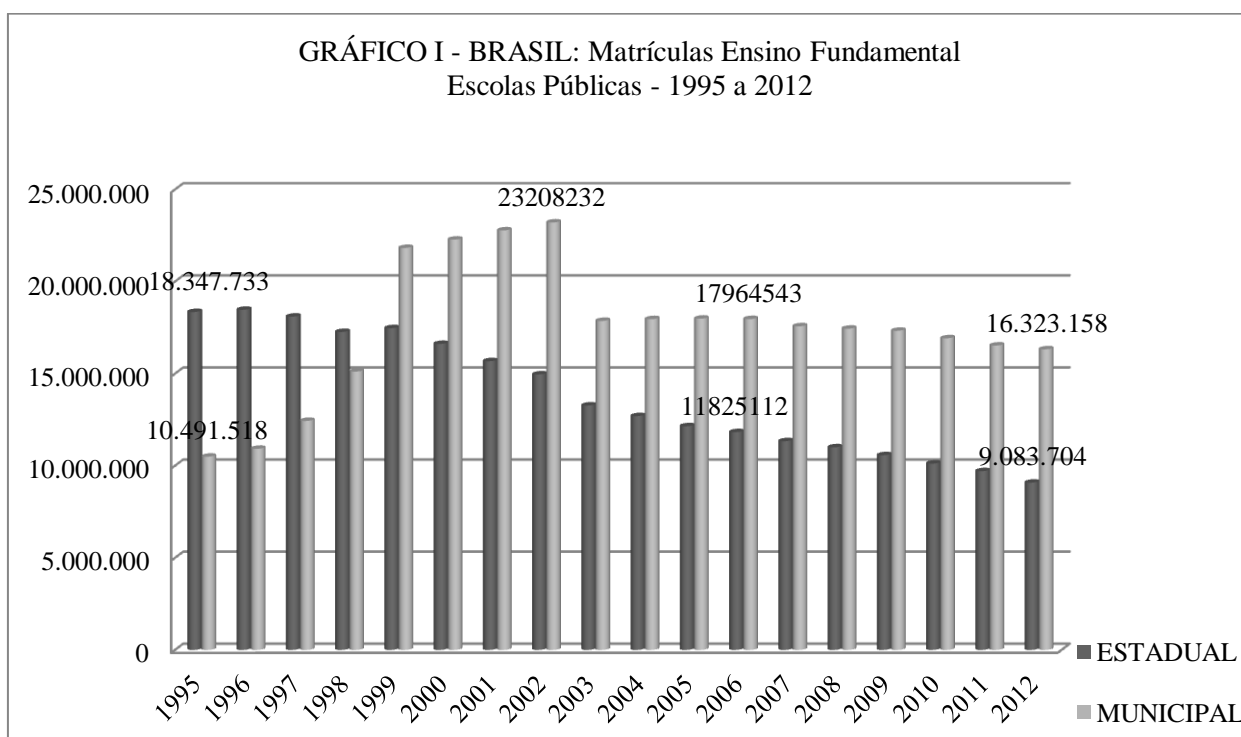
⁵⁶ Registro a contribuição da Professora Dra. Rosimar de Fátima Oliveira (UFMG) na consolidação dessa interpretação, o que possibilitou a forma atual. Registro também a contribuição da Professora Dra. Diva Chaves Sarmiento (UFJF) que também evidenciou a importância do aprofundamento desse tema neste trabalho. Ambas apontaram caminhos para o prosseguimento deste estudo. (UFJF, FACED, PPGE, TRANSCRIÇÃO DA GRAVAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES NO SEGUNDO EXAME DE QUALIFICAÇÃO DO RELATÓRIO DA PESQUISA DE DOUTORADO: EFEITOS DO PDE ESCOLA E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM ESCOLAS MUNICIPAIS DE JUIZ DE FORA, OLIVEIRA, RITA C.; TEIXEIRA, BEATRIZ B.; OLIVEIRA, ROSIMAR F.; SARMENTO, DIVA C., MAIO, 2012).

entendimento de Almeida (2005, p.30) citado anteriormente, houve descentralização nesse processo, por isso seria necessária a institucionalização no município das condições adequadas para cumprir a sua tarefa estatuída (ARRETCHE, 2011, p. 16) e, portanto, para a efetivação do processo de descentralização. Nesse sentido, a descentralização corresponderia ao *status quo* do município, após a CRFB de 1988, devendo, a União, atuar em favor desse ente federativo subnacional sempre que o seu sistema de ensino precisasse de apoio, principalmente, para a implementação das políticas da União nas suas escolas.

Contudo, no que se refere à educação, da descentralização encaminhada pelas reformas educacionais dos anos 1990, além da intervenção da União diretamente nas escolas dos entes subnacionais, desconsiderando a organização dos sistemas de ensino locais, houve a transferência das atribuições administrativas, financeiras e pedagógicas da União para os municípios sem considerar as condições técnicas no plano local para a gestão desses processos. Essa desconcentração levou às escolas não somente contribuição financeira para a autonomia pretendida por elas, mas também uma sobrecarga de trabalho sem a real correspondência em termos de condições infraestruturais. Sob o argumento da necessidade de conferir maior autonomia às unidades escolares, os órgãos centrais do sistema acabaram por lhes delegar muitas das suas rotinas administrativas (OLIVEIRA, 2002, p. 130). O aspecto normativo, centralizado na União, contribuiu para que a autonomia financeira nas escolas, além de “ser realizada” de forma gradual e em descompasso com as atribuições a elas delegadas, permanecesse sob tutela da União no que diz respeito às quantidades financeiras e às condições propostas para o seu recebimento, caracterizando a centralização do aspecto financeiro e normativo.

A esse aspecto da descentralização somou-se o fato de que a escola pública passou a incorporar, na década de 1980, segmentos da população que antes, de algum modo, eram excluídos, como já exposto no primeiro capítulo a partir do estudo de Oliveira (2007a) e, posteriormente, da análise de Algebaile (2009). No final dessa década, com a CRFB de 1988, o ensino fundamental passou a ser direito subjetivo de todos os alunos com idade entre 7 e 14 anos, tornando-se dever positivo do Estado não somente garantir o acesso, mas também proteger direito à garantia do padrão de qualidade do ensino. Além dessa inclusão ter ocorrido tardiamente, ao direito promulgado não correspondeu condições adequadas para dar consequências às perspectivas que orientaram a sua formulação. Esse estatuto exigia construir, no plano local, as condições para realizar as ações descentralizadas, como mostrou

Arretche (2011). Entretanto, perscrutando as consequências dos arranjos institucionais para universalizar a oferta do ensino fundamental e o direito estatuído na Carta de 1988, nota-se que, ao mesmo tempo em que a LDBEN de 1996 regulamentou a autonomia escolar, o FUNDEF chegou aos municípios alterando o quadro de oferta das matrículas, conforme pode-se ver no Gráfico I.



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica, INEP, MEC, 1995 a 2012.

O fenômeno das transferências das matrículas no ensino fundamental das redes de ensino estaduais para as municipais após a aprovação do FUNDEF é evidenciado no Gráfico I. Tal ampliação das matrículas nas escolas públicas dos municípios foi acompanhada da regulamentação da autonomia escolar, conforme o artigo 15 da LDBEN de 1996, abrangendo a autonomia administrativa, financeira e pedagógica em um contexto em que todas as escolas públicas já recebiam os recursos financeiros do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Tais recursos, embora insuficientes para que houvesse melhoria adequada no padrão de oferta do ensino, foram o primeiro passo para que as escolas pudessem fazer face às despesas de manutenção e custeio, envolvendo não apenas o grau de democratização da gestão escolar, como também as relações entre o público e o privado (ADRIÃO e PERONI, 2007), além de exigirem procedimentos complexos nessa gestão, aspecto que será aprofundado na seção 2.5. O efeito mais evidente do FUNDEF, diretamente nas escolas, foi a ampliação das matrículas

nas redes de ensino municipais, uma vez que o fundo configura-se como uma subvinculação de recursos no âmbito dos municípios, ficando, portanto, sob a gestão financeira municipal, não das escolas. Assim, os desafios postos no cotidiano das escolas foram aumentando no mesmo contexto em que as avaliações externas mostravam que os resultados do ensino estavam abaixo do necessário para que o direito promulgado fosse, de fato, garantido.

À medida que compreendemos a existência desses desafios, perscrutamos o PDE Escola e o PME desde a sua origem de modo a perceber se há indícios, nessas duas políticas, de respostas a esses desafios constituídos historicamente. Por isso, ao analisar a descentralização induzida desde a formulação até a promulgação da CRFB de 1988 e, posteriormente, preconizada como meio para alcançar os objetivos da Reforma Administrativa do Estado, desde 1995, além de ser regulamentada na LDBEN de 1996, buscamos retirar desse conjunto de políticas e tecido normativo o fio condutor para a análise do PDE Escola e do PME. Tomando como referência a síntese de Arretche (1995), evidencia-se a importância de compreender o modo como tais preceitos políticos influenciaram a gestão escolar.

A descentralização financeira e administrativa foi usada como argumento para desenvolver a estratégia do repasse direto de recursos financeiros do FNDE para as escolas, por meio do PDDE, para que elas desenvolvam as ações tanto do PDE Escola como do PME. Optando pela adesão ao PDE Escola e ao PME as escolas são influenciadas pelas concepções subjacentes a sua formulação. No que se refere à gestão escolar é fundamental, então, prosseguir este estudo analisando as concepções a esse respeito desde o contexto de formulação do PDE, no qual teve origem o PDE Escola⁵⁷ e o PME. Na seção seguinte, prosseguiremos essa análise abordando o modelo de gestão tomado como referência na década de 1990. Tal opção objetiva apreender as influências presentes no cenário político em que emergem as propostas precursoras do modelo de descentralização adotado para a implementação desses dois programas estudados. Por isso retroagimos sempre ao contexto anterior à proposição do PDE, ainda que a sua análise seja o objetivo do capítulo seguinte.

⁵⁷ A origem diz respeito à forma como foi proposto a partir de abril de 2007.

2.4 – Gerencialismo: modelo para a ação no contexto da prática

Como explicitado no item anterior, a descentralização financeira, o controle de recursos financeiros e a normatização foram centralizados na esfera da União, tendo sido o PDDE o primeiro exemplo de um mecanismo desenhado sob essa tensão. Isto ocorreu dado que, no âmbito da Reforma Administrativa do Estado, o modelo de gestão pública vigente foi tomado como *nó górdio* para as mudanças necessárias. Desde a crise econômica dos anos de 1970, a gestão burocrática foi considerada inapropriada e ineficiente. Como consequência, gradualmente, o modelo de gestão empresarial ganhou ênfase e passou a orientar as políticas de governo. Do ápice dessa orientação política, na década de 1990, decorreram as privatizações, as contratações de serviços externos e a taxação de serviços públicos, além de estímulo às parcerias entre o setor público e o setor privado. Mediante a incorporação dessas experiências, houve transformações na natureza do Estado, passando de provedor a gestor (NOGUEIRA, 2003), do que demandou um novo tipo de administração conceituada como “gerencialismo” (GANDIN e LIMA, 2011). Nesse contexto, a *accountability*⁵⁸ foi um recurso usado como estratégia para a melhoria dos serviços públicos. No campo educacional, apontava “uma nova forma de responder aos desafios da melhoria da eficácia e da eficiência dos sistemas educativos” (CASTRO, 2007).

Na confluência entre a descentralização gestada na CRFB de 1988, a formulação dos instrumentos normativos e administrativos que fossem capazes de dar forma a essa descentralização e as concepções que fundamentaram a Reforma Administrativa do Estado, a noção de gestão gerencialista foi tomada como referência central para as mudanças preconizadas pelo governo, objetivando, segundo Oliveira (2000, p.331), “introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista”. Enfim, o gerencialismo foi o modelo de gestão priorizado pelo governo federal a partir da aceitação de sua capacidade de induzir as consequências planejadas no âmbito da Reforma do Estado, porque, na gestão privada, ou empresarial, tal modelo se orienta pela eficiência, meio pelo qual é alcançada a eficácia dos objetivos planejados.

⁵⁸ “Expressão utilizada para tratar da obrigação e capacidade de uma pessoa ou instituição de prestar contas a outra pessoa ou instituição. (...) É importante ressaltar que o aludido termo não diz respeito apenas às explicações ou justificativas apresentadas para sustentar as escolhas políticas. O termo *accountability* implica que as ações dos representantes sejam passíveis de recompensa ou punição por parte dos representados. Essa premissa é uma das principais diferenças entre a *accountability* e a simples prestação de contas” (MARQUES, 2013)

Reconhecida essa influência do modelo empresarial na reforma educacional proposta na década de 1990 e a dificuldade de adequação desse modelo à realidade educacional⁵⁹, nota-se que o enfrentamento do problema da escola brasileira pode não se restringir a esse aspecto. Segundo Dourado (2007, p. 926) tal influência “contribui para desestabilizar o instituído, sem a força política de instaurar novos parâmetros orgânicos à prática educativa”. Dadas as mazelas da escola pública no contexto já anunciado nos itens anteriores, seria necessário desenvolver boas práticas pedagógicas que alcançassem a todos os alunos em um processo inerente ao campo educacional. Contudo, no Brasil, educação e política se misturam mais do que deveriam (CARNOY, 2009), o que justifica não somente pensar alternativas para institucionalizar a proteção do direito educacional, mas principalmente o modo como os atores educacionais têm compreendido a direção encaminhada pelas políticas na realidade das comunidades onde as escolas estão localizadas.

Todavia, essa relação de mistura entre a educação e a política e a fragilidade de uma institucionalidade que dê efetividade à proteção dos direitos sociais e à participação substantiva das comunidades têm raízes históricas. No Brasil, a *tradição patrimonialista* condicionou a estruturação da cultura burocrática aos padrões de relações clientelistas, o que precedeu e fragilizou a constituição das instituições no Brasil (FAORO, 2001), sobretudo no que se refere ao desenvolvimento de práticas democráticas.

Com isso, pode-se considerar também que o planejamento no âmbito do Poder Executivo, na década de 1990, ocorreu na perspectiva do “insulamento tecnocrático” (FERREIRA, 81 a 107), sem a necessária representação dos interesses locais na formulação das propostas políticas. De outro lado, tal insulamento não pode ser atribuído somente aos tecnocratas. Nogueira (2002, p. 18-19) aponta a necessidade de tornar a escola um “valor nacional”, para que sejam reformulados os contratos entre os educadores, entre eles e os estudantes, entre a família e a sociedade e entre a escola e o Estado. Assim, criar mais espaços participativos para os professores e alunos, “responsabilizarmo-nos mais” e “estimular o controle democrático da comunidade”. Entretanto, na contramão disso, o autor entende que, quando os atores educacionais tornam-se gestores das escolas, tendem a atuar “mais como administradores do que como dirigentes”. Dada a importância da educação escolar na constituição dos espaços de participação e aprofundamento da cidadania, essa atuação como “dirigente” pode influenciar processos de mudanças “a partir de baixo”. Porém, no mesmo

⁵⁹ Ver Oliveira (2000) sobre as reformas educacionais em Minas Gerais desde 1991.

contexto em que o gerencialismo era tomado como modelo para a indução de mudanças nas escolas, iniciava-se o deslocamento do próprio significado da participação, o que tocava no ponto central daquilo que Nogueira (2003) e Dagnino (2004) entendiam como centrais para uma cidadania ativa e propositiva, a própria participação.

Nesse sentido é que a crítica de Nogueira (2003) à atuação na escola como gestores, do que deriva a atuação mais como administradores do que como dirigentes, relaciona-se com a crítica ao próprio gerencialismo. Analisando o Estado, a sociedade e a educação, Nogueira (2003) percebeu, na década de 1990, a mudança na concepção de sociedade civil como campo político-estatal, palco das lutas democráticas e novas hegemonias, para uma sociedade civil transformada em recurso gerencial desde o final da década de 1980. Examinando esse mesmo fenômeno, Dagnino (2004, p. 95 a 109) cunhou a expressão “confluência perversa” para expressar a confluência entre o significado de participação presente nos movimentos para a redemocratização do país, na década de 1980, e o que passou a significar a participação desde o contexto que antecedeu a Reforma do Estado Brasileiro. No primeiro momento, a sociedade era chamada a participar de forma ativa e propositiva para induzir mudanças no Estado; no segundo momento, foi chamada a atuar também de forma ativa e propositiva, mas no sentido de assumir as atribuições até então estatais. Por essa mesma razão, Nogueira (2003, p.3) concluiu que a sociedade civil “foi transformada num recurso gerencial”.

Considerando a hipótese de existir uma correlação de forças que permitisse a reivindicação do modelo de gestão democrática e a construção de meios para exercê-lo, como alternativa ao gerencialismo, cabe lembrar que Nogueira (2002, p. 29) identificou que “os grandes problemas da educação estão numa fronteira situada bem além da gestão”. Segundo ele, “nosso grande tema parece ser: administrar bem a escola, sem dúvida, mas acima de tudo dirigir e governar a escola⁶⁰”. Por isso, ressalta a dificuldade de atuar como “líderes que mobilizam recursos humanos, políticos e ideológicos para uma transformação substantiva”. Ao contrário, o apelo tecnicista leva os atores educacionais à rotina administrativa, tendendo aos métodos de gestão desenvolvidos no mercado, até porque se acredita não poder esperar muito mais coisas do Estado. Portanto, o modelo gerencialista passa a orientar a ação no interior das escolas dada a ausência de atores educacionais dispostos a dirigir e governar a

⁶⁰ Nogueira, apoiando-se nos conceitos de Antonio Gramsci, sustenta a tese de que, para haver uma reforma cultural mais ampla, é necessário atuar na escola não como técnicos, mas como intelectuais, como dirigentes. “este intelectual precisa chegar à “técnica-ciência” e à concepção humanista histórica, “sem a qual permanece especialista e não se torna dirigente (especialista + político)” (IDEM, p.17-32).

escola, principalmente, de líderes que mobilizem recursos e construam, coletivamente, uma direção ética e política para a transformação do modo de gestão, reconstruindo-o em acordo com o modelo de gestão escolar democrática e pública.

Enfim, buscando uma aproximação entre os mecanismos postos na realidade atual e as possibilidades de superação das mazelas ou das repercussões das reformas da década de 1990 no campo da gestão escolar brasileira, Castro (2007) partiu do princípio de que a *accountability* e o empoderamento foram conceitos que nortearam estratégias para a melhoria dos serviços públicos, entre eles, a educação. Embora o modelo gerencial tenha se tornado “uma nova forma de responder aos desafios da melhoria da eficácia e da eficiência dos sistemas educativos”, isso ocorreu sem que à descentralização acompanhassem os recursos financeiros e o apoio técnico, administrativo e pedagógico que permitissem criar escolas autônomas. Esse tipo de reforma gerencial exemplifica um aspecto da modificação estrutural do Estado, não uma simples implantação de um novo modelo de gestão (CASTRO, 2007).

Em que pesem tais limitações, Castro (2007), assim como Nogueira (2002, 2003), percebeu haver, nessa modificação estrutural do Estado, possibilidades de participação, de autonomia e de descentralização, que, junto do aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização, são fundamentais para a governabilidade democrática. Nessa direção, é preciso superar as mazelas no modo como as ações são operacionalizadas, compatibilizando-as com a gestão democrática da educação. Há a possibilidade de fortalecimento da gestão da escola pública, na qual é imprescindível a criação da cultura da participação e das condições para que essa possa se efetivar. Dentro de um contexto participativo, é possível que a estratégia da “gestão pública gerencial” seja favorável à perspectiva democrática e não desestimule o protagonismo da comunidade educativa, fatores que levam a autora a reconhecer os possíveis efeitos positivos da descentralização, de um maior controle gerencial e da ideia de responsabilização pública, já que, quando aplicadas corretamente, têm aumentado a eficiência e a eficácia dos serviços. São evidentes os riscos no tratamento dos serviços públicos pela lógica do mercado, visto que o aspecto econômico pode tornar-se hegemônico e comprometer a qualidade social da prestação desses serviços (CASTRO, 2007).

2.5 - Do FNDE às escolas: o PDDE e a descentralização dos recursos financeiros como efeito da centralização no âmbito do governo federal

Como já analisado anteriormente, da descentralização estabelecida na CRFB de 1988, no que concerne à autonomia financeira dos entes federativos e às suas respectivas competências, seria necessária a criação de mecanismos administrativos, tanto no âmbito da União quanto dos entes federativos, capazes de garantir o funcionamento de uma estrutura federativa descentralizada, mas ainda fortemente centralizada no que se refere ao financiamento. Em relação à educação, esse aspecto pode ser identificado nos artigos 211 e 212 da CRFB de 1988 e no artigo 9 da LDBEN de 1996.

Na perspectiva da descentralização financeira, que passou a orientar a formulação das políticas em meados da década de 1990, destaca-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que se situa entre os programas do governo federal que passaram a levar recursos financeiros diretamente aos órgãos responsáveis, juridicamente, pela gestão das ações e dos recursos nos estados e municípios. A abordagem do PDDE torna-se relevante, uma vez que esse programa é a via pela qual os recursos financeiros dos programas do PDE chegam às escolas municipais e estaduais.

No contexto anterior à forma atual de funcionamento do PDDE, Cruz (2009, p. 221) mostrou que, da figura jurídica “Entidades Executoras”, sob responsabilidade das Secretarias de Educação dos Estados e das Prefeituras e para o desenvolvimento, por exemplo, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foi gestada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a figura jurídica “Unidades Executoras” (UEx)⁶¹. Inicialmente, as UEx foram facultadas aos entes federativos como forma de descentralização financeira. Posteriormente, a constituição da UEx tornou-se condição para que as escolas das redes estaduais e municipais recebessem os recursos financeiros destinados pelo PDDE. A criação da UEx foi “vista como uma inovação quanto à forma de descentralização dos recursos” porque houve a “inserção de uma figura até então não existente na política de

⁶¹ “entidade privada, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar” (CD/FNDE, RESOLUÇÃO 12, de 10 de maio de 1995). “A Unidade Executora tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola” (BRASIL, 1997, p.11).

financiamento da educação do governo federal”. O FNDE foi “pioneiro” ao criar a UEx para a descentralização dos recursos financeiros (CRUZ, 2009, p. 222).

De acordo com a Resolução nº 12⁶², de 10 de maio de 1995, do Conselho Deliberativo do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi estabelecido com o objetivo de agilizar a assistência financeira do FNDE às escolas das redes estaduais e municipais. A possibilidade de diretores, professores e comunidade em geral conhecerem as necessidades das escolas e, assim, definirem de forma mais adequada o uso dos recursos do PDDE, significando a “utilização racional dos recursos” e a garantia de maior autonomia às escolas, foi a justificativa para a criação desse programa.

Adrião e Peroni (2007, p. 257) consideraram que a descentralização financeira, reivindicação histórica das escolas públicas, deu origem ao PDDE. Contudo, “o programa opta pela criação de UEx de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão” (ADRIÃO e PERONI, 2007, p. 258). Por esse motivo, a constituição desse programa, segundo Adrião e Peroni (2007), traz consequências para a escola no que se refere à democratização da gestão escolar, a relação público e privado e a polarização entre a centralização e a descentralização. A adesão ao programa, além de trazer o deslocamento da tensão entre a centralização e a descentralização para a execução das políticas sociais na esfera privada, envolve o grau de democratização existente nas redes de ensino, trazendo à tona a questão da captação de recursos privados pela escola e a gestão privada dos recursos públicos (ADRIÃO e PERONI, 2007).

A descentralização preconizada pelo PDDE remete ao fortalecimento da autonomia escolar. Em um contexto restritivo aos gastos na área social, havia déficit nas condições disponíveis para a manutenção das escolas. Como mencionado anteriormente, os municípios assumiram atribuições maiores do que a capacidade financeira. Com isso, sob o argumento de apoiar os entes federativos subnacionais, a União criou, por meio do FNDE, a estratégia para levar recursos às escolas desses entes. O governo formulou o PDDE para essa transferência direta de recursos às escolas, mantendo sob seu controle os recursos que já deveriam ser destinados ao ensino, além de legislar sobre aspecto que toca a autonomia das escolas, antes

⁶² A primeira denominação do PDDE foi Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE). A mudança na nomenclatura do programa ocorreu em 1998.

mesmo de ser aprovada a LDBEN de 1996. Sob o PDDE, a descentralização dos recursos financeiros é o efeito da centralização no âmbito do governo federal.

A aprovação da LDBEN de 1996 ampliou o delineamento das diretrizes educacionais estatuídas, anteriormente, na CRFB de 1988. O artigo 15 dessa LDBEN regulamentou o estatuto da autonomia escolar nos seguintes termos: “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”. Entende-se que, como a autonomia a que se refere o artigo será assegurada pelo sistema de ensino a que se vinculam as instituições escolares, as relações devem ser estabelecidas entre a gestão dos sistemas de ensino locais e da União, sob pena de desarticulação e desorganização dos sistemas de ensino locais.

Outra implicação no que tange ao financiamento diz respeito ao fato de as escolas públicas sempre terem que prestar contas dos recursos financeiros por elas recebidos, pois, se a democracia é o “poder em público” (BOBBIO, 2000), também a gestão das escolas públicas é obrigada a publicizar e responder pelos seus atos. Faz diferença a que esfera de poder as escolas respondem pelo uso desse financiamento, vez que se prestam contas à instituição que liquidou a despesa para o repasse de recursos para a escola pública. A transferência de recursos do município para as escolas municipais diferencia-se da transferência de recursos da União para as escolas municipais, porque, a partir desse repasse de recursos financeiros, a União passa a atuar na esfera de competência dos municípios, estabelecendo uma relação direta entre as escolas das esferas subnacionais e a União. Tal fato também traz consequências para a gestão dos sistemas estaduais e municipais de ensino, aspecto estudado no quarto capítulo, quando analisamos o aprofundamento dessa relação direta entre as escolas das esferas subnacionais e a União.

Antes, cabe destacar, a respeito do planejamento da educação, que a proposição do PDE pelo MEC foi inovadora em 2007, como o fora a *criação das UEx pelo FNDE em 1995* (CRUZ, 2009). Não há precedentes de uma política educacional que tenha sido proposta com um espectro amplo e sistêmico de ações, contando com aporte financeiro direto às escolas para a sua realização e vinculando o financiamento à realização de ações específicas, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação escolar.

Não desconsiderando as críticas já explicitadas ao PDDE, mesmo que tenha sido implementado antes da promulgação da LDBEN de 1996 que regulamentou a autonomia escolar, as pesquisas sobre ele consideraram que, embora o programa envolva o grau de autonomia das escolas, não interfere na sua autonomia (ADRIÃO e PERONI, 2007; CRUZ, R.E.; GONÇALVES, F.W.A.S.; LUZ, L.X., 2005). Ocorre que o PDDE, apesar de estabelecer regras rígidas para a prestação de contas, e também para a realização das despesas na escola, não representa um volume de recursos financeiros que complexifique os processos decisórios sobre realização das despesas. Como as escolas passam a contar com esse aporte financeiro para a sua manutenção e custeio, tendo uma necessidade maior desses recursos do que traz o PDDE para elas, a realização das despesas torna-se uma rotina administrativa, ou seja, as escolas também já têm destinação direta para os recursos do PDDE. Portanto, esse programa prescinde da tomada de decisão porque preenche, automaticamente, uma lacuna, ou necessidade, financeira na instituição escolar.

Sem desconsiderar os problemas relativos ao financiamento da educação, entendemos que a vinculação dos percentuais da receita tributária e das receitas de transferência (CRFB, 1988, artigo 212), junto das regras para a realização das despesas (LDBEN, 1996, artigos 70 e 71), são formas de proteger os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Questiona-se a sua correta aplicação e prestação de contas (DAVIES, 2001b); a falta de planejamento para a realização das despesas destinadas à manutenção e custeio da educação (FERNANDES, OLIVEIRA e TEIXEIRA, 2010); a falta de conhecimento para o exercício do controle social e realiza-se o trabalho de esclarecimento sobre o tema, entre outros aspectos inerentes à defesa do interesse público (DAVIES, 2001b, 2010; PINTO, 2009, 2007; OLIVEIRA, 2000; OLIVEIRA, 2007; *et al.*).

Porém, quando os recursos financeiros públicos destinados diretamente às escolas são vinculados à realização do planejamento para o seu uso, como ocorre no caso do PDE Escola, os problemas são analisados em diversas dimensões e perspectivas, inclusive o gerencialismo, por se fundamentar na lógica de gestão empresarial e orientar-se pelo conceito de *accountability*. Entretanto, considerando os problemas decorrentes do descumprimento da lei e a natureza pública dos recursos públicos destinados à educação pública, em princípio, pode-se afirmar, no campo do financiamento, que o conceito de *accountability* alinha-se à conformidade orçamentária, que deve orientar a realização das despesas e anteceder as prestações de contas de todas as instituições públicas.

A noção do que se expressa por *accountability* desde a década de 1990 no Brasil, a partir da influência das Reformas já desenvolvidas na Inglaterra na década de 1980, já estava presente no contexto legislativo brasileiro, no mínimo, desde a lei nº 4.320⁶³, em vigor desde 17 de março de 1964, regendo o processo de conformidade orçamentária pública no Brasil. Tal noção precede, portanto, a transposição do termo para o campo da política educacional no país. Pode-se dizer que, através da aplicação correta dessa lei, o poder público deveria praticar a *accountability* desde 1964. Nesse sentido, inclusive, a probidade e a improbidade do poder público podem ser relacionadas à recompensa e à punição, no que diz respeito à continuidade do poder, sendo aspectos da democracia política e não da lógica empresarial.

Essa lei constitui relevante instrumento para o controle social e o controle interno do Estado, espaços importantes de uma democracia política. Nessa perspectiva, no que se refere ao financiamento da educação, torna-se necessário pensar a escola pública como uma instituição que é parte do Estado, do que decorrem complexos desdobramentos sobre a aplicabilidade da legislação e o exercício da participação, como elemento fundante de uma gestão democrática, o que não se contrapõe à autonomia das escolas na perspectiva do “autogoverno” (BARROSO, 1996).

Defende-se a suficiência dos recursos financeiros para a garantia de uma educação de boa qualidade em todas as escolas públicas, paradigma em que se reconhece que o Custo Aluno Qualidade (CARREIRA e PINTO, 2007) pode ser uma referência universal para o financiamento da escola pública. Por isso, torna-se essencial pensar sobre a gestão dos recursos na escola, em um contexto diferente do atual, em que esse patamar de recursos ultrapasse o mínimo necessário apenas para a manutenção da instituição. Se fosse estabelecido, como política de Estado, que todas as escolas públicas recebessem os recursos financeiros necessários e suficientes para fazer face à manutenção e custeio de uma estrutura adequada à garantia de uma educação de boa qualidade, como esses recursos deveriam ser gastos nas escolas? O que possibilitaria a realização do controle interno e externo desses recursos públicos?

As experiências de implementação de políticas de governo que levaram recursos diretamente às escolas, ampliando-os com o fim de melhoria da qualidade do ensino, podem

⁶³ Estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

revelar muito do contexto da prática, principalmente, os desafios interpostos nesse processo. São exemplares as experiências que se orientaram pelo modelo de gestão gerencialista no âmbito de alguns estados⁶⁴ e, posteriormente, fundamentaram as ações do PDE/FUNDESCOLA⁶⁵, em 1998, no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA)⁶⁶.

A experiência desse tipo de destinação de recursos às escolas públicas ocorrida desde o âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), criado em 1998 e concluído em 2007, foi precursora do PDE Escola. Com fonte de financiamento diferente desse programa do PDE de 2007, o FUNDESCOLA resultou do acordo de financiamento entre o Ministério da Educação (MEC) e o Banco Mundial, visando ao desenvolvimento da gestão escolar nas regiões norte, nordeste e centro oeste, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. O fundo objetivava promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas do ensino fundamental, a partir da ampliação das possibilidades de permanência das crianças na escola. Como estratégia para alcançar os objetivos dessa política, foi proposto o desenvolvimento e a disseminação dos padrões mínimos de funcionamento nas escolas, a elevação da capacidade das secretarias em implementar esses padrões, o desenho e a disseminação de modelos de gestão para as escolas e secretarias de educação e a promoção de mecanismos de responsabilização formal e social por meio de processo de comunicação e mobilização (FONSECA e OLIVEIRA, 2003, p. 3).

O PDE/FUNDESCOLA foi, conforme evidenciado por Fonseca e Oliveira (2003, p. 4), “o carro chefe do FUNDESCOLA, com ênfase na escola com foco no aluno. Nesse processo, a escola foi tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino, visando, o projeto, modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola”. O desenvolvimento do PDE Escola iniciou-se em 1998.

⁶⁴ Ver: TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. Políticas públicas de educação e mudança nas escolas. Um estudo da cultura escolar. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade, DUARTE, Marisa R. T. (org). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica**. 3 ed., Belo Horizonte: Autentica, 2003 e OLIVEIRA (2000).

⁶⁵ No âmbito do FUNDESCOLA o PDE Escola era abreviado como PDE. Sempre que o PDE desenvolvido pelo FUNDESCOLA for mencionado, será vinculado à sua origem: PDE/FUNDESCOLA. Com isso, objetiva-se não haver confusão quanto ao uso da sigla PDE.

⁶⁶ Antes da Reforma Administrativa do Estado e da criação do PDDE, a experiência de Reforma no sistema de educação de Minas Gerais, em 1991, foi precursora na destinação direta de recursos financeiros para as escolas. Sob o argumento de garantir a autonomia administrativa e pedagógica, o governo estadual descentralizava as funções administrativas, levando-as para as escolas (OLIVEIRA, 2000).

Para garantir a eficiência na implementação do “produto” (destaque dos autores), o projeto contou com o apoio institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o que envolveu a contratação de consultores nas áreas de planejamento estratégico para o apoio na integração entre o Sistema Integrado de Informações Gerenciais e os sistemas de microplanejamento em mais de 247 Secretarias Municipais de Educação (FONSECA e OLIVEIRA, 2003).

Torna-se importante ressaltar que, para recebimento do apoio financeiro e técnico, proposto pelo FUNDESCOLA às Secretarias Estaduais, o critério inicial de seleção das escolas era, contraditoriamente, ter mais de 200 alunos no ensino fundamental regular, ter condições mínimas de funcionamento, ter liderança forte e possuir Unidade Executora (para recebimento, gestão e prestação de contas dos recursos financeiros). Fernandes (2004, p. 3) mostrou que, aplicados tais critérios eletivos, em um conjunto de quinze escolas indicadas, apenas sete foram contempladas com o PDE Escola. Para Fonseca e Oliveira (2003, p. 12), tal seleção criava um sistema de competição e premiava as instituições mais preparadas para desenvolver os projetos.

Fonseca e Oliveira (2003) perceberam que os gestores aderiram ao programa pela possibilidade de recebimento de recursos financeiros, pelo prestígio que a gestão escolar passou a ter com o desenvolvimento de um programa de porte internacional e porque o programa propunha soluções a curto prazo para problemas crônicos da escola pública⁶⁷. No que respeita à gestão escolar, evidenciaram que, para alguns gestores, o PDE/FUNDESCOLA era altamente diretivo e não levava à autonomia da escola, já que, para a sua execução, eram fixadas exigências que o tornavam altamente burocrático. Entretanto, esses mesmos gestores consideraram que o PDE/FUNDESCOLA contribuiu com a autonomia financeira da escola, motivo destacado para adesão ao programa e enfatizado pelos dirigentes escolares entrevistados na pesquisa.

Outro aspecto a ser destacado foram as relações construídas pelos gestores entre o PDE Escola e o Projeto Político e Pedagógico (PPP). Embora o PDE/FUNDESCOLA tenha sido percebido pelos gestores como “instrumento para operacionalizar a proposta pedagógica da escola”, 50% deles não entendiam a relação entre o PDE/FUNDESCOLA e o PPP. Para eles, isso ocorreu porque esses “gestores não entendiam o que é o PPP e não o implantaram”.

⁶⁷ Evasão e repetência, deficiência numérica e má-formação de docentes, além da falta de materiais, equipamentos e espaço físico adequados.

Outros pensavam que o PDE/FUNDESCOLA “poderia levar ao PPP porque permitia discutir dados e a realidade da escola” (FONSECA e OLIVEIRA, 2003, p.11). Em uma realidade escolar em que não há conhecimento sobre o que seja o Projeto Político Pedagógico, nem o desenvolvimento de uma proposta da escola, a política externa induziu a pensar sobre a ausência desses aspectos, mostrando as fragilidades da gestão escolar pública.

Sobre essas contradições, Fonseca e Oliveira (2003, p.13) entenderam que o PDE/FUNDESCOLA “expressa uma modalidade de reforma voltada para a estrutura do sistema educativo tendo, como alvo principal, a racionalização dos gastos e a eficiência operacional, sendo a questão pedagógica tratada secundariamente, como decorrência automática dos procedimentos que afetam o funcionamento escolar.” Contudo, no que se refere aos recursos financeiros, entendemos que essa racionalização dos gastos diz respeito à conformidade da utilização dos recursos em acordo com o planejamento das ações, vez que essa política disponibilizou valores significativos para a sua implementação nas escolas, conforme mostraram Fonseca, Oliveira e Toschi (2004).

Fonseca e Oliveira (2003) destacaram o importante fato de o PPP estar muito presente no debate acadêmico e que, de sua construção na prática escolar, surgem propostas inovadoras. Consideram que essas práticas levam a repensar os valores que permeiam as condições de vida, de trabalho e a cultura e a qualificação dos professores, como forma de superar a lógica da gestão dos produtos e de promover a satisfação das expectativas cognitivas e afetivas dos alunos. Isso levará à maior valorização do saber construído no interior da escola, superando a ênfase no saber dos especialistas externos.

Outra crítica ao PDE/FUNDESCOLA recaiu sobre a orientação do programa, que privilegiou a lógica de participação própria do modelo da gestão da qualidade total, já que essa qualidade, na ótica do Controle da Qualidade Total, é uma técnica organizacional para uma gestão que se preocupa em satisfazer ao consumidor, não sendo adequada ao ambiente escolar (FERNANDES, 2004, p. 11 a 12). Nesse mesmo contexto, foi percebido por Fonseca e Oliveira (2003) que as escolas criam experiências inovadoras, que contribuem para superar a lógica imposta por uma política às escolas.

Pelas críticas evidenciadas, a implementação do PDE/FUNDESCOLA, de 1998, ocorreu em um cenário de resistência à concepção dessa política educacional. Houve disputa sobre o significado da descentralização, da autonomia, da qualidade da educação e da

participação, entre os representantes do FUNDESCOLA, setores organizados da sociedade civil, organizações acadêmicas, Secretaria Estadual de Educação, Sindicato de Professores e membros das escolas. O crescimento do PDE/FUNDESCOLA vinculou-se ao financiamento. A participação restringiu-se a funções burocráticas e contribuiu para negar o seu valor pedagógico e político, visto que a autonomia escolar diminuiu e os mecanismos de regulação, de controle e de avaliação externa foram ampliados. Ainda que o PDE/FUNDESCOLA, de 1998, tenha ocupado o espaço da ausência de uma cultura de planejamento na escola, em alguns casos, sobrepôs o processo de construção do Projeto Político Pedagógico (RODRIGUES, 2009a).

Como explicitado, o FUNDESCOLA foi implantado entre 1998 e 2007. Todavia, o PDE/FUNDESCOLA, concebido no âmbito dessa política, teve a sua continuidade após a proposição do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007. O PDE Escola tornou-se, nesse ano, um dos programas da política do governo federal, financiado com recursos públicos do orçamento da União e com abrangência nacional, o que o tornou, desde abril de 2007, uma política distinta da que fora implementada no âmbito do FUNDESCOLA.

No próximo capítulo, o estudo pormenorizado do PDE e dos programas PDE Escola e Mais Educação será realizada, a partir da análise da legislação e dos documentos oficiais formulados pelo governo federal para a proposição dessa política aos entes federativos subnacionais e às suas escolas. Pretendemos compreender os novos elementos dessa política do governo federal e a intensidade da descentralização dos recursos financeiros e dos novos recursos trazidos por essa política ante a sua relação com o que fora explicitado como efeito da centralização no âmbito do governo federal.

CAPÍTULO III – O PDE E OS PROGRAMAS PDE ESCOLA E MAIS EDUCAÇÃO: A TÔNICA NA MELHORIA DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO ESCOLAR

Os programas PDE Escola e Mais Educação, pela forma como são propostos às escolas, podem ser implementados a partir da opção por aderir a um ou outro programa, podendo haver a adesão inicial a um programa e posteriormente ao outro. Eles foram propostos, inicialmente, às escolas que estão com o IDEB abaixo da média nacional. Em função desse critério, decorrem possíveis convergências entre o PDE Escola e o PME numa mesma instituição, tendo ambos o objetivo central de melhorar a qualidade do ensino.

O uso do termo implementação, tanto no PDE Escola quanto no PME, está relacionado ao seu desenvolvimento nas escolas, pois a adesão a esses programas precede essa implementação. Essa adesão, embora induzida pela possibilidade de recursos materiais e financeiros, é oferecida como opcional. Entretanto, recusar essa possibilidade de trazer melhorias para a escola não colidiria com ideia de proteção do direito educacional dos alunos? A resposta, talvez, contribua para minorar o caráter optativo dessa adesão das escolas dos entes federativos subnacionais a essa política da União.

Sendo este um estudo sobre a educação escolar, a implementação das políticas na escola vai ao encontro do campo específico de estudo neste trabalho: a gestão escolar. Então, neste capítulo objetivamos analisar o PDE Escola e o PME, a partir do estudo do PDE, política que deu origem a esses dois programas. Por isso, inicialmente, apresentamos uma breve e específica análise sobre o contexto político e educacional que influenciou a formulação do PDE por parte do governo federal, importante na medida em que permite compreender as limitações iniciais e os avanços na própria política.

Após analisarmos o PDE a partir da legislação que o instituiu, do documento do MEC usado para apresentar as concepções desse plano à sociedade, de estudos e de pesquisas realizadas, analisamos os programas PDE Escola e o PME, também a partir da legislação, estudos e pesquisas já concluídas. Este trabalho tem o objetivo central definido a partir desses dois programas, entendidos como políticas, vez que têm tanto um tecido normativo criado para eles, como uma esfera de relações e consequências após a sua proposição. Consideramos

ser uma exigência a interpretação dessa política no processo que antecede as análises dos dados empíricos.

Assim, as seções deste capítulo mostram os fatos educacionais e sociais que evidenciaram a constituição de um cenário propício à construção de uma proposta que encaminhasse mudanças, por meio do PDE, para a melhoria da qualidade da educação escolar. Refletimos sobre os interesses que influenciaram a formulação do PDE, os princípios e as concepções das ações no PDE e os programas PDE Escola e PME, buscando observar os avanços e também os desafios possíveis de serem encaminhados às escolas públicas no contexto de implementação dessas políticas. No quarto capítulo, esse último cenário servirá de apoio, junto dos dados observados nesta pesquisa, para o aprofundamento do estudo proposto, na direção do contexto da prática.

3.1 – A formulação de um Plano para o Desenvolvimento da Educação

Após a década de 1980, as políticas educacionais, embora divergentes das pautas dos movimentos sociais que atuaram em defesa do direito educacional desde o contexto que antecedeu a formulação da CRFB de 1988, conformaram mudanças que levaram à universalização do ensino obrigatório, como fora tratado em capítulos anteriores. Entretanto, na década de 1990 não houve avanços no desenvolvimento de projetos políticos que pudessem garantir o padrão de qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas.

Tal lacuna, evidenciada de formas diversas desde o final do século XIX, foi percebida, de modo contundente, por parte da sociedade e dos governos, após haver essa universalização do ensino fundamental e, também, ter a obrigatoriedade do ensino público passado a abranger toda a educação básica. Em uma perspectiva utópica, ao perscrutar o modo como a implementação do PDE Escola e do PME interpela o cotidiano escolar sobre a sua mudança para melhorar esse ensino, também supomos que a expansão da oferta da educação escolar antecede a exigência de ações que garantam a sua qualidade. É, pois, um horizonte utópico porque, ainda que a qualidade seja a pauta das políticas educacionais atualmente, a sua exigência, de fato, é o que confirmará a sua existência, dada a sua relação intrínseca com o aprofundamento da cidadania, como exposto no primeiro capítulo.

Pensando no que já foi realizado, notamos que os instrumentos que evidenciaram a qualidade do ensino para a sociedade brasileira na década de 1990 também foram referências centrais para a proposição de ações, por parte do governo federal, para a melhoria da qualidade da educação escolar no início do século XXI. A partir do desenvolvimento do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), desde 1993, pelo MEC e em articulação com as Secretarias Estaduais de Educação, foram aprimorados os objetivos de avaliar a proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática e de publicizar os seus resultados por unidade da federação, região e país. Assim com o SAEB, além dos indicadores de rendimento, a introdução de uma medida de aprendizado dos alunos passou a ser aceita na perspectiva de monitoramento do sistema educacional. Então, desde 2005, o MEC integrou a Prova Brasil ao SAEB, passando a oferecer os seus resultados por escola, município, unidade da federação e país. Em 2006, o resultado da Prova Brasil, realizada em 2005, foi associado aos indicadores de fluxo, criando-se, assim, a metodologia para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁶⁸.

A tal evolução dos sistemas de avaliação em larga escala no Brasil somaram-se a formulação do IDEB e o resultado da participação no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), constituindo um cenário que denunciava, a partir dos resultados das diversas avaliações, o baixo padrão da qualidade do ensino nas escolas brasileiras. Tal fato foi assim percebido não somente pelo governo federal, mas também como oportunidade, por parte de segmentos empresariais interessados em atuar na área social por meio da participação em projetos educacionais. A relação entre o poder público e a iniciativa privada foi consolidada pela convergência de interesses políticos, justificada pela necessidade de implementar ações para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas brasileiras. Então, ainda na vigência do PNE, houve a criação de um plano executivo para desenvolver a educação no Brasil, o que também trouxe críticas a essa ação do governo federal (SAVIANI, 2007). Contudo, em acordo com Malini (2009), a proposição do MEC de formular um novo plano educacional estava legitimada pelo descaso e, até mesmo, pelo esquecimento com que as metas do PNE foram tratadas após sua promulgação.

⁶⁸ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) resulta da combinação dos resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) com os resultados do rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador. Ver Nota Técnica sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), disponível em: www.seduc.mt.gov.br/download_file.php?id=4151&parent=103

No que se refere às influências externas à formulação do PDE, destacamos outro aspecto daquela convergência de interesses entre o setor empresarial e o governo federal, qual seja, a necessidade de evidenciar internacionalmente ações que induzam a melhoria do ensino em face da importância do setor educacional para a reinserção internacional, política iniciada com a Reforma Administrativa do Estado, em 1995. Não pode ser desprezada a necessidade desse setor de adequação da formação educacional às “novas formas sistêmicas de organização do trabalho” e “novas técnicas de produção” (BRUNO, 2009, p. 39), o que justifica, em parte, o grande interesse empresarial em atuar no setor educacional.

Nesse mesmo cenário de reformas direcionadas para essa reinserção internacional o Brasil, como membro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), participou do PISA desde 2000, obtendo classificações muito próximas às últimas posições no ranqueamento entre as 57 nações participantes nos testes de leitura, Matemática e Ciências. Tal resultado do PISA foi justificativa para que a realização de ações que contribuíssem com a melhoria do ensino nas escolas públicas extrapolasse o âmbito do Estado, abrangendo os interesses, já consolidados, no movimento formado por empresários e denominado Todos Pela Educação desde 2006⁶⁹.

Aqui evidenciamos outra face do interesse empresarial em atuar no setor educacional. Ainda que essa abordagem ultrapasse os limites deste estudo, cabe ressaltar que tal interesse também deve ser perscrutado sob a ótica patrimonialista, subjacente à rede de relações lucrativas estabelecidas antes e após a outorga do título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), em acordo com a lei nº 9.790, de 1999, às organizações não governamentais e do terceiro setor. Possivelmente, tais relações, derivadas das possibilidades de atuar como OSCIP, inclusive pela possibilidade de usufruir dos mecanismos de renúncia fiscal, são objeto de maior interesse do que aquele apontado por Bruno (2009), uma vez que tal fato está associado à criação de uma rede empresarial que obtém o aumento de liquidez financeira imediata, ou seja, por fora do processo de produção. O Todos Pela Educação é uma OSCIP⁷⁰.

⁶⁹ Malini (2009) aprofunda a análise sobre o movimento empresarial e a sua relação com a proposição do PDE.

⁷⁰ O Todos Pela Educação é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, regida pela lei nº 9.790, de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. O grupo de empresários atua no movimento Todos Pela Educação em duas categorias: a) os mantenedores: De Paschoal, Instituto Unibanco, Grupo Gerdau, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Camargo Correa, Suzano Papel e Celulose, Faber Castell e Itaú BBA; b) parceiros: abc, Rede Globo,

Foi a partir da associação entre o governo federal, os grupos de empresários paulistas, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) que teve origem o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (MALINI, 2009; SAVIANI, 2007).

Ampliando a análise desse contexto de influência, Saviani (2007, p. 1243) considerou que essa adesão do empresariado à bandeira da educação pública se deu a partir do interesse do Partido dos Trabalhadores (PT) nessa relação, após a eleição do Presidente Lula, o que ocorreu em detrimento da aproximação com as bases originárias. De acordo com o autor, isso explica a opção por dialogar com o empresariado e não com os movimentos dos educadores na construção do PDE, opção assumida no lançamento da agenda do “Compromisso Todos pela Educação” em 2006. Tal agenda, ainda que tenha sido apresentada como resultado da participação dos diversos setores sociais, segundo Saviani (2007), contou apenas com a participação dos grupos empresariais, o que influencia o teor das políticas formuladas.

No prosseguimento deste estudo, tomaremos como referência, para o estudo do PDE, a legislação formulada para a sua implementação e os instrumentos que o governo federal criou para a apresentação do PDE à sociedade brasileira. Não discordando que seja papel do Estado a indução de políticas públicas, consideramos que tal conjunto de normas e documentos pode evidenciar a direção das ações no âmbito do governo federal mediante a proposição dessa política para o desenvolvimento da educação.

3.2 – O Plano de Desenvolvimento da Educação

O Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e sobre o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação. O PDE foi apresentado à sociedade brasileira⁷¹ como um plano executivo,

Instituto Ayrton Senna, DM9DDB, Rede Energia, GOL, amics, Fundação Victor Civita, McKinsey&Company, Microsoft, Fundação Santillana, Instituto Paulo Montenegro, Instituto HSBC Solidariedade, Futura, Amigos da Escola, Instituto Natura, Saraiva, Fundação Telefônica Vivo, BID e PATRI Políticas Públicas.

⁷¹ A referência para a análise geral do PDE foi, além do Decreto 6.094 de abril de 2007, o livro lançado pelo Ministro da Educação na abertura da 30ª reunião da ANPEd em 2007: Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas, subtítulo como: O Plano de Desenvolvimento da Educação como Horizonte de Debate sobre o Sistema Nacional de Educação, no qual o Ministro da Educação apresenta à sociedade brasileira as concepções e fundamentos que orientam as ações do PDE.

construído a partir dos princípios da educação sistêmica, ordenação territorial e desenvolvimento. Para o desenvolvimento do plano, em acordo com os seus princípios, foi apresentada a seguinte concepção de educação,

reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo (BRASIL, MEC, 2007, p.5).

Dado que as ações do PDE são destinadas à melhoria da educação escolar, pressupõe-se a pretensão de ampliar as oportunidades dos alunos no processo de suas vivências nessa instituição, o que pode ser sintetizado como a “atualização histórica do homem e condição imprescindível, embora não suficiente, para que ele, pela apropriação da cultura produzida historicamente, construa sua própria humanidade histórico-social” (PARO, 2007, p. 16). Em que pese um documento do MEC expor a crença na possibilidade de “formação de indivíduos”, pressupomos que o PDE propõe a melhoria das condições de acesso ao conhecimento referido, por meio de processos de ensino que considerem as experiências dos indivíduos, visto que esse documento concebe que a educação tem como objetivo a construção da autonomia.

Nesse mesmo documento em que a educação formal pública é considerada “cota de responsabilidade do Estado” (BRASIL, MEC, 2007, p.5), considera-se ela acontece em um esforço social mais amplo, “que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte” (IDEM, 2007, p.5). A educação, de fato, abrange todos os aspectos da vida e acontece em todos os espaços sociais. Tratando-se de uma política pública que objetiva a melhoria da educação escolar, afirmar que ela acontece em um esforço social mais amplo não restrito à escola é, para além do convite à participação ativa da sociedade civil, uma justificativa para o caso de fracasso, imputando-o à falta desse esforço social.

Além desse aspecto, o PDE foi proposto como um plano de ação e como resposta institucional ao desafio de melhoria da qualidade do ensino, tendo sido apresentado como uma forma de garantir o desenvolvimento nacional. Desde a sua apresentação, foi destacada a necessidade de se elevar a educação “à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos” (IDEM, 2007, p.6, grifos meus), cabendo-nos compreender os efeitos das políticas na realidade concreta. A educação escolar de boa qualidade é, fundamentalmente, um direito social do indivíduo. Sendo oferecida a todos os cidadãos, pode

contribuir para o desenvolvimento não só econômico, mas também individual, cultural, social, político, entre outros. Tratando-se de resolver a demanda de melhoria da qualidade da educação escolar, somente o fato de construir ações que contribuam com o cumprimento das determinações da Constituição Federal de 1988, que proclama do direito à educação de qualidade até a subjetividade desse direito no nível de ensino obrigatório, constitui escopo amplo e complexo para ser alcançado no âmbito do PDE. Iniciativas que induzam a melhoria do ensino não podem ter como contrapartida, ou justificativa, o desenvolvimento nacional, vez que o Estado já contraiu essa ação como obrigação constitucional e como meio de garantir um direito de cidadania.

Apesar desse excesso na abrangência da capacidade de a educação contribuir, diretamente, com o desenvolvimento nacional, cabe ressaltar a positividade desse plano intencional a melhoria da sua qualidade. Consta nesse documento usado para a sua apresentação à sociedade, que uma política nacional exige a construção da unidade dos sistemas educacionais, pressupondo “multiplicidade e não uniformidade” (IDEM, 2007, p.6). Além disso, destaca-se que o MEC propôs o PDE, também, na perspectiva de “reduzir desigualdades sociais e regionais, equalizando as oportunidades de acesso à educação de qualidade” (IDEM, 2007, p.6). Reconhecemos tal exposição como avanço, visto que a igualdade das condições de permanência dos alunos dentro do espaço escolar e a oferta da educação de qualidade foram atreladas de forma a contemplar as desigualdades no território nacional.

Nesse documento denominado “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, elaborado pelo MEC, salientou-se que o direito de aprender foi o motivo que constituiu o PDE, dando-se a garantia desse direito por meio da melhoria da qualidade da educação e da redução das discrepâncias das oportunidades educativas. Nele, também está explicitado o conceito de qualidade que orientou a sua formulação:

Qualidade entendida como enriquecimento do processo educacional, participação dos sujeitos e valorização das diferenças, de modo que as oportunidades educacionais se constituam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e competências (IDEM, 2007, p.41).

Na medida em que propõe ações para alcançar esse tipo de educação, o MEC destaca, no documento referenciado, a necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais no plano do País, assumindo que o PDE pretende “responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado

pelo conceito de arranjo educativo” (IDEM, 2007, p.6, grifos meus). Entende-se que tal arranjo educativo ocorre a partir da articulação de programas distintos de diversas áreas das políticas sociais com o objetivo de alcançar a qualidade pretendida, invertendo a lógica da pulverização dessas ações para a sua potencialização através do seu “enlace”, o que reconhecemos como política intersetorial⁷². O documento ressalta que o “enlace entre educação, território e desenvolvimento” (IDEM, 2007, p.7, grifos meus) deve ser um dos resultados desse arranjo, pois é por meio dele que as interfaces entre a educação, como um todo, e as outras áreas de atuação do Estado são identificadas.

Vale salientar a proposição de políticas que potencializem a intersetorialidade como possibilidade positiva para a educação escolar, quando esta for tomada como eixo em torno do qual as políticas aderentes se articulem não somente evitando a pulverização das ações, mas também contribuindo com a perspectiva da educação integral. Reafirma-se que, esse processo não deve prescindir da ênfase na garantia do direito à educação escolar como centro das definições governamentais, já que se trata de uma política para sua melhoria. O risco desse arranjo intersetorial é que, ao pretender potencializar essa ação através do enlace de políticas diversas e minorar a pulverização das práticas derivadas das políticas, pode influenciar negativamente a organização das instituições escolares, pulverizando os seus objetivos educacionais, o que, por sua vez, pode ter efeitos negativos nos resultados escolares. Esse aspecto será analisado, de forma pormenorizada, junto do estudo do PME.

No que se refere a esses resultados, no documento apresentado pelo MEC, pode-se verificar a conexão entre avaliação, financiamento e gestão. Segundo o documento mencionado, tal conexão objetiva a organização escolar a partir do conceito de responsabilização. No âmbito de proposição do PDE, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), já em fase de experimentação no período que antecedeu ao lançamento do PDE, contribuiu com essa conexão, pois combina os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) com os resultados do rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade. Com isso, o IDEB foi tomado como referência central para organização das ações do PDE, na educação básica.

Essas ações são orientadas, segundo artigo do Decreto nº 6.094, de 2007, por vinte e oito diretrizes que devem ser articuladas no compromisso assumido entre os entes federativos

⁷² Oliveira (2012).

e o governo federal, a partir da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR tem como eixos centrais: a melhoria da gestão escolar, a formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, os recursos pedagógicos e a infraestrutura física das escolas.

Nesse decreto, no seu capítulo segundo, parágrafo único, o IDEB foi estabelecido como “indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007). Tornou-se um mecanismo de controle das consequências a serem produzidas pelos programas do PDE. Esse decreto foi o marco para o início das ações do PDE. No entanto, embora ele tenha sido proposto à sociedade brasileira como uma política capaz de enfrentar o desafio de melhorar a qualidade da educação nas escolas públicas, no seu lançamento, somente o IDEB se constituía como uma medida nova para esse enfrentamento. Assim, em seu lançamento, o PDE se constituiu como um “guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (SAVIANI, 2007, p. 1233), que passaram a ser atrelados ao IDEB.

Em que pese o problema da “política do espetáculo”, que é proposta à sociedade antes mesmo da consolidação de sua formulação (CAMPOS, 2003), percebida por pesquisadores que analisaram o lançamento do PDE⁷³, Weber (2008) entendeu que o Ministério da Educação (MEC) buscou mostrar o esforço de organização sistêmica e de direcionamento da política educacional do Estado no sentido da melhoria da qualidade do ensino público. Compreendemos que o fato de o PDE constituir-se pelo que foi denominado de “guarda-chuva” por Saviani (2007, p. 1233) sinaliza essa interpretação de organização de Weber (2008), o que coincide com aquilo que consideramos ser positivo em uma proposição de política intersetorial e, por isso, pode ter resultados favoráveis para a educação escolar.

No plano da análise do projeto educacional do Estado brasileiro, Weber (1991, p. 29) ressaltou ter sido no seio do debate entre as “forças político-sociais” que se reivindicaram a generalização da escola básica e a construção de padrões de qualidade do ensino, um dos princípios inovadores da Carta Magna de 1988. Considerando essa carga histórica de lutas em torno da melhoria nos padrões de qualidade na escola pública, Weber (2008) considerou que o PDE “se insurge contra a visão fragmentada que tem historicamente presidido a política educacional”, pois “propõe uma nova abordagem, baseada na concepção sistêmica de educação escolar” (WEBER, 2008, p.306). Segundo a autora,

⁷³ Ver Dermeval Saviani (2007), José Marcelino R. Pinto (2010), Eduardo Malini (2009), Cleonice H. Solano (2011), entre outros.

O novo na proposta do PDE é o compartilhamento da União não somente nos acertos locais, mas no exercício de sua atribuição constitucional de coordenar e incentivar a definição e execução de políticas educacionais, e de desenvolver ação supletiva e distributiva na consecução da elevação dos padrões de qualidade no ensino oferecido no âmbito da educação básica. Essas tarefas seriam subsidiadas pela alocação de maior proporção do Produto Interno Bruto – PIB – para a educação escolar, a ser repassada automaticamente ou sob condições às escolas e redes educacionais (WEBER, 2008, p.311).

Como elementos concretos para o desenvolvimento das ações nessa concepção sistêmica da educação escolar, Weber (2008) entendeu ser virtude do PDE a possibilidade de a gestão dos recursos dentro da escola trazer mudanças na medida em que: a) traga recursos financeiros novos para dentro da escola; b) formalize a vinculação desses recursos ao planejamento sistêmico governamental das ações que visem a essa melhoria do ensino, a ser aferida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; c) traga a ideia de planejamento para a captação de recursos públicos; d) evidencie a existência das relações entre o financiamento, o planejamento, a gestão e a melhoria do ensino e e) atrele tanto o recebimento como a utilização dos recursos financeiros às normas técnicas do governo, trazendo, com as novas atribuições, também uma nova metodologia de gestão desses recursos, capaz de contribuir para a melhoria pretendida.

Não desprezando tais possibilidades, entendemos ser importante o fato de que a instituição do IDEB pode contribuir para o exercício do controle social. Caso tal fato ocorra, podemos entender que o IDEB, na medida em que possibilita uma avaliação do ensino, também viabiliza a avaliação da própria política educacional. Nessa perspectiva, o IDEB não demonstrará somente o nível de desenvolvimento da educação básica através dos resultados dos alunos nos testes padronizados; mostrará, além disso, a eficácia das ações e metas propostas no PDE para a melhoria da qualidade do ensino. Dessa forma, pode ser o IDEB um indicador de eficiência e eficácia da própria política do governo.

Weber (2008) dá destaque à atuação da União, mediante o exercício de sua atribuição constitucional de desenvolver ação supletiva e distributiva. Trata-se do disposto no artigo 211 da CRFB de 1988, cujo princípio da cooperação para desenvolvimento das ações entre os entes federados é exposto como “compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a consertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia” (BRASIL, MEC, 2007, p. 10). No que se refere ao PDE Escola e ao PME, evidenciamos, desde o Capítulo II, haver uma interpretação e apropriação inadequada do artigo 211, por parte do governo

federal, para legitimar ações que desconsideram a estrutura federativa da organização política do território nacional. Essa interpretação repercute para a educação em termos da estrutura do sistema de ensino, que é a atuação do governo federal diretamente nas escolas dos entes federativos subnacionais, uma vez que o artigo 9, da LDBEN de 1996, estabelece que essa relação deve realizar-se entre a União e os Sistemas de Ensino.

Contudo, sobre o aspecto financeiro, cabe destacar que, no período anterior ao PDE, ainda que não houvesse intervenção direta da União no planejamento escolar das instituições dos sistemas de ensino dos entes subnacionais, tampouco havia recursos destinados especificamente à melhoria da qualidade do ensino. Após a proposição do PDE, as escolas passaram a receber recursos financeiros com uma finalidade específica à qual se vincula não só a exigência da elaboração de um planejamento, mas também o desenvolvimento de práticas curriculares orientadas pela perspectiva da educação integral e integrada. O problema é, de fato, essa relação direta com as escolas, o que pode acarretar consequências para os sistemas de ensino no que diz respeito ao desenvolvimento de um planejamento sistêmico, à fragilização das relações democráticas também estabelecidas entre as Secretarias de Educação e as Escolas, entre outros aspectos que analisaremos no quarto capítulo.

Ainda que não seja pretensão avaliar o mérito ou o problema do PDE, o que é realizado de certo modo neste trabalho, é necessário destacar que se trata de uma proposta inovadora, no sentido de que não houve experiência de planejamento anterior que vinculasse ao objetivo específico de melhoria da qualidade do ensino: a) desenvolvimento de metas (entendidas como objetivo com prazo); b) ações (entendidas como atividades realizadas para alcançar as metas); c) opção das escolas por aderir ou não à política do governo federal; d) recursos financeiros para o desenvolvimento das ações; e) acompanhamento das ações propostas. O estudo prossegue buscando analisar inicialmente o IDEB pela sua importância no que se refere à indicação dos resultados das escolas no contexto de avaliação da implementação da política, o programa PDE Escola e o programa Mais Educação, que foram escolhidos para estudo nesta pesquisa em função da convergência de ambos na fase de implementação nas escolas municipais.

3.3 – O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

O IDEB foi criado para a fixação de metas, passíveis de serem aferidas pela sociedade e com o objetivo de contribuir com a melhoria da qualidade da educação. A partir dos dados da Prova Brasil de 2005, foram elaborados os indicadores iniciais para o ensino fundamental, além da projeção bienal para a melhoria do IDEB. Assim, o primeiro IDEB nacional, calculado para os anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8⁷⁴. Nos países desenvolvidos, a média nacional estimada é 6⁷⁵, o que tornou esse patamar a meta nacional para o IDEB em 2022. Esse sistema de avaliação exigiu a alteração na forma de realizar o censo escolar, que passou a compilar os dados por aluno. Tal mudança possibilitou que os dados de fluxo sejam baseados nas informações sobre a promoção, a reprovação e a evasão de cada estudante, o que pode contribuir, como diagnóstico, com a melhoria das ações no interior das escolas (IDEM, 2007, p. 19-23). De acordo com Soares (2011, p.5),

O IDEB de uma escola ou de um sistema educacional, entendido como um conjunto de escolas de um ente federado, é definido como a multiplicação de um indicador de desempenho dos alunos, tomado como o nível médio da proficiência dos alunos da escola ou sistema, obtidas na Prova Brasil por um indicador de rendimento, definido como o valor médio das taxas de aprovação da escola ou sistema, obtidas do Censo Escolar (Destaques do autor).

Uma consequência no que diz respeito ao uso dos resultados do rendimento e aprendizado no monitoramento dos sistemas de educação básica é que “apenas desta forma o Estado fica sabendo se o direito à educação de seus cidadãos está sendo atendido” (SOARES, 2011, p.4), o que pode ser uma referência para garantir o direito público subjetivo estabelecido na CRFB de 1988. Entretanto, Soares (2011, p.4) destaca que essa dimensão de monitoramento não é valorizada “pela forma prevalente de uso dos indicadores educacionais”. Essa percepção está relacionada à própria natureza de um indicador social, que

é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma (JANNUZZI, 2001, p. 15).

⁷⁴ A partir da análise do IDEB, o MEC ofereceu apoio técnico e/ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade do ensino. O aporte de recursos se deu a partir da adesão dos municípios ao Compromisso Todos pela Educação e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

⁷⁵ Nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O IDEB informa aspectos sobre a realidade social e sobre as mudanças que podem ser capturadas por sua metodologia. É um indicador de interesse programático, utilizado em coerência com a ideia de que o PDE é um plano executivo (MEC, 2007; SOUZA, 2009; FERREIRA e NOVAES, 2010), pois, a partir do estabelecimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, a organização das ações decorrentes desse plano passaram a tomar como referência tal índice. Cabe ressaltar que a primeira diretriz desse plano é “estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir”. Essa dimensão concreta é o que justifica a necessidade da criação de um indicador específico. Soares (2011, p. 2) mostra aspectos positivos no uso do IDEB.

A introdução do IDEB colocou no centro do debate educacional brasileiro a ideia que escolas e sistemas educacionais devem ser avaliados não apenas pelos processos de ensino e gestão utilizados, mas também pelo aprendizado de competências básicas e trajetória escolar de seus alunos. O IDEB tornou-se o instrumento privilegiado de orientação das políticas públicas para a educação básica brasileira,

Em oposição a essa política educacional, Souza Junior e Silva (2009) e Saviani (2007) consideraram o IDEB como “termômetro” para a ação governamental. Esses autores criticaram o PDE como “pedagogia de resultados”. No entanto, Saviani (2007, p. 1246) reconheceu o mérito do aspecto técnico do IDEB, no que se refere à possibilidade de uma aferição nacional a partir de um padrão comum, podendo ser identificados os rendimentos de cada aluno, em cada escola, o que se aproxima do que seja um termômetro para a ação, nesse caso, da escola.

Outra análise é a de que a introdução do IDEB retira o foco da “ideia de expansão”, que induzia a percepção de que o problema educacional seria resolvido com “mais horas aula, mais etapas obrigatórias, mais recursos, mais escolas, mais professores” (SOARES, 2011, p. 3). Assim, para Soares, o IDEB, “sem questionar a necessidade de novos recursos e expansões, coloca o aprendizado e trajetória escolar dos alunos como elementos essenciais de um sistema educacional” (IDEM, p.3). Entretanto, essa tem sido uma reflexão contundente neste trabalho, pois os Programas PDE Escola e Mais Educação destinam mais recursos para as escolas com o objetivo de criar atividades que melhorem o ensino. Além disso, o PME propõe a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola e o aumento das atividades na instituição. Tais ações demandam a ampliação do quadro de profissionais, dos recursos materiais, a ampliação e a melhoria no espaço escolar, ainda, o aumento da oferta dos cursos

para a formação continuada dos professores. Todavia, o IDEB, pelas variáveis que lhe compete mensurar, isoladamente, não pode medir a eficácia dessa ampliação do tempo e, também, das outras expansões.

O PDE Escola e o PME se complementam. Assim como o PME, o PDE Escola, ao objetivar a melhoria da gestão escolar, amplia os recursos financeiros para as escolas, não retirando o foco da ideia de expansão. Pelo mesmo motivo que o IDEB é insuficiente para medir a eficácia do PME, como exposto anteriormente, não pode constituir-se como um indicador de eficácia do PDE Escola. Como se vê, o IDEB não retirou o foco da “ideia de expansão”. Como qualquer indicador, O IDEB “informa algo sobre um aspecto da realidade social” (JANNUZZI, 2001, p.15), por isso Soares (2011, p. 4 a 8) destaca a relevância de identificar e discutir o modo como a qualidade e a equidade dos sistemas educacionais brasileiros são definidos nesse índice, uma vez que “estes construtos têm dimensões que um indicador numérico não consegue retratar”. Além disso, Soares (2011, p.8) mostra que,

se o IDEB, como definido atualmente, for o único indicador usado para guiar as políticas educacionais de educação básica e, no caso otimista de que suas metas forem atingidas, podemos ainda assim não ter um sistema educacional que garanta o direito constitucional de educação.

Nessa perspectiva, Soares (2009, p. 11) destaca ser relevante a interpretação pedagógica das proficiências. Essa interpretação, apesar de ainda ser complexa e não contar com metodologia adequada, é que leva à decisão do que seja um bom valor do IDEB (SOARES, 2009, p. 11). Nota-se que Soares destaca os aspectos positivos do índice sem negligenciar os aspectos negativos. Todo instrumento que produz uma informação sobre a educação nas escolas precisa de uma análise criteriosa para que possa inferir sobre a realidade educacional.

Ter uma crítica sobre uma política não inviabiliza o uso dos seus instrumentos a favor da escola. As avaliações são dispendiosas financeiramente, o cruzamento dos resultados dessas avaliações pode ser usado com a finalidade de diagnóstico, sem que seja usado a título de ranqueamento. Até mesmo em uma perspectiva em que não era habitual a aceitação de aferição de resultados por meio de avaliação padronizada, Saviani (2007, p. 1246) entendeu ser a Provinha Brasil⁷⁶ um instrumento de intervenção importante na melhoria da qualidade da educação dos alunos do primeiro segmento do ensino fundamental, considerado por ele como

⁷⁶ Mencionamos essa referência analítica de Saviani à Provinha Brasil, contudo são os resultados da Prova Brasil que integram a metodologia de cálculo do IDEB.

“momento crucial do processo de aprendizagem escolar”. Os resultados do conjunto de avaliações padronizadas, junto das avaliações realizadas pela escola, podem contribuir com o planejamento pedagógico.

Enfim, a “introdução do IDEB e sua rápida ascensão a definidor de políticas mostra a necessidade de que suas questões técnicas e metodológicas sejam tornadas públicas e discutidas” (SOARES, 2011). O índice não é capaz de inferir sobre as aprendizagens dos indivíduos, sendo apenas um indicador de proficiência em Matemática e leitura, nos anos finais do primeiro e do segundo ciclo do ensino fundamental e no final do ensino médio. Embora se tenha tornado referência central para a tomada de decisões no âmbito do governo federal sobre as ações do PDE, como todo indicador, o IDEB apenas “informa algo sobre um aspecto da realidade social” (JANNUZZI, 2001, p.15).

São as avaliações individuais realizadas no cotidiano escolar que podem mostrar algo sobre as aprendizagens dos indivíduos. As análises das proficiências dos alunos nas avaliações externas podem contribuir com o diagnóstico geral sobre esse processo. É a prática cotidiana que permite considerar as culturas dos indivíduos e das instituições escolares, através dela é que se pode conhecer mais sobre outros aspectos da realidade social dos alunos. Evidencia-se que o ato de avaliar o ensino abrange as esferas do poder público e as instituições educacionais porque, de formas diversas, é necessário conhecer os efeitos das práticas escolares nas aprendizagens dos alunos para que o direito à educação seja garantido.

Aposta-se naquilo que já fora explicitado anteriormente, isto é, que o IDEB, como metodologia central para a tomada de decisões no âmbito do PDE, seja também usado como um indicador de análise da própria política, ou seja, do PDE.

Ao buscar resolver o problema da qualidade da educação, diante do baixo desempenho das escolas mostrado pelos indicadores de rendimento dos alunos, nacionais e internacionais, o PDE vai ao encontro do que a sociedade espera (SAVIANI, 2007, 1242). Essa reflexão reafirma o problema do poder público em ofertar uma educação de boa qualidade na escola pública, indo ao encontro das expectativas da sociedade. Ante esse quadro, o PDE apresenta a positividade de buscar essa melhoria. Conhecendo as críticas contundentes de Saviani a respeito das políticas de governo, inclusive acerca do PDE, pode-se dizer que essa é uma aposta, porque é sobre a escola pública que os programas do PDE produzem efeitos.

3.4 – O Plano de Desenvolvimento da Escola

O PDE Escola teve origem, como vimos no segundo capítulo, no PDE Escola/FUNDESCOLA. Esse programa passou a integrar o PDE devido a possibilidade de que, por meio dele, ocorra a conexão entre avaliação, financiamento e gestão, o motivo fundamental para a inclusão do PDE Escola/FUNDESCOLA no PDE. A Portaria Normativa 27, de 21 de junho de 2007, instituiu essa integração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) ao PDE, com o objetivo de fortalecimento da “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”. O PDE Escola foi incluído no PDE com o objetivo de diagnosticar problemas, metas e elaborar planos de ação para as escolas das redes públicas de educação básica, atendendo prioritariamente às escolas com o IDEB abaixo da média estabelecida. Percebe-se que o fortalecimento da autonomia escolar está relacionado ao próprio fortalecimento da gestão escolar.

A partir da adesão dos municípios ao Plano de Ação Articulada (PAR)⁷⁷, é possível que as escolas, com o IDEB abaixo da meta estabelecida, recebam o apoio técnico e financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a execução das ações financiáveis planejadas e melhoria da qualidade do ensino, do que o governo federal espera a melhoria do IDEB.

No PDE Escola o modelo de planejamento se orienta pela perspectiva do planejamento estratégico (CHIAVENATO E SAPIRO, 2009) das metas e ações, vinculando as escolas ao planejamento sistêmico das metas e ações do governo central, a partir do atrelamento do financiamento às metas, às ações e ao compromisso das escolas com a melhoria do ensino público. Nesse processo, os recursos, que são suplementares, continuam sendo repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁷⁸ e chegam às escolas pelo

⁷⁷ O Decreto nº 6.094/2007 define o Plano de Ações Articuladas – PAR como “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”.

⁷⁸ A Lei 4.440, de outubro de 1964, instituiu o salário educação e, posteriormente, a Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968, no seu primeiro artigo, criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao “Ministério da Educação e Cultura”, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), com aporte nos recursos do Salário Educação.

Programa Dinheiro na Escola (PDDE). O Plano de Ações Financiáveis⁷⁹ constitui o instrumento que indica as metas e ações propostas no PDE Escola como subsídios para a liberação dos recursos financeiros para a sua implementação.

A ideia de um plano para o desenvolvimento da escola antecede até mesmo o PDE Escola/FUNDESCOLA, de 1998. Em 1991, foi implementada, pelo governo de Minas Gerais, uma Reforma do Sistema Público Estadual de Ensino. Sob o jargão “Minas aponta o caminho”, o governo anunciou as mudanças que levariam o sistema a elevar os patamares de eficiência e qualidade da educação. O problema da qualidade nesse sistema educacional tinha origem nos altos índices de evasão e repetência. Na esteira da descentralização administrativa, o fortalecimento da autonomia escolar foi proposto a partir das dimensões financeira, administrativa e pedagógica. A autonomia administrativa, ao ser conectada à descentralização, promoveu a intensificação dos trabalhos na escola, levando aos diretores a ampliação das tarefas, de tal modo que Oliveira (2000, p.248) entendeu que o diretor, passando a assumir funções de gerência, afastava-se das funções pedagógicas que deveria exercer. Quanto a autonomia pedagógica, a ênfase recaiu sobre a possibilidade de que cada escola construísse o seu projeto pedagógico, desde que fosse adequado ao Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Houve tanto o repasse de recursos financeiros para os municípios e para as instituições escolares, quanto a proposição à iniciativa privada de auxílio ao financiamento da educação, através de parcerias ou adoção de escolas (OLIVEIRA, 2000, p. 244 a 252).

Nesse contexto, o PDE Escola consistia em um plano idealizado na esfera do governo estadual para ser tomado como referência, ou padrão, de gerenciamento da educação. O PDE Escola proposto em 2007 diferencia-se desse modelo na medida em que leva às escolas a exigência de um projeto educacional consolidado para a elaboração de um planejamento estratégico, a partir do qual é possível eleger as ações a serem desenvolvidas e escolher aquelas que serão financiáveis e as que não contarão com recursos financeiros para o seu desenvolvimento. Além disso, a adesão ao PDE Escola é opcional.

O PDE Escola diferencia-se da experiência de implementação do PDE Escola/FUNDESCOLA, já exposta anteriormente, na medida em que a prioridade para a sua proposição são as escolas de uma mesma rede de ensino cujo IDEB indica que os seus alunos

⁷⁹ A RESOLUÇÃO/CD/FNDE nº 25, de 24 de maio de 2011, do MEC/FNDE, dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011, às escolas públicas da educação básica para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ph.../5-2011?...103%3Ares0252405201.>>

tenham os piores resultados, objetivando a melhoria do resultado desses alunos. A melhoria da gestão escolar é um meio para que esse fim seja alcançado. No PDE/FUNDESCOLA, as escolas consideradas melhores eram escolhidas para garantir o resultado positivo da política. Além disso, o aporte de recursos para o financiamento das ações do PDE Escola é realizado com as receitas do Estado, não havendo acordo de financiamento externo das ações do PDE. Cabe ressaltar que os instrumentos para a implementação do PDE Escola/FUNDESCOLA, de 1998, foram usados no início da implementação do PDE Escola em 2007. Mais do que isso, o programa de 1998 foi adaptado à política do PDE em 2007.

No estudo do processo de elaboração e implementação do PDE Escola em escolas municipais, Trindade (2011) mostrou que, para a maioria dos diretores, o programa não era considerado um instrumento importante para a gestão escolar, embora eles acreditassem que ele poderia trazer melhorias para o processo de ensino e aprendizagem. Tal fato evidencia que, apesar de os gestores, nesse caso, não reconhecerem a importância do planejamento para a gestão, percebem a possibilidade de recebimento de recursos financeiros como fundamental para a melhoria do ensino. O recebimento dos recursos motiva a realização do planejamento proposto no PDE Escola.

Dados muito relevantes sobre o PDE Escola foram mostrados por Ferreira (2011) que, ao questionar de que modo o PDE Escola impactou as escolas em suas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, concluiu que as possibilidades de alcançar resultados estão relacionadas tanto à forma de apropriação da política quanto às possibilidades de concretização das ações previstas nos planos. Isso ocorre porque os limites para o alcance dos objetivos propostos perpassam pela apropriação, no órgão central, da comunicabilidade estabelecida entre o modelo de política adotado e a cultura escolar na qual é inserido.

Mesmo criticando, além do fato exposto, o problema de o PDE Escola privilegiar o planejamento com os gastos em detrimento do planejamento das ações pedagógicas, Ferreira (2011) reconhece como mérito do PDE Escola o apoio técnico e a possibilidade de fortalecimento do processo de descentralização financeira. Contudo, aponta que, para melhorar a qualidade, é necessário intervenções pedagógicas eficazes, para as quais o PDE Escola não é capaz de contribuir, pois sua estrutura não condiz com os espaços e tempos escolares, além de haver descontinuidade na equipe diretiva das escolas, nos comitês e nos grupos de trabalho, constituídos para o acompanhamento da sua execução. Tais problemas desfavorecem a continuidade das ações planejadas tanto dentro das escolas quanto nas

Secretarias de Educação, principalmente porque rompem com as relações institucionais construídas, vez que há centralização das informações nos grupos dirigentes.

O fato de Ferreira (2011) perceber tais fragilidades na implementação do PDE Escola, a partir da fragilidade na participação dos grupos dirigentes envolvidos, reforça a importância da atuação dos gestores e dessa participação na escola, no sentido de institucionalização das aprendizagens sobre as políticas educacionais. De acordo com Miranda (2010), o papel do diretor na implementação do PDE Escola em escolas públicas municipais que apresentaram baixo IDEB é a assunção de uma liderança nesse processo de Planejamento Estratégico na Educação, aplicando-o à Gestão Educacional como instrumento de inovação gerencial. Para isso, precisam compreender o PDE Escola, ter uma postura democrática e, assim, possibilitar a participação da comunidade escolar nos processos de sua elaboração, execução, acompanhamento (monitoramento) e avaliação. Conclui ser possível a complementaridade entre esse planejamento estratégico e o PPP quando a escola se apropria de uma cultura de planejamento, tendo como articulador central um gestor que exerça forte liderança e seja capaz de dialogar com todos os segmentos da comunidade escolar de forma democrática, em prol de uma educação de qualidade. Daí o fato de que a implementação de propostas externas na escola deva ser sustentada por um PPP consistente e construído pela comunidade escolar.

Pode-se dizer que, a despeito das críticas à lógica gerencialista, a existência do PDE Escola⁸⁰ não nega o valor das práticas democráticas, traz orientações sobre como fazer um planejamento para superar as dificuldades identificadas por meio de um diagnóstico das dimensões escolares, em um contexto em que o PPP foi relegado ao plano do cumprimento formal de registros que não operam sobre a prática educacional. Nesse caso, diante da continuidade na proposição de políticas de governo com esse traço gerencialista, torna-se

⁸⁰ Como desde 2012 o MEC disponibilizou o sistema PDE Interativo para todas as escolas públicas e esse sistema teve origem no processo de desenvolvimento do PDE Escola, “há certa confusão a respeito da diferença entre o programa Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e o sistema PDE Interativo. O PDE Escola é um programa do MEC que atende às escolas com baixo rendimento no IDEB, fomentando o planejamento estratégico e participativo com o propósito de auxiliá-las em sua gestão. O programa também repassa recursos para a concretização das ações planejadas. O PDE Interativo foi inicialmente desenvolvido como ferramenta do PDE Escola. De início, apenas as escolas priorizadas utilizavam o sistema. Com a disponibilização da ferramenta para todas as escolas do Brasil e a entrada de outros programas no sistema, o PDE Interativo acabou se sobrepondo ao PDE Escola. Passou então de ferramenta exclusiva do PDE Escola a sistema de apoio à gestão escolar utilizado por outros programas do MEC e por diversas escolas, independentemente de priorização. (...) Com o acesso liberado, os diretores podem dar início ao planejamento em conjunto com a comunidade escolar. (...) O secretário de educação do município ou estado tem acesso automático ao PDE Interativo via PAR. (BRASIL, MEC, MANUAL DO PDE INTERATIVO, 2013). Em 10/01/2014, às 17h 50m, o site do MEC, sítio do sistema PDE Interativo < <http://pdeinterativo.mec.gov.br/>>, exibia a seguinte mensagem: “O PDE Interativo mudou e agora chama-se PDDE Interativo. O novo sistema reabrirá no dia 14 de janeiro. Agradecemos a compreensão.” Dessa mensagem pode-se entender a atual abrangência do sistema.

necessário não imputar aos instrumentos desenvolvidos para implementar políticas os problemas da prática. É possível superar a transposição do modelo empresarial para os instrumentos, imprimindo na implementação dessas políticas o teor do projeto educacional de cada escola. Por tudo isso é que supomos que a construção, de forma participativa, desse projeto educacional que a escola deseja ter seja o processo de resistência mais eficiente no sentido da melhoria da qualidade do ensino.

Enfim, sabemos que a história do planejamento estratégico remete à competição (CHIAVENATO, SAPIRO, 2009). Entretanto, ainda que orientando-se pela noção de planejamento estratégico, o PDE Escola não objetiva o estabelecimento de metas competitivas. Mesmo o IDEB, a partir do qual há proposição de metas bienais a serem superadas, não induz, por si mesmo, à competição. Pode-se dizer que a proposta é que as escolas comparem o seu desenvolvimento em relação às suas ações. Assim, não há uma ideia de competição entre escolas, ainda que a imprensa se utilize desses dados para o ranqueamento delas e das redes de ensino. Tal questão nem perpassa pelo Programa Mais Educação que, embora demande um planejamento mais complexo, não tem sido alvo de críticas fundamentadas por pesquisas no cotidiano escolar. Todavia, do planejamento estratégico permaneceu a influência sobre a formulação dos dois programas, a partir do *diagnóstico preciso e da construção das ações por meio de escolhas mais assertivas* (CHIAVENATO, SAPIRO, 2009). Os instrumentos utilizados para a implementação dessas políticas não eliminam a necessidade de participação; ao contrário. Por isso, não enfraquecem a gestão democrática, na qual ela é construída.

3.5 – O Programa Mais Educação

Desde o segundo capítulo deste trabalho, de forma abrangente, tem se buscado contextualizar a origem do PDE Escola na política desenvolvida na década de 1990. De modo diferente, o Programa Mais Educação teve como modelo para o seu desenho as políticas intersetoriais, cuja concepção fundamentou a criação do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome em janeiro de 2004. Esse Ministério reuniu sob a sua responsabilidade um leque abrangente de ações regidas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), tais como

as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no país, a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); a coordenação, a supervisão, o controle e a avaliação da execução dos programas de transferência de renda como o Fome Zero, que têm desdobramentos no cartão Bolsa Família. Além disso, tal Ministério tornou-se responsável por aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST).

Como se pode ver, a intersetorialidade serviria como fundamento para organizar ações em torno dos objetivos da LOAS. O Programa Mais Educação (PME) foi criado nessa perspectiva interinstitucional para responder às demandas de um tecido normativo já aprovado e em plena vigência, sem que houvesse ações capazes de atender às necessidades ainda não atendidas, ou atendidas de forma precária. Após a promulgação da CRFB de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei número 8.069 de 1990, no seu artigo terceiro, estabeleceu para a criança e o adolescente a proteção de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, devendo a lei assegurar-lhes a proteção integral para que gozem de todas as oportunidades e facilidades para o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Para essa proteção integral, a lei prevê o pleno desenvolvimento do indivíduo, por meio de ações governamentais, não-governamentais, da comunidade e da sociedade. As demandas desse estatuto de atividades educacionais, de natureza explicitada por meio dos destaques neste trecho do texto, é uma das justificativas para a criação do PME.

No que se refere à regulamentação específica da educação, o artigo 34 da LDBEN de 1996 determinou a progressiva ampliação do período de permanência na escola e o artigo 87 dessa LDBEN, no seu parágrafo 5º, estabeleceu que devem ser conjugados todos os esforços para a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para a implementação do regime de escolas em tempo integral. Após a LDBEN, com a aprovação da Lei número 10.172, de 2010, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), ficaram estabelecidos objetivos para a melhoria da qualidade da educação escolar. Sobre o PNE, Saviani (2007, p.8) destacou que ele também contemplou a ampliação da jornada escolar e avançou em relação à LDBEN de 1996 ao destacar a priorização das crianças das camadas sociais mais necessitadas e, também, incluir a educação infantil nessa ampliação.

Tais leis também foram justificativas para a criação do PME, juntamente com o reconhecimento da relação intrínseca entre as ações do MEC e do Ministério da Cultura, além da relação já definida, no artigo 217 da CRFB de 1988, de ser o esporte um dever do Estado e direito de cada um, do que derivou o compromisso de democratizar o acesso às atividades esportivas como parte da formação integral de crianças, adolescentes e jovens, somando-se essas atividades esportivas e culturais às justificativas anteriores para a criação do PME.

O PME foi regulamentado com o objetivo precípua de induzir a educação integral e, por meio dela, contribuir para melhorar a qualidade do ensino, conforme Portaria Interministerial 17 de 2007 e Decreto 7.083 de 2010. Esse objetivo atrela o PME ao âmbito da educação escolar, que deve ser a referência central para a articulação das outras ações intersetoriais. Por tudo isso, colocamos a educação escolar no centro do debate sobre essa articulação e, por princípio, a educação integral deve conduzir as reflexões sobre tal política. Buscando retirar do tecido normativo nacional o ordenamento jurídico sobre a educação integral, Menezes (2012, p. 139) faz importante interpretação dos artigos da CRFB de 1988, conjugando-os, para elucidar, nessa política maior do Estado brasileiro, o direito à educação integral,

No que tange ao **direito à educação, a Constituição Federal de 1988**, além de apresentá-lo como o primeiro direito social (art. 6º), explicita que, na condição de “direito de todos e dever do Estado e da família”, visa o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205), conduzindo à compreensão de que esse direito está associado a uma Educação Integral. Nesse sentido, observa-se que, segundo Rios (2006), a expressão “Educação Integral” constitui-se pleonasma, pois **“ou a educação é integral ou ela não pode ser chamada de educação”** (p. 52), reflexão esta que vai ao encontro do fato de a Carta de 1988 não fazer menção direta a essa expressão. O texto constitucional determina ainda que o Estado deve garantir a todos “o pleno exercício dos seus direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional” (art. 215), bem como valorização da diversidade étnica e regional. Sob essa perspectiva, a **análise da conjunção do ordenamento constitucional até aqui referido possibilita o entendimento de que a Educação Integral constitui-se direito de todos** – e de cada um, haja vista a diversidade ser considerada característica primordial e valorativa dos tecidos social e cultural de países (MENEZES, 2012, p.139-140, grifos meus).

Em acordo com as reflexões sobre o contexto de formulação da CRFB de 1988 já realizadas no primeiro capítulo deste trabalho, evidencia-se, a partir dessa legislação destacada inicialmente e dessa análise de Menezes (2012), que as políticas implementadas na década de 1990 não ficaram somente a dever a garantia do padrão de qualidade para a

educação pública, como entendemos nos primeiro e segundo capítulos desse trabalho, mas também a indução de ações que possibilitassem a oferta da educação integral, uma vez que se pode interpretar que a este tipo de educação está implícito ao ordenamento maior do Estado brasileiro, a sua Constituição Federal. Todas as análises sobre o direito educacional e a educação de qualidade, realizadas no primeiro capítulo desse trabalho, coadunam com esse entendimento específico de Menezes (2012), fundamentalmente, no que se refere à dimensão de luta pelo direito, aos avanços em termos de sua efetivação e ao exercício de uma cidadania ativa e propositiva nesse sentido.

A partir de toda a carga histórica de lutas a favor tanto dos avanços como da proteção do direito à educação de qualidade e da noção do que Paiva (1990, p 13) expressou por *pressão intrassistêmica*, tais considerações permitem antecipar o entendimento de que, ao propor o PME, o governo federal avança no sentido de desafiar a sociedade a buscar a qualidade educacional por meio da educação em tempo integral e sob os princípios da educação integral. Tal caminho é reconhecidamente árduo, em face de todas as lutas, propostas e experiências, sobre a educação integral, já encaminhadas no cenário político e educacional brasileiro, no mínimo, desde a segunda década do século XX, como mostraram Coelho (2009a) e Cavaliere (2002b), atualmente, em face do que foi proposto por meio do PME.

A instituição do PME, no âmbito do PDE, antecedeu à do PDE Escola, provavelmente porque o PDE Escola já estivesse em pleno vigor no período anterior à formulação do PDE. O PME foi instituído pela Portaria Interministerial (PI) nº 17, em 24 de abril de 2007, na mesma data em que foi decretado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007), portanto, dois meses antes da instituição do PDE Escola, como ação do PDE. De modo geral, evidencia-se que, por meio da PI 17 de 2007, o MEC objetivou induzir ações para a oferta da educação integral de crianças, adolescentes e jovens, a partir do apoio a atividades socioeducativas⁸¹ no contraturno escolar.

⁸¹ As atividades socioeducativas propostas pelo PME distinguem-se dessas medidas Sócio-Educativas. O Estatuto da Criança e do Adolescente, lei 8.069, de 1990, no seu capítulo IV, estabelece as medidas Sócio-Educativas. De acordo com o artigo 112 dessa lei, verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI. § 1º A medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração. § 2º Em hipótese alguma e sob pretexto algum será admitida a prestação de trabalho forçado. § 3º Os adolescentes portadores de doença ou deficiência mental receberão tratamento individual e especializado, em local adequado às suas condições. Conforme o artigo 114, a imposição das medidas previstas nos incisos II a VI

Sobre a definição do que sejam as atividades socioeducativas, no âmbito do PME, destacamos que a lei número 8.069 de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, e a lei número 12.594, de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), consolidam um tecido normativo para a proteção da criança e do adolescente. Com o SINASE, fica regulamentada a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional, devendo os órgãos competentes cumprir as suas atribuições, inclusive apoiando as escolas quando competem discernimento e atuação dos Conselhos Tutelares. Embora a medida socioeducativa tenha natureza híbrida, composta pela dimensão da responsabilização e por medidas pedagógicas, entendemos que esses estatutos situam-se na esfera da judicialização e, quando a execução de ações judiciais tangenciar os sistemas educacionais, eles devem reger-se pelos princípios da educação escolar, sendo refutado qualquer ato de preconceito ou discriminação.

Assim, no caso do PME, como a base institucional para o seu funcionamento e, portanto, da sua gestão, é a escola, observamos que, tratando-se de matéria regulamentada a partir dos princípios sob os quais a educação nacional deve ser organizada e oferecida, conforme o artigo 205 da CRFB de 1988, deve haver o acesso às atividades escolares com igualdade de condições para esse acesso e para a permanência. O PME foi proposto com o objetivo de melhorar a qualidade da educação a partir da indução da educação integral. Pode-se depreender que tais atividades socioeducativas, no âmbito do PME, relacionam-se à ampliação das oportunidades de aprendizagem para todos os alunos do ensino fundamental

do art. 112 pressupõe a existência de provas suficientes da autoria e da materialidade da infração, ressalvada a hipótese de remissão, nos termos do art. 127. Parágrafo único. A advertência poderá ser aplicada sempre que houver prova da materialidade e indícios suficientes da autoria. A Lei número 12.594, de 18 de janeiro de 2012, instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. No seu primeiro artigo institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. § 1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei. § 2º Entende-se por medidas socioeducativas as previstas no art. 112 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), as quais têm por objetivos: I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação; II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento e III - a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei. § 3º Entende-se por programa de atendimento a organização e o funcionamento, por unidade, das condições necessárias para o cumprimento das medidas socioeducativas. § 4º Entende-se por unidade a base física necessária para a organização e o funcionamento de programa de atendimento. § 5º Entende-se por entidade de atendimento a pessoa jurídica de direito público ou privado que instala e mantém a unidade e os recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento de programas de atendimento.

nas escolas públicas, compreensão que orienta este estudo e as análises sobre as atividades socioeducativas do PME⁸².

Da proposição da ação entre vários Ministérios⁸³ decorreu a definição de um leque amplo de objetivos a serem alcançados por meio do PME. Contudo, não se deve confundir a realização de práticas educativas fora da orientação escolar com as ações que integram o PME que, apesar de se apoiar em atividades de outros ministérios, é gerido pelas escolas. Cavaliere (2009, p. 52-51) ao estudar dois movimentos em relação à escola, nomeando-os de centrípeto e de centrífugo, contribuiu com o estudo do PME. Na perspectiva da educação escolar, as ações devem ser organizadas em um *movimento centrípeto em relação à escola*, que é a referência institucional central no caso do PME.

Tal compreensão é fundamental nesse contexto de ação intersetorial, que possibilitou que o PME fosse concebido também a partir da articulação das atividades para a proteção social, o cuidado com a saúde e alimentação, a diversificação das possibilidades educativas, o apoio afetivo, o estímulo às práticas esportivas e a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades, mediante propostas que visem à responsabilização e à interação com o processo educacional, integrando os equipamentos sociais e comunitários entre si e a vida escolar. Assim, deve ocorrer a articulação entre as ações, projetos e programas do Governo Federal e as práticas curriculares das escolas públicas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos (BRASIL, PI 17, 2007, artigo 1).

Segundo a PI 17, as atividades do PME podem ser desenvolvidas em escolas e em outros espaços socioculturais⁸⁴, no contraturno escolar. As ações abrangem os campos da educação, artes, cultura, esporte e lazer, incluindo os temas: direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança

⁸² Sobre esse trecho que envolve a análise sobre as leis números 8.069 e 12.594 e, posteriormente, a definição do que sejam as atividades socioeducativas, no âmbito do PME, registramos a contribuição da Professora Dra. Rosimar de Fátima Oliveira, no que se refere à natureza das atividades socioeducativas a regulamentação do SINASE, em 2012. De tal contribuição derivou a necessidade de explicitação do entendimento do que sejam as atividades socioeducativas no bojo do Programa Mais Educação (UFJF, FAGED, PPGE, TRANSCRIÇÃO DA GRAVAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES NO SEGUNDO EXAME DE QUALIFICAÇÃO DO RELATÓRIO DA PESQUISA DE DOUTORADO: EFEITOS DO PDE ESCOLA E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM ESCOLAS MUNICIPAIS DE JUIZ DE FORA, OLIVEIRA, RITA C.; TEIXEIRA, BEATRIZ B.; OLIVEIRA, ROSIMAR F.; SARMENTO, DIVA C., MAIO, 2012).

⁸³ Conforme Portaria Normativa Interministerial 17, de 24 de abril de 2007, integram o Programa Mais Educação ações do Ministério da Educação, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Cultura e do Ministério do Esporte.

⁸⁴ Também dessa expressão *espaços socioculturais* pode-se interpretar que a cunhagem do termo *atividades socioeducativas* foi realizada para significar que a concepção de educação no PME extrapola a educação no espaço escolar, embora objetive a melhora das aprendizagens escolares.

alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmicas de redes. Tudo isso objetiva a melhoria do desempenho educacional, o cultivo das relações entre professores, alunos e suas comunidades, a garantia da proteção social da assistência social e a formação para a cidadania (BRASIL, PI 17, 2007, artigo 1).

No seu artigo 6º, essa PI estabelece que a implementação do PME deverá fomentar a ampliação do tempo e do espaço educativo de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipadora, a integração das atividades ao projeto político-pedagógico das redes de ensino e escolas participantes e a capacitação de gestores locais. Para tal, busca desenvolver metodologias de planejamento que permitam a focalização da ação do Poder Público em regiões mais vulneráveis e estimulem a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em função do objetivo deste estudo, torna-se relevante a priorização desse artigo como instrumento de análise da política, no contexto da prática, aspecto considerado no quarto capítulo.

A articulação institucional e cooperação técnica entre os Ministérios, as Secretarias Federais e os entes federados foi o meio encontrado para a proposição desse programa, conforme artigo 5º dessa PI. Para a implementação de um programa de tamanha abrangência e complexidade, o artigo 8º da PI 17, de 2007, estabeleceu como atribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao Programa Mais Educação : I - articular as ações de programas do Governo Federal, em curso em seus territórios e populações, com vistas a ampliar o tempo e os espaços educativos, de acordo com os projetos político-pedagógicos de suas redes de ensino e escolas; II - articular, em seu âmbito de atuação, ações de outros programas de atendimento a crianças, adolescentes e jovens, com vistas às finalidades estabelecidas no artigo 2º desta Portaria; III - mobilizar e estimular a comunidade local para a oferta de espaços, buscando sua participação complementar em atividades e outras formas de apoio que contribuam para o alcance das finalidades do Programa e IV - colaborar com a qualificação e a capacitação de docentes, técnicos, gestores e outros profissionais, em parceria com os Ministérios e Secretarias Federais integrantes do Programa.

Tal Portaria pode ser considerada um documento conceitual. Provavelmente, por isso, tenha sido analisada de forma pormenorizada por Pinheiro (2009) para compreender o conceito de educação integral subjacente a ela. Em seu trabalho, Pinheiro (2009) identificou oito categorias de análise desse instrumento normativo: tempo escolar, ações socioeducativas, espaço educativo, ações integradas, intersetorialidade, assistência social, diversidade, formação integral. A partir do seu estudo, concluiu que

Não vivenciamos nenhuma experiência de educação integral, de nível nacional, que conseguisse se estabelecer por um projeto pedagógico sólido e que atingisse o território nacional.

Nesse sentido, o Programa *Mais Educação* constitui-se em um esforço do governo federal em trazer à tona a questão da educação integral para o cenário da educação pública no Brasil. Reconhecemos que essa iniciativa é positiva frente à escassez de projetos de educação integral que envolvam significativa quantidade de alunos na esfera nacional (PINHEIRO, 2009, p. 114).

O reconhecimento de que o PME é um esforço para trazer à tona a oferta da educação escolar em tempo integral sob os princípios da educação integral corresponde à exigência da compreensão de que a implementação do PME deva apoiar-se em um projeto político e educacional sólido, nas escolas e nas redes de ensino, o que pode induzir à integralidade das ações educacionais.

No prosseguimento dessa etapa, encontramos-nos diante da regulamentação da PI 17 de 2007, pelo Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, que estabeleceu ter o PME a finalidade de “contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral” (BRASIL, MEC, DECRETO nº 7.083, 2010, artigo 1, grifos meus). Para tal, a jornada escolar deve ter a duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais (IDEM, artigo 1, parágrafo 1).

Ainda que o objetivo de melhoria da qualidade da educação pública estivesse implícito à PI 17 de 2007, o Decreto 7.083, de 2010, deu ênfase destacada à finalidade do PME de contribuir para a melhoria da aprendizagem no tempo ampliado, em que os educandos permanecem nas escolas públicas, traduzindo o objetivo do instrumento normativo de forma mais enfática.

A ampliação da jornada escolar diária deve ser realizada no PME a partir do desenvolvimento das atividades de acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, educação econômica, comunicação e uso de mídias, meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras. Tais atividades poderão ser desenvolvidas dentro do espaço escolar, de acordo com a disponibilidade da escola, ou fora dele, sob orientação pedagógica dessa instituição, mediante o uso dos

equipamentos públicos e do estabelecimento de parcerias com órgãos ou instituições locais (IDEM, artigo 1, parágrafos 2 e 3).

No Decreto nº 7.083, de 2010, a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola é concebida na perspectiva da educação em tempo integral. No seu artigo 2º, podem-se ver os princípios da educação integral, no âmbito do PME:

- I - a articulação das disciplinas curriculares com diferentes campos de conhecimento e práticas socioculturais citadas no § 2º do art. 1º;
- II - a constituição de territórios educativos para o desenvolvimento de atividades de educação integral, por meio da integração dos espaços escolares com equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas públicas, praças, parques, museus e cinemas;
- III - a integração entre as políticas educacionais e sociais, em interlocução com as comunidades escolares;
- IV - a valorização das experiências históricas das escolas de tempo integral como inspiradoras da educação integral na contemporaneidade;
- V - o incentivo à criação de espaços educadores sustentáveis com a readequação dos prédios escolares, incluindo a acessibilidade, e à gestão, à formação de professores e à inserção das temáticas de sustentabilidade ambiental nos currículos e no desenvolvimento de materiais didáticos;
- VI - a afirmação da cultura dos direitos humanos, estruturada na diversidade, na promoção da equidade étnico-racial, religiosa, cultural, territorial, geracional, de gênero, de orientação sexual, de opção política e de nacionalidade, por meio da inserção da temática dos direitos humanos na formação de professores, nos currículos e no desenvolvimento de materiais didáticos e
- VII - a articulação entre sistemas de ensino, universidades e escolas para assegurar a produção de conhecimento, a sustentação teórico-metodológica e a formação inicial e continuada dos profissionais no campo da educação integral.

No seu artigo terceiro, o Decreto nº 7.083 expõe os objetivos do PME: I - formular política nacional de educação básica em tempo integral; II - promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; III - favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades; IV - disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral e V - convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral.

Como se pode ver, os princípios e os objetivos da educação em tempo integral, estabelecidos para o PME, conforme os artigos segundo e terceiro do Decreto nº 7.083 de 2010, não são triviais. Como demandam a compreensão de conceitos para a implementação das ações, exigem uma formação adequada para a implementação da política que, como o próprio Decreto 7.083, de 2010, explicita, ainda está por ser formulada.

As finalidades e objetivos do PME devem ser desenvolvidos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante prestação de assistência técnica e financeira aos programas de ampliação da jornada escolar diária nas escolas públicas de educação básica. Cabe ao governo federal a execução e a gestão das diretrizes gerais do PME, podendo ser realizadas parcerias com outros Ministérios, órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal para o estabelecimento de ações conjuntas, definindo-se as atribuições e os compromissos de cada partícipe em ato próprio. No âmbito local, a execução e a gestão do PME deve ser coordenada pelas respectivas Secretarias de Educação, que devem conjugar suas ações com os órgãos públicos das áreas de esporte, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente e de juventude (IDEM, artigo 4, parágrafos 1, 2, 3 e 4).

Além do IDEB, os dados da realidade escolar e as situações de vulnerabilidade social dos estudantes são critérios de priorização de atendimento no PME (IDEM, artigo 5). Contudo, tal priorização deve abranger a instituição escolar na qual todos os alunos matriculados devem participar das atividades desse programa, após a sua implementação.

Para o financiamento do PME, as despesas provenientes da sua implementação são consignadas no orçamento do MEC. No caso de parcerias interministeriais, cada ministério, órgão ou entidade arca com as despesas das atividades desenvolvidas (IDEM, artigo 6). O FNDE presta assistência financeira para os programas do PME, por meio do PDDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (IDEM, artigo 7).

No que se refere ao interesse pela gestão das políticas educacionais nas escolas, nota-se que o MEC propôs a implementação do PME a partir da integração intersetorial entre as ações dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento social e Combate à Fome, da Cultura e do Esporte, seguindo a tendência em promover ações intersetoriais entre as diversas instituições governamentais e entre o poder público e as organizações privadas. Entretanto, essa ação intersetorial antecede a consolidação de uma institucionalidade que sustente ações intersetoriais, de qualquer nível e tipo, entre as instituições públicas e privadas (OLIVEIRA, 2012). Pode-se dizer que o desafio de desenvolver ações intersetoriais tem, com o PME, terminalidade nas escolas. Nota-se a complexidade implícita à prática de políticas intersetoriais e o agravante de que, as relações propostas no Decreto nº 7.083, de 2010, além de complexas, exigem a compreensão de conceitos diversos pelos profissionais da educação para que a política proposta seja desenvolvida nessas instituições educacionais.

Somente pela análise da legislação já é possível entender que a implementação dessa política nas instituições escolares *intensifica o trabalho na escola* (OLIVEIRA, 2000), o que pode limitar o seu alcance. Além disso, exige a compreensão de conceitos, tais como educação integral e intersetorialidade, como também formas de planejamento escolar que possibilitem a integração entre as disciplinas curriculares e as demais atividades propostas pelo programa. Tal fato reforça a exigência de que os profissionais tenham uma formação adequada sobre tais fundamentos e sobre a organização escolar para que a política seja implementada.

Como podemos ver, em função da complexidade que envolve o PME e tendo em vista a extensão dos seus objetivos e finalidades, além da distinção sobre o que seja educação integral, educação em tempo integral, educação integral em tempo integral (MATTOS, 2012; COELHO, 2007, 2009b), há a necessidade de que os profissionais que atuam no ensino compreendam esses temas, além das estratégias para desenvolvê-los no cotidiano escolar.

Pensar o PME implica refletir sobre o estudo dos temas implícitos ao PME, dado que o programa propõe atividades para a ampliação do tempo de permanência do aluno a partir da ampliação das experiências escolares. Mesmo quando realizadas em outros espaços comunitários, os discentes estarão sob a responsabilidade da escola. Assim, para melhorar os resultados da educação escolar as atividades do PME devem ser desenvolvidas na perspectiva da educação integral, objetivando promover a “articulação das disciplinas curriculares com os diferentes campos do conhecimento e práticas socioculturais” (IDEM, artigo 1º). Tal artigo pode orientar as atividades escolares para a oferta da educação em tempo integral, sob o princípio da educação integral. Todavia, a formação dos professores sobre esse aspecto desafia as escolas porque não é realizada de forma adequada a esse modo de ensinar. Desafia também porque, por meio do PME, há proposição de que os diferentes campos do conhecimento e práticas socioculturais sejam constituídos a partir dos saberes da comunidade local. Além disso, as atividades podem ser as atividades realizadas fora da escola e a partir da articulação entre os diversos setores do poder público. Tais aspectos complexificam essa política no contexto da prática e, em consequência, devem desafiar as instituições que a ela fazem adesão para que elas criem alternativas no sentido de que as ações sejam desenvolvidas num *movimento centrípeto em relação à escola*, além de buscar apoio para a formação adequada dos professores para que eles atuem em um novo contexto.

Buscando compreender o presente a partir de experiências anteriores, lembramos que, no espectro mais amplo de organização sistêmica das políticas sociais, o governo federal, a partir de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, propôs desenvolver a organização sistêmica das políticas sociais, objetivando minorar o paralelismo e a fragmentação dos programas sociais existentes. Essa proposta se orientou pela Lei nº 8742 de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) que, ao dispor sobre a organização da Assistência Social no Brasil, evidenciou importantes confluências com as premissas estabelecidas pela legislação educacional, tocando de forma direta e indireta a educação. A execução dos programas para a transferência de renda, para o combate à fome e educação alimentar, para a erradicação do trabalho infantil e para o enfrentamento da violência, do abuso e da exploração sexual das crianças e adolescentes são exemplos importantes dessa confluência.

Nessa busca de alternativas para os problemas sociais, evidencia-se a linha de pobreza institucional. Ela se inicia com o reconhecimento desses problemas e termina nos processos de implementação das políticas para minorá-los. Embora tais problemas sociais sejam concretos, não tem havido, de forma efetiva, uma articulação intersetorial adequada. A convergência das ações para um campo intersetorial institucionalizado potencializaria a fruição de mais alternativas na perspectiva de tratar esses problemas sociais de forma mais ampliada e aprofundada (OLIVEIRA, 2012).

Entende-se por um campo intersetorial institucionalizado a existência de uma instituição capaz de congrega os representantes dos diversos setores do governo, das esferas que envolvem a implementação de determinada política, incluindo-se representantes das escolas quando forem envolvidas, com o fim de, realmente, planejar como os objetivos de cada instituição serão alcançados a partir da convergência das finalidades de cada setor, o que deveria ser realizado, quando não, desde o período de formulação de uma política dessa natureza, pelo menos na sua implementação (OLIVEIRA, 2012).

Contudo, as articulações interssetoriais são feitas “pelo alto”. No que diz respeito à educação, a escola tem sido tomada como fonte de informação para a execução de políticas sociais, o que, necessariamente, não tem significado contribuição direta com a melhoria do modo como os alunos permanecem nela (OLIVEIRA, 2012). Maria Malta Campos (2003) mostrou os problemas trazidos para o interior das instituições escolares a partir da

implementação das políticas de combate à pobreza. No mínimo seria necessário o olhar sobre o objetivo específico da instituição escolar: a educação escolar e, junto disso, perceber a natureza específica dos outros setores. No que diz tange à área social, os diversos setores têm finalidades complementares, mas não podem as políticas se sobreporem ou serem confundidas, devendo, antes, articular-se em favor da educação escolar, aspecto de interesse neste trabalho.

Ainda que compreendamos a noção de educação integral e a sua potencialidade para a implementação de ações emancipatórias, essa exposição diz respeito à preocupação de que a escola torne-se a base material de implementação de programas que extrapolem o fim da educação escolar de boa qualidade a que tem direito todos os cidadãos, permanecendo, por esse motivo, o débito do Estado no que se concerne à proteção do direito promulgado.

Estando entrelaçadas, neste trabalho, as noções de educação de qualidade e educação integral, preocupa o fato de a escola passar a desenvolver práticas socioeducativas quando ainda não conseguimos alcançar um ensino de boa qualidade por meio de um trabalho coletivo, elaboração e desenvolvimento de um Projeto Político e Pedagógico adequado às realidades educacionais, como mostraram Vieira e Vidal (2010) e Fonseca e Oliveira (2003).

Exemplifica tal fato o Programa Saúde na Escola, que tem como objetivo contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública de ensino. Além desse, há ainda o caso do Programa Segundo Tempo, que evidenciou o seu caráter circunstancial. Ambos foram concebidos no trabalho interministerial, sem considerar o aprofundamento das relações intersetoriais, o que implicaria a criação de instituições capazes de garantir uma forma de integração entre as políticas e desenvolver ações educacionais em outras instituições, extrapolando a escola. Talvez essa seja a expressão, embrionária, do que seria Mais Educação.

O fato de se proceder a tal exposição, não se constitui como oposição ao teor positivo dos objetivos desses programas à sociedade. Trata-se da busca de entendimento sobre a forma de criação de múltiplos programas e pulverização de ações ante a falta de evidências concretas de resultados positivos nos sistemas educacionais e de um trabalho intersetorial consistente (OLIVEIRA, 2012).

Tais ações podem ser realizadas dentro dos respectivos sistemas e potencializadas a partir da ação intersetorial, o que não restringiria a abrangência ao sistema educacional, alargando as possibilidades de atendimento à sociedade. Ao contrário, da forma como foram desenhadas, tanto limitam a sua abrangência quanto trazem limites para o trabalho nas instituições escolares. Garantir o direito de todos ao conhecimento e à cultura é o objetivo precípua da escola. Entretanto,

num contexto em que tudo cabe e é cobrado, a escola acaba por se perder em sua finalidade específica. A ideia de projeto na escola não condiz com diferentes propostas elaboradas de maneira fragmentadas e pouco articuladas, mas diz respeito à necessidade de potencializar as singularidades presentes, frente à materialidade das relações sociais de modo a promover uma proposta educacional consistente para cada instituição escolar (RODRIGUES, 2009b, p. 80).

De tal proposta educacional consistente devem emanar as demandas do ensino e as formas de adesão às políticas setoriais, com seus objetivos e saberes específicos que podem ser articulados na perspectiva do trabalho intersetorial. O contrário disso impõe às escolas desafios permanentes quanto ao alcance da finalidade específica da educação escolar.

Para além da horizontalização, como forma de melhorar as relações hierárquicas, inerentes a uma estrutura burocrática, como o Estado brasileiro, essa proposição de políticas intersetoriais pode significar a inviabilidade das condições materiais, nas diversas dimensões que a educação integral exige para a sua implementação. Por isso, em acordo com Cavaliere (2002b, p. 255), é necessário considerar que

a realidade do sistema capitalista não acolheu uma concepção de escola que envolvia investimentos muito maiores (materiais; proporção professor/aluno; atividades diversificadas) (...) optou pelas concepções de educação fundamentadas na chamada “teoria do capital humano”, ou seja, da educação como planejamento e investimento econômico que derivaram posteriormente na compreensão, hoje predominante, de educação como mercadoria, ou seja, como produto específico e delimitado a ser consumido.

Apesar de tais opções, tanto no passado quanto no presente, o PME tem um leque de objetivos abrangente, que pode superar essa condição da educação como mercadoria. Inclui ações de proteção social, de cuidado com a saúde e com a alimentação, de diversificação das possibilidades educativas, de apoio afetivo, de estímulo às práticas esportivas e de aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades, mediante atividades que visam à responsabilização e à interação com o processo educacional, integrando os equipamentos sociais e comunitários entre si e a vida escolar. Parece-nos que os problemas de inadequação

dos recursos financeiros e do alcance dos objetivos do PME, por meio da articulação intersetorial, estão entrelaçados pela perspectiva de racionalização das despesas, derivando a sua diminuição. Tal fato pode ser entendido também como potencialização da ação, a partir da articulação entre os setores a fim de minorar o paralelismo e fragmentação das ações. A escola foi o contexto que evidenciou a necessidade de melhoria da qualidade do ensino, tendo sido formuladas propostas para um financiamento específico da educação escolar de qualidade, no entanto ainda é atual

o tipo de expansão que resultou na intensa utilização da escola para fins não propriamente “educacionais” (...) diz respeito à permeabilidade que se instaura devido às sucessivas utilizações da escola, cuja insistência e intensidade acabam por imprimir, como traço orgânico, a possibilidade de sua utilização permanente para objetivos transitórios e de curto alcance que, não raro, se realizam, como já dito, em detrimento do ensino (ALGEBAILLE, 2009, p. 329).

De tal reflexão sobre essa expansão das atividades nas escolas em detrimento do ensino, entendemos que, mediante o desenvolvimento de ações da envergadura do PME e do PDE Escola, não tendo sido criada uma alternativa para a participação ativa dos profissionais do ensino na formulação de políticas educacionais, há a exigência da formulação de um projeto educacional que seja capaz de, no mínimo, orientar as ações que extrapolam a instituição, mas que objetivam a melhoria da educação escolar. A especificidade do PME é que, para alcançar essa melhoria, propõe e traz apoio para o desenvolvimento de atividades nas diversas dimensões que tocam a educação, em um sentido mais amplo, orientando-se, por isso, na perspectiva da educação integral. Tal ação não prescinde da formação de gestores, professores e demais profissionais das escolas para o desenvolvimento de metodologias de planejamento das ações e do ensino. Ao contrário, exige a adequação dos procedimentos que a escola realiza para organizar a oferta da educação escolar. Esses procedimentos integram o campo da gestão educacional, cujo estudo prosseguirá no próximo capítulo, junto das análises pormenorizadas dos dados da pesquisa empírica.

CAPÍTULO IV – UMA ABORDAGEM DOS EFEITOS DO PDE ESCOLA E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM GESTÃO DE ESCOLAS MUNICIPAIS DE JUIZ DE FORA

*Então, para que serve a utopia?
Para caminhar.
(Eduardo Galeano)*

Após o percurso trilhado neste trabalho, no qual realizamos mergulhos nos estudos teóricos e deixamos, junto deles, os contextos da prática escolar e das vivências personificadas influenciarem um processo intenso de assimilações, desequilíbrios, acomodações, equilíbrios e possíveis novas estruturas de conhecimento⁸⁵, passamos a inquirir essas experiências e a reconstruir as reflexões de tal forma que, certamente, encontramos-nos em posição de mostrar vias que se desvelaram como horizontes para a contínua caminhada. Parte dos estudos e reflexões foi registrada nos capítulos anteriores e, neste quarto capítulo, objetivamos expor as análises sobre os programas PDE Escola e PME, realizadas após a coleta dos dados da rede de ensino municipal e das escolas pesquisadas, das análises das entrevistas concedidas pelos profissionais da educação nas instituições pesquisadas, na gestão da rede de ensino e no MEC, além do estudo dos documentos das escolas, da gestão da rede de ensino e do FNDE/MEC, bem como da sistematização dos dados quantitativos e das observações realizadas.

Além de lançar mão da literatura da área, também neste capítulo, apoiamos-nos no estudo da legislação, que ganha o *status* de teoria porque não se trata apenas da “letra da lei”, mas de um arcabouço normativo que tem nele o que percebeu Sacristán (1998, p.93), *história e sujeitos, além de produzir consequências*. Esses estudos da literatura da área e da legislação contribuíram com as reflexões sobre o que pode ser e o que deve ser realizado, respectivamente. Esse percurso dizia respeito à existência de ações, cuja essência somente poderia ser conhecida, em pequena porção, após a imersão no contexto da prática, onde se

⁸⁵ Trata-se do que tem sido denominado de Epistemologia Genética, à qual aproximamos aqui a título de significação do processo de conhecimento humano também no trabalho acadêmico. No que se refere a este trabalho de doutoramento, destacamos a vivência de conceitos da teoria sócio-histórica ou sociointeracionista, construída por meio dos estudos de Vygotsky.

desvelam aspectos próprios do que foi diferenciado por Forquin (1993) como *a cultura da escola e a cultura escolar*.

A análise da literatura pertinente e da legislação educacional ganharam um espaço importante também pela exigência de apoiar as argumentações nesse tecido normativo, que levou à compreensão de que a centralização educacional na esfera da União chegou ao seu ápice com a proposição do PDE Escola e PME, em detrimento do apoio ao desenvolvimento dos sistemas de ensino dos entes federativos subnacionais, atribuição estatuída para a União. Esse estudo legislativo, quando associado à literatura da área educacional, foi importante também para mostrar que a prática contrária à realizada produziria efeitos melhores nas redes de ensino dos entes federativos subnacionais.

Explicitadas essas duas fontes teóricas centrais, cabe esclarecer que, como Lima (1999, p.8), entendemos que “a produção de uma regra, qualquer que seja o seu estatuto e a instância que a produziu, não arrasta obrigatoriamente e automaticamente o seu cumprimento, por parte de quem age e toma decisões em contexto escolar”. Com isso, queremos justificar que, apesar dessa importância da legislação, não realizamos uma análise legalista do contexto de gestão escolar. Houve a necessidade de apoiá-las nesse tecido normativo, mesmo com interesse precípua no contexto da prática, o que, também, demonstra a inter-relação entre as fases ou etapas do ciclo de políticas (BOWE e Ball, 1992).

As seções deste capítulo foram organizadas conforme o modo como a política estudada chegou ao município. Por isso, inicialmente, preocupamo-nos com a caracterização da rede de ensino municipal de Juiz de Fora, buscando apresentar um estudo sobre a oferta educacional e a demanda potencial. Com ele, mostramos que o saldo da relação entre ambas possibilitou a manutenção dos projetos “extracurriculares” nas escolas municipais. Sob essa estrutura, foram implementados os programas PDE Escola e PME.

Ainda a título de caracterização, não da rede de ensino, mas do Sistema Municipal de Ensino, tomamos a legislação como referência central para demonstrar que esse sistema deve ser a base que sustenta os processos de implementação de políticas da União e, também, o sustentáculo para a garantia do direito educacional no município.

Buscamos conhecer, na gestão da rede municipal de ensino, como ocorreram a adesão e a implementação do PDE Escola e do PME e os indícios de efeitos dessas políticas nas escolas, por meio da avaliação desses programas por parte da SE e das entrevistas com os

profissionais que atuam na gestão da rede de ensino municipal. Além dessas informações, conhecemos as relações entre a gestão das escolas, a gestão da rede de ensino municipal e a Diretoria de Apoio à Gestão Educacional do MEC. Com isso, percorremos o caminho que levou à mudança dos instrumentos usados para a implementação do PDE Escola nas escolas, ficando a par dos interesses nessa mudança, o uso do PDE Interativo e, em 2014, do PDDE Interativo. Já a adesão das escolas municipais ao PME trouxe, para a SE, a demanda formativa sobre a gestão escolar, sobre a educação integral e sobre as ações intersetoriais entre as políticas sociais. Tal demanda partiu de todos os setores e segmentos envolvidos na implementação dessas políticas.

Caracterizamos as escolas do conjunto-amostra de uma forma que permitiu compreender a sua complexidade e as distinções de cada instituição escolar componente deste estudo. Essa caracterização reafirmou a pertinência das escolhas realizadas para a pesquisa empírica, pois trabalhamos com uma amostra representativa dos diversos tipos de escolas da mesma rede de ensino. Além disso, como forma de trazer, para este trabalho, representações e concepções presentes nas instituições estudadas, sintetizamos a análise documental dos Projetos Educacionais das Escolas pesquisadas. Esse trabalho de caracterização foi intencional para ilustrar as peculiaridades das escolas pesquisadas e, assim, contribuir para adensar significado a todas as análises que se seguiram. Entre essas análises, a análise dos recursos financeiros do PDE Escola e do PME nas escolas pôde apontar aspectos da realidade estudada, sendo, esse aporte, também relativizado com os recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no município.

Continuando a busca por indícios dos efeitos do PDE Escola e do PME, foram relevantes as informações construídas a partir dos dados quantitativos e das análises documentais nas escolas, além das entrevistas nas quais os profissionais que nelas atuam mostraram as suas percepções sobre os programas PDE Escola e PME e sobre os seus efeitos nas instituições, entre outras percepções sobre elas.

Na medida em que avançamos nos estudos sobre a adesão e a implementação dos programas PDE Escola e Mais Educação, as informações foram não somente acumuladas, mas concatenadas a partir do interesse deste trabalho e das abordagens dos profissionais que atuam nas escolas do conjunto-amostra. Esse processo contribuiu para estudar suas culturas como dinâmico modo de vida institucional, em que os profissionais, assim como resistem, fazem a interpretação, a apropriação, a adaptação, a reinterpretção e assim por diante até

conformar as políticas ao próprio modo escolhido para implementar a política externa na escola.

Tal processo tem significado e dimensão própria, em um contexto em que começamos a perceber a educação integral como uma forma de garantia para o padrão de qualidade do ensino. O Estado começou a construir estratégias para cumprir, não progressiva, mas parceladamente, os deveres regulamentados na LDBEN de 1996 sobre a indução da ampliação da jornada escolar. Ao propor a educação integral como concepção e princípio para essa ampliação, por meio do PME, a oferta da educação integral em tempo integral é trazida para o debate, tanto pelo desenho dessa política como pelas condições infraestruturais das escolas, no sentido mais amplo possível. Diante da complexidade desse contexto, a consciência da incompletude do conhecimento sobre os limites e os desafios e, também, sobre as possibilidades das políticas estudadas acompanham as linhas deste capítulo.

4.1 - Caracterização da rede de ensino municipal de Juiz de Fora: a oferta educacional, os projetos “extracurriculares” e os programas PDE Escola e PME

De acordo com os dados sobre as matrículas no ensino fundamental no Brasil, organizados no Gráfico I do segundo capítulo e com os dados da Tabela I nesta seção, o atendimento aos alunos do ensino fundamental pela rede municipal de Juiz de Fora seguiu a tendência nacional, tanto no que diz respeito ao decréscimo no número de alunos matriculados a partir do ano de 2004 quanto à transferência gradual das matrículas no ensino fundamental da rede estadual para a rede municipal. Na Tabela I, inicialmente, é possível verificar que, no município de Juiz de Fora, as matrículas no ensino fundamental totalizaram 63.782 alunos no ano de 2012, o que significa dizer que a rede municipal atendeu, nesse ano, a 43% dos alunos matriculados no ensino fundamental em Juiz de Fora.

Conforme os dados da Tabela I, podemos inferir que a rede municipal atendeu a uma média de 45,3% e a rede estadual atendeu a média de 39% das matrículas no ensino fundamental no período de 1997 a 2012. Em 1997, a rede estadual atendia a um número de matrículas 14% maior do que a rede municipal, situação que foi invertida, progressivamente, a partir de 1999. O ano de 2004 foi limítrofe entre a tendência ao crescimento das matrículas

no ensino fundamental na rede municipal e a tendência ao decréscimo gradual dessas matrículas. Com isso, em 2012, a rede municipal atendia a um número de matrículas 9% maior do que a rede estadual, passando por variações de até 14% no número de matrículas na rede municipal no período. Prosseguimos esse estudo dos dados para a sua análise geral, inscrita no contexto de implementação das políticas no município de Juiz de Fora.

TABELA I – Matrículas no ensino fundamental em Juiz de Fora: 1997 a 2012

Matrículas por dependência administrativa									
	Estadual	%	Municipal	%	Federal	%	Particular	%	Total
1997	36156	57	26786	43	0	0	0	0	62942
1998	36115	52	32695	48	0	0	0	0	68810
1999	32695	42	33466	43	1264	2	11017	14	78442
2000	32622	41	34687	43	1298	2	11229	14	79836
2001	31077	39	35466	45	1280	2	11330	14	79153
2002	31125	39	37055	46	1237	2	11269	14	80686
2003	30353	37	37807	46	1190	1	12058	15	81408
2004	29498	36	40102	49	1149	1	11913	14	82662
2005	28922	35	39520	48	1120	1	11943	15	81505
2006	27948	35	39256	49	1163	1	12119	15	80486
2007	26386	36	34667	47	1137	2	11006	15	73196
2008	25943	35	33085	45	1214	2	13295	18	73537
2009	25469	36	31560	44	1234	2	13408	19	71671
2010	24006	35	29655	43	1247	2	13457	20	68365
2011	22985	35	28493	43	1255	2	13562	20	66295
2012	21386	34	27537	43	1267	2	13592	21	63782

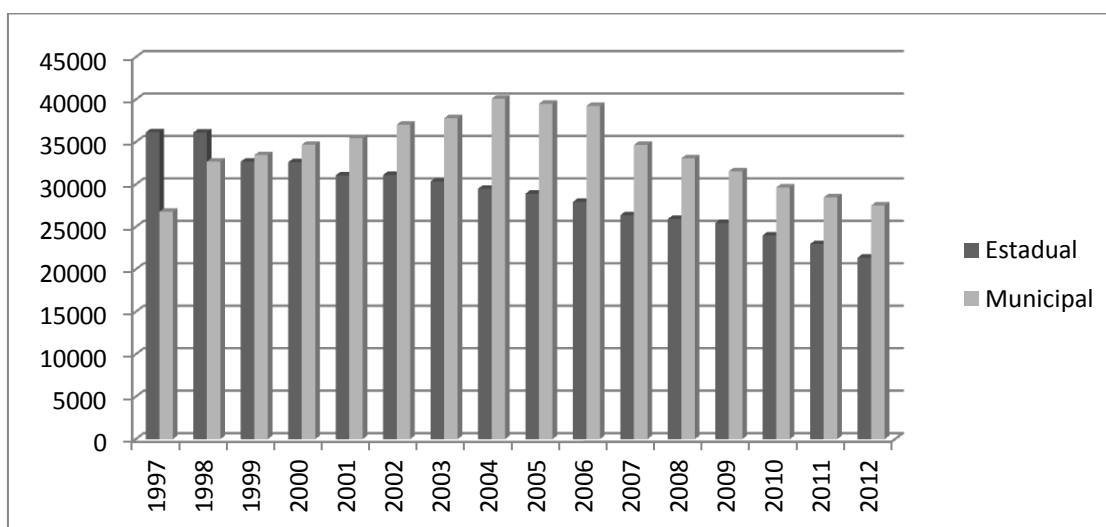
Fonte: MEC/INEP

Enquanto há redução no número total de matrículas no ensino fundamental nessa rede municipal a partir do ano de 2004, na rede estadual houve um decréscimo contínuo desde 1998, totalizando uma redução de 40,85% nas matrículas no período de 1997 a 2012. Como o crescimento das matrículas na rede particular não justifica um processo de transferência dos alunos do ensino público para o ensino privado, confirma-se a tendência à redução na demanda pelo ensino fundamental no município de Juiz de Fora.

Somando-se a essa constatação a diminuição de 3,17% da população na faixa etária de 4 aos 14 anos, entre 2000 e 2010, como demonstrou o IBGE⁸⁶, além da tendência à regularização do fluxo no ensino fundamental (OLIVEIRA, 2007a), compreende-se haver um contexto de redução na demanda potencial por esse nível de ensino. Em princípio, tal aspecto pode contribuir com a melhoria das condições para a sua oferta por parte das escolas públicas.

Contudo, no contexto anterior a esse decréscimo na demanda potencial, houve mudanças significativas na estruturação da rede de ensino municipal de Juiz de Fora em função da implementação do FUNDEF, que desencadeou o processo de transferência de matrículas da rede estadual para a rede municipal, a partir de 1998, fato que também ocorreu no cenário nacional, como foi mostrado no Gráfico I, do segundo capítulo deste trabalho. Esse processo, em Juiz de Fora, pode ser observado na Tabela I e Gráfico II desta seção.

GRÁFICO II - Matrículas no ensino fundamental nas redes públicas estadual e municipal de Juiz de Fora – 1997 a 2012



A Tabela I e o Gráfico II mostram que as mudanças em Juiz de Fora ocorreram em resposta às mudanças políticas no âmbito federal. Esse decréscimo de matrículas na rede estadual e o seu aumento na rede municipal, no período de 1998 a 2006, denotam um aspecto

⁸⁶ O censo demográfico de 2010 mostrou que a população brasileira está envelhecendo. Um dos efeitos desse processo é a redução das matrículas no ensino fundamental. Entre 2000 e 2010, a população na faixa etária de 5 aos 14 anos diminuiu 3,17%. Fonte: IBGE. Censo Demográfico.<
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>

das mudanças produzidas pelo FUNDEF: a municipalização das matrículas no ensino fundamental, ainda sem a estrutura adequada para tal (FERNANDES, OLIVEIRA e TEIXEIRA, 2010). Somente o fato de Juiz de Fora receber recursos transferidos para a educação não garantiu a melhoria na condição de trabalho dos profissionais, tampouco na qualidade da oferta do ensino. Esses objetivos dependem de políticas eficazes e de uma correta aplicação dos recursos recebidos para a educação escolar (IDEM, 2010).

Além disso, com a aprovação da LDBEN de 1996, ao mesmo tempo em que aos municípios eram atribuídas incumbências de oferta do ensino fundamental e da educação infantil, foi criada a possibilidade de os municípios constituírem os seus próprios sistemas de ensino ou comporem com o seu Estado um sistema único de ensino, podendo, ainda, optar por se manterem integrados ao sistema estadual a que pertenciam até então. Sobre o período posterior ao pacote legislativo de 1996, Sarmiento (2003, p. 26) destacou que os municípios foram pressionados “(...) para assumirem o Ensino Fundamental, considerado sua responsabilidade prioritária, ao lado da incumbência de oferecer a Educação Infantil”. A aprovação da Emenda Constitucional nº 14 e da Lei nº 9424 de 1996 intensificou esse processo.

Outro aspecto dessa ampliação da oferta do ensino fundamental pela rede municipal de Juiz de Fora após o FUNDEF foi o aumento significativo no número de contratação de docentes nessa rede após 1998 (OLIVEIRA, 2007b). Posteriormente, no período de 2004 a 2012, houve a diminuição de 31,33% no número das matrículas no ensino fundamental da rede municipal sem a correspondente diminuição no número de professores atuantes nessa rede de ensino. Pode-se observar na Tabela II o aumento contínuo do número de profissionais que atuam na rede de ensino municipal, totalizando o crescimento de 38,72% no período compreendido entre 2001 e 2010.

Em princípio, essa informação indica que houve a redução do número de alunos sem a redução equivalente no número de professores e que esse fator poderia contribuir com a melhoria da qualidade do ensino. Porém, como essa não é uma análise trivial, conhecer esse fenômeno exige também estudos sobre as demandas da educação infantil e as suas diversas formas de atendimento⁸⁷, as demandas das Escolas em Tempo Integral (cinco instituições

⁸⁷ Grande parte do atendimento dessa demanda é realizada a partir de convênios com as instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias. Muitos desses convênios têm como contrapartida do município a cessão de professores para atuar nessas instituições e como contrapartida das instituições conveniadas a

funcionam em Tempo Integral em Juiz de Fora), a evolução das matrículas na Educação de Jovens e Adultos e o afastamento dos professores da docência por motivos diversos, entre outros aspectos.

O que percebemos nesse contexto é que, acompanhando o aumento do número de professores na rede de ensino municipal, houve a ampliação substantiva dos projetos nas escolas municipais de Juiz de Fora, base sobre a qual se apoiou, a partir de 2010, a implementação do “Programa Mais Educação em Juiz de Fora e que, além dos profissionais que já atuavam nos projetos, exigiu o aumento das contratações de professores em 2010” (ESE2, 2012).

TABELA II – Quantidade de profissionais na rede de ensino municipal – 2001 a 2010

PROFISSIONAIS NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Professores contratados	1052	962	1228	1522	1633	1394	1390	1147	1372	1.500
Professores efetivos	1980	2289	2266	2235	2689	2795	2816	2833	2729	2706
Coordenador Pedagógico			172	171	218	235	174	194	246	262
Secretários	196	194	190	190	218	218	222	211	250	296
Total de Profissionais	3228	3445	3856	4118	4758	4642	4602	4385	4597	4764

Fonte: Anuário Estatístico de Juiz de Fora, UFJF.

Esses projetos⁸⁸ são situados nos “Quadros Informativos⁸⁹” como atividades intracurriculares e extracurriculares⁹⁰. A organização de todas as atividades é realizada em acordo com a autonomia e a cultura de cada escola, processo no qual surge a necessidade de

disponibilização de um determinado número de vagas para o poder público atender à demanda pública. Até 2007 essa contrapartida tinha como base a relação de 1 professor cedido para cada 8 alunos atendidos (OLIVEIRA, 2007b)

⁸⁸ São exemplos de projetos desenvolvidos nas escolas: laboratório de aprendizagem, dança, teatro, xadrez, leitura, artes, musicalização, contação de história, artesanato, futsal, ginástica, ciências, horta/ecologia, entre outros.

⁸⁹ Documento oficial das escolas e da rede municipal de ensino. São enviados pelas escolas municipais à Secretaria de Educação para a atualização dos dados, de toda a organização interna dessas instituições, incluindo a organização curricular e as demandas de profissionais nas escolas. Esse documento informa, nominalmente, todos os professores que atuam na escola e as suas cargas horárias, alocando esses profissionais em toda a organização das atividades escolares, inclusive informando sobre a forma de organização curricular da escola.

⁹⁰ Os projetos intracurriculares são desenvolvidos como parte da organização curricular para a composição da oferta do ensino conforme as determinações da LDBEN de 1996 para a oferta da Carga Horária e dias letivos durante o ano. Os projetos extracurriculares não compõem essa organização curricular mínima, estatuída. Eles são oferecidos, em geral, no contraturno escolar, podendo aumentar as oportunidades de vivências escolares dos alunos. Nas escolas que funcionam em regime de tempo integral, não há projetos extracurriculares, pois todas as atividades são articuladas no currículo para o tempo integral.

contratação dos professores. Atualmente, quase todas as escolas da rede municipal desenvolvem algum tipo de projeto “extracurricular”⁹¹. Tal atividade, que antecede à implementação do PDE Escola e do PME, exige o apoio da Secretaria de Educação no que se refere à manutenção do profissional específico da área educacional.

Observando somente os anos de 2009 e 2010, na tabela II, nota-se que houve o aumento de 128 professores contratados, enquanto se pode ver, na tabela I, a redução de 1.905 matrículas no ensino fundamental. Segundo ESE2, profissional entrevistada na SE, em 2010, entre os 128 professores contratados, 80 atuaram nesses projetos nas escolas municipais que fizeram adesão ao PME (ESE2, 2012). Por meio do PME, houve aumento em 2010 dos projetos oferecidos no contraturno escolar.

No período anterior ao PME o poder público municipal já financiava a contratação dos profissionais para atuar naqueles projetos. Em que condições materiais as atividades eram desenvolvidas? Naquele época, os recursos financeiros recebidos pelas escolas municipais para a sua manutenção e custeio eram limitados ao Programa Nossa Escola (PNE), da SE, e ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). As despesas com os recursos materiais para a manutenção dos projetos, no período anterior à 2008, sempre foram arcadas pelas escolas que, em Juiz de Fora, com segurança, contavam apenas com os recursos do PNE e do PDDE para o desenvolvimento dessas atividades.

No processo de organização das atividades que passaram a compor o PDE Escola e o PME, esses projetos foram incorporados como ações desses programas. Com isso, pela forma como os projetos foram incorporados aos programas do PDE, após a adesão ao PDE Escola e ao PME, as escolas passaram a receber recursos financeiros e materiais, diretamente do governo federal, para o desenvolvimento das atividades que já eram realizadas. Como veremos posteriormente, a aquisição de novos recursos materiais para a melhoria no padrão das oportunidades de vivências e de novas aprendizagens foi a justificativa maior para a adesão das escolas à política externa. Com isso, entendemos que elas possuíam um quadro de professores atuando na ampliação da jornada escolar sem, contudo, terem condições materiais e formativas adequadas para essa ampliação, aspecto que acompanhará as análises posteriores.

⁹¹ Dados obtidos do INEP/Educacenso. Relatório gerado no Departamento de Gestão da Informação da Secretaria de Educação, em dezembro de 2012

Os dados do Censo Escolar realizado pelo INEP mostram que 89 escolas da rede municipal de ensino de Juiz de Fora⁹² oferecem o ensino fundamental. Entre elas, cinco funcionam em regime de tempo integral⁹³, o que equivale à permanência do aluno durante oito horas por dia, nos turnos da manhã e da tarde, tendo sua organização curricular diversificada⁹⁴. Cavaliere (2007), abordando o turno integral sob o ponto de vista da eficácia escolar, considera as dimensões dessa realidade que podem influenciar os resultados dos alunos e destaca que a maior duração do tempo letivo pode ser fator positivo à qualidade no ensino. Todavia, ressalta haver casos em que a ampliação da jornada levou a efeitos negativos devido ao empobrecimento da rotina e à falta de atividades diversificadas, aspecto que toca diretamente os projetos que abordamos. Portanto, tanto o número adequado de profissionais como o enriquecimento da rotina por meio de atividades bem planejadas e com recursos materiais suficientes influenciam a obtenção de efeitos positivos na ampliação da jornada.

O modo como há a repartição de recursos e a organização nas cinco escolas que oferecem educação em tempo integral em Juiz de Fora coincide com essas percepções, pois nelas todos os projetos compõem a organização curricular, o que sempre demandou investimentos maiores do que nas outras⁹⁵. Assim como ocorre nessas escolas, o PME coloca em pauta o debate sobre as condições em que os alunos e profissionais da educação permanecem nessa instituição, sobre os objetivos da comunidade escolar e sobre o planejamento da escola, objetivo também do PDE Escola. As condições para a permanência qualitativa na escola e o planejamento escolar se atrelam. É o modo como alunos, professores e demais profissionais da educação permanecem na escola, ressaltando-se o que fazem lá, que pode reverberar em efeitos positivos ou negativos para os alunos, o que implica considerar muitas dimensões da realidade escolar.

⁹² Dados obtidos do INEP/Educacenso. Relatório gerado no Departamento de Gestão da Informação da Secretaria de Educação, em dezembro de 2012.

⁹³ Lei nº 11.669, 22 de setembro de 2008, dispõe sobre a criação do Programa Escola de Educação em Tempo Integral em consonância com o disposto no art. 34 e no § 5º, do art. 87, da Lei Federal nº 9394, de 20 de dezembro de 1996.

⁹⁴ “Entenda-se por currículo diversificado o que envolve ações concebidas pela equipe escolar em sua proposta pedagógica, constituindo-se por atividades de natureza teórico-prática, inovadora, integrada, e relacionada a conhecimentos previamente selecionados, a serem realizadas pelos alunos, em espaço adequado, na própria unidade escolar ou fora dela, desenvolvidas por meio de metodologias, estratégias e recursos didático-tecnológicos coerentes com as respectivas atividades” (Lei nº 11.669, de 2008, artigo 4º, parágrafo único)

⁹⁵ O fator de ponderação para o repasse dos recursos do FUNDEB para as escolas em tempo integral é 1,3, o maior fator de ponderação. O Programa Nossa Escola (PNE), da Secretaria de Educação de Juiz de Fora, também faz o repasse de recursos para as escolas em tempo integral nessa lógica.

Em que pese a impossibilidade de conhecer todas as dimensões dessa realidade por meio deste trabalho, nota-se que o aspecto financeiro toca diretamente em muitas delas e tangencia muitas outras. Por exemplo, pode-se entender que a adesão ao PME exigiu do poder público local a manutenção de profissionais para a atuação nos projetos que já eram desenvolvidos e passaram a compor o PME, mesmo em face do decréscimo no número de alunos matriculados na rede municipal. Assim, houve também aporte financeiro do FUNDEB na implementação do PME, ou seja, realizam-se despesas com origem na política da União e com os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica do município e à valorização dos seus profissionais.

De outro lado, houve o repasse de verbas por parte do FNDE para as atividades do PME e do PDE Escola, o que será examinado, neste capítulo, a partir do estudo da implementação do PDE Escola e do PME nas escolas. Emerge, desde essas situações, a exposição de aspectos que tocam a relação entre o Município e a União, no que diz respeito às atribuições educacionais desses entes federativos. Por isso, na subseção seguinte, analisaremos o tecido normativo que sustenta o Sistema Municipal de Ensino em Juiz de Fora, sob o qual se apoia a implementação de políticas no município.

4.1.1 – O Sistema Municipal de Ensino como sustentação dos processos de implementação de políticas da União: institucionalidade constituída para a garantia do direito educacional no município?

Como consideramos ser a lei a parte do Estado que fornece o seu tecido regular (O'DONNEL, 1993, p.126), os estudos neste tópico, assim como nos capítulos anteriores, também têm aporte fundamental nos instrumentos normativos que devem orientar as ações no contexto de implementação das políticas, sob pena de sustentarem processos que aprofundem as desigualdades de condições infraestruturais nas escolas de um mesmo sistema educacional, no que se refere a este estudo. Por isso, as normas são interpeladas no sentido de perscrutar a possibilidade de haver, na sua constituição, processos que contribuam com a proteção do direito ao padrão de ensino na rede municipal de Juiz de Fora, principalmente, nas situações

de implementação de políticas formuladas pela União, como é o caso do PDE Escola e do PME.

Desde a promulgação da CRFB de 1988, o município é ente federativo autônomo⁹⁶ que, dotado de autonomia política e financeira⁹⁷, rege-se por Lei Orgânica promulgada conforme os princípios e preceitos constitucionais⁹⁸. No caso de Juiz de Fora, sua Lei Orgânica trata da educação no Título IV, Capítulo I, Seção II, em conformidade com o que estabelece a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 211⁹⁹, acrescentando as formulações políticas locais.

Seguindo os princípios e preceitos constitucionais, a Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora incorpora os ideais de igualdade, universalidade e promoção do desenvolvimento da pessoa, através do seu preparo para o exercício da cidadania¹⁰⁰, entrelaçando o município e a União a partir não somente da legislação, mas também dos seus pressupostos, cuja importância ganhou destaque tanto na análise do direito educacional no primeiro capítulo, como no estudo da indução de ações para a melhoria do ensino a partir dos programas PDE Escola e PME no segundo capítulo.

Se, de um lado, a CRFB de 1988, no seu artigo 211, estatuiu que a União protagonize a função redistributiva e supletiva, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante a assistência técnica e financeira aos entes federativos, de outro, a Lei Orgânica de Juiz de Fora prevê, no seu artigo 131, a articulação do Município com o Estado e a União, a fim de propiciar a cooperação técnica e financeira para assegurar o atendimento qualitativo da demanda educacional a todos os níveis. Essa relação bilateral e com confluência de interesses entre a União e os entes federativos subnacionais, já analisada no segundo capítulo, alcança aqui o contexto da prática, na medida em que encontraremos as instituições sob as quais tal relação deve se efetivar nos municípios. Há uma

⁹⁶ Constituição Federal de 1988, Título III – Da Organização do Estado, Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa, Artigo 18.

⁹⁷ Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora, Título I – Do Município, Capítulo I – Da organização do Município, Seção I – Disposições Gerais, Artigo 1º, em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

⁹⁸ Artigo 29 da Constituição Federal de 1988.

⁹⁹ O artigo 211, da Constituição Federal de 1988, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizassem os seus sistemas de ensino em regime de colaboração, devendo definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Esse artigo definiu que a União exercerá a função redistributiva e supletiva em matéria de ensino, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante a assistência técnica e financeira aos entes federativos. No que concerne à competência educacional, o artigo determinou que os municípios atuem, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.

¹⁰⁰ Artigos 131 e 132 da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora.

relação institucional e orgânica no município de Juiz de Fora que contribua com a produção de efeitos positivos nos processos derivados das políticas induzidas pela União e com a proteção do direito educacional?

Inicialmente, cabe destacar a instituição do ponto de encontro entre a União e os Municípios no processo de implementação das políticas: o artigo 211 da CRFB de 1988 e o o artigo 9º, inciso terceiro, da LDBEN de 1996 determinam que a União preste assistência técnica e financeira aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Tal estatuto evidencia que a União deve exercer a sua atuação redistributiva e supletiva nos limites das relações que preservem a autonomia do poder público local. Nesse caso, as relações devem realizar-se entre os sistemas de ensino, as instituições existentes a partir do tecido normativo, ou seja, entre os órgãos responsáveis pela educação no município e na esfera da União.

Apesar da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR) por parte do município de Juiz de Fora, os procedimentos administrativos e financeiros decorrentes do PDE Escola e do PME têm sido concretizados a partir da relação direta entre as escolas da rede municipal e os órgãos do MEC. Tal modelo operacional se ajusta à ideia de descentralização mais radical já exposta a partir do discernimento de Almeida (2005) no segundo capítulo. Considerando todos esses aspectos, no processo de implementação do PDE Escola e do PME, essa descentralização, como entendida por Arretche (2011, p. 16), é sustentada, no município, por uma institucionalização das condições adequadas para cumprir a tarefa estatuída para esse ente federativo?

Iniciamos pela consulta às incumbências educacionais do município. No seu artigo 11, incisos I, II e III, a LDBEN de 1996 determina que os municípios incumbir-se-ão de:

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

Vemos que, desde a LDBEN de 1996, o município é responsável tanto por sua política educacional como pela ação redistributiva em relação às escolas, aspectos muito caros para a existência de um sistema de ensino local. Nesse contexto, a autonomia das escolas deve ser construída nos limites das normas educacionais dos entes federativos subnacionais a que se

vinculam e na relação com os órgãos responsáveis pelo sistema de ensino desses entes. Então, no que se refere à essa autonomia, a interdependência no município deve ocorrer, lembrando Barroso (1996), nas relações entre as escolas e os órgãos responsáveis pelo sistema de ensino.

A atuação da União na esfera administrativa dos entes subnacionais foi atrelada aos sistemas de ensino locais para o fortalecimento do poder público local, também, para que não houvesse o enfraquecimento dos sistemas de ensino dos entes federativos subnacionais. Alternativas que desconsiderem essa construção podem levar a consequências negativas, por exemplo, o tratamento desigual entre as instituições escolares públicas e a desorganização da gestão das redes de ensino municipais. Por isso, o cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 11 dessa LDBEN de 1996 requer a composição de uma estrutura que seja capaz de regulamentar os assuntos educacionais e integrar o sistema local às ações da União, devendo ocorrer o inverso também.

Em Juiz de Fora, a partir das tendências próprias do município de um crescente grau de organização e autonomia educacional, foi constituído o Sistema Municipal de Ensino, conforme a Lei Municipal nº 9569/1999¹⁰¹, firmando a autonomia do município, em relação ao estado e à União, em termos da educação escolar, conforme o previsto no artigo 15¹⁰² da Lei nº 9394/96.

Para o seu cumprimento, a Lei nº 9569/1999 constituiu, no seu artigo primeiro, parágrafo único, o Conselho Municipal de Educação (CME) como órgão normativo e deliberativo do Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora. Com isso, o CME assumiu importante papel no que diz respeito à adesão do município às políticas educacionais do governo federal. O CME pode ser considerado órgão fundamental na orientação da relação entre o município e a União.

Além da LDBEN de 1996, também a Lei Orgânica de Juiz de Fora, artigo 77, refere-se ao CME, estabelecendo que o município mantenha Conselhos como órgão de assessoramento do Prefeito e dos Secretários Municipais. Desde 1985, Juiz de Fora possui um Conselho

¹⁰¹ De acordo com o primeiro artigo da Lei nº 9569/1999, integram o Sistema Municipal de Ensino, os seguintes órgãos e entidades: I - Instituições de Ensino Fundamental, de Ensino Médio e de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal; II - Instituições de Educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - Órgãos Municipais de Educação.

¹⁰² 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 (LDBEN, 1996, artigo 15).

Municipal de Educação, cuja estrutura e composição é consonante com o que estabelece a legislação que criou o Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora (Lei nº 9569/1999). O exame da organização do CME, atualizada pela Lei Municipal nº 12.086 de 2010¹⁰³, confirma ser esse órgão fundamental para o funcionamento do sistema municipal de ensino. Em acordo com o interesse desta pesquisa, cabe ressaltar as seguintes atribuições e competências conferidas, pela Lei Municipal nº 12.086 de 2010, ao Conselho Municipal de Educação:

- I - deliberar sobre as questões relativas à Educação, no Sistema Municipal de Ensino;
- II - zelar pela universalização da educação básica e pela progressiva extensão da jornada escolar de tempo integral;
- IV - estabelecer normas e acompanhar as medidas tomadas para aperfeiçoar a educação no Município;
- V - estabelecer diretrizes de gestão democrática da rede pública municipal e de participação da comunidade escolar e da sociedade, na elaboração de propostas pedagógicas das escolas;
- VI - estabelecer indicadores de qualidade de ensino para as escolas da rede municipal de ensino e para as escolas privadas de Educação Infantil;
- VII - colaborar com a Secretaria de Educação e outros órgãos que estão envolvidos diretamente na área de abrangência da Educação, na solução de problemas relativos à educação no município;
- IX - acompanhar a aplicação de recursos destinados à educação pública municipal garantindo a equidade em sua distribuição;
- X - pronunciar-se sobre a criação de escolas, ampliação da rede física de escolas públicas e localização dos prédios escolares;
- XII - baixar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino;
- XVI - elaborar as normas para a organização do Sistema Municipal de Ensino;
- XVII - estudar e decidir a respeito de medidas que visem à expansão quantitativa e qualitativa do ensino no Município;
- XVIII - emitir parecer sobre o Plano Municipal de Educação e Plano Plurianual;

Nota-se que tais atribuições e competências institucionais do CME de Juiz de Fora fazem dele o órgão central nos processos de formulação, implementação e avaliação da política educacional do Município e, para além do âmbito local, é órgão fundamental na articulação entre o Município e a União nos processos de implementação de políticas daquela esfera federativa no município, pois deve assessorar as decisões locais.

Por suas atribuições, o CME pode contribuir não somente com a manutenção da regularidade dos preceitos constitucionais e da LDBEN de 1996, mas também com a proposição de ações para a garantia do direito educacional, conforme analisamos no primeiro capítulo. Esse entendimento se dá em função de ter o CME atribuições que exigem e orientam

¹⁰³ O artigo 2º dessa lei constitui o Conselho Municipal de Educação como órgão deliberativo, consultivo e normativo da Administração no setor da Educação, tem por finalidade orientar, estabelecer normas e contribuir na definição da política educacional, na área de sua atuação, adequando as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e Estadual às necessidades e condições do Município.

a sua atuação no contexto de implementação das políticas educacionais no município, o que pode contribuir para que sejam criados processos para a aderência das políticas da União às políticas locais. Cabe destacar que essa legislação cria e institucionaliza espaço para o exercício da cidadania a partir da participação local, não só no processo de implementação dessas políticas educacionais, mas também na sua reformulação. Tal aspecto é extremamente positivo para o fortalecimento do próprio CME no que se refere à democratização dos espaços públicos.

O desafio premente é a constituição de um CME que atue nessa perspectiva democrática e de forma propositiva. Neste trabalho, a partir da leitura das atas do CME de Juiz de Fora, elaboradas no período compreendido entre 2007 e 2012, foi possível perceber casos em que os pareceres dos órgãos públicos precediam a deliberação no âmbito do CME, a qual seria exercida a partir dessa orientação anterior, quando em acordo com as normas estatuídas. Quando não havia tais pareceres, à deliberação precediam análises criteriosas por parte dos membros mais experientes e atuantes desse conselho, respaldando as decisões com dados e análises.

Para além dessas duas formas de atuação, foi possível perceber que a ação no CME restringia-se ao cumprimento das competências que envolvem a aprovação ou a desaprovação de atos institucionais, a partir do aporte legal. No âmbito da adesão ao PAR e, posteriormente, aos programas do PDE, a atuação dos membros ocorreu na perspectiva de aprovação do que já havia sido deliberado pelo poder público municipal, não encaminhando análises a respeito do impacto dessas políticas sobre o ensino e sobre a democratização das ações no interior do sistema municipal de ensino de Juiz de Fora.

No período estudado, não identificamos a proposição de medidas para a conexão entre a extensão da jornada escolar, já existente nas escolas da rede municipal, e os princípios do PME que possibilitam pensar a educação integral, objetivo central do PME e desafio maior dessa política. Tal fato ocorreu mesmo em face de ter o CME a atribuição de “zelar (...) pela progressiva extensão da jornada escolar de tempo integral” (JUIZ DE FORA, LEI 12.086 de 2010, INCISO II) e de ter, a rede municipal, escolas funcionando em regime de tempo integral e outras oferecendo atividades para a ampliação da jornada escolar mesmo antes desse período.

Cumprindo também a atribuição de zelar pela expansão qualitativa e quantitativa (IDEM, inciso XXII), o CME poderia ter considerado essas experiências já desenvolvidas no município para o devido debate e intercâmbio de conhecimentos específicos, já consolidados, em instituições da rede municipal que funcionam em tempo integral, podendo contribuir para que essas experiências ganhassem escala no bojo do processo de implementação do PME.

Nas leituras das atas do CME no entanto, não foram identificadas proposições formativas para a implementação do PME, ainda que essa formação acompanhasse a proposta do MEC e que houvesse profissionais na rede municipal de ensino envolvidos com os temas do PME (MATTOS, 2012) e portanto, capacitados para contribuir com essa formação. Para além desse aspecto formativo, não foram identificados registros sobre a relação explícita e implícita entre o PME e a jornada escolar em tempo integral, assim como também não se procedeu às análises sobre o PDE Escola e a gestão democrática. Com isso, pode-se entender que não houve, por parte dos membros do CME, o estudo da legislação que regulamenta esses dois programas e, em decorrência disso, inexistiu o cumprimento de atribuições importantes desse Conselho. No que tange ao PME e ao PDE Escola, entendemos que tal fato influenciou negativamente o modo como foram implementados.

No que se refere à articulação entre o município e a União, nas análises das atas, percebemos não haver o conhecimento sobre os princípios normativos que fundamentam a relação entre a União e os sistemas de ensino, o que respalda a relação direta da União com as escolas da rede municipal de ensino pelo próprio órgão que deveria atuar no sentido contrário. Portanto, nesse CME, não houve proposição de ações para a melhoria qualitativa e quantitativa da educação, assim como foi encaminhado o assessoramento da Prefeitura e da Secretaria de Educação no que se refere, no mínimo, à construção de mecanismos de controle das ações da União realizadas, diretamente, nas escolas da rede municipal de ensino. Tais ações relacionam-se às funções que o CME deve exercer, como já exposto.

No que diz respeito aos projetos “extracurriculares”, notamos que, embora esses projetos sejam desenvolvidos com o objetivo de contribuir com a melhoria das aprendizagens dos alunos, os registros nas atas do CME mostram apenas a abordagem das despesas da Secretaria de Educação derivadas das contratações dos professores para a atuação nesses projetos.

Como órgão deliberativo e de assessoramento da Secretaria de Educação, o CME deveria conhecer a prática desses projetos “extracurriculares”, pois eles antecedem a proposição do PME e sobre eles foi ancorada a implementação desse programa, além da proposição das mudanças no planejamento escolar a partir do PDE Escola, em Juiz de Fora. Ao contrário desse modo de atuação, essas ações políticas deveriam ser objeto de intensa e ampla análise no âmbito do CME, assim como deveria ser importante a dinamização do processo que leva à reformulação do PPP em todas as escolas da rede de ensino municipal. Esse último aspecto, apesar de se constituir como tema extremamente conhecido, não foi mobilizado pelo CME que, minimamente, deveria entendê-lo como importante referência da cultura de cada escola para a implementação de políticas externas. Tal competência, inclusive, é estabelecida pela própria legislação municipal.

Enfim, por tudo isso, entendemos que a governabilidade do sistema de educação em Juiz de Fora depende da realização das atribuições que competem ao CME. Entretanto, após nove anos, continua atual a conclusão de Alves (2005, p. 257): “o Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora ainda precisa avançar no que se refere à amplitude de suas influências na elaboração das políticas educacionais do município”. Os trabalhos nesta pesquisa mostraram a ausência de avanços no diagnóstico de Alves (2005), sendo nulo, portanto, o fortalecimento institucional a partir das ações do CME. Essa fragilidade institucional do CME reflete a característica do país: o teor da participação ainda é insipiente em função da visão de que o governo deve apresentar solução para os problemas do povo.

Além das importantes atribuições e competências do CME, cabe ressaltar a existência do Plano Decenal Municipal de Educação¹⁰⁴ (PDME), que deveria servir como referência fundamental para a adesão do município às propostas educacionais das esferas estadual e federal.

Assim como o Projeto Político Pedagógico deve orientar todas as ações na escola, um plano de educação do município deveria orientar a formulação e a implementação das políticas no município e, também, a adesão às propostas governamentais. Contudo, no que se refere aos programas PDE Escola e PME, o PDME não foi identificado, nas atas do CME, como referência para essa adesão do município à política do MEC. Para além do CME, esse PDME não foi mencionado nas entrevistas com profissionais do ensino que atuam na

¹⁰⁴ Instituído pela lei municipal nº 11.145, de 31 de maio de 2006.

coordenação dos referidos programas na Secretaria de Educação, o que também ocorreu com os profissionais que atuam nas escolas municipais. Possivelmente, o Plano Decenal Municipal de Educação de Juiz de Fora também caiu no esquecimento, assim como o Plano Nacional de Educação¹⁰⁵, lei nº 10.172, de 2001.

Tal como ocorreu com o PNE de 2010, também no âmbito local, há uma cultura de planejamento sem a obrigatoriedade da realização das suas ações, ainda que o plano seja aprovado em lei. Junto disso, não há a assunção de uma direção para a indução de políticas educacionais no município. Dadas as experiências de elaboração de planos cujas metas não são operacionalizadas, como o PNE de 2001 e o PDME de Juiz de Fora, atrelar ações ao recebimento de recursos seria uma condição favorável a que um plano se concretize? Pensando o papel da União ante o fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino, quais os efeitos desses dois programas do PDE que levam apoio técnico e recursos financeiros e materiais diretamente às escolas?

4.2 – Na gestão da rede municipal de ensino de Juiz de Fora: indícios de efeitos nas escolas após a implementação do PDE Escola e do PME

“os actores escolares nunca se limitam ao cumprimento das regras hierarquicamente estabelecidas por outrém, não *jogam* apenas um *jogo* com regras dadas, *jogam-no* com a capacidade estratégica de aplicarem selectivamente as regras disponíveis e mesmo de inventarem e construir novas regras” (LIMA, 1999, p.8).

A adesão dos municípios ao Plano de Ações Articuladas (PAR) é o processo por meio do qual ocorreu a indução do PDE Escola e do PME, por parte da União. Em Juiz de Fora, essa adesão ao PAR iniciou-se em 2007, tendo sido consolidada em 2008. Inicialmente, os processos de implementação das ações do PDE Escola e do PME nas escolas municipais ocorrem após a adesão formal das escolas a essas políticas do MEC. No entanto, ao longo

¹⁰⁵ Malini (2009) defendeu a legitimidade do MEC em formular o PDE devido ao descaso e do esquecimento com que o PNE foi tratado.

deste estudo, percebemos significados distintos para essa adesão. Na primeira etapa, que é formal, aderir significa dizer sim à participação nos programas da União em função das possibilidades de recebimento dos recursos pela escola. Todavia, no processo de implementação desses programas, a adesão significa desenvolver ações para a melhoria do ensino, a partir dos princípios das políticas propostas pela União. Assim, a adesão, nessa segunda etapa, significa dar consequências à adesão formal e realizar ações para a melhoria do ensino, que é o objetivo da política. Por isso, a adesão, nessa segunda etapa, foi denominada, neste estudo, “adesão de fato”.

Essa “adesão de fato”, conforme proposta do PDE, deve: a) levar à utilização do planejamento estratégico como prática cotidiana, sem abrir mão do valor da participação e sob o princípio da autogestão; b) fazer com que as atividades socioeducativas, desenvolvidas no contraturno escolar ou de outra forma organizacional, sejam um prolongamento do currículo da escola; c) dar significado aos resultados da Prova Brasil e do próprio IDEB para o aprimoramento do diagnóstico no cotidiano escolar ou para propor alternativas. As letras “a” e “b” correspondem, respectivamente, à adesão ao PDE Escola e ao PME.

Por isso, essa ação exige a compreensão dos seus pressupostos, sob pena de não haver implementação da política nas escolas. Em princípio, poder-se-ia inferir que, se o PDE Escola trouxe uma formação para os profissionais das escolas sobre o planejamento escolar, a adesão ao PME seria beneficiada, uma vez que ela ocorreu em Juiz de Fora após dois anos da formação realizada para implementar o PDE Escola. Entretanto, conforme já explicitado no terceiro capítulo, há conceitos no PME que vão muito além dos objetivos do PDE Escola, o que demanda uma formação adequada para que haja, de fato, a adesão ao PME. Tais aspectos, pela sua importância, acompanharão as análises não somente nesta seção, mas também neste capítulo.

Inicialmente, buscaremos conhecer como esses processos de gestão escolar foram percebidos na gestão da rede de ensino municipal, tendo como *locus* de estudo a Secretaria de Educação de Juiz de Fora, a Coordenadoria Geral de Gestão Escolar, da Diretoria de Apoio à Gestão Educacional, da Secretaria de Educação Básica do MEC e o Conselho Municipal de Educação, sob o objetivo de perscrutar os sinais da “adesão formal” e da “adesão de fato” durante a implementação dos dois programas.

4.2.1 – A adesão das escolas municipais ao PDE Escola: o olhar da gestão da rede de ensino municipal

No contexto de adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR) podemos observar, a partir das datas de outorga pelas escolas municipais, dos Planos de Ações e dos Planos de Ações Financiáveis – instrumentos do PDE Escola¹⁰⁶ –, que o PDE Escola foi o primeiro programa do PDE implementado nas escolas da rede municipal de Juiz de Fora. Após três anos em que houve a adesão formal das escolas municipais ao PDE Escola, foi constituído o Processo Administrativo 7.029, de 2011, na Secretaria de Educação de Juiz de Fora, com o objetivo de organizar as informações oficiais sobre a implementação desse programa na rede municipal. Nesse processo, destacamos dois aspectos iniciais para este estudo: a) a avaliação da política realizada pelos gestores das escolas, a partir das informações solicitadas pela Secretaria por meio de formulário eletrônico enviado às escolas participantes do PDE Escola e b) a avaliação da política realizada pela Secretaria de Educação, tomando o IDEB como referência central.

Na avaliação das escolas municipais, os gestores mostraram, em síntese: a) que têm preocupação com a melhoria dos indicadores de resultados acerca do desenvolvimento dos alunos e com o envolvimento da comunidade nesse processo; b) que, por meio do Plano de Ação (instrumento do PDE Escola), estão monitorando a aplicabilidade dos recursos materiais e desenvolvendo as ações não financiáveis para alcançar as metas da escola; c) sobre a incorporação da metodologia proposta pelo PDE Escola no cotidiano escolar, ressaltaram que,

¹⁰⁶ Síntese das dimensões do diagnóstico escolar no PDE Escola: 1) Ensino e Aprendizagem: Currículo organizado e articulado; Proteção do tempo de aprendizagem; Práticas efetivas dentro da sala de aula; Estratégias de ensino diferenciadas; Deveres de casa frequentes e consistentes; Disponibilidade e utilização dos recursos didático-pedagógicos; Avaliação contínua do rendimento do aluno. 2) Clima Escolar: Estabelecimento de altos padrões de ensino; Altas expectativas em relação à aprendizagem do aluno; Comunicação regular entre a equipe escolar, pais e comunidade; Presença efetiva do diretor; Ambiente escolar bem organizado e agradável; Normas e regulamentos escolares; Confiança dos professores no seu trabalho; Compromisso e preocupação da equipe escolar com os alunos e com a escola; Trabalho em equipe. 3) Pais e comunidade: Apoio material da comunidade; Comunicação frequente entre o corpo docente e os pais; Participação da comunidade na gestão da escola; Envolvimento dos pais na aprendizagem. 4) Gestão de Pessoas: Gestão do pessoal docente e não – docente; Formação e desenvolvimento; Experiência apropriada; Compromisso da equipe escolar com os objetivos e metas da escola. 5) Gestão de Processos: Conselho/Colegiado Escolar atuante; Utilização e controle dos recursos financeiros; Planejamento das ações; Objetivos Claros; Rotina Organizada. 6) Infraestrutura: Instalações adequadas da escola. 7) Resultados: Desempenho acadêmico dos alunos; Desempenho geral da escola. Cada uma dessas sete dimensões se desdobram em uma série detalhada de subitens. Esses subitens contêm, cada um, uma questão, uma resposta que se enquadra em uma escala de 1 a 5 (sendo 5 = sempre ou muito bom) e a evidência (respaldo oficial para a resposta, ou justificativa comprovada).

ao delegar metas e responsabilidades, não conseguiram alcançar alguns objetivos específicos integralmente, como fora planejado coletivamente; d) que as ações pedagógicas planejadas ainda não têm sido desenvolvidas de forma eficiente; e) que o uso dos recursos adquiridos para a melhoria das atividades de ensino ainda é um desafio e f) que o PDE Escola pode contribuir com a organização pedagógica, administrativa e financeira na escola, por ser um instrumento que auxilia a pensá-la, pois, na medida em que se conhecem os dados, realiza-se um planejamento de ações coerentes e consistentes, envolvendo toda a escola. (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA, PROCESSO ADMINISTRATIVO, 7029, de 2011).

A avaliação da Secretaria de Educação orientou-se pelo movimento do IDEB nessas 49 escolas que fizeram adesão ao PDE Escola até 2011. A análise dos anos iniciais do ensino fundamental mostrou que 84% delas alcançaram a meta projetada pelo MEC e que os outros 16%, embora tenham apresentado aumento no IDEB, não atingiram a meta projetada. Nos anos finais do ensino fundamental, 69% das escolas alcançaram a meta projetada, havendo, em 31% delas, um decréscimo no IDEB. Essa avaliação foi compreendida pelos profissionais da Secretaria de Educação como justificativa para as preocupações expostas pelos gestores das instituições que fizeram a adesão ao PDE Escola e em coerência com a proposta dessa política (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA, PROCESSO ADMINISTRATIVO, 7029, de 2011).

Uma vez que a adesão não foi universal, a tabela III mostra a evolução quantitativa do processo de adesão formal das escolas municipais de Juiz de Fora ao PDE Escola.

TABELA III – Quantidade de escolas e recursos recebidos: PDE Escola/ano

ANO	Nº de escolas no PDE Escola	Recursos recebidos
2008	16	373.000,00
2009	35	670.500,00
2010	30	597.000,00
2011	7	146.000,00
2012	3	64.000,00

Fonte: FNDE

Consideramos que a análise dos recursos financeiros recebidos por meio do PDE Escola ganha mais significado se esses dados forem estudados junto dos valores recebidos pelos outros programas, bem como após a caracterização das escolas. Por isso, faremos sua análise em tópico específico, expondo-os nesta subseção a título de demonstração da evolução dessa política no município. Por enquanto, é importante observar que, após o início da adesão das escolas ao PDE Escola, em 2008, houve um aumento significativo de escolas participantes, seguido da tendência à terminalidade dessa política em Juiz de Fora. Em entrevista, ESE1¹⁰⁷, que atuou na Secretaria de Educação no contexto de adesão formal, de implementação e no monitoramento do PDE, relatou que

Em 2008, houve uma discussão sobre o que é o PDE Escola, que apontava para o repasse de recursos financeiros às escolas indicadas pelo MEC em função do IDEB abaixo da média nacional. (...) a partir de 2008 houve a formação para a implementação do PDE Escola. O PDE Escola é um plano estratégico com data para finalização, por isso a adesão foi decrescente (ENTREVISTA, SE1, 2012).

ESE1 explicou ter havido uma resistência inicial à política do MEC, pelo desconhecimento sobre as implicações dessa política nas escolas. Compreendemos que o aceite da formação para a implementação do PDE indica que a gestão na SE e os demais profissionais que estavam envolvidos nesse processo não tinham resistência à política, assinalando que essa resistência se dera pelo desconhecimento dos seus efeitos.

Ao contrário dessa percepção, além de uma ação propositiva ser adequada nesse contexto de adesão do próprio município a políticas externas, a proposição do PDE Escola pela Portaria 27, de 2007, já explicitava a necessidade do envolvimento do município, instituindo no seu artigo quarto que as ações seriam desenvolvidas “com o apoio técnico prestado pela Secretaria Municipal ou Estadual de Educação, em regime de colaboração com a União”. O parágrafo segundo desse artigo esclarece como o MEC e o FNDE conceberam esse apoio técnico no âmbito do PDE Escola: “oferecerão às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação capacitação para uso da metodologia a ser empregada na confecção dos Planos pelas escolas”. O temor aos efeitos da política levou a desconhecer que ela seria implementada a partir do trabalho desenvolvido na Secretaria de Educação do município, sem o respectivo fortalecimento institucional, na contramão das necessidades prementes como já analisado anteriormente.

¹⁰⁷ Membro do Comitê Estratégico de Acompanhamento do PDE- Escola, conforme Portaria normativa 798, SE, 20/03/2008 (http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000029605).

O que queremos destacar é que, na prática, o município não contava com uma institucionalidade capaz de induzir a política do MEC em acordo com direção assumida para o ensino, pois essa não estava definida e fortalecida no âmbito da rede municipal. Por esse fato, a capacitação proposta pelo MEC não seria insuficiente para um programa que tem como objetivo central “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”. Embora as potencialidades do planejamento estratégico possam contribuir para o alcance dos objetivos na escola, para que a gestão escolar melhore o seu planejamento para a melhoria das aprendizagens, do que se espera a obtenção de bons resultados, são necessárias as ações formativas que vão para além da capacitação para a elaboração de um plano estratégico, porque isso envolve mudanças na “cultura da escola”. Como esse aspecto foi percebido no âmbito da gestão da Secretaria de Educação?

De acordo com ESE1, em 2008 houve o início dos trabalhos dos “técnicos da SE”¹⁰⁸ para a implementação do PDE Escola. Sobre a forma de realização desse trabalho ESE1 informou:

Trabalhávamos na perspectiva de diagnóstico da escola. Após esse diagnóstico bem amplo, partíamos, então, para o planejamento atentando para os pontos de maior fragilidade. E aí **foi um desafio porque nós não temos essa prática de fazer diagnóstico em cima de dados e depois planejar**. Foi **um exercício muito bom porque possibilitou uma nova cultura escolar de debruçar sobre os seus dados e, junto de todos da escola, fazer o planejamento de ações para melhorar o que não estava bom**, os pontos críticos. **As escolas ficaram surpresas com o que passaram a ver sobre os dados delas** (ENTREVISTA, SE1, 2012, grifos meus).

Nota-se que ESE1 se inclui no conjunto daqueles que não tinham a prática de diagnosticar a situação da escola para planejar. Por sua exposição, pode-se perceber que o apoio técnico não foi realizado apenas pelo MEC, como previsto na SE, contando também com os profissionais do município, que trabalharam junto das respectivas instituições. Nesse processo, ESE1 percebeu o que dificultava a realização de um planejamento: um diagnóstico amplo da escola, a partir do conhecimento dos seus dados por todos os profissionais da instituição, o que foi exigido na implementação do PDE Escola, não apenas das escolas, mas também da SE.

Tal fato constituiu um espaço de trabalho em comum entre a SE e as escolas da rede municipal. Lembrando Hannah Arendt (2004, p.191) para quem o homem constrói o mundo

¹⁰⁸ Expressão colocada entre aspas porque os profissionais da educação (professores, coordenadores, secretários escolares, etc) são chamados de “Técnicos da SE” quando estão atuando na Secretaria de Educação Municipal.

em que vive e, nele, um corpo político a partir da ação e do discurso, o fato de esse processo ter reunido as escolas e os profissionais que atuam na SE, a partir de problemas e objetivos comuns, constitui uma relação inovadora no sentido da possibilidade de constituição de um corpo político, capaz de dar uma direção ética para a ação.

Contudo, sob os moldes desenhados na União, a implementação da política, segundo ESE1, demandava a realização de reuniões, a elaboração do diagnóstico, a construção do Plano de Ação e do Plano de Ações Financiáveis, recebendo, as escolas, o apoio dos “técnicos da SE” e do MEC. Além desse apoio, foi possível observar, nas reuniões mensais com os diretores escolares na SE, que os “técnicos da SE” passaram a orientar os gestores das escolas da rede municipal a realizar um planejamento a partir de um diagnóstico, com base nos dados de cada instituição. Uma vez que não foi indicada pelo Conselho Municipal de Educação a direção a ser assumida pelo município nesse processo, os profissionais que atuavam na gestão da rede de ensino municipal passaram a protagonizar essa ação sem, entretanto, instituir essa direção de forma democrática mas, antes, realizada de forma fragmentada.

A prática formativa foi entendida por ESE como a possibilidade de “uma nova cultura escolar”, o que de fato relaciona-se à possibilidade de mudanças na “cultura da escola” (FORQUIN, 1993, p.10-14). A relevância dessa ação no âmbito do poder público é, exatamente, o fato de extrair de um processo político noções que podem induzir mudanças positivas e dessa percepção, criar espaços para democratizar, no âmbito da rede municipal de ensino, tais possibilidades. Tal fato era restrito às escolas que participavam desses programas do PDE.

Da consolidação dessas orientações derivaram, a partir de 2011, a formulação e a divulgação ampla dos Boletins da Coordenação Pedagógica, elaborados bimestralmente nessa perspectiva formativa. Pelo próprio nome da publicação, nota-se que a coordenação pedagógica passou a ser olhada como importante função na gestão escolar e, portanto, no processo de implementação das políticas. A criação de espaços institucionais e formativos é muito cara à construção de uma direção para as ações em uma perspectiva que não negue o valor das práticas democráticas, que devem ser *irradiadas a partir das instituições públicas* (LOPES, 2000). Dessas práticas de democratização do conhecimento produzido na rede de ensino municipal, os profissionais da educação poderiam contribuir, atuando como líderes, no sentido compreendido por Nogueira (2002). Entretanto, com a mudança de governo e a

finalização da pesquisa de campo, neste trabalho, no final de 2012, não podemos afirmar sobre a continuidade dessa ação com tal teor.

Sobre o processo de implementação do PDE Escola, ESE1 avaliou que houve mudança no que diz respeito à utilização de dados das escolas que, anteriormente, não eram conhecidos por elas. Além disso, ESE1 considerou que a coordenação pedagógica passou a participar mais da gestão escolar, pois os dados mencionados não se limitavam aos indicadores de rendimento escolar.

Utilizando esse instrumento de diagnóstico do PDE Escola, os profissionais das escolas viram os pontos críticos, disciplinas ou ano que retinham mais. Parece que eles não se debruçavam sobre isso. Havia questionamentos e investigações sobre os dados, por exemplo, da reprovação, quais as condições que levavam a esses resultados. Nós fazíamos um debate que levava a escola a estudar junto do seu grupo as causas dos resultados, quem respondia era a escola e para o seu coletivo. **Começamos a fazer perguntas, que antes não fazíamos. Mas havia críticas ao engessamento dos instrumentos, no sentido de que ele fere a autonomia da escola e o PPP. No nosso entendimento, o PDE poderia fortalecer a gestão escolar** porque iria se conhecer melhor (em cima de dados e fatos) e fortalecer o seu PPP. Não foram os gestores que falavam isso. Havia uma **preocupação entre os gestores e entre nós na SE**, sobre o PDE e as consequências do diagnóstico, **se haveria alguma ação punitiva** se não conseguisse alcançar as metas. Algumas **pessoas ligadas ao sindicato** perguntavam isso. **Diziam também que não havia lugar para escrever tudo o que falta na escola, nem críticas ao poder público municipal.** Eles diziam: **de que adianta ter computadores, se não tem uma sala para isso? O PDE Escola não possibilitava isso.** Porque, no PDE Escola, a proposta era equipar a sala, que esse recurso financeiro impacte diretamente a sala de aula, chegando diretamente até as crianças para melhorar a prática escolar na sala de aula. **Aí tem a contrapartida do município com a infraestrutura.** O município teria que arcar com isso (ENTREVISTA, SE1, 2012, grifos meus).

Além do que Miranda (2010) mostrou sobre a formação dos profissionais da educação, oferecida por parte do MEC/FNDE, como forma de cumprir os termos do artigo 211 da CRFB de 1988 no que se refere ao apoio técnico da União aos entes federativos subnacionais, houve a necessidade de atuação do município nesse processo. Ocorre que a formação oferecida pela União tinha o caráter provisório. Assim, ao conhecer as novas “ferramentas” de trabalho, os “técnicos da SE” tornavam-se responsáveis pela continuidade nesse processo de implementação da política no âmbito da rede municipal de ensino, assumindo a formação dos profissionais que atuavam em escolas municipais para a implementação da política induzida pela União. Sem que essa tarefa tivesse sido programada para ser realizada, ainda no período inicial em que havia necessidade de maiores aprendizagens, tornou-se cumulativa no âmbito da SE, assim como nas escolas que optaram por implementar o PDE Escola.

Atualmente, tal intensificação do trabalho dos profissionais da educação ocorre em contexto político diverso daquele mostrado por Oliveira (2000) e Teixeira, (2002 e 2003c). Se, na década de 1990, havia uma forte tendência à ingerência do Estado, principalmente nas políticas sociais, o que se vê, por meio desses dois programas do PDE é que pode ser considerado uma ampliação da ação do Estado, no sentido de que a União tende a centralizar as políticas para a melhoria do ensino fundamental e intervir mais nas escolas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais. Sobre essa formação continuada, veremos, no prosseguimento deste trabalho, a extensão e a intensidade que assumiu esse espaço de interlocução entre os “técnicos da SE” e os gestores das escolas, importante ação política derivada de uma lacuna não preenchida nesse processo de implementação do PDE Escola e do PME pela União, mas por ações no município.

Analisando ainda o trecho anterior da entrevista percebemos que, de um lado, havia aspectos positivos no processo criado para a implementação da política da União no município, que se relacionavam à construção de estratégias para tornar possível a ampliação do conhecimento da escola, pela escola e coletivamente. Essa ação poderia contribuir, no seu aprofundamento nas práticas de gestão, com a “autogestão” (BARROSO, 1996), ou seja, com o governo da escola. Ainda que as ações derivadas do PDE Escola não tenham nascido no espaço de autonomia das escolas, não há impedimento para que boas práticas sejam incorporadas à “cultura da escola” e sob a “cultura escolar” (FORQUIN, 1993).

De outro lado, havia a preocupação com o grau da responsabilização derivada da adesão. Na prática, as ações do PDE preconizam a responsabilização branda ou *low stakes*, porque objetivam consequências a partir da divulgação e da apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade (BONAMINO e SOUZA, 2012, p. 373 a 388). Nesse caso, as consequências, no que se refere à responsabilização, são consideradas simbólicas porque não extrapolam o nível de envolvimento, comprometimento e atuação da comunidade escolar. Assim, a *accountability* (MARQUES, 2013) não está relacionada à punição ou premiação dos partícipes no processo de implementação da política, mas à assunção do compromisso ético de cuidar para que as ações desenvolvidas no âmbito institucional, ou seja, do poder público, tenham bons resultados. Por isso, a preocupação dos professores com a possibilidade de dar consequências ao planejamento elaborado pode ser considerada um tipo de responsabilização dos partícipes nos limites da prática, evidenciada nesse trecho da entrevista.

Ainda que ESE1 tenha se incluído como sujeito coletivo no processo de implementação do PDE Escola, para não considerar somente a sua manifestação, as respostas dos gestores à avaliação sobre o processo de implementação desse programa, apresentadas no início desse subitem, junto das observações realizadas nesta pesquisa nas escolas do conjunto-amostra, permitem corroborar com a afirmação de que as ações “pedagógicas planejadas, no âmbito do PDE Escola, ainda não têm sido desenvolvidas de forma eficiente” (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA, PROCESSO ADMINISTRATIVO, 7029, de 2011).

Apesar dessa constatação, o PDE Escola foi considerado por representante da gestão escolar como um instrumento que “pode contribuir com a organização pedagógica, administrativa e financeira na escola, por ser um instrumento que auxilia a pensar a escola” (ENTREVISTA, D1PDE1, 2012). Nota-se que há desafios que extrapolam uma metodologia de planejamento. Um deles foi sintetizado da seguinte forma: o “uso dos recursos adquiridos para a melhoria das atividades de ensino ainda é um desafio” (ENTREVISTA, D2PDE1, 2012). Confirmando as possibilidades do PDE Escola, apesar desses desafios, os diretores afirmam que, na “medida em que conhecem os dados, realizam um planejamento de ações coerentes e consistentes, envolvendo toda a escola” (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JUIZ DE FORA, PROCESSO ADMINISTRATIVO, 7029, de 2011). Tal afirmação indica uma possível mudança na “cultura da escola”. Essa avaliação dos diretores coaduna com o que ESE1 afirmou sobre a inexistência de uma “(...) cultura de planejamento a partir de um diagnóstico elaborado com os dados precisos da realidade escolar (...)” (ENTREVISTA, ESE1, 2012). Não somente na esfera estratégica ou empresarial (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009), o diagnóstico é fundamental para a elaboração de um planejamento. Planejar pressupõe mudança. Se não conhecemos a realidade, como propor mudanças?

Ainda perscrutando as ações no âmbito da administração municipal sobre essa adequação da estrutura escolar ao planejamento, foi possível observar que as escolas realizaram mudanças na organização do espaço interno. Tiveram o cunho organizacional, o que significa dizer que disponibilizaram o espaço de outra atividade para a realização de algo que fora planejado no PDE Escola, ou usaram o mesmo espaço para duas atividades na gestão escolar. Tal fato ocorreu porque as mudanças na infraestrutura são mais lentas do que o planejamento do PDE Escola.

Esse descompasso entre o tempo da implementação da política e os recursos financeiros para a adequação da infraestrutura tem origem na própria elaboração do PAR¹⁰⁹, que, segundo ESE1 (2012), foi ocorrido após a adesão das escolas ao PDE Escola. Tal fato também mostra a desconexão entre o planejamento nas escolas, o planejamento na rede municipal de ensino e o planejamento na União.

O exame desse plano, para o período pesquisado, demonstrou que houve a indução, por parte do município, do apoio da União para a aquisição dos equipamentos de informática para as escolas municipais. Nesse PAR foram priorizados os investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento de práticas desportivas e para a adequação das cozinhas, refeitórios e das instalações ao número de alunos; também do mobiliário, da acústica, da iluminação, da ventilação e da limpeza. Havia ações provenientes desse acordo firmado entre o município e o MEC, que deveriam ser realizadas pelo poder público local. Ambas, não tiveram a sua conclusão concomitante ao processo de implementação do PDE Escola que, como um programa do PDE, deveria se articular com o PAR na medida em que somente é implementado nas escolas após a efetivação desse acordo entre o município e a União.

Esse descompasso vai ao encontro da crítica dos atores escolares, exposta por ESE1, à capacidade de o PDE Escola promover as mudanças planejadas devido à “dificuldade de realização de mudança na infraestrutura das escolas”. As mudanças referidas pelos diretores dizem respeito à adequação do espaço escolar para as ações planejadas. O exemplo dado pelos diretores, na avaliação exposta no início deste subitem, foi a aquisição dos computadores sem a correspondente construção da sala para o funcionamento das atividades educacionais com os equipamentos. Essa ação necessária para o funcionamento do que foi planejado depende da contrapartida do município à implementação da política da União.

Entendemos, com essas análises, que o PDE Escola, ao trazer recursos para essa ação nas escolas, exigiu do município a realização de ações que não estavam previstas no Plano de Ações Articuladas (PAR), como, por exemplo, a construção de salas para atividades escolares específicas e um processo de formação continuada e em contexto sobre o planejamento educacional.

¹⁰⁹Fonte: Termo de Cooperação entre o município de Juiz de Fora e o MEC, disponível em: <[http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=2651&itrid=2&est=MG&mun=Juiz de Fora&unicod=3136702&estuf=MG](http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=cooperacao&ordem=7&inuid=2651&itrid=2&est=MG&mun=Juiz%20de%20Fora&unicod=3136702&estuf=MG)>. Consulta em: 22/12/2013.

Tal aspecto pode ser considerado como uma nova forma de a União induzir mudanças não somente nas escolas dos entes subnacionais, mas também nas redes de ensino desses entes federativos. Em ambas, a intervenção pode vir desacompanhada dos recursos financeiros, demandando um planejamento sistêmico e participativo no município, processo nascido nas limitações dessa política e no qual entendemos, contraditoriamente, estar o seu potencial.

A respeito das mudanças nas escolas, Teixeira (2003c, p. 177 a 190) constatou que, no âmbito interno escolar, os elementos impostos pelo sistema e as bases históricas e materiais formam a estrutura sobre as quais se assenta a dinâmica da reconstrução permanente dos processos administrativos e pedagógicos da instituição. Por isso, Teixeira (2003c, p.180) entendeu que, dentro das escolas, a mudança tem características próprias e, quando estas são palco de execução de projetos de reforma, ainda que com o fim de melhoria da qualidade do ensino, muitos programas fracassaram por desconsiderarem a sua cultura. Entendemos que esse processo pode ter ganhado escala e alcançado o sistema municipal de ensino, quando o planejamento induzido pela União e por meio do PDE Escola passou a demandar a realização de ações por parte da Secretaria de Educação Municipal, sem que tais ações estivessem previstas no âmbito do sistema de ensino. De tal entendimento derivam duas possibilidades: a) de que os projetos fracassem, ainda que objetivem a melhoria da qualidade do ensino e b) de que tenha origem uma nova cultura de planejamento sistêmico e participativo no município, o que exigiria a criação de espaços para a construção das propostas educacionais nas escolas, além dos espaços para a interlocução ampliada entre essas e o poder público para a construção de um planejamento sistêmico e participativo, com a sua devida institucionalização no âmbito da rede de ensino municipal.

No que se refere ao planejamento nas escolas, ESE1 refere-se ao modo como as ações na gestão do Sistema Municipal de Ensino são importantes para a consolidação de uma mudança substantiva nas mesmas. Para tal, ESE1 aponta a exigência da participação nessas instituições.

O PDE Escola não seria sozinho capaz de resolver os problemas da escola e é claro que não tínhamos essa ingenuidade. Precisamos de várias políticas, precisa passar pela valorização do profissional e formação continuada. Ele é só mais uma política, o objetivo dele é auxiliar a equipe gestora a rever as suas práticas, **tem o objetivo de melhorar o planejamento e, na minha perspectiva, de fortalecimento do PPP**, porque vamos construir ações com base nele, no diagnóstico, crenças e possibilidades da escola. Agora **uma fragilidade foi movimentar a escola toda para fazer esse plano** (ESE1, 2012, grifos meus).

Ainda que ESE1 não aponte a importância do PPP antes mesmo dos processos de implementação das políticas, toca na fragilidade em movimentar toda a escola para fazer o PDE Escola, o que não pode ser considerado como resistência a essa política, uma vez que foi possível verificar que esse fato também ocorre em relação ao PPP, haja vista que, em duas das quatro escolas pesquisadas, os PPP foram elaborados pela última vez em 1997 e 1998.

Entretanto, lembramos o que Fonseca e Oliveira (2003) e Vieira e Vidal (2010) já haviam percebido sobre a fragilidade da gestão das escolas públicas em diagnosticar os seus problemas e em construir a sua proposta educacional de forma coletiva. Para que a escola não seja impelida a construir essa proposta e agir concretamente para alcançá-la sob a influência do PDE Escola, ou de outra política, é preciso utilizar os recursos já disponíveis para alcançar o seu fim específico (PARO, 2003). No caso, a participação na formulação das propostas educacionais da escola, que conflui com a perspectiva de aprofundamento de uma cultura política participativa na escola e com o disposto no artigo 14, da LDBEN de 1996.

4.2.1.1 – Relações entre a gestão das escolas, a gestão da rede de ensino municipal e a Diretoria de Apoio à Gestão Educacional do MEC: do PDE Escola à criação do PDE Interativo e do PDDE Interativo

Foi observada, como exposto anteriormente, a tendência à terminalidade do PDE Escola em Juiz de Fora. ESE1 justificou essa tendência pelo fato de ser o PDE Escola elaborado para um determinado período, não sendo prevista a sua continuidade em uma mesma instituição. Contudo, ESE1 considerou a possibilidade de “estar ocorrendo” uma mudança “porque envolve dinheiro. Em 2011, só 3 escolas foram convidadas e o sistema disponibilizado só para essas 3 porque estavam em situação de baixo IDEB” (ENTREVISTA ESE1, 2012).

Além desse aspecto, ESE1 mostrou o entendimento de que “a própria política foi mudando nesse período”. Segundo ESE1, o contato com os “técnicos do MEC, que vinham fazer as formações no município, fez com que eles percebessem as dificuldades e as comunicassem ao MEC, o que contribuiu com as alterações nos instrumentos. Agora, para

2011, temos o PDE Interativo”. Esse contato com os técnicos do MEC foi considerado por ESE1 como uma contribuição para que o instrumento fosse adequado às culturas das escolas e disponibilizado de forma que todos pudessem acessá-lo por meio eletrônico.

É fato que os diretores não conseguiam envolver a equipe toda e com base nesse processo foi que o MEC chegou ao PDE Interativo. Nas orientações dele, já não é usado o termo “grupo de sistematização” e “gerente de ação”. **Esse instrumento incorporou o que foi observado nas redes**, hoje o PDE Interativo trabalha com “grupo de trabalho”. **As terminologias mudaram em função da cultura das escolas**, um exemplo é o “gerente da ação”, que passou a ser pensado e denominado como “responsável pelo objetivo ou pela ação”. Então, é um instrumento que **inicialmente trabalhava com as terminologias “líder da ação”, “líder de objetivo”, “gerente da ação”, posteriormente, acabou chegando à terminologia “responsável”, a partir do que foi aprendido com a cultura das escolas** (ENTREVISTA, ESE1, 2012, grifos meus).

ESE1 percebeu que a adaptação do instrumento teve origem na necessidade de construir alternativas para a participação dos profissionais da escola. Porém, há que se considerar que os instrumentos utilizados inicialmente já eram descontextualizados em 2007. Tais instrumentos, usados para a implementação do PDE Escola a partir de 2007, foram construídos no processo de desenvolvimento do PDE/FUNDESCOLA anteriormente a 1998, quando os seus formulários precisavam ser preenchidos manualmente (MIRANDA, 2010). No processo de desenvolvimento das ações do PDE Escola em Juiz de Fora foi disponibilizada a ferramenta eletrônica para a realização desse planejamento (IDEM, 2010).

Ocorre que, em 2011, o MEC chegou à versão do PDE Interativo, que possibilita a participação por meio eletrônico. Essa participação significa o uso, na escola, dessa ferramenta de planejamento, conforme orientações do MEC. Em decorrência do uso que tem sido feito dos dados, pode-se entender que se trata de uma ferramenta que possibilita ao MEC obter informações sobre as escolas das redes estaduais e municipais e, a partir dessas informações, avaliar a necessidade de desenvolvimento de novas ações na perspectiva sistêmica proposta pelo PDE.

É relevante a percepção de ESE1 de que houve aprendizado sobre as culturas das escolas por parte dos técnicos que vieram fazer a formação para o PDE Escola. ESE1 entendeu que esses profissionais mudaram os termos dos instrumentos propostos por esse programa, aproximando-se daqueles utilizados pelos profissionais da educação. Não desconsiderando esse aprendizado sobre as culturas das escolas por parte dos técnicos do MEC que atuaram na formação para a implementação do PDE Escola em Juiz de Fora, lembramos que, quando os termos entram em uso, normalmente isso é sinal de um

deslocamento de interesse ou de abordagem (BURKE, 2008, p. 131). No desenvolvimento do PDE Interativo, o uso do termo responsável está em acordo com a proposta do PDE, que explicitou a *accountability* como um dos propósitos do plano (MEC, 2007, p.11). Com isso, a mudança dos termos ocorreu no sentido dessa responsabilização uma vez que, nessa perspectiva, as políticas devem ter consequências passíveis de serem aferidas. Foram atribuídas responsabilidades aos atores sociais envolvidos nos processos de implementação porque o PDE Interativo foi desenvolvido para universalizar o acesso à comunicação direta entre o MEC e as escolas, eliminando a formação presencial e obtendo, implicitamente, informações sobre os sistemas educacionais dos entes federativos subnacionais.

Ao ser entrevistada, a Coordenadora Geral de Gestão Escolar, da Diretoria de Apoio à Gestão Educacional, da Secretaria de Educação Básica do MEC, Manuelita Falcão Brito, expôs o objetivo dessa mudança no PDE Escola:

O PDE Interativo surgiu de análises e avaliações não sistemáticas sobre os benefícios da metodologia, baseadas em dois pontos essenciais: nas **demandas pontuais apresentadas por algumas secretarias de educação para que a ferramenta de gestão fosse disponibilizada para toda a rede de ensino** (não apenas para as escolas priorizadas) e no objetivo do MEC de universalizar o acesso à metodologia, **produzindo um mecanismo uniforme de “comunicação direta” com as escolas que fosse auto-instrucional e de fácil compreensão, sem obrigatoriedade de formações presenciais**, como acontecia até então (ENTREVISTA, BRITO, 2012, grifos meus).

A mudança do PDE Escola para o PDE Interativo não implica a descontinuidade de apoio financeiro. De acordo com a Coordenadora Geral de Gestão Escolar (SEB/MEC), não houve mudanças no objetivo primário do PDE Escola, que continua existindo. PDE Escola é um programa e PDE Interativo uma ferramenta informacional.

O PDE Interativo continua sendo uma ferramenta de apoio à gestão escolar e o repasse de recursos para as escolas com baixos IDEB é uma forma de assegurar que as escolas mais defasadas efetivamente elaborem o seu planejamento e disponham de recursos para implementar parte das ações, quebrando o “círculo vicioso” no qual as escolas em situação mais crítica são muitas vezes aquelas que não conseguem identificar com mais clareza seus problemas essenciais e, quando o fazem, nem sempre contam com apoio financeiro para realizar as mudanças necessárias (ENTREVISTA, BRITO, 2012).

Contudo, como mencionamos anteriormente, a mudança vai além do fato de ser a ferramenta de planejamento autoinstrucional e universalizada somente para melhorar a gestão escolar. Ainda que não explicitado esse interesse, a universalização do acesso à metodologia tem como contrapartida o conhecimento mais amplo sobre os sistemas educacionais por parte do órgão central, o MEC. Também por isso, o MEC não poderia conceber uma mudança para

indução do acesso direto e uso da metodologia de planejamento sem que houvesse a responsabilização dos profissionais que atuam nas escolas. As informações sobre os contextos escolares podem ser, entre outras ações, usadas como um meio de obter conhecimento para a indução de novas políticas educacionais, o que já aconteceu, a partir das informações do PDE Interativo, no processo de implementação do Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa - PNAIC¹¹⁰. Segundo ESE1,

Em 2012 a ferramenta foi disponibilizada para todas as escolas, mas sem o repasse do recurso financeiro. Em reunião de diretores foi pedida a liberação desse instrumento PDE Interativo. Foi pedido o acesso ao instrumento pela possibilidade desse diagnóstico. Acho que assim como aconteceu aqui, aconteceu em outras cidades e isso chegou como informação ao MEC (ENTREVISTA, ESE1, 2012, grifos meus).

O que não está explícito nos relatos de Brito (2012) e de ESE1(2012) é que, para que os diretores das escolas municipais de Juiz de Fora solicitassem, publicamente, o acesso ao PDE Interativo, a ferramenta precisava ter sido utilizada e aprovada por eles anteriormente. Tal fato ocorreu a partir do uso do PDE Interativo pelos gestores das escolas no período que antecedeu à implementação do Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)¹¹¹, que propôs a formação para os professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental, obtendo a seleção dos profissionais a partir das informações do PDE Interativo, atualizadas pela gestão das escolas públicas.

Nesse processo, o PDE Interativo foi utilizado para além do diagnóstico da situação escolar, tendo as escolas atualizado as informações, também, por compreenderem que essa formação traria benefícios diretos (formação e bolsa de estudo para os professores) e indiretos (processo contínuo da formação em contexto dos professores que atuam nas escolas públicas). Daí a avaliação positiva do PDE Interativo e a solicitação do seu uso por parte dos diretores das escolas.

¹¹⁰ Portaria MEC, número 867, de 04 de julho de 2012. Diário Oficial da União de quinta-feira, 5 de julho de 2012. Foi realizado o diagnóstico da demanda de formação dos profissionais que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental através do PDE Interativo.

¹¹¹ **Lei nº 12.801**, de 24 de abril de 2013 – Conversão da Medida Provisória 586, de 2012: Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Resolução/CD/FNDE nº 12, de 8 de maio de 2013**: Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

A universalização do uso do PDE Interativo na rede de ensino municipal foi comprovada pelo diagnóstico que antecedeu ao PNAIC, conforme exposto. Assim, o fato de os gestores das escolas terem solicitado o PDE Interativo não significava, necessariamente, que os profissionais da educação dele fariam uso. Seria preciso atrelar o seu uso a alguma necessidade da escola para que isso ocorresse. Essa é uma explicabilidade para a reformulação do PDE Interativo, com a implementação do PDDE Interativo¹¹² em 2014.

Ora, se as escolas já recebiam recursos financeiros por meio do PDDE desde 1995, o modo de obter todos os dados sobre os programas do PDE na oferta da educação básica, ou somente do ensino fundamental, seria atrelar o recebimento dos recursos do PDDE à ferramenta informacional que os recolhe. Nota-se a evolução gradual desse processo de centralização, via FNDE/MEC, com a ciência e concordância, portanto o apoio, da gestão das escolas e da rede de ensino municipal. Todavia, os atores educacionais mostraram desconhecer que com essa centralização, a União pode ter informações privilegiadas sobre os municípios, antes mesmo que esses entes a tenham.

Em que pese o fato de que as escolas passaram a receber mais recursos financeiros da União, como se pode ver nos Anexos I e II, além dos recursos materiais e formação, é possível que, do aprofundamento dessas práticas centralizadoras por parte União, reverbere maior desestabilização do Sistema Municipal de Ensino, o que significa diminuir a autonomia do município. Conforme nos esforçamos para demonstrar na subseção 4.1.1 no início deste capítulo, como ente federativo autônomo, o município de Juiz de Fora tem estatutos que

¹¹² Ainda sem regulamentação, até 20/01/2014, tivemos informações somente a partir da seguinte mensagem disponível no site do MEC, sobre o PDDE Interativo: Em 2014, o PDE Interativo passará a se chamar PDDE Interativo. Essa mudança de nome é parte do esforço de convergência de programas que trabalham sob a égide do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para uma plataforma única: o PDDE Interativo. Este ano, farão parte do sistema os seguintes programas do MEC: PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (PROEMI), Mais Educação, Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola. Os principais objetivos dessa convergência são: (i) facilitar a adesão de diretores escolares aos programas do MEC, centralizando informações relativas às diferentes ações (como prazos, listas de escolas prioritizadas e informações de login); (ii) fomentar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a destinação dos recursos PDDE, condicionando o recebimento desses recursos à elaboração da metodologia de planejamento participativo do PDDE Interativo. Além disso, busca-se articular as equipes desses programas nas esferas federal, estadual e municipal, a fim de otimizar a prestação de assistência técnica às escolas, bem como possibilitar a troca de experiências e a integração entre esses programas. Quanto à parte operacional do sistema, não haverá nenhuma mudança estrutural no PDDE Interativo 2014 em relação ao PDE Interativo 2013, apenas pequenos ajustes para facilitar a navegabilidade. O principal é a possibilidade de as escolas que já preencheram o diagnóstico do PDE Interativo 2013 importarem os dados das telas que não sofrerem modificação para o PDDE Interativo 2014. Salientamos que as escolas farão um diagnóstico único e em seguida poderão desenvolver, na aba Plano Geral, os planos de ação dos programas que as priorizaram. Note-se que a priorização das escolas é anterior ao preenchimento do sistema, ou seja: a escola só visualizará as abas dos programas que a priorizaram (BRASIL, MEC, MENSAGEM DISPONÍVEL EM: <<http://pdeinterativo.mec.gov.br/>>, CONSULTA EM: 20/01/2014)

constituem o seu sistema de ensino para uma ação que vai muito além do controle e da captação de recursos financeiros. Essa atuação pode encaminhar as políticas para o fortalecimento das instituições públicas, principalmente no que se refere às práticas formativas no âmbito do município.

Para a manutenção e o custeio do sistema de ensino municipal, os repasses dos recursos financeiros são previstos na CRFB DE 1988, no seu artigo 212. A função redistributiva para as escolas está regulamentada no artigo 9º, inciso terceiro, da LDBEN de 1996 que determina que a União preste assistência técnica e financeira aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino. Tal estatuto evidencia que a União deve exercer a sua atuação redistributiva e supletiva nos limites das relações que preservem a autonomia do poder público local portanto, do pacto federativo. Aqui é necessário responder, diretamente, à questão inscrita no início do subitem 4.1.1: Há uma relação institucional e orgânica no município que contribua com a produção de efeitos positivos nos processos derivados das políticas induzidas pela União?

O breve exame do tecido normativo sobre a educação escolar no município de Juiz de Fora, realizado após essa indagação mostrou haver institutos com atribuições suficientes para fazer com que exista tal relação orgânica no município. Contudo, as análises documentais das atas do Conselho Municipal de Educação fornecem indícios de que as referidas relações são incipientes para propor uma direção às políticas no sentido de fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino que, nesse caso, deveria receber o apoio técnico e financeiro da União para o seu desenvolvimento, do que decorreria a redistribuição de recursos para as escolas municipais a partir da política educacional do município.

No mínimo, poderia ser induzida a formulação de uma política local ou adesão do governo do município e do sistema de ensino local à política do Estado, para a melhoria da qualidade do ensino, estando os resultados das escolas municipais diretamente relacionados a esses governos no município. Essa ideia permite pensar uma abordagem republicana para o funcionamento de todas as instituições que integram os sistemas de ensino federal e dos entes subnacionais.

Entretanto, como afirmou Carnoy (2009), no Brasil, política e educação se misturam mais do que deveriam. Tal afirmação expõe o problema da patronagem ou clientelismo, ou

ainda, do patrimonialismo nas relações que podem influenciar a institucionalização das políticas de Estado, fazendo com que sejam propostas e permaneçam como políticas de governo. Tal característica tem efeitos sobre a autonomia das instituições educacionais em relação ao governo e portanto, sobre as regulamentações das políticas, intensificada fortemente por esses motivos. Todavia, mesmo nesse paradigma, caso a União atuasse no sentido de fortalecimento dos Sistemas de Ensino dos entes federativos subnacionais, poderia induzir mais eficácia à responsabilização por estarem, os resultados do ensino, diretamente ligados ao governo dessas esferas do poder público. Sucesso e fracasso escolar estariam relacionados, diretamente, aos governos.

Apesar da crítica à intervenção da União na autonomia dos sistemas de ensino dos entes federativos subnacionais – do que deriva o enfraquecimento do poder público local – é preciso destacar que consideramos louvável a iniciativa da União em propor a formação continuada dos professores para atuar nos primeiros anos do ensino fundamental, ainda que seja competência da União a formação em nível superior, ou seja, dos professores que atuam nas escolas. Contudo, no que se refere à gestão escolar, é preciso considerar que o PNAIC alinha-se às necessidades decorrentes da política de antecipação da idade para o ingresso no ensino fundamental e ao estabelecimento de metas rígidas para a alfabetização dos alunos até os oito anos por parte da União¹¹³. Cabe também lembrar que o PDE Escola praticamente terminou em Juiz de Fora, conforme dados demonstrados no início desta subseção. Isso tudo pode indicar que a política para a melhoria da gestão escolar foi remanejada para a política de formação dos professores em concomitância com a política de sistematização das informações gerais dos sistemas municipais e a sua centralização na esfera da União e sob o interesse desta esfera de governo, passando por dentro da gestão das escolas municipais e por fora dos Sistemas de Educação no Município.

¹¹³ Em 2007, as crianças passaram a entrar no ensino fundamental com 06 anos, como definido pela Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. Em 2010, a Resolução nº 007, do Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, no seu artigo 30, parágrafo primeiro, estabeleceu: “será necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção”. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi lançado, em 2012, como resposta à necessidade de formação dos professores, especificamente, para a alfabetização nas séries iniciais do ensino fundamental.

4.2.2 – A adesão das escolas municipais ao PME: o aprofundamento da demanda formativa sobre a gestão escolar, a educação integral e as ações intersetoriais entre as políticas sociais

Conforme exposto no terceiro capítulo, o Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, coincidindo com a data de proposição do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelo Decreto nº 6.094, portanto, dois meses antes da instituição do PDE Escola no âmbito do PDE. Porém, em Juiz de Fora houve a adesão ao PDE Escola dois anos antes da adesão ao PME. Por isso, tal fato poderia significar que, no processo de implementação do PME, os profissionais das escolas já teriam consolidado um aprendizado anterior sobre o planejamento educacional, uma vez que as escolas que fizeram adesão formal ao PME já haviam implementado o PDE Escola. Esse processo poderia contribuir com a implementação dessa política.

A implementação do PME é recente¹¹⁴, iniciando-se em 2010. Ao contrário do PDE Escola não tem a perspectiva de terminalidade definida e há a tendência de que todas as escolas ofereçam a educação em tempo integral, sendo o PME a política proposta pelo MEC para induzir essa oferta.

Como demonstrado, o PME foi desenvolvido na rede municipal de Juiz de Fora a partir das atividades “extracurriculares” já realizadas no contraturno escolar, o que já era denominado como projeto na SE. No final de 2012, havia 432 projetos¹¹⁵ desenvolvidos como atividades do PME, em 55 escolas da rede municipal.

Essa prática dos projetos desenvolvida antes do PME, a partir da proposição das escolas e apoio da Secretaria de Educação Municipal. No entanto, como as escolas arcavam com todas as despesas para a manutenção dos projetos, não dispunham de recursos suficientes para adquirir os materiais e equipamentos necessários¹¹⁶ para essas atividades. A Tabela IV

¹¹⁴ Após a proposição do Programa Mais Educação, no bojo do PDE, houve a intensificação da dinâmica de formulação de novas políticas a serem implementadas na escola. Após já ter sido implementado o Programa Escola Aberta, em setembro de 2012, foi aberto o edital para a adesão ao Programa Mais Cultura nas escolas, iniciativa dos Ministérios da Educação e da Cultura. Para participar desse programa, as escolas precisavam estar cadastradas nos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador. O recebimento do apoio financeiro também ocorre via PDDE. Disponível em <<http://undime.org.br/mais-cultura-nas-escolas/>>

¹¹⁵ Fonte: Secretaria de Educação de Juiz de Fora, Departamento de Ações Pedagógicas, Supervisão de Avaliação e Monitoramento da Educação.

¹¹⁶ Situação que permanece nas escolas que não fizeram adesão ao Programa Mais Educação.

mostra a quantidade de escolas que fizeram a adesão ao PME por ano, os recursos recebidos por elas e o número de alunos atendidos no PME.

TABELA IV – Programa Mais Educação: quantidade de escolas municipais no programa, recursos recebidos e número de alunos atendidos por ano

ANO	Nº de escolas no PME	Recursos recebidos	Número de alunos atendidos PME	Número de alunos Ens. Fund. Rede Municipal	Taxa de atendimento PME
2010	36	1.125.111,12	4.053	29.655	13,67%
2011	43	1.373.877,92	4.614	28.493	16,19%
2012	55	1.969.458,70	5.673	27.537	20,60%

Fonte: FNDE, MEC/FNDE

Na Tabela IV observa-se que, em 2012, das 89 escolas municipais que ofereciam o ensino fundamental, 55 passaram a desenvolver as atividades do PME. Apesar de os recursos recebidos pelo PME beneficiarem toda a escola, podendo os materiais e equipamentos ser usados por todos os professores e alunos, as atividades específicas do PME atenderam, no período de três anos, a uma média de apenas 16,74% dos matriculados no ensino fundamental. Em 2012, foram atendidos 20,60% dos alunos matriculados nesse nível de ensino em 55 escolas da rede municipal. Dessa parcialidade no atendimento compreendemos que o PME contribui para melhorar as atividades, sendo a jornada em tempo integral induzida gradualmente, e não progressivamente¹¹⁷, como determinou a LDBEN de 1996, no seu artigo 34.

Com base nos dados de 2012 e em uma perspectiva minimalista de universalização da ampliação da jornada escolar no ensino fundamental, ou seja, ainda sem inscrever essa ampliação do tempo nas condições adequadas à educação integral, pode-se afirmar a existência do desafio de ampliar esse atendimento para, no mínimo, 80% dos alunos da rede municipal.

A contrapartida do município para a implementação do PME é a contratação de professores para atuar nas atividades desenvolvidas nas escolas, caso não seja contratado um

¹¹⁷ Consideramos que, na prática, gradualmente pressupõe abrangência parcial das escolas da rede de ensino, com a elevação progressiva no número de horas ampliadas em cada escola, conforme as condições vigentes nas redes de ensino. Progressivamente pressupõe a existência de meios para que todas as escolas da rede de ensino possam ampliar o tempo de permanência dos alunos de forma progressiva, em acordo com o desenvolvimento, ou adequação, das condições para essa ampliação.

monitor para realizar essa atividade. Até o final de 2012, havia 16 monitores¹¹⁸ atuando nas escolas que fizeram adesão ao PME. Conforme já exposto anteriormente, em 2010 houve o acréscimo na contratação de 80 professores para atuarem nas áreas específicas das atividades do PME.

Se no final de 2012 havia 432 projetos, atendendo a 5.673 alunos, pode-se afirmar que cada projeto atendia a uma média de 13 alunos. Assim, o crescimento de 7% no número de alunos atendidos pelo PME entre 2010 e 2012 corresponde ao aumento na contratação dos 80 professores, conforme informado por ESE2. Tomando como referência essas informações e os dados da Tabela IV, à contratação de 80 professores correspondeu o aumento no atendimento de 1.620 alunos. Seguindo essa lógica e os dados da Tabela IV, para o atendimento de todos os alunos da rede de ensino municipal nas atividades do PME, seria necessária a contratação de 1.080 professores, em um contexto onde se considerava que a contratação de 80 professores para atuar nas atividades do PME já era elevada. Tal fato indica um dos desafios para a ampliação progressiva da jornada escolar, conforme estabelecido na LDBEN. Além desse aspecto, há o desafio de ampliação com adequação da infraestrutura das escolas para essa progressão.

Assim, o PME, ainda que não inscrito na perspectiva da progressão e estando no paradigma de ampliação gradual, traz o apoio financeiro e material para a melhoria das atividades no contraturno escolar. Possivelmente, por esse apoio, ao contrário do processo de adesão ao PDE Escola, que trouxe muita insegurança e uma formação realizada por técnicos do MEC, a adesão ao PME, segundo ESE1(2012), foi desejada pelos técnicos da Secretaria de Educação e pelos gestores das escolas municipais, mas a sua implementação não foi desenvolvida com o apoio do FNDE. A possibilidade de recebimento dos recursos financeiros e de materiais pedagógicos pelas escolas sem a punição, entendida inicialmente pelos gestores como aspecto negativo dos programas do PDE, também pode ter contribuído com essa adesão sem resistência ao PME.

¹¹⁸ O trabalho de monitoria deverá ser desempenhado, preferencialmente, por estudantes universitários de formação específica nas áreas de desenvolvimento das atividades ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas, como, por exemplo, instrutor de judô, mestre de capoeira, contador de histórias, agricultor para horta escolar etc. Além disso, poderão desempenhar a função de monitoria, de acordo com suas competências, saberes e habilidades, estudantes da EJA e estudantes do ensino médio. Recomenda-se a não utilização de professores da própria escola para atuarem como monitores, quando isso significar ressarcimento de despesas de transporte e alimentação com recursos do FNDE (MANUAL OPERACIONAL DE EDUCAÇÃO INTEGRAL. MEC/SEB/Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília/DF, 2012).

A coordenação do PME na Secretaria de Educação ficou sob a responsabilidade de ESE2, que informou ter havido o conhecimento do programa em 2009, por parte da gestão da rede municipal de ensino de Juiz de Fora. Segundo ESE2, ainda que o PME tivesse despertado grande interesse, a avaliação inicial foi de que haveria dificuldades em aderir a ele por se tratar de uma política de educação integral, em face das dificuldades de oferta desse tipo de educação nas condições infraestruturais da rede municipal de ensino de Juiz de Fora. A essa percepção, muito pertinente de ESE2, acrescentamos a dificuldade proveniente da inexistência de uma institucionalização forte para a articulação entre as secretarias municipais, condição para o funcionamento do PME e aspecto emergente nos estudos, já expostos, sobre a atuação do CME na estrutura e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino em Juiz de Fora.

Em novembro de 2012, ao final de um triênio de implementação do PME em Juiz de Fora, esse programa foi avaliado pela gestão na Secretaria de Educação do município, assim como foi avaliado o PDE Escola. O anexo X corresponde ao formulário enviado a todas as escolas da rede municipal, com o fim específico de obter as informações formais sobre os projetos “intra e extracurriculares” e, nas escolas que fizeram adesão ao PME, sobre a composição e funcionamento das ações na sua implementação. Nesse anexo X, podemos verificar que a SE orientou a realização de uma avaliação coletiva, sob a coordenação da gestão escolar, o que foi reconhecido nas respostas que apresentavam informações muito específicas sobre projetos de áreas de conhecimento diversas e, portanto, não poderiam ser respondidas, em uma mesma escola, somente por parte da gestão¹¹⁹.

Após o recebimento dos arquivos resultantes dessa avaliação foi organizado um banco de dados, na SE para o tratamento das informações. Esse material foi disponibilizado para consulta nesta pesquisa. Foi possível fazer uma análise geral desses dados. Contudo, a primeira observação diz respeito à qualidade das informações encaminhadas pelas escolas

¹¹⁹ Registramos a contribuição do Professor Dr. Nicholas Davies (UFF) e do Professor Dr. Rubens Luiz Rodrigues (UFJF) que, no segundo exame de qualificação deste processo de doutoramento, sugeriram que, nas análises, houvesse um equilíbrio entre as informações obtidas dos diversos segmentos que atuam nas escolas, ou seja, que todos esses segmentos fossem contemplados com igualdade, no desenvolvimento deste trabalho. Ao trazer essa síntese da avaliação dos profissionais das escolas, contemplamos não somente todos os profissionais das escolas do conjunto-amostra, como também de toda a rede de ensino. Assim, temos uma abordagem ampla sintetizada nos ANEXOS X, XI e XII e pudemos escolher abordagens específicas e expandidas no desenvolvimento das análises neste Capítulo IV (UFJF, FACED, PPGE, TRANSCRIÇÃO DA GRAVAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES NO SEGUNDO EXAME DE QUALIFICAÇÃO DO RELATÓRIO DA PESQUISA DE DOUTORADO: EFEITOS DO PDE ESCOLA E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM ESCOLAS MUNICIPAIS DE JUIZ DE FORA, OLIVEIRA, RITA C.; TEIXEIRA, BEATRIZ B.; DAVIES, NICHOLAS; RODRIGUES, RUBENS L., MAIO, 2012)

municipais à SE, mais especificamente, daquelas que aderiram formalmente ao PME. Verificamos um número elevado de informações não condizentes com a realidade. Como o formulário solicitou informar todos os projetos que eram desenvolvidos e, posteriormente, aqueles que integravam o PME, foi possível verificar um número elevado de erros nas informações sobre a adesão formal ao PME¹²⁰. Somente para a pergunta se “o projeto compõe o Mais Educação? (S/N)” (PJF, SE, DEAP, SAM, AVALIAÇÃO DE PROJETOS EXTRA E INTRACURRICULARES, 2012), 40% das respostas não condiziam com a realidade. Tal fato foi verificado a partir da comparação entre as informações das escolas e os documentos da “adesão formal” (BRASIL, FNDE, MEC, RELATÓRIO CONSOLIDADO DA ADESÃO AO PME PELAS ESCOLAS DE JUIZ DE FORA, 2012).

A informação de que o projeto integrava o PME nas escolas foi amplamente omitida, quando tal atividade constava nos documentos formalizados entre a gestão da escola e o MEC. Esse fato pode revelar que, nas escolas, a prática dos projetos, ou “atividades extracurriculares”, já existente no período anterior ao PME, fora incorporada como estratégia de implementação dessa política, sem haver uma alteração na proposta educacional já realizada antes do PME, ou seja, não houve mudança nas rotinas da escola. O ato de não informar o projeto justifica essa percepção, além de poder significar uma desorganização administrativa ou, até mesmo, a falta de conhecimento sobre a atividade e, portanto, de responsabilização com as atribuições da gestão escolar, do que deriva a falta de responsabilização com as informações públicas.

Consideramos ser essa uma fonte inválida para uma análise sobre os efeitos do PME nas escolas da rede municipal e para uma possível comparação das respostas sobre os projetos nas escolas que não fizeram adesão ao PME. Contudo, um exame pormenorizado dos dados e das atribuições exercidas naquele setor da SE mostrou a possibilidade de aumento no volume de trabalho na gestão do sistema de ensino de Juiz de Fora que, sem o aporte sistêmico adequado, realiza um trabalho precário de gestão e de apoio às ações nas escolas. Essa precariedade se contrapõe aos sistemas altamente informatizados do FNDE/MEC, que deram capilaridade à coleta de informações nas redes de ensino dos entes subnacionais por parte da União. Assim, por meio dessa centralização, pode haver a ampliação do processo de indução de políticas nas escolas das esferas subnacionais na contramão das regulamentações,

¹²⁰Consolidado da adesão ao Programa Mais Educação 2010, 2011 e 2012. Fonte: FNDE/MEC, arquivo da SE/DEAP/SAM.

conforme já mencionado nas análises sobre a implementação do PDE Escola. Um efeito desse processo no Sistema Municipal de Ensino pode ser a desorganização da sua estrutura administrativa, uma vez que ela não condiz com os avanços induzidos pelo PDE nas escolas municipais.

Apesar de os dados não poderem ser compilados de forma precisa em face dos problemas já mencionados, interessou uma análise geral e sintética das respostas a duas questões do quadro 2, constante no anexo X, que se referem ao formulário da SE enviado às escolas municipais para avaliação do PME: a) Desafios na implementação do projeto e b) Contribuições do projeto no ensino e aprendizagem. Dessa análise, resultaram os anexos XI e XII, que contêm, respectivamente, o estudo das respostas das escolas aos desafios na implementação e as contribuições dos projetos no ensino e na aprendizagem.

A breve análise das respostas nos anexos XI e XII mostrou que, para os profissionais das escolas, há maiores desafios do que contribuições na implementação dos projetos “extracurriculares”. Entretanto, a análise pormenorizada mostra que, na relação entre as categorias criadas para o estudo das respostas, conforme legenda nos anexos, há maiores possibilidades no desenvolvimento desses projetos do que dificuldades, como demonstrado na síntese a seguir:

QUADRO IV – SÍNTESE DOS ANEXOS XI E XII				
	% respostas	Desafio	% respostas	Contribuição
1	5,95	Dificuldades relacionadas ao interesse dos alunos, dos pais, ou da comunidade	19,6	Possibilidade de contribuição porque influencia, positivamente, no interesse dos alunos, dos pais, ou da comunidade
2	44,87	Dificuldades relacionadas ao financiamento, por exemplo, em função de falta de estrutura física ou materiais pedagógicos adequados, contratação de professores	45,7	Melhora nas condições relacionadas ao financiamento, por exemplo, melhora estrutura física ou traz materiais pedagógicos adequados
3	16,66	Dificuldade organizacional da escola	8,7	Contribui para superar dificuldade organizacional da escola
4	29,74	Dificuldade específica no que se refere ao trabalho interdisciplinar	80,43	Contribui para realizar o trabalho interdisciplinar
5	4,76	Dificuldade do professor com formação adequada	1	Melhora porque expõe dificuldade oriunda da formação adequada do professor
6			8,7	Contribui com a alfabetização e letramento nas séries iniciais do ensino fundamental
7	0,02	Não há desafios		

Fonte: Prefeitura de Juiz de Fora/SE /DEAP/SAM/ANEXOS XI e XII

Como já mencionado no primeiro capítulo, a ampliação do tempo diário de permanência dos alunos nas escolas tem sido um dos fatores considerados como possibilidade

para a melhoria da qualidade do trabalho educativo dentro dessas instituições, o que entendemos ocorrer desde que esse tempo não seja somente relacionado à permanência na escola, mas ao “tempo de vivência diária” (CAVALIERE, 2002a, 2002b, 2007, 2009), que desafia a formular propostas fundadas na “concepção de educação escolar, isto é, no papel da escola na vida e formação dos indivíduos.” (IDEM, p.1016). Somente a ampliação do tempo não significa melhoria nas práticas escolares, pois “difícilmente consegue influir na qualidade da educação, se não se constitui como uma Educação integral” (COELHO, 2012, p.75).

Nas pesquisas sobre o efeito escola, um dos fatores mais consistentes é o tempo (CAVALIERE, 2007, p. 1019), vez que os “resultados positivos das pesquisas que relacionam tempo e desempenho escolar e a percepção de que a escola pode ser uma instituição mais eficiente, em sua função socializadora, encorajam e dão suporte às políticas de ampliação do tempo.” (IDEM, 1021). Contudo, Cavaliere (2007) considera não ser possível fazer uma relação direta entre o aumento do tempo dos alunos nas escolas e a melhoria no rendimento escolar, ainda que esse tempo seja um fator importante para o rendimento dos alunos. Ao solicitar que as escolas informassem as contribuições e os desafios no desenvolvimento dos projetos, pode-se compreender que a SE indagava sobre os aspectos positivos e negativos da ampliação do tempo escolar, ou seja, quais os fatores que influíam positiva e negativamente na qualidade das “vivências diárias” após a ampliação do tempo escolar.

Conforme os itens da síntese das respostas no Quadro IV, compreendemos que os profissionais que atuam nas escolas da rede de ensino municipal de Juiz de Fora entendem que a ampliação do tempo escolar por meio dos projetos: 1) contribui para aumentar o interesse dos alunos, dos pais e da comunidade, visto que, ainda que esse desafio permaneça, a sua exposição reafirma que o interesse é fator fundamental para mudar o modo como os alunos permanecem na escola; 2) trouxe e demanda melhorias para a infraestrutura e funcionamento adequado da escola, praticamente, em igual medida. Tal fato pode evidenciar, entre outros aspectos, a indução de uma *pressão intrassistêmica* por melhoria dessa infraestrutura em função da ampliação gradual do tempo de permanência dos alunos nas escolas; 3) aumenta as dificuldades organizacionais da escola e, trazendo-as à tona, pode ajudar na busca de alternativas para superá-las; 4) contribui, praticamente três vezes mais, para realizar o trabalho interdisciplinar do que traz dificuldades para que esse trabalho seja realizado, mostrando que o tempo é fator importante para as “vivências” também dos profissionais, ou seja, para o aprendizado em contexto. Possivelmente o enfrentamento dos

desafios trouxe as contribuições; 5) evidencia as dificuldades na formação dos profissionais para atuar nessa ampliação, tanto como desafio como possibilidade, o que pode acenar para a percepção da exigência de outros saberes para a educação integral nessa ampliação do tempo escolar; 6) contribui com a alfabetização e o letramento nas séries iniciais do ensino fundamental, apontando que as crianças dessas séries já participam da jornada ampliada, considerada como situação adequada por Coelho (2012, p. 75).

Em todos os níveis de ensino na educação básica, a ampliação da jornada, na perspectiva da educação integral, deve envolver todos os alunos das escolas em igual medida, pois não se trata de medida compensatória aos déficits de aprendizagem, mas de um modo de construir vivências educacionais (ALGEBAILLE, 2009; CAVALIERE, 2002a, 2002b, 2007, 2009; COELHO, 2009a, 2009b, 2012; MENEZES, 2012; MOLL, 2012). Tal aspecto não foi apontado como desafio por parte dos profissionais que atuam nas escolas, fato que pode ser interpretado na contramão do processo analisado no Capítulo I, de expansão do ensino fundamental no Brasil que, somente após ter sido universalizado, teve o recente olhar político vertido para a execução de ações que tenham como “norte” a melhoria do ensino. Também a oferta da educação integral e a realização das ações intersetoriais, fundamentos do PME, não foram apontados como desafio e possibilidade, o que pode significar a falta de compreensão da política por parte dos profissionais que atuam nas escolas.

Tal omissão dos profissionais sobre a incapacidade de as atividades contemplarem a todos os alunos e portanto, de democratizarem as oportunidades nas escolas que não funcionam em regime de tempo integral, pode ser interpretada como um indício de que haja o entendimento, por parte desses profissionais, de que a democratização da ampliação da jornada escolar possa realizar-se somente em face das condições infraestruturais adequadas para tal e de que elas ainda não existem. O entendimento sobre essas condições adequadas encontra apoio, além dos estudos sobre a educação em tempo integral e expansão do acesso à educação escolar, nos estudos e debates sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) (CARREIRA e PINTO, 2007), sobre a sua relação com a educação integral e com o PME como alternativa à indução da educação integral e consequente melhoria da qualidade do ensino, nos estudos sobre a educação integral e sobre o direito à qualidade no ensino (MENEZES, 2012; MOLL, 2012; COELHO, 2009b; CAVALIERE, 2009).

A esse respeito e no que se refere ao financiamento direto às escolas, pode-se inferir que a ampliação do tempo de permanência do aluno tem sido um desafio, vez que oferecer

uma educação integral implica um tipo de reforma estrutural nas escolas da rede municipal. As respostas dos profissionais das escolas sobre a infraestrutura como desafio na ampliação da jornada escolar por meio de projetos (Quadro IV) podem significar que a demanda não atendida exige recursos financeiros maiores do que têm sido investidos por parte do poder público, visto que os recursos recebidos nas escolas por meio da adesão ao PDE Escola e PME não podem ser utilizados para a realização de obras, por serem verbas destinadas para manutenção e custeio da escola.

Tais informações respaldam o entendimento de que a ampliação da jornada escolar induz à exigência de ampliação dos espaços institucionais para a realização das atividades dela decorrentes. No contexto da prática, tal demanda evidencia-se ainda como latente, pois as ações do PME se iniciaram em Juiz de Fora em 2009 e, no final de 2012, os profissionais das escolas apontaram (Quadro IV) uma demanda significativa de melhoria infraestrutural. Ou seja, o PME foi implantado antes de haver condições infraestruturais adequadas aos seus objetivos. Esse fato denota serem inadequados os espaços para a realização das atividades no contraturno escolar, desde o período que antecedeu à implantação do PME, problema para o qual o PME não trouxe a solução.

Com todo o cuidado que essa afirmação exige, é preciso expor aqui que não desprezamos a existência de propostas para o fim de melhorias na infraestrutura das escolas, aprofundadas no PAR. Não desprezamos também o planejamento do poder público local. Contudo, entendemos ser extremamente negativo o fato de que, ante a prática de projetos nas escolas e de no mínimo, três anos de ampliação da jornada dos alunos com as atividades do PME (BRASIL, PI 17, 2007, ARTIGO 1), a infraestrutura nas escolas ainda ser inadequada à realização dessas atividades, além de ser parcial o atendimento dos alunos.

Tal fato justifica a proposição, por parte da União, da realização de atividades nos diversos equipamentos sociais ou espaços particulares nas comunidades locais para desenvolvimento do PME, conforme estabelecido pela Portaria Interministerial 17, de 2007, no seu quarto artigo. Todavia, nesse mesmo instituto, há a determinação da adequação de todas as atividades que integrem o PME aos PPP das escolas, o que exige o esforço da gestão escolar para que esse *movimento seja centrípeto* (CAVALIERE, 2009, p. 52-51) em relação a essa instituição e na mesma intensidade em que há essa dispersão das atividades educacionais na comunidade. Sem considerar que esse seja o único fator determinante para uma desorganização escolar, como percebido na análise dos dados que deram origem ao Quadro

IV, as informações a respeito dos projetos, sintetizadas nesse Quadro IV, podem acenar para o aumento das dificuldades organizacionais da escola também a partir da implementação do PME.

Entretanto, a chegada do PME às escolas não encontrou, em geral, uma proposta educacional consolidada, que mostrasse a cultura política participativa e dela, a compreensão da direção a ser encaminhada para as ações na escola. Como mencionado anteriormente, observamos, em 2012, que os PPP de duas das quatro escolas do conjunto-amostra desta pesquisa tinham sido atualizados em 1997/1998 pela última vez. Uma vez tendo considerado o conceito de autogestão (BARROSO, 1996) como fundamental para a governabilidade da escola, entendemos que a ausência do PPP mostra a fragilidade desse aspecto. Assim, sem essa direção consolidada, os recursos provenientes da política externa podem tornar-se inócuos.

O governo da escola exige um projeto educacional que adira à cultura da escola e à cultura escolar. A partir dele, a escola pode inscrever-se como instituição que participa nos limites, tanto das exigências como das possibilidades em relação ao sistema educacional. Tal projeto educacional, se construído de forma participativa, pode emanar a direção assumida pela comunidade escolar para influenciar a implementação das políticas, dimensão mais ampla do PPP.

Abordamos esse tema no primeiro capítulo e insistimos que o PPP, também pela sua potencialidade de induzir à construção coletiva para as propostas na escola, contribui com a organização das instituições educacionais. Por isso, entendemos ser nesse processo que deva ocorrer a construção das diretrizes para o trabalho interdisciplinar e não o contrário, como pareceu ocorrer no apontamento da contribuição na interdisciplinaridade no Quadro IV. Após um período significativo de desenvolvimento das práticas de projetos no contraturno escolar, tal ação foi mencionada como forma de contribuição para a realização do trabalho interdisciplinar (QUADRO IV), contudo já deveria ser premissa para a realização de todos os processos educacionais desde o planejamento inicial dos projetos.

Ocorre que, se no processo de planejamento estiver subjacente a *relação de dependência entre a ação e o discurso* (ARENDT, 2004, p.191-192), o plano criado pode contribuir com a melhoria nas ações educacionais. Para tal, é necessário criar maiores oportunidades de interlocução, com o foco no ensino e na aprendizagem entre os profissionais

que atuam nas escolas, podendo constituir um tipo de formação em contexto e em *possibilidades de mudança na instrução também em sala de aula, de uma forma que os professores estivessem aprendendo o tempo todo* (FULLAN et al, 2008). Esse aspecto relaciona-se à formação dos profissionais para atuar nessa ampliação do tempo do aluno na escola e toca, diretamente, no problema do trabalho docente na perspectiva da educação em tempo integral, o que também diz respeito à formação dos gestores em função das mudanças induzidas para a melhoria do ensino pelas políticas educacionais, tema que prossegue na subseção seguinte, buscando inscrevê-lo na constituição de um sistema educacional no município.

4.2.2.1 – PME: profissionais da educação demandando práticas formativas “na” e “da” gestão da rede municipal de ensino¹²¹

“No sentido rigoroso da expressão, formar alguém não é apenas transmitir informações e habilidades ou socializar técnicas e modelos. Acima de tudo, é fixar uma perspectiva, ou seja, estabelecer parâmetros para a vida, de articulação e de totalização dos saberes, de diálogo com a história e com a cultura. Desse ponto de vista, o formar inclui a capacitação, ou seja, a instrumentalização de pessoas para uma melhor inserção numa dada área profissional (...) o maior desafio das Escolas de Governo – está precisamente em encontrar um equilíbrio (...) entre formação e capacitação ... (NOGUEIRA, 2005, p. 175-176)”

A pertinência dessa epígrafe no contexto deste trabalho relaciona-se ao fato de que o desafio apontado por Nogueira é, também, esclarecido por ele a partir da potencialidade da construção de currículos e programas de ensino que sejam um retrato do quanto se deseja caminhar e em que direção. Uma proposta de formação para os servidores públicos deve partir de pressupostos que orientem uma agenda de trabalho na perspectiva de uma formação substantiva, mais profícua do que a difusão de técnicas e de procedimentos gerenciais. Contudo, não é favorável ao processo formativo a polarização entre a formação e a capacitação; elas devem ser combinadas na dinâmica e na estruturação dos programas pedagógicos para essa formação de servidores públicos (NOGUEIRA, 2005, p.. 175-180).

A emergência de demandas formativas para a atuação no setor público enfrenta a dinâmica das mudanças não somente no interior das instituições que formam o Estado, mas também aquelas advindas da vida em sociedade, pois influenciam as culturas em tais instituições. Em acordo com Nogueira (2005, p.196), em um contexto histórico contraditório, em que tantas descobertas e soluções se entrecruzam e multiplicam por meio da mudança, há um mal-estar no interior das instituições, onde nada satisfaz e funciona adequadamente, além

¹²¹ Registro a contribuição da Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira (UFMG) no que se refere à formação tratada nesta seção e à indicação da necessidade de dar o devido destaque a esse processo formativo em função da sua articulação à natureza desse programa. (UFJF, FACED, PPGE, TRANSCRIÇÃO DA GRAVAÇÃO DAS ORIENTAÇÕES NO SEGUNDO EXAME DE QUALIFICAÇÃO DO RELATÓRIO DA PESQUISA DE DOUTORADO: EFEITOS DO PDE ESCOLA E DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM ESCOLAS MUNICIPAIS DE JUIZ DE FORA, OLIVEIRA, RITA C.; TEIXEIRA, BEATRIZ B.; OLIVEIRA, ROSIMAR F., MAIO, 2012)

de não serem as ações suficientes para mudar a direção das dificuldades cotidianas. Recompomos aqui o questionamento de Nogueira (IDEM): estariam as instituições, “neste mundo que não cessa de se reconfigurar”, em condições de vincular seus integrantes a um projeto de Estado e cumprir uma “função social digna de registro”?

À implementação de políticas acompanha a intensificação da dinâmica de mudança, ainda que as perspectivas não se efetivem. Ante a clareza do paradigma atual das políticas educacionais perscrutamos, desde o primeiro capítulo deste trabalho, as condições em que emergiram a garantia do padrão de qualidade do ensino como um princípio sob o qual o ensino deve ser organizado no Brasil. Diante das condições em que o PDE Escola e o PME chegaram às escolas da rede municipal de Juiz de Fora, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, quais as perspectivas de mudança, no que se refere à própria construção dos saberes sobre a implementação das políticas, em uma rede de ensino em permanente mudança de profissionais e, por isso, permanente desconstrução de saberes acumulados sobre esses processos tanto nas escolas quanto na gestão da rede de ensino?

Por todo o exposto anteriormente, antecipo que os registros que seguem são realizados por considerarmos haver, nesse contexto de intensas mudanças e desafios, uma experiência institucional digna de registro. Tal consideração não ocorre pela organicidade ou conteúdo programático ou ainda, pela construção coletiva e por uma intencionalidade planejada meticulosamente para alcançar a formação de servidores públicos aproximando-se da perspectiva explicitada por Nogueira. As experiências que passamos a analisar são dignas de registro porque nasceram na contramão das condições presentes na gestão da rede de ensino de Juiz de Fora, que não mobilizou possibilidades de organizar uma política formativa para a implementação do PME, a partir do apoio do FNDE/MEC, para os profissionais da educação (LDBEN, 1996, TÍTULO VI).

Desde o processo de “adesão formal” das escolas ao PDE Escola, os profissionais que atuaram na gestão da rede de ensino não somente participaram da capacitação oferecida pelo FNDE/MEC aos gestores das escolas públicas, como também assumiram a continuidade de sua autoformação, o que possibilitou a continuidade na formação dos gestores mesmo após o término da capacitação oferecida pelo FNDE/MEC no contexto de implementação do PDE Escola (ENTREVISTA, ESE1, 2012). A profissional responsável pelo acompanhamento do PDE Escola atuou em uma perspectiva formativa, para além da *capacitação inicial oferecida pelo FNDE/MEC* (MIRANDA, 2010). Assumindo esse posicionamento, inscreveu-se nessa

dinâmica de mudanças, buscando compreendê-la e apontar caminhos reflexivos para os gestores das escolas municipais que aderiram ao PDE Escola (ENTREVISTA ESE1, REUNIÕES MENSAIS DIRETORES ESCOLAS MUNICIPAIS/SE/JF, 2012).

Com a adesão das escolas municipais ao PME, embora tenha havido a criação de novos espaços formativos, isso se deu sem a capacitação inicial oferecida pelo FNDE/MEC, como ocorrera com o PDE Escola. ESE2, assumindo a coordenação do PME no âmbito da SE, protagonizou o processo de formação dos diretores de escolas públicas municipais após ter estudado a política e passar a ter demandas formativas por parte dos profissionais que atuam nas escolas. Pelo fato de ESE2 ter participado nesse contexto formativo sobre o PME, nos Seminários promovidos pelo MEC em Brasília, entre outras oportunidades, iniciou o processo de formação de todos os gestores e professores das instituições que fizeram a adesão ao PME. Nesse processo, houve a criação dos Grupos de Estudo (GE) para os macrocampos das atividades do PME, possibilitando a participação dos professores envolvidos nessas atividades, juntamente com os profissionais da SE e em alguns GEs, com a participação de professores da UFJF.

A formação para o PME dividiu-se em cinco frentes de trabalho, a partir da iniciativa da gestão da rede municipal: a) formação dos professores sobre os conteúdos das atividades propostas no PME, que foram os GEs; b) formação dos gestores, realizada por agrupamento de escolas municipais por região administrativa do município; c) formação em contexto, realização de oficinas a partir da solicitação das escolas para superar as dificuldades cotidianas (confluência com o PDE Escola); d) visitas às escolas que fizeram adesão ao PME para conhecer o cotidiano, os desafios e as possibilidades e e) visitas às escolas que possibilitaram o conhecimento de experiências criadas a partir das culturas das escolas. Assim, tais experiências eram compartilhadas com o grupo de escolas que fizeram adesão ao PME.

Digno de registro é também o exercício dessa natureza de atividade pública nas condições infraestruturais precárias em que a gestão da rede de ensino funcionava. A União, como temos argumentado neste trabalho, construiu a estratégia de implementação de políticas nas escolas, atravessando o campo institucional das atribuições do município, no que se refere ao seu apoio à manutenção dos sistemas de ensino que têm a função redistributiva para as escolas que os integra, conforme já mencionado anteriormente. De tal centralização na esfera da União decorreu a ampliação dos desafios nas escolas em face do desamparo da União para

resolvê-los após a “adesão formal”, cabendo à SE o respectivo apoio às escolas da rede municipal. Como exposto anteriormente, o tempo que antecede à execução do PAR é maior do que o dos programas do PDE. Com isso, os gestores das escolas, ainda que possam e interagir com os órgãos do governo federal, buscam apoio no poder público local, não somente pela proximidade presencial, mas pelo conhecimento dos servidores públicos sobre essa realidade escolar em contrapartida às definições já realizadas no PAR, anteriormente. Ou seja, ainda que eles possam interagir com os órgãos do governo federal, não há possibilidade de obter apoio para ações que não foram planejadas no PAR, acordo do qual os gestores das escolas não participaram e, em geral, desconhecem.

As análises já realizadas neste trabalho se alinham à ideia de que o “sistema nacional de educação deriva de múltiplas práticas e concepções sociais” (DUARTE, 2003, p. 27). Essa percepção do sistema nacional de educação permite abarcar diversas dimensões da realidade educacional no Brasil, inclusive o pressuposto de Sarmiento (2005, p.3) de que “a criação do sistema municipal de ensino é questão estritamente relacionada ao pacto federativo no Brasil”. Esse alinhamento ocorreu na ancoragem de nossos argumentos nas práticas, nas concepções educacionais percebidas no processo de adesão e implementação do PDE Escola e do PME e na legislação educacional, elemento constitutivo do sistema educacional. O pressuposto de Sarmiento (IDEM) reafirmou-se neste trabalho, uma vez que, ao estudarmos a implementação de políticas da União no município, o pacto federativo emergiu como um dos eixos centrais para a análise das influências do governo federal no sistema municipal de ensino.

Por tudo isso, tornou-se importante compreender como ocorreram as práticas formativas criadas para a implementação do PME em Juiz de Fora, pois dessas práticas, no contexto de implementação do PDE Escola, derivaram consequências no que se refere ao aumento da capacidade de centralização na esfera da União, à atuação das instituições municipais na manutenção das informações para a União e à intervenção sistematizada da União no ensino fundamental, portanto, nos sistemas educacionais dos entes federativos subnacionais. O que ocorreu em relação à formação dos profissionais da educação no âmbito do PME? Houve essa formação? Qual a sua direção? Aponta para a possibilidade de fortalecimento do sistema municipal de ensino no sentido da sua autonomia?

Assim como a autonomia das escolas, a relação de interdependência (BARROSO, 1996) entre o município e a União deve ocorrer entre os órgãos responsáveis pelo sistema de

ensino no município¹²² e na União. Como pudemos ver anteriormente, há fragilidades no apoio da União no que se refere à institucionalidade que deveria sustentar o sistema municipal de ensino em Juiz de Fora. Além disso, não há processos institucionais de articulação entre os órgãos responsáveis pela implementação das políticas sociais no município, o que, conseqüentemente, torna igualmente frágil a relação intersetorial, exigência forte no contexto da prática induzida pelo PME.

Por isso, as práticas formativas sobre a gestão escolar devem avançar no sentido da articulação entre as escolas, a gestão da Secretaria de Educação, o Conselho Municipal de Educação e outros Conselhos Municipais, espaços públicos que devem irradiar práticas institucionais democráticas, contribuindo para alcançar, por meio delas, a consolidação do sistema municipal de ensino para além dos “modelos decretados” (LIMA, 1999, p.8). Tal aspecto assume lugar central na implementação de políticas intersetoriais e de indução, no município, de ações formuladas na esfera da União.

A esse respeito pode-se dizer que o PME se apoia em uma intervenção dos gestores escolares nos espaços de articulação entre os setores responsáveis pela política social (OLIVEIRA, 2012; COELHO, 2013). Como é nova a institucionalização dessa exigência para a realização de práticas nas escolas, percebemos a necessidade de uma formação apropriada a essa atuação dos atores educacionais nesse contexto, visto que, somente a partir de um conhecimento pertinente, a participação pode dar conseqüências às ações do PME no município. O referido aspecto é extremamente relevante, pois essas ações do PME podem extrapolar a escola e devem inscrever os atores educacionais em outros espaços de deliberação e de formulação de políticas sociais no município, portanto, na própria governabilidade do sistema municipal de educação. No PME, a atuação direta da União não ocorre somente nas escolas, incide sobre essas políticas sociais no município, ganhando a escola centralidade nesse processo. Como esses aspectos não foram objetivos na formação dos profissionais da educação protagonizada pela SE, representam uma lacuna a ser planejada para essa ação e para a melhoria da qualidade da implementação das políticas educacionais.

Tais considerações emergem com intensidade no bojo desse estudo do PME, tornando-se necessário considerar o que Coelho (2013, p. 160) mostrou a respeito dos problemas da

¹²² Segundo a LDBEN de 1996, artigo 18, os sistemas municipais de ensino compreendem: I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação.

sociedade contemporânea, que induziram à assunção, no Brasil, de uma “concepção de educação integral associada à proteção social/proteção integral”, o que vem “interferindo e, de certo modo, desaguando nas instituições escolares e em sua dinâmica interna”. A centralidade factual da escola nesse contexto social ocorre por ser ela um equipamento público centralizador das informações fundamentais para a implementação de políticas sociais, capilarizadas em muitas outras instituições. O desafio é desenvolver uma formação dos profissionais da educação que não renuncie a escola como referência central para a aplicação dos conhecimentos, pois é nela que os alunos permanecerão, cursando o ensino regular, enquanto estiverem em idade para cursar o ensino obrigatório.

Nesse sentido, assumir as instituições escolares como palco central de implementação de políticas sociais integradas à proteção integral, até mesmo conforme preceitos da lei nº 8.069, de 1990¹²³, pode ser um novo modo de responder aos desafios mais amplos. Contudo, há que se considerar a tentativa de se resolverem, no plano social, os problemas mais graves do plano econômico por meio das políticas sociais (CAMPOS, 2003, p. 183), uma vez que isso pode levar, para as escolas, aspectos desviantes das categorias importantes para a garantia da qualidade na educação escolar.

Nessa perspectiva do desvio, Carvalho (2006, p. 10) avalia que as atividades oferecidas para além do estatuído para a educação escolar, “pós-escola”, prescindem dos pressupostos das políticas de educação. Tais atividades, para Carvalho, devem ser concebidas como “políticas da cidade, articulando aí o mosaico de ofertas de aprendizagem disponibilizadas pelo conjunto das políticas públicas setoriais de assistência social, educação, cultura, esporte, e das ações originárias nas próprias comunidades” (IDEM). Essas atividades podem ser desenvolvidas por organizações sociais e pelo poder público, já que as aprendizagens são construídas nesses locais a partir da cultura da comunidade e de seus agentes (IDEM). Sob essa premissa é que se assenta, no PDE e no PME, a noção de que é possível responder ao desafio de melhorar os resultados da educação escolar “através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo” (BRASIL, 2007, DECRETO 7.083, p.6, grifos meus).

Afastamo-nos desse entendimento de Carvalho (IDEM), também posto na formulação do PME, pois compreendemos que a potencialidade das ações intersetoriais para a educação

¹²³ Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

escolar exige a articulação da política educacional de cada escola com as políticas de outros setores. Por isso, entendemos que essa ação intersetorial deva realizar-se a partir do que Cavaliere (2009, p. 51-52) demonstrou como um “movimento centrípeto em relação à unidade escolar”, centro das articulações para o desenvolvimento da educação integral. Em contraposição a essa concepção, o “movimento centrífugo em relação à escola” (IDEM) conflita com o estabelecido nos artigos 34 e 87 da LDBEN de 1996, a partir dos quais se pode ver que, do regime de escolas de tempo integral, deve decorrer da progressão das redes escolares públicas. Na prática, o que foi entendido por Cavaliere (IDEM) como movimento centrípeto em relação à unidade escolar traz à tona o enfrentamento dos desafios atinentes à fragmentação da oferta das atividades educativas em diferentes ambientes, pois esse arranjo dificulta a proposta pedagógica tanto como referência para a escola como para o aluno.

A organização das atividades dependeria de inúmeros fatores e os processos de planejamento e avaliação também precisariam ser descentralizados. Numa sociedade com pouca tradição de autonomia organizativa e frágeis instituições sociais, quais as chances de sucesso, do ponto de vista da qualidade pedagógica, de uma política desse tipo? (...) Do ponto de vista político-administrativo há que se perguntar: Em que se baseia a suposição de que organizações não-governamentais, ou de outras áreas da administração pública que não a educacional, terão competência administrativa e profissional, nas dimensões requeridas, para montar uma rede de ações articuladas à escola e ao sistema educacional? (CAVALIERE, 2007, 1030-1031)

Junto da análise do PME, no terceiro capítulo, as importantes observações de Coelho e de Cavaliere reafirmam que, dentro das escolas, não é menor o desafio posto pelas relações, princípios e fundamentos para o desenvolvimento do PME, conforme o disposto no Decreto nº 7.083 de 2010. Tais relações são complexas e exigem a compreensão de conceitos diversos, também complexos, pelos profissionais da educação no que se refere à articulação entre as atividades oferecidas no contraturno e os conteúdos das disciplinas curriculares, alargando ou restringindo as oportunidades dos alunos, ou seja, trazem à tona a intensidade das práticas educacionais (DEMO, 2004) e também, o seu teor e a sua adequação. Tais exigências têm origem no que Coelho (2013, p. 160) entendeu ser a “concepção de educação integral associada à proteção social/proteção integral” subjacente à formulação do PME.

De um lado, a cooperação entre a União e os entes federativos subnacionais tornou-se central no que se refere à prática das ações derivadas da implementação do PME; de outro, tal prática toca diretamente nos modelos de formação de professores por parte da União e por meio da articulação do município para a indução dessa formação em cooperação com a União. Por tudo que foi exposto anteriormente, percebe-se que os princípios e objetivos da educação

integral, mesmo conforme os artigos segundo e terceiro do Decreto nº 7.083 de 2010, não são triviais. Eles exigem uma formação adequada dos professores, gestores e demais atores educacionais para a sua implementação. Segundo o artigo 7º desse mesmo Decreto, compete aos Ministérios e Secretarias Federais integrantes do PME na esfera federal:

I - promover a articulação institucional e a cooperação técnica entre Ministérios e Secretarias Federais, governos estaduais e municipais, visando o alcance dos objetivos do Programa; II - **prestar assistência técnica e conceitual na gestão e implementação dos projetos**; III - **capacitar gestores e profissionais que atuarão no Programa**; IV - estimular parcerias nos setores público e privado visando à ampliação e ao aprimoramento do Programa; e V - sensibilizar e orientar outros parceiros visando à integração de suas ações em curso ao Programa Mais Educação (grifos meus).

Esse artigo, no seu inciso terceiro, delimita a formação no âmbito do PME como capacitação, ou seja, em acordo com Nogueira (2005), pressupõe uma formação anterior dos atores educacionais. Assim, essa capacitação ocorreria no sentido de desenvolvimento das novas práticas propostas no PME para as escolas e, pelo caráter inovador dessa política, para a gestão das redes públicas de ensino. Em Juiz de Fora foi possível perceber ocorrer tal capacitação, somente por parte da Secretaria de Educação Municipal (SE/JF), não havendo a articulação institucional entre o Município e a União para a formação dos profissionais que atuam no PME para além dessa ação protagonizada pela SE/JF.

No entanto, a referida capacitação não abrangeu os princípios políticos e as concepções de educação que orientam o PME e o PDME. Inicialmente, foi realizada de forma introdutória por profissionais que atuam na Secretaria de Educação. Posteriormente, esse processo assumiu o caráter formativo, porque passou a ser realizado a partir das competências já existentes nas práticas escolares e nas teorias de cada área do conhecimento abrangida pelo PME. Assim, em acordo com as atividades propostas pelo PME, tal formação restringiu-se aos Grupos de Estudos: Informática; Meio Ambiente; Dança e Teatro e Comunicação e Uso de Mídias, que abrange temas relacionados ao cinema na escola, jornal escolar, rádio escolar e produção de vídeos. A formação sobre Alfabetização e Letramento antecede ao PME e tem maior organicidade do que os outros Grupos de Estudo. A formação protagonizada na SE tinha um cunho prático para atender às demandas já instaladas como desafios nas escolas.

Essa formação dos professores, conquanto tenha objetivado a melhoria das atividades realizadas no contraturno, ainda ocorreu de forma fragmentada, na contramão da perspectiva da educação integral. De acordo com Coelho (2012, p.75), “a ampliação da jornada escolar

difícilmente consegue influir na qualidade da educação, se não se constitui como uma Educação integral, entendida esta como formação completa do ser humano”. Assim, como não reconhecer que também os professores são sujeitos ativos¹²⁴ dessa formação, exigente da articulação entre os conteúdos das disciplinas curriculares e as atividades do PME?

Além dessa iniciativa formativa dos professores na SE, houve encontros com os gestores para a capacitação sobre o modo como as ações do PME deveriam ser organizadas nas escolas, para trocas de experiências entre os gestores e também para o apoio técnico sobre as dúvidas nas prestações de contas. Todas essas ações foram protagonizadas pelos profissionais da educação que atuavam na gestão da rede de ensino municipal.

A implementação do PME trouxe novas atribuições para as escolas e para a SE. Compreendemos serem elas maiores do que as possibilidades vigentes, aspecto possivelmente não previsto na “adesão formal”. Mas, como não haver essa formação, quando se trata de uma política que toca diretamente o núcleo da prática educacional, ou seja, o ensino e a aprendizagem? Realizar a formação para a utilização do instrumento de planejamento e não apoiar a formação para a consolidação dos conceitos e princípios do PME é uma contradição ante o objetivo do PDE de melhorar a qualidade do ensino. Por isso, essa formação deveria ter sido demandada pela SE. A falta dessa iniciativa também é um dos aspectos que nos leva a afirmar uma fragilidade institucional.

Essa necessidade de formação foi percebida, concretamente, também nos portfólios¹²⁵ dos projetos praticados em escolas municipais, arquivados na SE. Examinados no final de 2012, esses documentos mostraram não haver a articulação entre os conteúdos das disciplinas curriculares e as práticas socioculturais propostas no PME¹²⁶, excetuando-se alguns projetos de acompanhamento pedagógico realizados nos espaços denominados de Laboratório de Aprendizagem (L.A.) no contraturno de algumas escolas da rede municipal.

¹²⁴ Sujeito, em análise sintática, é aquele quem pratica ou sofre a ação. Por isso, enfatizamos o sujeito ativo no sentido de que pratica a ação, participa da construção do conhecimento.

¹²⁵ No final de todo ano letivo, os portfólios dos projetos desenvolvidos nas escolas municipais de Juiz de Fora são encaminhados para o mesmo setor que coordena o PME, onde são analisados. O acesso a essa análise desses portfólios e às informações sobre os portfólios faltosos confirmou o desenvolvimento de 432 projetos no âmbito do PME, na SE/JF.

¹²⁶ Atividades de acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, educação econômica, comunicação e uso de mídias, meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras (Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010).

Essa ação demanda também a articulação entre o turno e o contraturno escolar. Tal aspecto não é menor do que aquele que concerne à formação porque este diz respeito à reestruturação da própria política educacional no município de Juiz de Fora. A articulação entre turno e contraturno na perspectiva da educação integral pressupõe a educação em tempo integral e o professor em tempo integral em uma mesma instituição. Proposta que diverge, enormemente, da política praticada atualmente no município.

Detendo-nos sobre o processo de formação induzido pelo PME, ressaltamos a dificuldade de os técnicos da SE, que já atuam em outras tarefas, assumirem a oferta de uma formação desse porte, o que confirma a falta de tradição de autonomia organizacional apontada por Cavaliere (2007, 1030-1031) como fator limitador da potencialidade dessa prática. Além dessa nuance, tal tarefa é desproporcional ao apoio do governo federal recebido no município para esse fim. A afirmação encontra respaldo no fato demonstrado anteriormente de que o município de Juiz de Fora ampliou a contratação de professores para atuar nos projetos do PME, expandindo a organização de espaços de formação continuada e privilegiando os temas das atividades do programa.

Em princípio, percebemos que a proposição do PME pelo governo federal foi anunciada na rede de ensino municipal mais pelas possibilidades de recebimento dos recursos desse programa do que pelos seus objetivos, cujo alcance não é monitorado pelo MEC. Para além do que Soares (2011, p.4) expôs sobre a potencialidade do uso dos indicadores e o fato de não haver a valorização do seu uso nas escolas, do reconhecimento por Saviani (2007, p. 1246) do mérito do aspecto técnico do IDEB, pelas variáveis que lhe compete medir, o IDEB, isoladamente, não pode aferir a eficácia dessa ampliação do tempo e, também, das outras expansões induzidas pelo PME. Pelo mesmo motivo que dificulta obter informações sobre o PME a partir do IDEB, o seu monitoramento exige o contato com o cotidiano escolar, com a cultura da escola e com a cultura escolar de cada instituição educacional da rede de ensino no município. Essa ação exige equipamentos e quantidade de profissionais proporcionais ao tamanho da rede de ensino, além da formação adequada para que a gestão dessa rede possa operar de forma positiva.

Esse desafio traz, como contrapartida, a possibilidade de que, por meio do PME, em um “movimento centrípeto em relação à escola” (CAVALIERE, 2007, p. 1030-1031), ocorra o que Levin e Fullan (2008, p.301), em seus estudos sobre a mudança na educação escolar, entenderam poder ser a próxima fase da sua melhoria. Para eles, essa etapa vai dar mais

ênfase às estratégias que afetam todas as salas de aula a partir dos “elementos chaves”¹²⁷ que promovem a qualidade contínua tanto da educação escolar quanto dos outros elementos básicos essenciais para a reforma da sociedade.

Tais possibilidades não prescindem dessa dimensão formativa, relevante também para o aprofundamento dos conhecimentos sobre uma política dessa natureza. O contato com o cotidiano pode induzir práticas formativas adequadas e, ainda, construir modelos formativos nas escolas, onde todos os professores podem aprender o tempo todo, do que pode decorrer mais atenção à qualidade do corpo docente (FULLAN *et al*, 200).

A ampliação do tempo de permanência dos alunos nas escolas e a oferta das atividades diversificadas, na perspectiva da escola de tempo integral, podem ser um caminho para a educação integral (CAVALIERE, 2007; COELHO, 2013). Para que tal perspectiva seja efetivada, depende-se das condições em que a política seja implementada. Conforme a legislação que regulamenta o PME, as atividades devem ocorrer nas escolas que fizerem adesão ao programa, dentro do espaço escolar, de acordo com a disponibilidade da escola, ou fora desse espaço, sob orientação pedagógica da instituição. Também esse desafio não é menor do que o exposto anteriormente sobre a formação dos professores. O objetivo precípua do PDE é a melhoria da qualidade da educação, o que é muito difícil de ser alcançado a partir da atuação da gestão escolar em projetos que articulam conceitos diversos em torno do currículo escolar, em ações pulverizadas na escola e em sua comunidade, no sentido mais amplo. Tudo isso ocorre em um contexto em que a falta de formação determina a centralização das decisões na figura do gestor escolar.

Também em função dessas dificuldades e de ter o PME objetivos específicos que extrapolam as condições atuais da escola pública e alguns, possivelmente, a finalidade específica da educação escolar, há urgência da construção de um projeto educacional, nas instituições de ensino públicas, que possibilite que a implementação de políticas dentro das escolas sejam determinadas por elas. Assim, a aderência à proposta educacional de cada instituição será assegurada, podendo ela beneficiar-se das oportunidades trazidas no processo de implementação das políticas governamentais ou saber induzir sua reformulação

¹²⁷ Estratégia que aumente a efetividade coletiva do grupo para contribuir com a aprendizagem do aluno, envolve ajuda para o desenvolvimento individual e coletivo de (1) conhecimento e competências, (2) recursos e (3) motivação.

(adequação), no caso de não poderem ser desenvolvidas em uma determinada instituição escolar.

ESE2 informou que a construção desse projeto teria sido abordada nos espaços formativos, no período que antecedeu a adesão das escolas municipais ao PME em Juiz de Fora. Segundo ESE2, havia um espaço formativo em que a interlocução e as reflexões sobre a escola de educação em tempo integral, realizadas no Grupo de Estudos “Tempos na Escola” da Faculdade de Educação da UFJF¹²⁸ eram compartilhadas na SE/JF. Alguns profissionais da rede de ensino municipal de Juiz de Fora participaram desses estudos no período que antecedeu a adesão do município ao PME.

Sobre esse espaço formativo, Mattos (2012, p. 76) mostrou que, além de a educação em tempo integral ser a denominação adotada pelo Programa Escola de Educação em Tempo Integral¹²⁹ de Juiz de Fora, foi expressão usada por ela para discutir a educação escolar e propor a articulação entre a educação integral e a extensão do tempo do aluno na escola. Esse é um dos caminhos apontados para a “educação integral em tempo integral” (MATTOS, 2012, p. 76).

De acordo com ESE2, em princípio, o município já pensava a educação em tempo integral e já eram desenvolvidos projetos “extracurriculares” na maioria das escolas municipais, o que se alinhava à proposta do PME. Contudo, a proposta do MEC para o PME preconiza que cada escola tenha um professor coordenador das suas atividades, aspecto relevante para que as ações interinstitucionais ocorram em coerência com a proposta escolar, aumentando as possibilidades de as escolas oferecerem novas oportunidades aos alunos com a boa organização das atividades e contribuindo com a melhoria dos processos de gestão escolar, no “movimento centrípeto em relação à escola” (CAVALIERE, 2007). Entretanto, a Secretaria de Educação buscou uma primeira adaptação da política, exatamente, a partir da restrição à contratação desse profissional:

naquela época eram 37 escolas do grupo que já estava inserido no PDE Escola. Nós fizemos um estudo dessas escolas e vimos que a maioria dessas 37 escolas já tinham ações. Fizemos o estudo do impacto do Mais Educação antes de fazer a adesão. Estudamos a proposta e o que tínhamos já de projetos. Nesse momento lembrei muito da proposta do Espírito Santo, que fez uma adaptação e adequação do que já havia na rede ao Mais Educação. Então, por considerarmos que já tínhamos um

¹²⁸ Ver Mattos (2012).

¹²⁹ Lei nº 11.669, 22 de setembro de 2008, que dispõe sobre a criação do Programa Escola de Educação em Tempo Integral em Juiz de Fora.

significativo investimento do município em projetos que propunham a ampliação do tempo do aluno nas escolas, nós vimos que valeria muito aderir ao programa. Elaboramos uma carta para o MEC, dizendo que aceitávamos a adesão e o que o município já vinha desenvolvendo em termos de programa. Nesse documento citamos as ações educacionais já desenvolvidas em parceria com outras secretarias municipais, os três CAIC e indicamos as ações dos projetos extracurriculares. Expusemos a quantidade de professores, principalmente, para justificar que o município já tinha um considerável número, portanto investimento, na contratação de professores para atuar nesses projetos. Dizíamos que aceitávamos a adesão, mas que não teríamos condições de assumir a contratação do Professor Comunitário, porque nós já tínhamos muito mais do que um professor contratado em cada escola, anteriormente ao Mais Educação. Os projetos já eram coordenados pela escola. Nessa carta propusemos a adesão nessa condição. Teoricamente, o que nós já oferecíamos às escolas já era muito mais do que o próprio MEC pedia como contrapartida. Então, iniciamos os trabalhos (ENTREVISTA, ESE2, 2012).

Nota-se que essa condição para a “adesão formal” foi determinante para o modo como o PME foi implementado nas escolas. A quantidade de professores, a que ESE2 se referiu, atua na docência. O MEC, embora previsse em sua proposta um professor responsável pelas atividades do PME, aceitou essa contraproposta da SE. Foi possível observar que a falta desse profissional compromete: a) a articulação entre as disciplinas curriculares e as atividades realizadas no contraturno no âmbito do PME; b) a articulação entre as atividades do PME, os saberes das comunidades e os conteúdos das disciplinas curriculares; c) a articulação entre as atividades das outras Secretarias Municipais, que integram o PME nas escolas e a proposta educacional das escolas; d) as atividades de acompanhamento pedagógico dos alunos do PME; e) a criação de outras possibilidades a partir das culturas das escolas.

Como se pode ver, tendo a escola aderido ao PME, ter um profissional para assumir essa função é fundamental, sob pena de serem oferecidas no contraturno atividades descoladas da educação escolar e que, por isso, não contribuam para a melhoria da sua qualidade a partir de experiências inovadoras, que podem nascer da cultura das escolas. A ausência desse profissional, além de dificultar essas experiências, que é o “novo” no PME intensifica o trabalho da gestão, comprometendo a possibilidade de levar à melhoria das aprendizagens escolares (PEREIRA, 2011).

O referido aspecto é relevante também porque o PME provoca o aumento da oferta educacional nas escolas públicas, através do aumento das atividades que são optativas para os alunos. No caso de Juiz de Fora, aumenta muito as atribuições dos gestores, coordenadores pedagógicos e professores, uma vez que não houve a contratação do Professor Coordenador do Mais Educação para cada escola que fez adesão. O aumento dessas atribuições refere-se

diretamente ao fato de o PME trazer à tona muitos problemas sociais já cristalizados nos “subterrâneos” do cotidiano escolar.

Outro aspecto da composição do PME e da atuação da SE em contextos formativos diversificados emergiu da necessidade de conhecimento dos macrocampos¹³⁰ do programa, que são formados por atividades específicas, podendo as escolas escolher as atividades que realizarão. Como se trata de uma política interministerial, para desenvolver essas atividades a SE buscou compor a “adesão formal” das escolas com os projetos já desenvolvidos nelas, além das atividades em curso nas comunidades pela Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA) e pela Secretaria de Esportes e Lazer (SEL). Essas instituições municipais desenvolviam projetos nas comunidades a partir de seus objetivos com profissionais orientados nas perspectivas dessas instituições e áreas, oferecendo mais oportunidades a toda comunidade. Quando tais atividades passaram a atender às escolas para compor o PME inevitavelmente ocorreu o exposto por ESE2:

Essa articulação tem sido um desafio. Há escolas que têm essas duas instituições juntas. Uma vez que o Mais Educação exige o tempo integral, essas ações não podiam se sobrepor, não podia haver concorrência entre essas ações na comunidade. Então, nos reunimos com a FUNALFA e com a SEL para haver a integração entre os programas, para ganhar força a implementação dessa política. A iniciativa foi da SE. A partir disso também foi fortalecida a relação com as escolas, porque as escolas entram em contato com a SE quando há problemas ou pendências de horário e lugar (ESE2, 2012).

Para ESE2, o PME potencializou as ações já desenvolvidas pelas escolas. Todavia, evidencia-se, com isso, uma segunda adequação da política pela Secretaria de Educação. A articulação intersetorial, proposta na PI 17 de 2007 e no Decreto nº 7.083 de 2010, aponta para a atuação da gestão escolar no sentido de que, como instituições, as escolas devam ser protagonistas desse processo, exercendo o “movimento centrípeto”. Porém, como veremos, as escolas são dependentes da SE, em muitos aspectos, para o desenvolvimento das atividades do PME. Levar uma política que já era desenvolvida na comunidade para dentro do espaço escolar pode não ter esse efeito potencializador, uma vez que os profissionais dos outros setores, ou Secretarias Municipais, não se orientam pelo projeto educacional das escolas, como também não participam, por exemplo, das suas reuniões pedagógicas.

¹³⁰ As atividades do PME são agrupadas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica.

A outra face desses desafios é que, a partir do desconhecido, a gestão escolar demanda o apoio cotidiano da Secretaria de Educação, que foi induzida a oferecer a formação continuada dos professores, em acordo com as atividades propostas pelo PME, ainda que sem condições adequadas para a realização dessa formação para oferta a todos os professores, como já foi exposto anteriormente. Apesar disso, ESE2 considerou que o PME potencializou as ações que a escola desenvolvia, contribuindo para alcançar os alunos que estavam à margem das oportunidades escolares:

de alguma forma pelos grupos de estudo que nós conduzimos aqui, nós já trabalhávamos na perspectiva de formação para criar oportunidades para a educação integral, no sentido de uma formação mais ampla, e de tempo integral, de criar oportunidades. O que estava em pauta era isso. O PME de alguma forma veio fortalecer essa diretriz. Acho que os recursos financeiros são fundamentais, mas não é só isso. A partir do PME nós tivemos uma entrada maior na escola, eles sentiram, de fato, que estávamos trabalhando no sentido de contribuir com a gestão escolar. Quantas vezes ajudamos a escola a montar horário? Espaço? Eu vejo assim, mesmo antes do PME a gente já identificava que muitas vezes as escolas ofereciam projetos, exceto o Laboratório de Aprendizagem, a adesão dos alunos determinar a presença ou não nos projetos. Muitas vezes eram alunos em situação de risco, alunos com uma possibilidade maior de evadir da escola, com uma DIS grande e quando a gente conversava com a escola, a gente via que esses alunos não estavam em projeto nenhum, porque era por adesão, iam os que tinham mais interesse. Então, com o PDE, isso mudou, passou a focar aqueles alunos que não tinham oportunidades e não tinham interesse porque nem conheciam as oportunidades. Então eu acho que o PME contribuiu para isso. Nós definimos que esses alunos que estavam à margem teriam prioridade no atendimento (ESE2, 2012, grifos meus).

De fato, a definição da prioridade no atendimento dos alunos “que estavam à margem” a partir do PME contribuiu com a inclusão desses alunos no processo educacional? Observamos, nas escolas, ser recorrente a queixa dos gestores e professores sobre a infrequência desses alunos nos projetos do PME, o que também foi afirmado nas entrevistas. Com isso, pode-se ver que as definições dependem de processos mais complexos para serem concretizadas. De outro lado, ESE2 mostrou entender que a SE assessora as escolas e, a partir disso, conhece melhor essa realidade. Para ESE2, esse conhecimento novo confirmou serem acertadas as orientações já encaminhadas anteriormente pela SE a respeito da implementação dos projetos.

Tem uma diretora que disse que, após a adesão ao PME, a escola passou a conhecer alunos que ela não conhecia. O PME ajudou a afinar esse olhar para esses alunos. Eu penso que de alguma forma fortaleceu aquele trabalho que a gente já vinha desenvolvendo e o que a gente observava. A partir do momento em que as escolas precisaram organizar os horários para o PME, percebemos que na maioria das vezes as escolas atendiam às necessidades do professor e não do aluno, tiveram que mudar isso. Várias atividades eram realizadas no mesmo horário, o aluno que participava

de uma atividade não podia participar da outra. Então, quando entramos com essa assessoria, nós identificamos esses problemas e organizamos os horários para os alunos participarem. O projeto é da escola, é para atender àquela perspectiva que a escola define como necessária, para atender aos interesses dos alunos.

Percebe-se que, a partir da adesão das escolas ao PME, a SE assumiu a orientação “permanente” da gestão escolar na implementação do PME, além da formação dos professores para atuar nas atividades realizadas no contraturno escolar. Esse esforço reverbera em práticas que, ainda que desafiadoras e sem respostas para o fortalecimento da autonomia no sistema de ensino municipal, são inovadoras no que se refere ao protagonismo da gestão das instituições escolares e da gestão da rede municipal de ensino.

Essa busca por saberes, que contribuam para implementar uma política da União, tanto por parte dos profissionais que atuam nas escolas como por parte da gestão dessa rede de ensino, criou uma via de interlocução presencial entre esses atores educacionais. Na medida em que a SE não restringiu esse processo formativo às escolas que fizeram a “adesão formal” ao PME, a participação foi ampliada no espaço institucional de formação, ou seja, houve a “irradiação de práticas democráticas” (LOPES, 2000). Além desses aspectos, na esteira dessa formação, tanto a gestão escolar passou a conhecer mais os meandros institucionais, como também os profissionais da educação que atuam na SE passaram a conhecer melhor o cotidiano nas escolas da rede municipal. Essa possibilidade criada no âmbito do sistema municipal de ensino para o seu fortalecimento continuará a ser perscrutada na seção seguinte.

4.3 – Nas escolas: indícios dos efeitos do PDE Escola e do PME a partir dos seus dados e das percepções dos atores educacionais

As percepções dos atores educacionais sobre a implementação do PDE Escola e PME nas instituições escolares estão no centro das análises nesta seção. Pelas análises já encaminhadas, acerca da gestão escolar e do trabalho nas escolas a partir do olhar externo a essas instituições, a busca de indícios de mudanças localiza-se, nesta seção, após a “adesão

formal” a essas políticas, prosseguindo essa busca em direção aos atores educacionais nas escolas.

Partindo da compreensão de que a escola não se reduz ao somatório das salas de aula onde os professores são individualmente responsáveis pela prática pedagógica que desenvolvem, nem os gestores podem, sozinhos, dar uma direção para a educação escolar onde atuam, no Capítulo I foram analisados aspectos relativos às culturas das escolas. Se a cultura da escola imprime uma marca específica a cada instituição escolar, também as características estruturais as diferenciam e influenciam o modo como os profissionais da educação e os alunos permanecem na instituição. Por isso, iniciamos esta abordagem a partir da caracterização das instituições escolares escolhidas para compor o conjunto-amostra deste estudo.

4.3.1 - As características das escolas de referência no conjunto-amostra

As condições de oferta do ensino e de permanência nas escolas tornam-se relevantes na medida em que são diferenciadas a partir das possibilidades de interação criadas na organização dos tempos e dos espaços, no atendimento de diferentes agrupamentos de alunos, na construção de propostas educacionais por professores com formações diversas e na integração dessa proposta à oferta de atividades distintas no espaço escolar, ou em outros espaços da comunidade que ofereçam atividades escolares, desafiando o planejamento da proposta educacional coletiva. Como forma de possibilitar o conhecimento, ainda que parcial, das instituições estudadas, o quadro V, abaixo, traz algumas informações que podem contribuir para o entendimento da complexidade de cada instituição escolar pesquisada neste trabalho.

QUADRO V – Síntese geral da infraestrutura e organização das escolas do conjunto-amostra: os dados mostrando a complexidade das instituições

INFORMAÇÕES SOBRE AS ESCOLAS QUE CONSTITUÍRAM O CONJUNTO AMOSTRA DESTA PESQUISA				
	Escola 1	Escola 2	Escola 3	Escola 4
Total de alunos*	325	264	664	920
Alunos ens fund*	285	222	520	760
Alunos educ. Inf*	40	42	45	-
Alunos na EJA*			99	160
Alunos proj. da escola*	229	264	182	71
Alunos Prog Mais Educ*	146	229		
Total Professores*	33	38	45	58
Professores nos Proj*	2	3	5	6
Professores nos Proj**	11		11	6
Outros profiss Proj.***	1	3		
Gestão Escolar***	1 Dir,2 coord.	1 Dir,1 vice-dir,2 coord.	1 Dir,1 vice-dir,3 coord.	1 Dir,2 vice-dir,3 coord.
Permanência na escola***	Turno e contraturno	Integral	Turno e contraturno	Turno
Projetos da escola **	Biblioteca (2 profes),	Todas as atividades	Biblioteca (3 profes),	Biblioteca (2 profes),
	Informática (1 profes),	são integradas	Informática (2 profes),	Informática (2 profes),
	Artes (1 profes),	à organização do espaço,	Dança (1profes),	Artes (1 profes),
	Jornal (1 prof)	tempo e currículo da escola.	Lab. Aprendizagem (3 prof)	Lab. Aprendiz (1 prof)
	Dança (1profes),		Artes (1 profes),	
	Teatro (1 profes),		Xadrez (1 profes),	
	Percussão (1 monitor),		Atletismo	
	Lab. Aprendiz (2 prof)			
	Música (1 prof)			
Espaço projetos ***	Quadra coberta;	Área interna (espaço coletivo);	Quadra descoberta;	Quadra coberta;
	Sala de aula (Lab. Aprend);	Quadra coberta;	Sala de aula (Lab. Aprend);	Sala de aula (Lab. Aprend);
	Sala de Dança;	Área externa;	Área interna coberta;	Lab. de Informática;
	Área externa descoberta;	Salas de aula (atividd diversas);	Laboratório de Inform;	Área interna coberta;
	Área interna coberta;	Biblioteca;	Biblioteca;	Biblioteca;
	Laboratório Informát;	Laboratório de Inform;		
Biblioteca;				
PDE Escola **	2008	2008	Não	Não
Mais Educação **	2010	2010	Início em 2013	Não
IDEA 4º/5º ens fund – 2007****	Não participou	não participou	-0,3	-0,6
IDEA 4º/5º ens fund – 2009****	0,7	0,3	-0,4	0,6
IDEA 4º/5º ens fund – 2011****	0,7	-0,2	-0,1	0
IDEA 8º/9º ens fund – 2007****	-0,2	não participou	0,1	0,4
IDEA 8º/9º ens fund – 2009****	-1,1	1,6	-0,2	1
IDEA 8º/9º ens fund – 2011****	-1,1	não participou	-0,5	0,6

Fontes: Quadro Informativo das Escolas Municipais/SE-JF/DEAP (informação sobre profissionais, projetos e organização escolar); IDEB:INEP/MEC (ANEXO I); FNDE/MEC (ANEXO I); Pesquisa nas escolas: registro das observações sobre a infraestrutura das instituições; Regiões Administrativas de Juiz de Fora: Atlas Social/Diagnóstico/Juiz de Fora

Observando o quadro V, pode-se ver que a escola “4” não recebe recursos dos programas do PDE, atende ao maior número de alunos do conjunto-amostra, tem a menor quantidade de espaços para a realização de atividades diversificadas, tem a área coberta interna reduzida e utilizada para múltiplas finalidades, inclusive circulação. A infraestrutura

dificulta a integração entre os alunos e professores, pois é dividida em dois prédios distantes um do outro, inclusive apresenta salas dos professores nos dois prédios. As atividades são organizadas em prédios separados, sendo que os primeiros anos do ensino fundamental ocupam uma das construções, enquanto as séries dos anos finais estão localizadas em outra. A parte ocupada pela gestão funciona no prédio principal, mais acessível à comunidade. Essa escola está localizada na região central de Juiz de Fora, tem o maior número de professores, a menor quantidade de projetos, tem uma comunidade escolar difusa¹³¹ e, nesse conjunto-amostra, tem a maior distância positiva das metas para o seu IDEB nos dois segmentos do ensino fundamental.

A escola “3”, que está localizada em uma região periférica do município, também não recebeu recursos do PDE até 2012, quando aderiu ao PME. Essa escola tem o segundo maior número de alunos matriculados e o segundo maior número de professores nesse conjunto-amostra. Conta com espaços descobertos para a realização de atividades diversificadas, tem a área coberta interna reduzida e utilizada para múltiplas finalidades, inclusive as refeições. Apesar de ser uma escola grande, a infraestrutura não dificulta a integração entre os alunos e professores, pois se trata de uma construção linear com espaços de circulação e encontros comuns, há uma ampla sala para os professores próxima às salas da gestão escolar e da secretaria. Essa escola atende a alunos da comunidade onde se inscreve e tem uma história de dificuldades no enfrentamento das manifestações de violência em seu espaço interno e na comunidade, no sentido mais amplo. Nesse conjunto-amostra, há uma tendência a ampliar a distância negativa das metas para o seu IDEB nas séries finais do ensino fundamental, com a tendência inversa nas séries iniciais do ensino fundamental. A adesão somente em 2012 não ocorreu por resistência ao PDE, mas pelo fato de essa escola não ter sido “escolhida”. Esse quadro se alterou a partir de 2012, quando a nova gestão escolar, tendo solicitado à SE a inclusão da escola no PME, foi atendida.

A escola “2” está localizada em uma região distante do centro, mas próxima de equipamentos sociais importantes, que tanto levam projetos educacionais para essa escola quanto são referências para o conhecimento dos alunos de suas oportunidades educacionais. Essa escola recebeu recursos do PDE Escola em 2009 e 2010; e do PME de 2010 a 2012. Ao contrário da escola “3”, a escola “2” não participou de todas as edições da Prova Brasil e não tem indicadores para todos os anos. Por se tratar de uma escola que funciona em regime de

¹³¹ Atende a muitos alunos de muitos bairros da cidade e a poucos alunos do bairro onde está localizada.

tempo integral, foi priorizada para a adesão ao PDE Escola em 2008, e ao Programa Mais Educação em 2010. Também por funcionar em tempo integral, tem o menor número de alunos e a organização dos projetos é integrada a sua proposta curricular. A escola possui boa infraestrutura e conta com espaços amplos para a realização das atividades, o que desafia a criar estratégias de acolhimento e recantos dentro dessa estrutura ampla, principalmente, por ser uma escola em tempo integral. Não há dificuldades espaciais para a integração entre os alunos, entre os professores e entre ambos. Uma grande área interna coberta é o lugar onde todos circulam e onde acontecem muitas atividades. As salas dos professores, da secretaria e da gestão escolar são facilmente acessadas a partir dessa área interna. Essa escola tem uma quantidade relativamente grande de professores, também porque funciona em tempo integral. Tem uma história de integração com a comunidade e de criatividade no enfrentamento das mudanças. Apesar de, em 2009, ultrapassar positivamente a meta do IDEB para o segundo segmento do ensino fundamental, não é possível apreender uma tendência para o IDEB dessa escola porque não participou de todas as edições da Prova Brasil.

Como a escola “2”, a escola “1” também recebeu recursos do PDE Escola, em 2009 e 2010, e do PME, de 2010 a 2012. O recebimento desses recursos dos programas do PDE ocorreu em função da tendência ao aumento negativo da distância da meta estabelecida para o IDEB nas séries finais do ensino fundamental, segmento que tem sido grande desafio nessa escola. Conquanto atenda, no turno, a um número menor de alunos, conta com um número relativamente maior de professores, fato que possibilitava a realização, antes do PME, dos projetos “extracurriculares” no contraturno escolar. A escola “1” apresenta o maior número de atividades do PME oferecidas para os alunos entre as escolas desse conjunto. Também conta maior quantidade de espaços para a realização de atividades diversificadas, tendo uma área coberta interna reduzida e utilizada somente como refeitório e para circulação. Contudo, a infraestrutura dificulta a integração entre os alunos e professores, pois não há integração entre as salas de aula do ensino fundamental e os outros espaços da escola, por exemplo, a sala dos professores, a biblioteca, o laboratório de informática, o refeitório e outros. Parece que, de um lado da escola (espaço físico), há a integração da escola com a comunidade; do outro lado, ficam as salas de aula do ensino fundamental, do que decorre uma impressão de isolamento dos alunos. Nessa escola há pouca participação da comunidade, que tem moradores com baixa renda, havendo também histórico de violência na comunidade e relações violentas entre os alunos dessa escola e de outra instituição educacional da mesma região administrativa.

4.3.2 – Sobre o Projeto Educacional (PPP) das Escolas pesquisadas

A importância desse projeto educacional nas escolas foi abordada desde o primeiro capítulo no sentido da constituição de uma proposta educacional coletiva, que pudesse ser tomada como suporte para as práticas escolares e para direcionar os processos de tomada de decisão, além de ser fundamental para a compreensão da cultura escolar pelos próprios atores educacionais, sendo, por isso, conseqüente referência para a organização da cultura escolar. Não menos importante, é o fato de ser o PPP a referência central nos processos de implementação das políticas externas no cotidiano escolar.

Por tais qualidades, a existência do projeto educacional (PPP) pode ser compreendida como possibilidade profícua de mediação dos processos de mudança propostos nas políticas, tais como o PDE Escola e o PME. Quando esse projeto é formulado de modo dinâmico, pode ser referência para impor limites às mudanças tanto no sentido de não autorizá-las, como no sentido de adequá-las aos objetivos em função da consciência e lucidez coletiva sobre os rumos pretendidos para a educação escolar e das contribuições que podem ser obtidas a partir da “adesão de fato” às políticas externas.

Apesar da potencialidade pedagógica e política desse espaço de construção da proposta educacional na escola e do seu uso como referência central para as ações institucionais e, portanto, para favorecer a qualidade do ensino e das aprendizagens, a análise dos Projetos Educacionais (PPP) das instituições pesquisadas mostrou que – exceto os projetos das escolas “1” e “2” – tinham sido reconstruídos em 2008 e 2010, respectivamente. Os projetos das outras duas instituições educacionais encontravam-se desatualizados, datando do biênio de 1997 a 1998. Na escola “2”, houve a atualização do PPP em 2012, tendo sido essa uma ação proposta no PDE Escola.

Nessas duas instituições, que fizeram adesão ao PDE Escola, a reconstrução do PPP foi realizada de forma diversa. Na escola “2” foi induzida pelo PDE Escola como meta proposta nesse plano. Embora a escola “1” não tenha explicitado essa reconstrução do PPP como meta do PDE Escola, essa ação foi realizada no contexto de mudanças na forma objetiva de elaborar o diagnóstico amplo da escola, por meio do PDE Escola. Assim, a adesão a esse programa induziu a reformulação do PPP nas escolas “1” e “2”. Tal compreensão dessa

influência do PDE Escola foi reforçada também pelo fato de que as escolas “3” e “4”, que não fizeram a adesão e a formação para implementar o PDE Escola, não atualizaram os seus PPP.

A escola “2” funciona em regime de tempo integral, possuindo e disponibilizando para consulta os registros formais: livro de atas das reuniões realizadas, livro de atas das reuniões do Conselho Escolar, livros dos registros contábeis equivalentes à prestação de contas, além do livro “Tombo” que se refere ao patrimônio adquirido por meio dos recursos do PDDE e sob a gestão da UEx. A escola “2” mantém, ainda, além dessa documentação formal, livros de memórias da escola. Interessamo-nos pelo conhecimento do livro que guarda a memória dos projetos e atividades realizadas, também pelo registro da memória da implementação do PDE Escola e do PME, e pelas atas das reuniões para a adesão e implementação desses programas. Nesses livros pudemos conhecer parte das concepções pedagógicas que fundamentam as atividades, como também os registros da história dos processos sob os quais se ergueram a articulação dos conteúdos das disciplinas curriculares e as atividades desenvolvidas durante o tempo ampliado de permanência na escola, ou tempo integral, desde o período que antecedeu a adesão aos dois programas do PDE. Por isso, entendemos que a escola “2” propôs essa reconstrução do PPP como ação do PDE Escola para utilizar o espaço de implementação da política formulada na esfera da União para a organização da cultura escolar, a partir da cultura da escola. Sem desprezar as dificuldades para a consolidação desse projeto da escola, desde a dinâmica de mudanças no quadro de profissionais, na comunidade escolar e mesmo na sociedade, a falta de reconstrução dessa proposta de trabalho, em princípio, mostra a inexistência de uma preocupação com a escolha de uma direção coletiva para as ações. O PPP, percebido sob a dimensão institucional e em um contexto relacional entre as escolas e as outras instituições do Estado, pode ser referência central para a autonomia e, portanto, para o autogoverno (BARROSO, 1996) da instituição escolar. A síntese das análises dos projetos educacionais das outras três escolas segue para mostrar aspectos da cultura das escolas do conjunto-amostra.

Pela análise do PPP da escola “3”, que fez a “adesão formal” ao PME no segundo semestre de 2012, pode-se apreender que se trata de um projeto objetivo, explicitador da finalidade da educação, apresentando como se pretende alcançá-la a partir da organização da escola e dos recursos necessários, da organização curricular e da realização das atividades. Nesse PPP pode-se ver o cronograma das atividades, também há a exposição do local onde serão realizadas e por quem. Nele há a atribuição de responsabilidades a cada segmento da

comunidade escolar, mas não há previsão sobre as formas de avaliação dos conteúdos das disciplinas curriculares. Essa organização é assinada pela coordenadora da escola. Houve atualização, em 2007, do cronograma das atividades, mas não desse PPP.

O PPP da escola “4”, que não fez adesão aos programas do PDE, contém todos os itens do PPP da escola “3”. Além disso, registra como será o seu diagnóstico, o sistema de avaliação dos alunos e os direitos e deveres na escola. Nesse projeto pode-se conhecer o histórico da escola, os princípios filosóficos que a orientam, bem como sua política cultural. É um projeto denso, que apresenta, também, um cunho organizacional. Nele se encontra, por exemplo, o estabelecimento de regras para a conduta na escola. Em entrevista, a coordenação da escola “4” reconheceu que o projeto precisa ser atualizado. Declarou que a atualização tem sido realizada nas reuniões pedagógicas organizadas por essa coordenação, não havendo somente a sua formalização.

Ainda sobre a escola “4”, de acordo com C2PNE4, “a direção delegou a parte pedagógica à coordenação, ficando a administração e a parte burocrática sob responsabilidade da direção. Os recursos financeiros nem são muitos ...”. Se, de um lado, não há as atribuições derivadas da gestão do PDE Escola e do PME; de outro, as condições de acesso aos bens culturais por parte das famílias dos alunos dessa escola tanto cumprem o papel do que se propõem por meio desses dois programas nas comunidades carentes, como também trazem novos desafios, ou exigências, para a gestão escolar, por parte do público que frequenta essa escola pública.

Foi possível observar que há, nessa escola, uma espécie de “escritório” para o trabalho da coordenação, onde há o exame do histórico dos alunos e as análises das proficiências nas avaliações externas, comparando-as com as avaliações internas. Há proposição do acompanhamento pedagógico dos alunos que precisam de maior apoio. Essa ação realiza-se por meio do projeto de recuperação paralela ou no laboratório de aprendizagem, durante todo o período letivo.

Sobre as duas escolas (“1” e “2”) que fizeram adesão ao PDE Escola e ao PME, cabe ressaltar que a escola “2”, como mencionado, propôs como ação do PDE Escola a reformulação do seu PPP, tendo sido essa ação concluída e já reconstruída. A escola “1” propôs como objetivo do PDE Escola, concluído em 2009, a melhoria das suas práticas pedagógicas para a formação de leitores através de estratégias de ensino diferenciadas, para as

quais foram adquiridos materiais e equipamentos com recursos do programa. Percebemos que a construção das ações do PDE Escola, ou mesmo a informação sobre elas, assumiu espaço importante nas reuniões das escolas que fizeram adesão a esse programa, articulando-se com o processo de reconstrução do PPP dessas escolas, o que ocorreu de fato em apenas uma das quatro instituições do conjunto-amostra.

A “escola 2” propôs a reformulação do PPP no bojo do PDE Escola porque essa demandada já teria sido constituída na instituição. Já a “escola 1” fez tal reformulação em uma perspectiva próxima àquela percebida por Fonseca e Oliveira (2003, p.11) de que os gestores entendiam que o PDE Escola/FUNDESCOLA “poderia levar ao PPP porque permitia discutir dados e a realidade da escola”. Em que pese a continuidade dessa crítica ao esvaziamento do espaço de construção do instrumento que fundamenta a autonomia da escola, em um contexto em que essa prática e exigência foi estatuída na LDBEN de 1996, no seu artigo 14, compreendemos que o PDE Escola pode ter o mérito de ter induzido à criação desse espaço institucional de construção da proposta política da escola até mesmo pela tradição de não elaborar e reelaborar esse PPP.

No PPP da escola “1” desde, no mínimo, novembro de 2007, fora explicitado o objetivo de buscar o protagonismo e o envolvimento dos alunos, a ser alcançado a partir de atividades que são coerentes com o objetivo estabelecido no PDE Escola. Contudo, essa instituição enfrenta graves problemas de infrequência, de falta de participação dos pais, além da impotência em conseguir que os alunos com maior Defasagem Idade Série (DIS) se envolvam em suas propostas e consigam aprender os conteúdos das disciplinas de suas séries. Ainda relativamente à infrequência, essa é uma tônica preocupante, pois esses alunos necessitam de acompanhamento diferenciado, vez que possuem uma DIS alta e, como expôs ESE2, “estão à margem”.

Sobre esse aspecto, foi possível observar ações para incentivar a participação desses alunos nos projetos do PME e, também, que esses projetos não atendem somente aos alunos que se encontram “à margem”. COLPDE1, representante do Conselho Escolar, relatou em entrevista que sua filha, possuidora de rendimento escolar excelente, participa de todas as atividades oferecidas pela escola e, além disso, faz curso de inglês e de informática. Em uma perspectiva de democratização das oportunidades, entende-se ser positiva essa participação da aluna nos projetos da escola. Tal participação, inclusive, confirma que o PME não está atendendo somente os alunos que estão à “margem”, uma vez que não restringe oportunidades

para aqueles considerados bem sucedidos, como é o caso da aluna em questão. Contudo, não há propostas consolidadas para a criação de oportunidades para esses discentes que continuam “à margem”.

O PPP dessa escola “1” tem todos os itens dos PPP das escolas anteriores. Pode-se perceber, no documento, a preocupação com a sua construção coletiva. Isso é demonstrado, inclusive, com a responsabilidade assumida pelos gestores mediante a assinatura de toda a equipe no documento, fato que não ocorreu nas outras instituições educacionais do conjunto-amostra. Apesar disso, as estratégias para a melhoria das aprendizagens não têm alcançado os objetivos planejados, o que pode ser observado a partir dos resultados do IDEB (ANEXO I) e pela avaliação da gestão dessa escola (ENTREVISTA, D1PDE1; D2PDE1).

Percebe-se, além da diversidade e complexidade das escolas nesse conjunto-amostra desafiam o desenvolvimento das atividades da gestão escolar, no sentido de levar as comunidades escolares a superarem os desafios e construir alternativas que contribuam com a garantia da qualidade na educação escolar, tanto nas escolas que fizeram adesão ao PME e ao PDE Escola quanto nas escolas em que não houve tal adesão.

4.3.3 – As abordagens dos profissionais que atuam nas escolas do conjunto-amostra sobre a adesão e a implementação dos programas PDE Escola e Mais Educação

Sem a intenção metodológica de fazer análises a partir de grupo de controle, continuamos os estudos sobre a adesão e a implementação do PDE Escola e do PME, considerando também, como proposto, os estudos nas escolas que não fizeram essa adesão. As referências para o estudo nesta subseção serão os dados coletados, as observações realizadas, as análises dos documentos e das entrevistas concedidas pelos profissionais da educação.

As escolas “1” e “2”, que aderiram ao PDE Escola e ao PME, passaram a ter mais recursos financeiros e a receber materiais pedagógicos e equipamentos que antes não podiam comprar, fato evidenciado pelos gestores de ambas como motivo principal para a adesão aos

programas PDE Escola e PME. Ainda que considerando essa importância dos recursos materiais, esses gestores mostraram compreender que somente o fato de ter mais recursos não promove ações que contribuam para a melhoria da qualidade do ensino, uma indicação de que a direção encaminhada para a ação na escola é fator relevante nesse processo (ENTREVISTA, D1PDE1; D2PDE1; DPDE2, 2012).

De outro lado, os gestores das escolas que não fizeram adesão ao PDE Escola e ao PME expuseram que a escassez de aporte financeiro para a aquisição de materiais dificulta o desenvolvimento dos projetos. Tal fato foi evidenciado como empecilho maior na escola “3” do que na “4” (ENTREVISTA, DPNE3; DPNE4; VDPNE3, 2012). Dessa realidade, originou a prática de ações para a captação de recursos fora do âmbito educacional, fato que será analisado pormenorizadamente, mas já indica não somente a importância, mas a necessidade de tal aporte financeiro e material nas escolas públicas do município para o desenvolvimento qualitativo dos projetos que já eram realizados mesmo antes da proposição do PDE. Indica também que os recursos repassados por meio do PDDE, desde 1995, e do PNE, desde 1996, não correspondem às necessidades para o desenvolvimento adequado dessas atividades nascidas das culturas das escolas.

Considerando essas necessidades e a proposição dos programas do PDE, em princípio, poder-se-ia dizer que não houve coerção para que as escolas fizessem a adesão ao PDE Escola e ao PME. Contudo, ante as necessidades materiais dos projetos, que já eram realizados, e a possibilidade de receber os recursos do PDE Escola e do PME, entendemos que as instituições foram induzidas a esse processo de “adesão formal”, como mostraram os gestores das escolas “1” e “2” (IDEM). Por essa forma de adesão, pode-se entender que os objetivos de mudanças podem divergir dos objetivos da política, sendo convergentes no que se refere à justificativa tanto para a indução da política quanto para a adesão por parte das escolas: a melhoria de condições que contribuam com a oferta do ensino de boa qualidade.

Este estudo confirmou que, após a “adesão formal”, as escolas adequaram as ações do PDE Escola e do PME às suas culturas, buscando aprimorar as atividades que já eram realizadas anteriormente (ENTREVISTAS, D1PDE1; D2PDE1; CPDE1; PPDE1; DPDE2; CPDE2; PPDE2, 2012). Assim, pode-se dizer que não houve a “adesão de fato”, mas a apropriação e a reapropriação dos dois programas em acordo com as culturas dessas escolas. Esse fato pode mostrar que as escolas têm um planejamento, ainda que ele não tenha sido

formalizado. Também Albuquerque (2005) já havia percebido que a falta de formalização não confirma a ausência de um planejamento.

Essa adequação das políticas às necessidades da escola pode mostrar uma coesão dos interesses no interior delas e, entre outras possibilidades, a reinterpretação dos objetivos propostos nas políticas a partir das suas culturas para a manutenção delas. Na escola “1”, tal reinterpretação indica a conservação de práticas associadas aos interesses dos profissionais, em detrimento das propostas de mudança que levariam à execução de um projeto educacional elaborado para ampliar e efetivar o leque de oportunidades para todos os alunos. Na escola “2”, dessa reinterpretação, houve a adequação da política à cultura da escola, contribuindo com a melhoria dos processos já escolhidos pela comunidade escolar.

Não somente porque, na escola “1”, o IDEB nas séries iniciais do ensino fundamental não foi alterado e os resultados do IDEB até 2011 (ANEXO I) aumentaram, mas também pela forma como ocorreu a aquisição dos materiais e o consequente desafio nos seus usos para fins pedagógicos, além do baixo teor da participação coletiva no desenvolvimento das ações tanto do PDE Escola como do PME (ENTREVISTA, D2PDE1, 2012), compreendemos que não houve a “adesão de fato” ao PDE Escola e ao PME. Nos Gráficos III e IV, situados posteriormente nesta subseção, pode-se ver a alta taxa da DIS na escola “1”, em 2011, fato que justifica, em parte, o resultado do IDEB em 2011 nessa escola (ANEXO I, ESCOLA H). Embora os problemas na gestão escolar tenham sido explicitados, tendo feito a adesão aos dois programas desde o início da proposição de ambos, ainda há, na escola “1”, dúvidas entre os profissionais sobre a capacidade de o IDEB medir a qualidade da educação (ANEXO I, ESCOLA H; ENTREVISTA, D1PDE1, 2012). Mencionamos esse fato porque tal dúvida induz ao deslocamento do problema da escola para a política externa, invertendo o ciclo vicioso que levava à busca de justificativa para o fracasso das ações na escola sem, contudo, em ambas as perspectivas, melhorar a prática escolar.

Os dados abaixo ilustram um aspecto do modo como os alunos permanecem nas escolas do conjunto-amostra: a quantidade das matrículas em cada ano do ensino fundamental nas escolas estudadas e a correspondente Distorção entre a Idade e a Série (DIS).

TABELA V – ALUNOS MATRICULADOS NAS ESCOLAS DO CONJUNTO-AMOSTRA: 2011

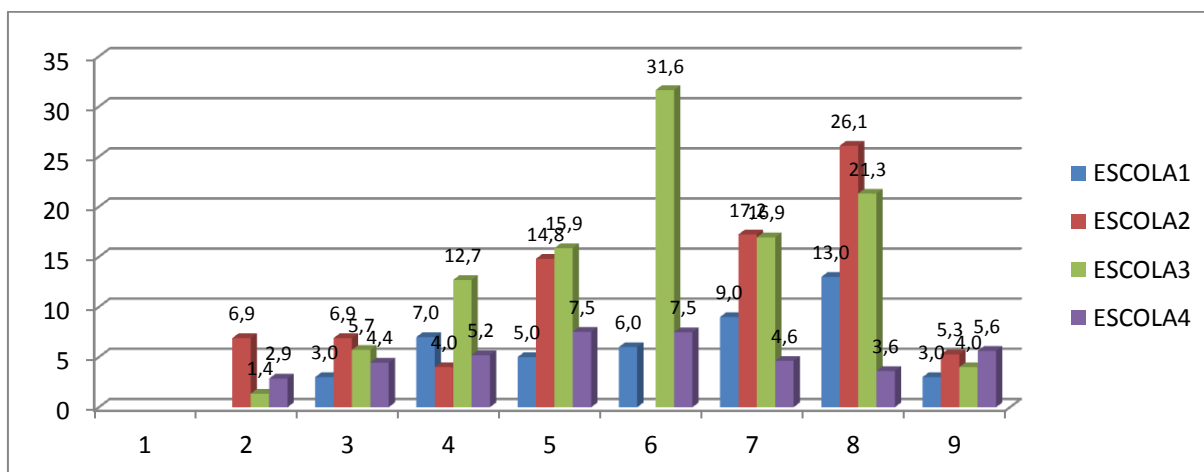
ANO	ESCOLA 1	ESCOLA 2	ESCOLA 3	ESCOLA 4
1°	23	18	0	45
2°	28	29	74	70
3°	37	29	70	90
4°	30	25	63	77
5°	34	27	63	93
6°	25	26	79	107
7°	47	29	59	108
8°	38	23	61	83
9°	28	19	25	89

Fonte: SE/Departamento de Gestão da Informação/SISLAME 2011.

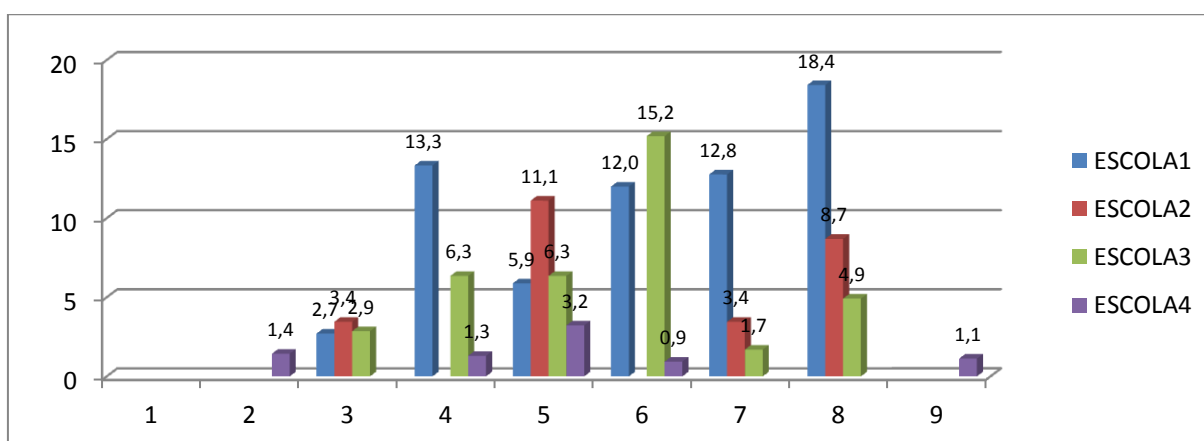
TABELA VI – DIS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA: 2011

ANOS	Matrícula Inicial	2 Anos de Defasagem	% 2 anos	3 Anos de Defasagem	% 3 anos
2°	3379	198	5,9	57	1,7
3°	3455	506	14,6	221	6,4
4°	3404	587	17,2	287	8,4
5°	3632	660	18,2	302	8,3
6°	3480	916	26,3	380	10,9
7°	2789	622	22,3	205	7,4
8°	2304	413	17,9	146	6,3
9°	1927	326	16,9	108	5,6
Total	24370	4228	17,3	1706	7

Fonte: SE/Departamento de Gestão da Informação/SISLAME 2011.

GRÁFICO III – 2011 % alunos com 2 anos de DIS: escolas do conjunto-amostra

Fonte: SE/Departamento de Gestão da Informação/SISLAME 2011.

GRÁFICO IV – 2011 % alunos com 3 anos de DIS: escolas do conjunto-amostra

Fonte: SE/Departamento de Gestão da Informação/SISLAME 2011.

Como mencionado anteriormente, a direção da escola “1” expôs dúvidas sobre a validade da Prova Brasil (ENTREVISTA, D1PDE1, 2012). Considerando essa dúvida passamos a considerar a DIS, que traduz uma face importante do resultado do processo educacional e também é variável que compõe o cálculo do IDEB. Assim, a taxa de DIS passa a ser referência para argumentar que, na escola “1” – mesmo em face de implementação do PDE Escola e do PME – permanece uma das marcas da “exclusão pelo interior” (BOURDIEU, 1998). Tal exclusão reverbera de forma cruel para os alunos e professores, pois

há o risco de naturalização do que se entende por fracasso escolar, traduzido nas repetências cumulativas e na percepção de ineficácia do trabalho pedagógico por parte da comunidade escolar que, como se pode ver no trecho da entrevista abaixo tem, por parte da direção da escola “1”, uma dura constatação sobre essa exclusão.

os alunos deveriam ser envolvidos na escolha das atividades, assim eles frequentariam mais, eles poderiam ser responsabilizados pela sua frequência. Assim, veríamos o que os alunos querem (...) **Somente 3 alunos da turma de aceleração participam do Mais Educação. Os outros a escola chama, mas eles não vêm porque passaram da idade, eles não aguentam mais a escola.** Nós pecamos com eles, assumo que esse erro é responsabilidade da escola. A gente consegue trabalhar com eles, mas as pessoas não querem... eles são quase adultos e precisam ser tratados de forma diferenciada (ENTREVISTA, D1PDE1, grifos meus).

Concretamente, uma consequência ou manifestação dessa “exclusão pelo interior” é a alta taxa da DIS. No entanto, as proposições e ações na escola “1”, entre outros aspectos, não levaram em conta o interesse dos alunos nas escolhas para a “adesão formal” ao PDE Escola e ao PME, o que poderia mostrar o comprometimento com a alteração desse quadro, fato negativo e reconhecido pela direção da escola. Como o indicador de fluxo que compõe o cálculo do IDEB¹³² era usado como medida de diagnóstico não somente do aluno, mas também das escolas mesmo antes da existência do IDEB, parece-nos relevante considerar esse dado. A DIS interessou, desde a década de 1980, como indicador que evidenciava uma manifestação do fracasso escolar (BONAMINO, 2002). No contexto mais amplo de formulação das políticas educacionais, tornou-se indicador fundamental para medidas que contribuíssem para a regularização do fluxo e para a universalização do ensino fundamental (FRANCO, ALVES, BONAMINO, 2007, p. 989-991).

Permanece essa importância da DIS no que diz respeito ao aspecto informativo sobre a trajetória escolar do aluno para o diagnóstico e busca de alternativas para a superação da referida exclusão. Entendemos que a *ampliação das oportunidades para os alunos* (DEMO, 2004, p. 18) seja uma das potencialidades do PDE Escola e do PME, caso as ações se orientem também pela *intensidade das oportunidades criadas* (IDEM). No caso de concretização de ações nessa perspectiva, pode-se dizer que oportunizam a qualidade na educação (DEMO, 2004). Nesse caso, é o teor dessas oportunidades para a instituição escolar e para os alunos que pode aproximar as ações, induzidas pelo PME no sentido da educação

¹³² Consideramos o IDEB um indicador metodológico, no sentido de que é usado neste trabalho sem a pretensão de comparar qualidade das escolas do conjunto-amostra, mas como forma de orientar as escolhas e análises por ser referência do PDE para a destinação de apoio técnico e financeiro às escolas com o IDEB abaixo da meta nacional.

integral, ao que se entende por qualidade social, sintetizada como prática pedagógica e ato político por Silva (2009), Nardi e Schneider (2012) e Dourado e Oliveira (2009).

Nesse contexto, a DIS ganha um significado pedagógico e político, face ao teor das ações criadas para a sua redução e à capacidade de mobilizar a comunidade escolar para a desnaturalização do processo de repetência (TABELA VI), ações a serem induzidas pela gestão das escolas. Por esses argumentos, pareceu ser muito positivo o método de *acompanhamento dos alunos na escola “4” que, guardadas as especificidades da comunidade escolar* (ENTREVISTAS, C1PNE4, C2PNE4, 2012), tem o maior número de alunos matriculados, o menor número de projetos e teve o menor percentual regular de DIS¹³³ no ano de 2011, como se pode ver nas Tabelas V e VI e nos Gráficos II e III.

Em outra realidade, na escola “1”, há retenção de um número regular de alunos por dois anos, o que é elevado para três anos de forma irregular, mas fortemente evidenciada no oitavo ano, que é imediatamente anterior à conclusão do ensino fundamental, no qual não se registra o acúmulo da DIS de três anos (GRÁFICOS II e III). Nesse caso, ocorre a ampliação do tempo escolar, tanto no sentido do acúmulo de anos de escolaridade – agravado pela acumulação das repetências – como no sentido do tempo de permanência diária na escola. O fenômeno explicitado por Bourdieu (1998) como “exclusão pelo interior” passa a ter origem na ineficácia das estratégias para a superação dessa exclusão, mesmo em face da ampliação da jornada diária que, se apoiada na concepção de educação integral, pode contribuir, segundo Cavaliere (2007, p. 1021), para a diminuição

das diferenças entre os sistemas de prestígio e os sistemas desprestigiados, entre os alunos com forte capital cultural e os oriundos de famílias com baixo capital cultural, coisa que o prolongamento generalizado dos anos de escolarização não teria atingido. A novidade da ampliação do tempo diário estaria na transformação do tipo de vivência escolar, na mudança, portanto, no papel desempenhado pela escola.

Conquanto as escolas “1” e “3” estejam inscritas em contextos que podem tender a um *sistema desprestigiado* e com alunos oriundos de famílias com baixo *capital cultural*, não houve a transformação no “tipo de vivência escolar” dos alunos na escola “1”, após a adesão ao PDE Escola e ao PME. Nessa escola, não houve mudança no papel que essa instituição desempenha para os alunos, podendo haver indícios de melhoria na condição analítica dos profissionais que nela atuam após a construção de propostas para alterar esse quadro, por

¹³³ O que chamamos de percentual regular de DIS é a manutenção de um padrão baixo, médio ou alto, sem intercalações.

meio do PDE Escola e do PME (ENTREVISTA, D1PDE1; D2PDE1; CPDE1, 2012). Já os alunos da escola “4” poderiam ser incluídos em um *sistema de prestígio*, em acordo com as observações de C2PNE4 (ENTREVISTA, C2PNE4, 2012).

Essa potencialidade das práticas na escola “2”, inscrita em um contexto muito diverso das outras escolas do conjunto-amostra, foi percebida desde o reconhecimento de que a adesão aos objetivos do PME antecedeu à “adesão formal”. Tal fato ocorreu não somente pela organização educacional em regime de tempo integral, mas porque foram construídas práticas que tendem a evoluir na perspectiva da educação integral (ENTREVISTA, CPDE2, 2012). Tal compreensão funda-se na percepção de que o teor de participação propositiva na escola “2” atravessa os processos cotidianos, culminando na participação substantiva nas reuniões pedagógicas. O envolvimento e a participação propositiva apontam para fora da escola, podendo alcançar o âmbito institucional de reformulação de elementos fundamentais para o diagnóstico no PDE, a partir da observação crítica da política e dos instrumentos para os diagnósticos da melhoria da própria política (ENTREVISTA, CPDE2, 2012). Tal fato pode relacionar-se à formação dos profissionais da educação na perspectiva da educação integral, experiência relevante nessa instituição onde há processos de formação em contexto (ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS, ESCOLA 2). Percebemos ser a educação, na escola “2”, uma prática social e um ato político, o que permite dizer – guardadas as devidas precauções no que se refere à taxa de DIS nessa escola (GRÁFICOS II e III) – que suas práticas tendem a orientar-se para a qualidade social.

Por tudo isso, percebemos que a escola “1” ilustra o caso de gestão que não obtém a “adesão de fato” da comunidade escolar à própria política, sem a qual torna-se difícil dar uma direção aos processos de implementação de políticas externas. Além da fragmentação das ações, intensificação do trabalho, necessidade de formação continuada para fazer face às novas possibilidades, participação incipiente, entre outras fragilidades percebidas nas análises das Atas das Reuniões Pedagógicas e do Conselho Escolar, a gestão da escola “1” não institucionalizou processos que contribuíssem com a construção, ou escolha, de uma direção para os seus processos educacionais.

Sobre essa frágil estrutura coletiva, o PDE Escola surgiu como possibilidade de planificação das ações para promover mudanças. Esperou-se desse programa, útil como ferramenta à organização e instrumentação da escola, a solução para os problemas da gestão escolar, o que não ocorreu visto que, mesmo após o diagnóstico do PDE Escola, a escola “1”

não se conhecia. Apesar de todo o trabalho realizado na implementação desse programa, há materiais adquiridos que não puderam ser utilizados pela falta de conhecimentos específicos, os quais foram avaliados, pelos professores, na formulação do diagnóstico do PDE Escola (SIMEC, MEC, SECRETARIA EXECUTIVA, DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, PDE Escola, INSTRUMENTO 1, ESCOLA 1).

Ao contrário do que mostrou Teixeira (2003) sobre a indução de mudanças de fora para dentro das instituições escolares, nesse caso, a comunidade escolar elegeu o mecanismo externo como indutor da mudança interna. Todavia, ainda que por vetores opostos, essa experiência culminou no mesmo aspecto negativo apontado por Teixeira (2003) sobre a inviabilidade dessa mudança a partir de fora da escola, pois a mudança na sua cultura é que pode levar à criação de novas alternativas para os desafios das instituições escolares. Apesar de ter episódios positivos referentes à própria busca de formação continuada e interlocução com a SE nesse sentido, essa “adesão formal” ao PDE Escola e ao PME na escola “1” mostra que as mudanças na cultura da escola, ainda que creditadas a mecanismos externos pela comunidade escolar, só podem ser realizadas a partir dos consensos e deliberações institucionais.

A escola “2” apesar de mostrar, em 2011, um padrão de DIS não condizente com as possibilidades criadas na jornada em tempo integral, ilustra o processo de adequação da “adesão formal” à cultura da escola, apropriando-se dos recursos dos programas para concretizar a política da escola, sem negligenciar a responsabilização pela “adesão de fato” aos princípios dos dois programas. Como essa ação emerge, em um processo de construção (edificação) de uma nova estrutura para o funcionamento dessa instituição, a busca da preservação das tradições e da cultura da escola se constitui como uma manifestação da consciência das possibilidades dessa escola, enquanto instituição pública.

O fato de obter efeitos positivos no cotidiano escolar, após a adesão aos dois programas, e de reconhecer que tais efeitos foram cunhados no trabalho, principalmente, entre a coordenação, a direção da escola e o grupo de trabalho que representou os docentes na implementação do PDE Escola (ENTREVISTAS, DPDE2; CPDE2, 2012), foi uma manifestação concreta do exercício do autogoverno da escola (BARROSO, 1996). O fato de manifestar que “hoje a escola pode mais” obviamente não se restringe aos recursos financeiros e insumos e equipamentos materiais. A escola “2” escolheu aprender a gerir por meio do PDE Escola. Reconheceu, coletivamente, a sua fragilidade institucional, constituída e

explicitada como falta de conhecimento sobre a gestão escolar, mas também a sua fortaleza, que se caracteriza pela riqueza de vivências cotidianas. Enfim, assumiu a sua condição de instituição pública a opinar sobre os assuntos do Estado e a buscar os meios para solucionar os seus desafios.

Ilustrando o contexto anterior à implementação do PDE Escola e do PME, as escolas “3” e “4”, apesar de muito diferentes, tanto no que se refere à comunidade escolar quanto à organização e funcionamento das atividades escolares, são as duas instituições que atendem ao maior número de alunos, tendo em ambas a maior complexidade na organização para o atendimento a todos os níveis da educação básica, incluindo-se a EJA. O trabalho na gestão escolar na escola “4” já foi abordado anteriormente, mostrando processos de gestão partilhados e legitimação do trabalho da coordenação pedagógica perante a comunidade.

Na escola “3”, o trabalho na gestão escolar também evidenciou a partilha e o compartilhamento dos conhecimentos e decisões, além da clara percepção, por parte dos membros da direção escolar, de que esse é um “lugar de poder”, o que levou essa escola a buscar apoio financeiro junto ao poder legislativo de Juiz de Fora e, ainda, a solicitar a adesão ao PME por considerar ser este um direito dos alunos dessa escola (ENTREVISTA, DPNE3, 2012).

O conhecimento dos processos de gestão nas escolas “3” e “4” (ENTREVISTAS, DPNE3; VDPNE3; CPNE3; DPNE4; C1PNE4; C2PNE4, 2012; ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS, ATAS DO CONSELHO ESCOLAR, OBSERVAÇÕES NAS ESCOLAS) permitiu a percepção de uma centralização maior nessas duas instituições do que nas escolas “1” e “2”. Contudo, pelos temas que demandam a deliberação coletiva nessas escolas, essa característica centralizadora da liderança nas escolas “3” e “4” atrela-se à execução de processos burocráticos que dispensam escolhas coletivas, uma vez que as verbas destinadas a essas instituições são limitadas a sua manutenção e custeio e, por isso, se há recebimento de dinheiro direto nessas escolas para essas duas categorias de despesa, há também a realização direta das despesas nessas duas escolas. Assim, foram criadas rotinas para a sua execução, porque são limitadas e ajustadas, “por baixo”, às suas necessidades.

Na escola “3”, os problemas da comunidade desafiam na mesma perspectiva já apontada na escola “1”. Todavia, percebemos que a gestão escolar busca soluções institucionais para esses problemas. Ainda que sem pretender aprofundar essa discussão, a

título de ilustração, cabe destacar que, em função da violência em torno da escola “3” e das suas manifestações no cotidiano, há permanência de dois policiais militares em uma sala da instituição escolar nos turnos escolares. Também em face desses desafios, as atividades nos projetos na escola “3” não proporcionam as possibilidades de vivência, como ocorre na escola “2” e poderia ocorrer na escola “1”.

Tal como na escola “4”, a escola “3” tem atividades definidas para todo o período letivo, sem a participação propositiva dos professores na criação de novas atividades, ficando o planejamento e a condução das reuniões pedagógicas sob o encargo da coordenação. Tal espaço, nessas duas escolas, é marcadamente um espaço de partilha de informações sobre a realização das atividades e sobre os acontecimentos na escola e na gestão da rede de ensino. Considerando as experiências na gestão das escolas “1” e “2”, pode-se dizer que o PDE Escola e o PME têm o efeito de desafiar a construção de práticas novas, que demandam a participação para a superação dos desafios.

Por tudo isso, a crítica ao PDE recai sobre a desconsideração, por parte da União, das atribuições dos sistemas de ensino no município e da necessidade do seu fortalecimento para cumpri-las, vez que essa pode ser uma condição para que sejam irradiadas práticas democráticas dos órgãos competentes pela gestão do ensino no município para todas as escolas que integram essa rede, além de criação de mecanismos cooperativos que aproximem os entes federativos, sob a própria mensagem do pacto federativo.

No conjunto-amostra é possível generalizar a percepção de que os profissionais da educação, conquanto estivessem em contato com esse processo de adesão ao PDE Escola e ao PME, não tenham percebido o processo de apropriação sistêmica dos dados das e nas escolas por parte da União e por meio da “evolução” do PDE Escola, mecanismo que consolida a centralização da formulação das políticas para o ensino fundamental na esfera da União, sem a necessária participação dos entes federativos nesse processo. Esses aspectos mostram, de ângulos diferentes, o interesse da União e o aspecto “*desinteressado*”¹³⁴ dos profissionais da educação, ambos para dentro da escola, reafirmando a percepção de Teixeira (2003) sobre as

¹³⁴ Uso do termo no sentido gramsciano, que indica em relação à sociedade civil uma atitude oposta ao que entendemos como patrimonialismo (FAORO, 2001), além da atitude que delimitava, na antiga Grécia, o conceito de domínio entre as esferas pública e privada (ARENDRT, 2004). Em relação à ação educacional, esse termo, para Gramsci (2006, v.2, p, 49), significa que, para os alunos, o estudo “não deve ter finalidades práticas imediatas ou muito imediatas, deve ser formativo, ainda que “instrutivo”, isto é, rico de noções concretas”.

mudanças educacionais e as culturas das escolas, *no sentido de que as mudanças pretendidas são operadas a partir do e no cotidiano escolar.*

4.3.4 – A cultura política e participação na formulação do PAR

O PAR é o compromisso que o município assume para o desenvolvimento das ações, entre as quais se inclui o PDE e, portanto, o PDE Escola e o PME. Embora Fonseca e Ferreira (2013, p. 289-292) tenham destacado a positividade do PAR no que se refere “à aproximação do Ministério da Educação com as secretarias municipais de educação”, mostraram também que os profissionais que atuam nessas secretarias “não são qualificados” para os usos dos instrumentos ou sistemas do MEC, fato que é agravado, segundo as autoras, mediante as mudanças nos quadros do governo local, com a descontinuidade e redefinição de ações. As autoras chegaram a mostrar o caso de *contratação de consultoria particular para suprir essa demanda gerencial do município junto ao MEC* (IDEM, 291).

Tratando-se da existência de uma política que leva recursos públicos para as escolas, espera-se que a sua implementação oportunize ações direcionadas no sentido da melhoria da qualidade do ensino, em acordo com os princípios constitucionais (artigo 206) que devem orientar todas as políticas. Como foi apontado pelos gestores (ENTREVISTAS, DPDE2; CPDE2; DPNE3, VPNE3; DPNE4, 2012), há muitas ações planejadas a partir do PDE Escola, do PME e, também, da gestão das escolas que não fizeram adesão a esses dois programas, ainda não implementadas por falta de infraestrutura.

Na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), tais necessidades deveriam ser identificadas, assim como o planejamento do seu atendimento deveria ser realizado com a participação da gestão das escolas. Esse instrumento é que encaminha as proposições de mudanças infraestruturais a partir do compromisso assumido entre o ente federativo subnacional e a União. Os profissionais que atuam nas escolas participaram da formulação do PAR em Juiz de Fora?

Em Juiz de Fora como em outros municípios, o PAR foi desenvolvido, conforme mostraram Fonseca e Ferreira (2013, p. 289), desacompanhado de um “estudo coletivo por

parte de todos os sujeitos que realizam a educação municipal em todos os seus segmentos, que refletisse os anseios, as buscas e as reais necessidades da escola”. Tal aspecto foi evidenciado, neste estudo, desde quando destacamos não ter havido um envolvimento adequado do Conselho Municipal de Educação no sentido de apontar a necessidade de uma avaliação sobre o modo como essa política deveria ser conduzida no município.

Para além desse fato no âmbito do governo do município, não há registros, nos documentos das escolas, sobre a participação dos representantes da gestão escolar na formulação do PAR. Além disso, o PAR não foi mencionado, nas entrevistas, pelos profissionais que atuam nas escolas, mesmo quando houve fortes manifestações sobre as necessidades infraestruturais para o desenvolvimento das atividades planejadas.

No que se refere à implementação do PDE Escola e do PME, mostramos ter havido em Juiz de Fora a reinterpretação e a consequente adaptação da política na gestão do sistema de ensino, aspecto considerado negativo pelos efeitos que produziu. Contudo, percebemos também outra face desse processo de reinterpretação da política no município até 2012. Ocorreu a formação e o conhecimento sobre as políticas por parte dos profissionais que atuavam na gestão da rede municipal de ensino. Por isso, houve a construção de espaços formativos no processo de adesão ao PME, o que indicou a possibilidade de haver compartilhamento das aprendizagens obtidas nas relações estabelecidas entre o MEC e a SE. Ainda que essa formação fosse insuficiente para o “tamanho” das ações propostas, podemos afirmar que existia um processo gradual de interlocução que poderia reverberar no compartilhamento do conhecimento entre o MEC, a SE e os profissionais que atuam nas escolas. A potencialidade desse processo foi percebida como um efeito, ainda que latente, positivo na implementação do PME.

Em que pese o teor desse trabalho, na formulação e reformulação do PAR no município, cabe destacar, como aspecto negativo, a falta de participação dos atores educacionais envolvidos diretamente com a implementação do PDE Escola e do PME na gestão da rede municipal e nas escolas. Possivelmente, essa falta de participação também contribui para esse descompasso entre a implementação das ações desses dois programas e as ações aprovadas no PAR, o que demanda um tempo maior para a liberação dos recursos financeiros (FONSECA, 2013) do que o PDE Escola e o PME.

Para além do planeamento no município, consideramos haver um descompasso temporal na arquitetura do próprio PAR, uma vez que dele derivam ações infraestruturais que são aporte para a realização das outras ações planificadas nas escolas. Ainda que não acontecesse a participação direta dos atores educacionais na formulação do PAR, as ações planificadas nas escolas por meio do PDE Escola e do PME deveriam ser acopladas a esse processo de formulação do PAR. Tal afirmação encontra apoio na falta de conexão entre as concepções da política, as diretrizes, os objetivos, as metas e as condições estruturais para o desenvolvimento da ação. Assim é que os profissionais das escolas mostraram, nas entrevistas, ser difícil desenvolver o que pretendem, mesmo recebendo os recursos do PDE Escola e do PME, pois precisam de estrutura adequada à nova realidade proposta pelo MEC, por meio da política instituída.

Como podemos ver, a escola localizada no ponto final do processo de implementação das políticas educacionais mostra os efeitos hierárquicos da burocracia que também constitui os sistemas de ensino. A proposta do MEC passou, ainda que de forma inadequada, pela gestão da rede de ensino na formulação do PAR sem o envolvimento dos diretores das escolas. De outro lado, a política da União preconizou a intervenção direta nas escolas dessa rede. Entre uma ação e outra, não reconhecemos instrumentos que as unam funcionalmente para produzir efeitos positivos em relação ao objetivo da política. Tal lacuna foi apontada, anteriormente, por meio do estudo do sistema municipal de ensino em Juiz de Fora. Há falta de uma ação sistêmica, não somente de instrumentos que constituam o sistema educacional no município.

Sena (2013, p. 133-135) mostrou que a construção de arranjos para o desenvolvimento da educação prossegue pelo alto e a partir das dimensões do PAR, embora a ideia de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) seja a horizontalização da cooperação. Ela ainda reforça o que Ferreira (1979) chamou de “insulamento tecnocrático”, porque não envolve os partícipes do processo educacional no planeamento das ações.

Para além da possibilidade de participação das escolas na construção do PAR e, possivelmente, por essa falta de inserção delas nesse contexto mais amplo, foi possível perceber que o PDE Escola apontou para a criação de vetores para a contínua construção de sistemas informacionais no âmbito do MEC, responsabilizando a gestão escolar pela

atualização dos dados do SIMEC¹³⁵, sob os quais se apoiam a formulação e a gestão das políticas para o ensino fundamental no âmbito da União. Os vetores para a ação desde o PDE Escola direcionam a escola para fora dela e da esfera administrativa do ente federativo ao qual se vincula.

Nessa distinção mais ampla, percebemos que o PME foi concebido a partir de vetores que apontam para a execução de ações que visam cumprir o disposto na LDBEN de 1996 sobre a ampliação da oferta progressiva da educação integral. No que se refere ao ensino fundamental, essa tarefa de ampliação compete ao município, para a qual a União formulou o PME como forma de induzir à ação regulamentada. Os vetores para a ação por meio da “adesão de fato” ao PME direcionam a escola para dentro do debate sobre a educação integral em tempo integral, ou seja, para dentro da escola e do processo de formação humana.

Aqui, fechamos um ciclo que permite afirmar que, a partir dos processos de financiamento, a União passou à crescente formulação e gestão de políticas para o ensino fundamental. As entrevistas com os profissionais que atuam na gestão da rede de ensino, também com os diversos profissionais que atuam nas escolas municipais, o estudo das normas educacionais para o funcionamento do sistema de ensino do município e o estudo das regulamentações para a implementação do PDE Escola e PME apontaram uma lacuna na gestão da rede municipal no que diz respeito às ações nas suas escolas; pois, em um contexto em que há todas as condições regulamentadas para o funcionamento do sistema de ensino no município, não havia a indução de ações e processos de trabalho para a garantia do padrão de qualidade do ensino, a partir dos órgãos que compõem esse sistema.

Diante desse quadro, a proposição do PDE por parte da União cumpriu a função de preenchimento de uma *lacuna* na gestão da educação (OLIVEIRA, 2007b), o que, nesse caso, poderia ter ocorrido de outra forma, por exemplo, buscando, os municípios, o apoio para realizar as ações pretendidas pelo conjunto de escolas que formam a sua rede de ensino. Tal exposição se faz necessária para explicitar não somente a fuga a uma percepção maniqueísta dos fatos, como também a compreensão dessa possibilidade de atuação política ativa e participativa obscurecida, mesmo nas esferas mais altas do poder público no município. Prosseguimos, na subseção seguinte, no intento de conhecer o financiamento na

¹³⁵ Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle: www.sic.gov.br; www.brasil.gov.br.

implementação do PDE Escola e do PME, a partir dos dados oficiais sobre o financiamento dessas duas políticas e da educação escolar em Juiz de Fora.

4.3.5 – Os recursos financeiros do PDE Escola e do PME nas escolas

Como mencionado no terceiro capítulo, as escolas da rede de ensino municipal de Juiz de Fora já recebiam, desde 1995, recursos financeiros do PDDE e do PNE/SE. A partir de 2008, aquelas com o indicador abaixo da meta nacional do IDEB estabelecida para cada ano passaram a ter a possibilidade de receber apoio técnico a partir da adesão ao PDE Escola e, a partir de 2009, aquelas que já tinham implementado o PDE Escola puderam aderir ao PME. Em decorrência disso, um conjunto de escolas da rede pública municipal de Juiz de Fora passou a receber os recursos financeiros desses dois programas do PDE. No entanto, há escolas na rede de ensino público municipal de Juiz de Fora que não fizeram adesão aos programas do PDE. Essas escolas ainda contam, para a sua manutenção e custeio, apenas com os recursos do PDDE e do PNE/SE.

A adesão ao PDE Escola em 2008 marcou o início do processo de implementação das ações do PDE em Juiz de Fora. A Tabela VII mostra a dimensão quantitativa dos recursos financeiros recebidos pelas escolas municipais de Juiz de Fora a partir de 2007.

TABELA VII – Volume de recursos financeiros por programa e abrangência na rede de ensino municipal de Juiz de Fora

Ano	PDDE R\$	PNE R\$	PDE Escola	R\$	PME	R\$
2007	315.674,20	2.027.968,00				
2008	468.204,90	1.858.991,00	16 escolas	373.000,00		
2009	545.798,50	2.167.680,00	35 escolas	670.500,00		
2010	686.686,60	2.242.502,50	30 escolas	597.000,00	36 escolas	1.125.111,12
2011	555.823,20	2.339.445,50	7 escolas	146.000,00	43 escolas	1.373.877,92
2012	515.729,94	2.405.885,25	3 escolas	64.000,00	55 escolas	1.969.458,70

Fontes: FNDE (PDE, PDE Escola e Mais Educação) e Secretaria de Educação de Juiz de Fora (PNE).

Os recursos do PDDE e do PNE são recebidos por todas as escolas da rede municipal de Juiz de Fora. Os dados da tabela VII mostram, no período de 2008 a 2012, um aumento total de 45,83% nesse aporte financeiro recebido diretamente nas escolas da rede municipal, após a adesão de parte das suas escolas ao PDE Escola e ao PME.

Considerando as escolas municipais que oferecem o ensino fundamental e somente o período compreendido entre 2010 e 2012, sobre o qual incide os recursos financeiros dos quatro programas já mencionados, pode-se ver que os recursos do PDE Escola e do PME acrescentaram 60,32% ao montante que já seria destinado diretamente às escolas. Caso não houvesse o aporte financeiro dos dois programas do PDE elas teriam recebido, entre 2010 e 2012, R\$8.746.042,99. Com essa adesão, houve o acréscimo de R\$5.275.447,74. Na composição desse total de recursos financeiros acrescentados entre 2010 e 2012, o PDE Escola contribuiu com 15,30% e o PME, com 84,70%. Entre 2010 e 2012, o número máximo de escolas beneficiadas por ano foi 56 (ANEXO I).

TABELA VIII – Recursos financeiros aplicados em MDE em JF versus Dinheiro Direto nas Escolas da Rede Municipal de JF: 2007 a 2012

ANO	Total MDE / PJF	Dinheiro Direto nas Escolas Municipais de Juiz de Fora(DDE)					Proporção	
	1) Aplicação em MDE*	2) PDDE R\$	3) PNE R\$	4) PDE Escola R\$	5) Mais Educação R\$	TOTAL R\$ DDE	% DDE X MDE / PJF	
2007	80.878.999,45	315.674,20	2.027.968,00			2.343.642,20	2,90	
2008	90.735.989,20	468.204,90	1.858.991,00	373.000,00		2.700.195,90	2,98	
2009	92.593.894,21	545.798,50	2.167.680,00	670.500,00		3.383.978,50	3,65	
2010	112.096.678,95	686.686,60	2.242.502,50	597.000,00	1.125.111,12	4.651.300,22	4,15	
2011	134.125.974,87	555.823,20	2.339.445,50	146.000,00	1.373.877,92	4.415.146,62	3,29	
2012	147.797.147,29	515.729,94	2.405.885,25	64.000,00	1.969.458,70	4.955.073,89	3,35	

Fontes: Prestação de Contas da Prefeitura de Juiz de Fora ao Supremo Tribunal de Contas de Minas Gerais/ANEXOS I e II - 2007 a 2012. *MDE = Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (ART. 212 DA C.F., EMENDA CONSTITUCIONAL nº 53/06, LEIS nº 9.394/96 e 11.494/07)

Ainda que sem a atualização dos dados referentes aos recursos financeiros pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme metodologia adotada em trabalhos anteriores (OLIVEIRA, 2007b e FERNANDES, OLIVEIRA e TEIXEIRA, 2010), buscamos analisar os recursos financeiros em um mesmo período sem a pretensão de verificar a evolução real de uma fonte de recursos em relação às políticas implementadas a partir dessa

fonte. Por exemplo: quantidade de professores e total dos recursos aplicados no pagamento destes em uma série histórica. Assim, com os dados da Tabela VIII, é possível uma análise geral e comparativa entre os recursos financeiros aplicados em MDE em Juiz de Fora e os valores recebidos nas escolas da rede municipal de ensino no período de 2007 a 2012. Pretendemos mostrar a representação dos valores recebidos pelas escolas em relação aos recursos utilizados em MDE.

Uma primeira análise mostra que o valor total acrescentado por meio da adesão aos programas PDE Escola e PME nas escolas municipais de Juiz de Fora alcançou, no máximo, 4,15% em 2010. Se considerarmos que 5% é um percentual que equivale a, aproximadamente, o valor total das receitas próprias que o município aplica no ensino¹³⁶, uma vez que 20% dos recursos que compõem o mínimo exigido de 25% (CRFB de 1988, artigo 212) tem origem no FUNDEB, não nas receitas próprias do município, veremos que esse total de recursos destinados ao conjunto de escolas da rede municipal é muito significativo em relação às despesas educacionais com os recursos do município.

Observamos também que, enquanto houve um aumento de 82,73% no total dos recursos aplicados em MDE entre 2007 e 2012, os recursos destinados diretamente às escolas da rede municipal de Juiz de Fora aumentaram 111,42%. Se considerarmos a adesão aos programas do PDE, isso significa dizer que, em um período menor, houve um incremento na gestão financeira das escolas municipais maior do que na gestão da rede de ensino municipal.

Caso não houvesse essa adesão, os recursos financeiros recebidos pelas escolas teriam acompanhado a evolução daqueles aplicados na rede de ensino e teriam aumentado 24,7% entre 2007 e 2012, ou seja, 58,03% a menos do que o aumento dos recursos aplicados em MDE. No que se refere ao PNE, que tem o aporte financeiro nas receitas do município, pode-se ver inclusive que, em 2008, esse valor foi menor em relação a 2007. Mesmo ante a tendência ao acréscimo de atividades por meio dos projetos, não houve o crescimento correspondente dos valores destinados às escolas no período que antecedeu ao PDE. Tais dados delineiam a *lacuna* no financiamento às escolas da rede estudada. Amparam as exposições dos gestores sobre o financiamento ser o motivo principal para a adesão ao PDE Escola e ao PME e, também, as reflexões dos gestores das escolas que não fizeram a adesão

¹³⁶ Fonte: Prestação de Contas do Município de Juiz de Fora.

formal aos dois programas e assumiram a função de captação de recursos financeiros fora do orçamento da Prefeitura Municipal.

Pode-se dizer que os recursos recebidos pelo conjunto de escolas que fez adesão ao PDE Escola e ao PME são significativos para as escolas que fizeram adesão aos programas, na medida em que aumentaram a capacidade de realizar mais ações do que anteriormente. Além disso, tais valores, ainda que sejam representados por um percentual baixo perante o total aplicado em MDE no município, permitiram que fosse maquiada a discrepância entre o aumento maior da aplicação em MDE do que da transferência do poder público local para as escolas municipais no período estudado. Lembramos que as verbas do PDE Escola e do PME têm origem no orçamento da União e não beneficiaram todas as escolas que oferecem o ensino fundamental em Juiz de Fora.

A esse respeito, cabe destacar que, no processo de adesão, o PDE Escola alcançou o máximo de 35 escolas em 2009, passando a adesão a decrescer, até o recebimento do apoio técnico e financeiro do PDE Escola ser realizado por apenas três escolas em 2012. Pela proposta do PME de ampliar o tempo de permanência do aluno na escola e a tendência de desenvolvimento dos projetos no contraturno escolar das escolas municipais, a adesão progressiva a esse programa chegou a 55¹³⁷ escolas em 2012.

Pelo aporte legal que sustenta o PME, apostamos na tendência à permanência desse programa. O PME constitui uma linha tênue entre uma política de governo e uma política de Estado, uma vez que foi proposta como uma política de governo para “cumprir o” e “apoiando-se sob”, entre outros, o estatuto da LDBEN de 1996: artigo 34. Como a Lei é uma parte do Estado (O’DONNEL, 1993, p.126), o PME, proposto por um tecido normativo e amparado em prerrogativas estatuídas no regulamento maior da educação nacional, pode tornar-se política de Estado, quando universalizado e regulamentado nos sistemas educacionais dos entes federativos subnacionais. De modos diferentes, o PDE Escola e o PME ganharam capilaridade e estão sendo incorporados à gestão sistêmica dos municípios pela União e à cultura das escolas dos entes subnacionais. Dos processos de implementação do PDE Escola, as escolas podem passar a fazer a manutenção das informações sistêmicas dos municípios para a União. Dos processos de implementação do PME, a cultura escolar de

¹³⁷ Consulta à liberação de recursos financeiros diretamente às escolas no site do FNDE.

educação em tempo integral pode ser incorporada, gradualmente, em um número maior de escolas da rede municipal.

Ainda sobre o aspecto financeiro desses dois programas, pode-se ver, nas tabelas VIII e IX, que, em três anos, o PME levou, para as escolas que fizeram adesão, 141,47% a mais de recursos financeiros do que o PDE Escola levava em cinco anos, evidenciando a tendência de ampliação crescente de recebimento dos recursos financeiros nas escolas que desenvolvem atividades do PME. Os dados da Tabela IX estão dispostos de modo a demonstrar o aspecto financeiro no conjunto-amostra deste trabalho no período de 2007 a 2012.

TABELA IX – Os recursos financeiros nas escolas do conjunto-amostra: acumulado no período de 2007 a 2012

FONTE R\$	PNE/SE JF	PDDE de 1995	PDE Escola	PME	% AUMENTO R\$ PDE
ESCOLA 1	124.320,50	38.047,74	33.000,00	107.114,46	86,31
ESCOLA 2	157.146,00	32.128,00	26.000,00	144.698,80	90,18
ESCOLA 3	238.861,50	44.898,70		29.023,10	10,22
ESCOLA 4	251.507,50	65.367,60			

Fonte: SE, FNDE.

A escola “4”, que não fez adesão aos programas do PDE, é, no conjunto-amostra, possuidora do maior número de alunos, a menor quantidade de espaços para a realização de atividades diversificadas, atende aos alunos matriculados nos primeiros anos do ensino fundamental e nos anos finais e aos alunos da Educação de Jovens e Adultos. Por isso, essa escola tem o maior número de professores. Ao contrário das outras, a escola “4”, possui a menor quantidade de projetos, atende a alunos de diversos bairros da cidade, apresentando a maior distância positiva das metas para o seu IDEB, nos dois segmentos do ensino fundamental, como se pode ver no Anexo I. Mesmo após o recebimento dos recursos dos programas do PDE pelas outras escolas do conjunto-amostra, a escola “4”, por contar com o maior número de alunos matriculados, acumulou a segunda maior quantidade de recursos financeiros entre as quatro escolas no período de 2007 a 2012.

A escola “3”, conta com o segundo maior número de alunos matriculados e o segundo maior número de professores do conjunto-amostra, não recebeu recursos do PDE até 2012.

Todavia, ao fazer a adesão ao Programa Mais Educação (PME) em 2012, acrescentou, em um ano, 10, 22 % do montante de recursos do PNE/SE e do PDDE acumulados no período de 2007 a 2012. O valor recebido do PME em um ano é menor do que a soma dos valores recebidos anualmente nessa escola, a partir do PNE/SE e do PDDE, o que ocorre em função do número elevado de alunos dessa instituição e de ser esse o critério para a destinação de recursos do PNE/SE e do PDDE para as escolas. Com isso, nota-se que as escolas com maior número de alunos já recebiam um volume maior de recursos para a sua manutenção e custeio. Como essa escola já desenvolvia projetos antes da adesão ao PME, entende-se que, com os recursos do PME, poderá melhorar a qualidade das atividades já realizadas.

A escola “2”, que atende a um número de alunos correspondente a 28,7% da quantidade de alunos da escola “4”, acumulou o maior volume de recursos no período, não só por funcionar em regime de tempo integral, mas também por ter aderido aos programas PDE Escola e PME. O volume de recursos recebidos por essa escola quase dobrou entre 2009 e 2010. Os programas PDE Escola e PME acrescentaram, nessa escola, em três anos, 90,18 % do montante de recursos que ela recebera no período de seis anos do PNE/SE e do PDDE. Esse percentual de 90,18% acrescentado, equivale, proporcionalmente, a um aumento de 180,36% nos seus recursos no período de três anos, após a adesão aos programas do PDE. Ainda que a escola “2” ofereça educação em tempo integral e o valor recebido por aluno nesse tipo de escola¹³⁸ pelo PNE/SE seja maior do que nas escolas de turno, os valores recebidos pelos programas do PDE são maiores. Desse aumento significativo de valores nessa escola em tempo integral decorreram muitas mudanças, pois houve a ampliação de possibilidades de aquisição e de escolha de recursos materiais para melhorar as atividades já realizadas. O valor atribuído pelos profissionais a essa possibilidade será analisado posteriormente, pode ser relacionado tanto à falta desses recursos no período anterior ao PDE quanto a aspectos da cultura dessa escola.

Como a escola “2”, a escola “1” também recebeu recursos do PDE Escola, em 2009 e 2010, e do PME, de 2010 a 2012. Essa adesão aos dois programas do PDE acrescentou, em três anos, 86,31 % ao montante de recursos recebidos em seis anos do PNE/SE e do PDDE. Esse percentual de 86,31% acrescentado equivale, proporcionalmente, a um aumento de

¹³⁸ Em acordo com o MEC, Resolução 08, de 25 de julho de 2012, entre os fatores de ponderação do FUNDEB, para as escolas que oferecem educação integral, os valores a serem destinados têm o peso de 30% a mais do que as escolas que oferecem o ensino fundamental nas escolas urbanas, no regime de turnos. O PNE/SE também considera, em sua metodologia, ponderação que leva valores maiores para essas escolas.

172,62% nos recursos dessa escola em um período de três anos. O valor recebido dos programas do PDE é maior do que os valores recebidos anteriormente, porque essa instituição educacional possui um baixo número de alunos, referência para o cálculo das transferências do PDDE e do PNE. O recebimento do aporte financeiro dos programas do PDE ocorreu em função da tendência ao aumento negativo da distância da meta estabelecida para o IDEB nas séries finais do ensino fundamental, segmento que tem se constituído como um grande desafio nessa instituição. Não obstante seja o seu atendimento, no turno, de um número menor de alunos se comparada às outras desse conjunto-amostra, conta com um número relativamente maior de professores. A maior oferta de atividades, no contraturno, demanda um volume de recursos maior para que seja adequada à criação de oportunidades para os alunos.

As duas escolas que atendem a um número menor de alunos, no conjunto-amostra, passaram a receber os recursos do PDE, enquanto as duas escolas com maior número de alunos não receberam esses recursos inicialmente. Pode-se ver que, ao atender a um número maior de alunos, as escolas recebem um montante maior de recursos financeiros, tanto do PDDE quanto do PNE/SE, que são usados pela instituição como um todo. Assim, houve redução não intencional das desigualdades financeiras nas instituições do conjunto-amostra.

Entende-se que a amplitude de oferta das atividades no contraturno nas escolas da rede municipal de Juiz de Fora, conforme já exposto anteriormente, seria favorecida qualitativamente se o PME abrangesse todas as escolas dessa rede. Contudo, considerando o critério realizado para a escolha das instituições que poderiam fazer a adesão ao PME e ao PDE Escola, entende-se ter sido ele acertado nesse conjunto- amostra.

A escola “2”, pelo fato de funcionar em regime de tempo integral e não contar com recursos suficientes para organização adequada a esse tipo de oferta do ensino optou pela adesão aos dois programas estudados. Essa escolha orientou-se no sentido de oferecer boas condições para a permanência dos alunos e professores e oportunidades novas, em oposição à intensificação das dificuldades tanto dos alunos quanto dos professores nesse contexto de educação em tempo integral (CARREIRA e PINTO, 2007; MENEZES, 2012; CAVALIERE, 2007, 2009; COELHO, 2009b, 2012, 2013).

Pelas exigências para o funcionamento da escola em regime de tempo integral e pelos objetivos do PME, conforme a legislação e conforme estudos em MOLL (2012), foi acertada a escolha da escola “1”, porque está localizada em uma comunidade com graves problemas

sociais, atendendo a alunos que não têm as mesmas oportunidades de acesso aos bens que contribuem com a acumulação do capital cultural como os alunos da escola “4”. Após aderir aos programas PDE Escola e PME passou a possuir mais condições para qualificar as atividades já oferecidas aos alunos. Teve, ainda, oportunidade de realizar um diagnóstico e planejamento que contribuísse com a melhoria da gestão escolar, podendo identificar os problemas dessa realidade escolar e propor ações para a melhoria do ensino, como se pode entender no relato de CPDE1,

(...) antes não tinha recurso para nada, projeto era na marra, por nossa conta, não tinha as coisas que temos hoje. Isso veio através desses planos de governo. Agora a gente tem esse respaldo, esses materiais e equipamentos, esse dinheiro (CPDE1).

Nessa mesma escola, D2PDE1, confirmando o que dissera CPDE1, relatou que “a verba da escola era muito pequena, mal dava para manter o dia a dia. (...) para comprar datashow e laptop tive que fazer um projeto do FAPEB¹³⁹, porque querer fazer coisas e não ter dinheiro é a pior coisa (...) antes também fazíamos festas”. Mostra que, no período anterior ao PDE, não havia recursos suficientes, o que induzia a gestão escolar a captá-los de fontes privadas, tema investigado por Adrião e Peroni (2007) que mostraram ser este um dos problemas que permanece, mesmo na vigência do PDDE. Isso confirma o que Weber (2008, p. 312) compreendeu como aspecto positivo do PDE: trazer para a escola a ideia de planejamento para a captação de recursos públicos.

Nas escolas “1” e “2”, que receberam recursos do PDE desde 2009, não foi observada a prática de captação de recursos privados no decorrer de 2012. Nas escolas “3” e “4”, que não recebem recursos do PDE, tais práticas foram observadas e citadas pelos gestores como fundamentais para a manutenção da instituição e para a compra de materiais pedagógicos.

Além da realização de festas¹⁴⁰ para arrecadar recursos financeiros, DPNE3 e DPNE4 relataram ter recebido de dois vereadores a destinação de recursos para as escolas “3” e “4”. Trata-se de Emendas formuladas pelos vereadores do município para a destinação de recursos desde a Lei das Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2013¹⁴¹, ocorrendo fato inverso

¹³⁹ Lei municipal nº 10.367 de 27 de dezembro de 2002. Cria a Ajuda de Custo para Valorização do Magistério Público Municipal, institui o Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica - FAPEB, e dá outras providências.

¹⁴⁰ Na escola “3” constam, em ata do Conselho Escolar, as atribuições da comunidade na realização de festa junina e da primavera, além da explicitação do objetivo da realização dessas festas: arrecadar recursos financeiros para a manutenção da escola. Na escola “4” a direção informou esse mesmo objetivo para a realização da festa junina, que é uma grande festa conhecida na região em que a escola está localizada, contando com a intensa participação de todos os professores da escola, dos alunos e dos moradores dessa região.

¹⁴¹ Disponível em <<http://www.camarajf.mg.gov.br/noticias.php?cod=5802>>

ao que Oliveira (2005) demonstrou sobre os Poderes Legislativo e Executivo na esfera da União. O Poder Legislativo em Juiz de Fora formulou e aprovou Emendas à Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2013, atuando na esfera de competência do Poder Executivo. Apesar de tais recursos contribuírem com a melhoria da infraestrutura das escolas, caracterizam a prática clientelista em comunidades específicas, uma vez que esses recursos não beneficiam todas as escolas, tornando particular o interesse para a escolha daquelas que o recebem.

Como relatado anteriormente, na escola “1”, antes do recebimento dos recursos do PDE Escola e PME, um professor elaborara um projeto para receber apoio do FAPEB para realizar as atividades pretendidas na escola. Em Juiz de Fora, o FAPEB não foi concebido com a finalidade de levar recursos materiais para as escolas. Ainda que o projeto citado tenha sido formulado e realizado por um profissional que mostrou os seus excelentes resultados à sociedade, realizando ampla prestação de contas do recurso recebido¹⁴², a captação de recursos fora a motivação inicial para a proposição desse projeto de pesquisa. Nessa mesma escola havia festas, também para captação de recursos, no período anterior à implementação do PDE Escola e do Programa Mais Educação, mostrando que, da iniciativa particular, dependia a aquisição de recursos necessários à ações pretendidas na escola.

Na escola “2”, a professora PPDE2 considerou que, após o PDE Escola e PME, “houve mudanças materiais para trabalhar no cotidiano. Isso contribui para obter melhores resultados. Hoje, se o professor precisa de um material, a direção compra. Isso faz diferença no ensino, a gente precisa ter recursos adequados para melhorar a educação.” A coordenação pedagógica dessa escola CPDE2 considerou “a política foi absolutamente adequada (...) para que a escola possa melhorar, eu percebo que melhorou”. Nota-se o valor que os recursos materiais têm na prática docente, inscrita em comunidades em que os alunos não têm acesso a esses recursos, senão por meio da escola. Na escola “2”, observamos o uso dos recursos materiais por parte de todos os alunos, além da elaboração de atividades criativas a partir de todos os recursos adquiridos.

A importância desses recursos para a escola “2”, junto de uma nova percepção sobre a necessidade de mais organização na instituição, levou a gestão escolar, junto da coordenação,

¹⁴² A Lei municipal nº 10.367 de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o FAPEB, obriga os professores a prestarem contas ao município de Juiz de Fora, dos recursos recebidos desse fundo. Os resultados desse projeto foram apresentados à comunidade de Juiz de Fora, pelos alunos dessa escola, no Centro Cultural Bernardo Mascarenhas. Foi possível observar que os recursos midiáticos adquiridos, através desse projeto do FAPEB, ainda servem à comunidade escolar.

a expor que planejam catalogar os materiais. Evidenciam uma dimensão de aprofundamento da responsabilização pelo patrimônio público. A extrema ausência de recursos para trabalhar no cotidiano escolar levava à criação, nessa escola “2”, de materiais que eram descartáveis. Atualmente, os novos recursos materiais recebidos por meio do PDE Escola e do PME são muito valorizados, sendo percebidos como patrimônio da escola de tal modo seus os profissionais compreendem a necessidade de catalogação e armazenamento como medida essencial de conservação e utilização deles por todos e por mais tempo.

Foi possível analisar, na escola “2”, o livro construído para registrar as memórias da implementação do PDE Escola. Nele foi organizado todo o material produzido para a implementação da política, desde as atas das reuniões pedagógicas e as reuniões do grupo de trabalho do PDE Escola até as notas fiscais decorrentes das compras do que fora planejado pelo coletivo escolar. Não havia anteriormente a preocupação com esses registros dos aspectos financeiros nessa escola. A preocupação com o patrimônio adquirido surgiu a partir do momento em que começaram a perceber a importância de tais registros. Apesar do fato de a escola “2” ter mostrado o aprendizado autônomo sobre a necessidade do zelo pelo bem público em um contexto de implementação de uma política, esse comportamento não é possível de ser generalizado.

Ao contrário dessa experiência positiva sobre essa dimensão patrimonial, foi possível perceber que a escola “1” não recebera do FNDE o equipamento para a produção de vídeo, computado no total dos recursos programados, em 2010, no FNDE, para essa escola. Tal fato, em 2012, ainda não havia sido comunicado nem ao poder público municipal, tampouco ao FNDE. A partir disso, compreende-se que a gestão dos sistemas municipais e estaduais deve criar novos processos de trabalho para apoiar as escolas, após a adesão aos programas do PDE. Isso mostra, em pequena escala, o efeito negativo desestruturador, ou fragilizador, dos sistemas de ensino dos entes federativos subnacionais, por meio da implementação de políticas da União diretamente nas escolas que constituem esses sistemas locais.

Essa dimensão patrimonial do financiamento da educação, no contexto do PDE Escola e do PME, desafia o estabelecimento de uma relação entre os recursos públicos, o patrimônio público e a responsabilização no sentido de prestar contas e no sentido de zelo pela manutenção do bem público. O desafio aumenta quando pensamos a relação direta estabelecida entre o FNDE e as escolas públicas, dificultando o controle patrimonial por parte da gestão das redes de ensino municipal e estadual.

As esferas superiores de governo orientam ações, no âmbito dos sistemas de ensino, para a patrimonialização dos bens adquiridos com os recursos do PDE Escola e do PME. Todas as ações a esse respeito são orientadas nas regulamentações para o funcionamento das Unidades Executoras (Uex). Entretanto, essas unidades pertencem ao espaço de autonomia das escolas públicas, sendo, também por essa forma, atreladas ao órgão que as financia, ou seja, o FNDE/MEC, ao qual as escolas dos entes subnacionais prestam contas. Por tudo isso, torna-se premente o aprendizado, no âmbito das redes de ensino públicas dos entes federativos subnacionais, sobre a gestão patrimonial nos sistemas de ensino desses entes, após a adesão aos programas do PDE.

Foi possível verificar que a adesão ao PME pode vir a ser realizada, progressivamente, por todas as escolas públicas¹⁴³ de Juiz de Fora. É o que apontou o texto que, disponibilizado no SIMEC, com acesso público irrestrito às informações gerais, deveria ser de interesse permanente dos profissionais da educação:

“Mais Educação: **Cadastro de Novas Escolas – Diretores ATENÇÃO** As escolas interessadas em aderir ao Programa Mais Educação para o ano de 2013 deverão, por meio de seu Diretor (a), solicitar o cadastro no <<http://simec.mec.gov.br/>> no campo ACESSO O SISTEMA – Solicitar Cadastro. O diretor (a) deve selecionar o Módulo ESCOLA, inserir o CPF e continuar. Em seguida, o sistema solicitará os dados pessoais e um perfil, selecionar CADASTRADOR MAIS EDUCAÇÃO. > Enviar solicitação. Após solicitado o cadastro do(a) Diretor(a) um técnico da Secretaria de Educação deverá acessar a página principal do SIMEC, pois será ele (a) responsável por liberar a senha dos diretores.” (MEC, SIMEC, 2013)

Entre outros aspectos, nesse texto nota-se que o MEC passou a estabelecer uma relação direta com os diretores das escolas públicas através do SIMEC, o que foi percebido também por meio da evolução das ferramentas informacionais derivadas do PDE Escola e vinculadas ao SIMEC. No que se refere às escolas municipais de Juiz de Fora e ao PME, até 2012 os técnicos da Secretaria de Educação acompanhavam essa adesão das escolas, inclusive analisavam, junto dos gestores, as possibilidades de escolha das atividades considerando a infraestrutura das mesmas, a disponibilidade de professores para a realização dessas atividades e a capacidade de atendimento dos alunos no contraturno escolar.

Tal ação na SE, ainda que insuficiente, como vimos neste trabalho, pode ter contribuído para muitos ajustes positivos no processo de implementação do PME, colaborando para minimizar os desajustes entre a disponibilidade de materiais, espaço, tempo,

¹⁴³ Consulta ao site do MEC realizada em 04/03/2013. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/>>

profissionais para conduzir as atividades e as escolhas da gestão escolar. A mensagem pública do MEC indica que as Secretarias de Educação gerenciarão apenas a liberação da senha dos diretores no processo de adesão ao PME. Esse fato mostra que a gestão da rede de ensino atuou para além do que pretendia o MEC, em um contexto de súbita e imprevista necessidade, por isso, que exigia solução urgente. Dessa atuação resultou o aprofundamento das relações entre as escolas e a gestão da rede de ensino, realizada sob pena de haver um processo de desgoverno maior.

Tudo isso expõe efeitos do aprofundamento das ações centralizadoras da União, atualmente, pela via de adesão aos programas do PDE em detrimento do pacto federativo, na mesma perspectiva analisada por Cruz (2009). Com isso, há exigência de ampliação do espaço para a reflexão e criação de práticas fundadas na ideia de autonomia da escola no sentido de “autogoverno”, contexto em que os sujeitos constroem as regras que os orientam. Todavia, não são independentes, visto que as ações acontecem “num contexto de interdependência e num sistema de relações” (BARROSO, 1996, p. 17). Tanto entre as esferas de governo quanto no governo dos sistemas de ensino e das escolas há níveis de autonomia, relações de interdependência e estabelecimento de competências, fundamentos importantes para o federalismo e para a manutenção dos sistemas educacionais. Dos efeitos da centralização, percebidos em pequena escala neste estudo, emerge a necessidade de que as ações formativas para a implementação das políticas nas escolas sejam capazes de contribuir para que os atores educacionais interpretem e reinterpretem as regulamentações.

Apesar de considerar tais efeitos fragilizadores da organização sistêmica do ensino no plano local, torna-se necessário expor a percepção, através de consultas aos sites do MEC e do FNDE¹⁴⁴, das possibilidades de liberação de recursos com o objetivo de que as escolas tenham uma infraestrutura adequada a uma educação em tempo integral. Ainda que essa liberação de recursos já se tenha iniciado¹⁴⁵ em Juiz de Fora, ocorreu proporcionalmente um pequeno número de ações, incompatíveis com o grande número de escolas que foram induzidas a oferecer a ampliação do tempo dos alunos, portanto, demandando a infraestrutura adequada porque não a possuem.

¹⁴⁴ Consulta disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>> Acesso em: 15/02/2013

¹⁴⁵ Dados disponibilizados no Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas: Municípios fortes, Brasil sustentável. MEC/FNDE, Brasília, 28 a 30 de janeiro de 2013 Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/prefeitos/prefeitos.php?muncod=3136702>> Acesso em: 15/02/2013.

O montante recebido por cada escola através do PDDE, do PDE Escola e do Mais Educação é classificado, desde a origem no FNDE, nas categorias econômicas de despesas de custeio e capital¹⁴⁶, devendo a prestação de contas das escolas mostrar que tais recursos foram usados conforme essas categorias. Os gestores das escolas, que antes do PDE Escola e do PME trabalhavam com um montante de recursos que não excedia as despesas de manutenção e custeio da escola, não tinham problemas em realizá-las, já que eram destinadas para fazer face ao que já era necessário. Após a adesão ao PDE Escola e PME, passaram a ter que classificar despesas diversas daquelas que realizavam anteriormente. Em decorrência, houve a necessidade de um conhecimento novo, no mínimo sobre a natureza das despesas para as aquisições planejadas para a escola, com os novos recursos, o que constituiu um desafio, já que nem sempre seria possível realizar o que a escola julgava ser necessário. A Secretaria de Educação ofereceu apoio técnico para os gestores, do que decorreram novas aprendizagens, inclusive coletivas, como exposto anteriormente.

É mais difícil gastar os recursos do PME do que os recursos do PDE Escola, porque o PME destina receitas de custeio e de capital e as despesas têm que ser realizadas nessas categorias. O gestor possui autonomia para escolher, mas tem que realizar as despesas em acordo com a legislação. D2PDE1(ENTREVISTA, 2012) mostrou entender ser mais fácil o controle financeiro no PDE Escola “porque (...) eu tinha só que executar.” As escolhas e o planejamento antes da implementação da política são a diferença nesse aspecto.

Tendo feito adesão aos programas do PDE e enfrentando problemas para a adequação das atividades aos espaços escolares em função do PME, DPDE2 (ENTREVISTA, 2012) comentou suas estratégias para adequar os recursos de custeio e de capital às necessidades da escola. Sobre o PME esclareceu:

troco os projetos a cada ano para investir nos projetos, só com o PNE a gente não teria a qualidade de coisas que temos. Acho que tem que prestar contas, tem que ser investido dentro do que foi proposto, alguns recursos podia ter mais autonomia, igual os recursos do monitor, podia ter uma autonomia maior para remanejar, fizemos os armários que são úteis demais, mas a gente tem um sonho imenso de fazer uma arena lá atrás, com o dinheiro do monitor poderia usar para isso, poderia

¹⁴⁶ A realização da despesa de capital objetiva formar ou adquirir um bem de capital. Está relacionada à capacidade produtiva do governo e à consolidação do patrimônio público. A realização da despesa corrente objetiva a manutenção de serviços anteriormente criados, incluindo as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Está relacionada à manutenção das condições de funcionamento e prestação de serviços pelo poder público (Artigo 12 da Lei nº 4.320, de 1964, com a interpretação do objetivo da realização das despesas de custeio e de capital).

ter uma justificativa que nos ajudasse a fazer esse espaço, mas não é possível fazer isso (ENTREVISTA, DPDE2,2012).

Essa busca de estratégia para fazer o que a escola precisa, reafirma o entendimento dos recursos financeiros como garantia para o direito educacional promulgado e, nesse caso, como garantia para o direito à qualidade na educação. “Na relação entre a educação e a qualidade, é inútil a dicotomia entre a qualidade e a quantidade, vez que ambas fazem parte da realidade, sendo, por isso, faces distintas de um todo” (DEMO, 1994, p. 9). Nessa distinção, a “quantidade aponta para o horizonte da extensão” e “qualidade aponta para a dimensão da intensidade¹⁴⁷”, do que decorre ser a quantidade a base e condição para a qualidade (IDEM, p.11).

O teor de oportunidades criadas no processo educacional está relacionado à qualidade da educação (IDEM, p.12). Entre aquilo que DPDE2 gostaria de fazer para oferecer mais oportunidades aos alunos que permanecem em turno integral na instituição e o que pode ser realizado, conforme as regras estabelecidas para a realização das despesas após adesão aos programas do PDE, a gestão escolar opta pela legalidade e, por pensar alternativas para o que a escola precisa, vai construindo um conhecimento novo. É nesse contexto que os profissionais da educação criticaram a falta de autonomia para a realização das despesas com aporte nos recursos recebidos pelos programas do PDE.

O processo decisório pode ser potencializador ou limitador das oportunidades, o que torna fundamental a participação da comunidade escolar. Como relatou D2PDE1 (ENTREVISTA, 2012), após a escolha e o planejamento coletivo, é “muito tranquilo” para o gestor executar as ações na escola. Contudo, se esta foi uma exigência para a elaboração do PDE Escola, no PME a escolha das atividades tem sido feita, invariavelmente, na última hora pelos gestores das escolas com o apoio dos profissionais da Secretaria de Educação.

A análise das atas dos Conselhos Escolares mostrou, nas escolas onde houve a implementação dos programas do PDE, a participação dos representantes do segmento dos professores no que se refere às ações que deveriam ser feitas com os recursos recebidos. Já a participação do segmento que representa a comunidade escolar mais ampla – pais de alunos – restringiu-se à aprovação da prestação de contas da escola. Foi possível observar D1PDE1 convocando o representante do segmento dos pais para assinar a prestação de contas da escola “1”.

¹⁴⁷ Está relacionada à profundidade, perfeição, participação e criação (DEMO, 1994, p. 11).

A escola “3” fez a adesão ao Programa Mais Educação em 2012, mas faria a execução das despesas com aporte nos recursos recebidos somente em 2013. DPDE3 (ENTREVISTA, 2012) e DPDE4 (ENTREVISTA, 2012), que atuam na direção escolar das escolas “3” e “4”, manifestaram o descontentamento com o fato de não receberem os recursos financeiros dos programas do PDE. DPNE3 (ENTREVISTA, 2012), que assumiu a gestão no início de 2012, conheceu a política na primeira reunião de diretores a partir do diálogo com os pares.

Você tem problemas, procura a SE, tem LA, tem LI, tem projeto de dança, de artes. Então eu fui à SE e perguntei: por que não tenho o Mais Educação, se tenho tantos problemas e poderia ter essa verba para me ajudar? Fui informada de que era pelo índice do IDEB. Eu perguntei, o que tenho que fazer? Tenho que piorar o índice da escola? Por que no índice intermediário eu não posso receber essa ajuda? Na verdade a escola já estava abaixo da média e já podia estar no Mais Educação. Então a XXXX me mostrou os gráficos, me falou do Mais Educação, aí eu vim embora. Em março, ou abril, XXXX me chamou lá, telefonou, mandou email. Aí eu cheguei lá, ela me falou: eu vou te incluir no Mais Educação. Eu vou colocar os projetos que você já tem lá: xadrez, dança, música (FUNALFA), os LA e artes. Ela mesma escolheu como seria o Mais Educação, eu fiz tudo o que ela pediu, a senha e o cadastro. Achei ótimo porque eu vi uma nova perspectiva (ENTREVISTA, DPNE3, 2012).

Essa adesão foi aprovada porque, como já explicitado anteriormente, a tendência do PME é abranger todas as escolas. Todavia, nessa escola ela efetivamente ocorreu porque os representantes da sua gestão procurou se informar e solicitou a adesão. A execução do PME foi programada para 2013, assim como a realização das despesas com aporte nos recursos a serem recebidos pela instituição.

Até 2012, nas escolas “3” e “4”, onde os recursos financeiros são usados apenas para a manutenção, foi criada uma rotina para a realização das despesas e a programação do que será realizado, também na perspectiva de manutenção da escola, no caso de haver uma sobra de recursos do PNE e PDDE. Assim, não há muitas escolhas sobre o que será feito com os recursos financeiros destinados diretamente a essas escolas que não fizeram adesão aos programas do PDE, o que também tem implicações na análise da participação no Conselho Escolar, no que se refere ao aspecto financeiro. Para além de não ter conhecimentos específicos sobre as políticas, se não há sobre o que deliberar, essa participação ocorre somente na aprovação da prestação de contas da escola e na aprovação e definição de apoio na organização das festas que são realizadas para captação de recursos externos.

4.3.6 – O PDE Escola, o Programa Mais Educação e as culturas das escolas

viver entre pares e lidar somente com eles, pressupunha a existência de desiguais (...) nenhuma atividade pode tornar-se excelente se o mundo não proporciona espaço para o seu exercício. Nem a educação, nem a engenhosidade, nem o talento podem substituir os elementos constitutivos da esfera pública, que fazem dela o local adequado para a excelência humana (ARENDR, 2004, 31-59).

Jerome Kohn, em sua apresentação do livro *A promessa da política*, escrito por Hanna Arendt, retoma os conceitos construídos por Arendt no livro *A condição humana* para mostrar que, entre as experiências políticas, a mais importante é a “ação”. Ainda que sem pretender alcançar a essência da “ação”, conforme definida por Arendt (2004), inferimos sobre a ação, nesta pequena introdução a esta seção, para dizer do próprio objeto do presente estudo que, nesse contexto, atrela-se ao sentido de que propor mudanças relaciona-se também a correções no rumo da ação política que, neste caso, corresponde à melhoria no mundo compartilhado por todos¹⁴⁸. O PDE Escola e o PME têm como cerne a proposição de mudanças na cultura da escola, por meio da ação política na gestão escolar e de alterações no currículo escolar, o que pode produzir efeitos diversos desde a proposição desses programas por parte do poder público. Sobre esse processo, muitos aspectos foram estudados desde as seções anteriores e, como vimos, o teor desses efeitos depende, também, das culturas das escolas e da gestão da rede de ensino no município.

Após uma vida dedicada aos estudos sobre a filosofia política, Arendt classificou a ação “como um termo “batido” porque é “frequentemente usado para obscurecer justamente o que ela tem intenção de revelar” (ARENDR, 2010, p. 8). O significado de “ação” é, para Arendt (2004; 2010), “vir a público em palavras e atos na companhia de seus pares, iniciar algo novo cujo resultado não pode ser conhecido de antemão, fundar uma esfera pública (res publica ou república), comprometer-se com e perdoar os outros (...)”, justamente o contraditório do que, em geral, está subjacente aos processos públicos atualmente. Nas escolas, na gestão da rede de ensino, nos Conselhos, ou seja, nas instituições educacionais, tal significado fortalece nossa consideração sobre a importância da construção coletiva das propostas políticas e pedagógicas.

¹⁴⁸ Mundo como experiência humana no contexto da educação escolar.

Consciente da exigência e dos limites atuais do conceito *strictu sensu* de “ação”, reconhecemos que desse conceito permanecem a noção e a exigência de responsabilização, compreendida como a capacidade de dar respostas institucionais, ou seja, a capacidade dos indivíduos responderem por seus atos quando no exercício de função pública e, portanto, de se comprometerem com os projetos institucionais.

Esclarecemos considerar extremamente importantes as ações para a Valorização do Magistério e que as considerações seguintes não se inscrevem nesse campo de análise, mas ao “modo” como as profissionais que atuam no ensino permanecem nas escolas. Pensar a esfera pública, a república, implica considerar, também, a sua formação por indivíduos que, desde o cotidiano escolar, tecem a direção e o teor das oportunidades dos alunos. Comprometer-se com o outro, portanto, diz respeito ao envolvimento na construção das propostas junto dos pares e para o “mundo compartilhado por todos”. Não menos importante, perdoar o outro diz respeito à elevação da razão de estar na escola para além da vida privada, o que permite aumentar a colaboração com o outro para construir o que tem como dever em comum: alternativas para ampliar as oportunidades dos alunos. Nesse contexto, é possível uma direção ética para a ação na escola, podendo haver a participação coletiva, propositiva e ativa.

As mudanças preconizadas por meio do PDE Escola e PME produzem efeitos nas escolas em acordo com o teor, a intensidade e a direção dessa participação, elemento fundamental porque mostra aspectos importantes das culturas das escolas, levando a perscrutar a “adesão formal e de fato” às políticas externas e a forma de gestão democrática. Importa, nessa apreensão da dimensão cultural em política (BURKE, 2008, p. 131; CUCHE, 2002, p. 207), buscar indícios dos efeitos da “adesão de fato” ao PDE Escola e ao PME, uma vez que percebemos ser difícil explicitar, inequivocamente, tais efeitos. Em princípio, não podemos diferenciá-los dos efeitos produzidos por outras ações no cotidiano escolar. Tal percepção ancora-se também no fato de que “nenhuma dessas ações pode ser levada a cabo no isolamento, mas somente pelos indivíduos em sua pluralidade” (ARENDT, 2010, p. 8), ou seja, os efeitos da educação escolar, além de serem produzidos sob um amálgama de ações e relações, são induzidos por percepções e concepções diversas.

A análise das entrevistas concedidas pelos profissionais das escolas reafirma a noção de ação como um termo “batido”. Na direção das escolas há concentração das atribuições deliberativas, ratificadas formalmente pelos partícipes. Nas escolas que não fizeram adesão aos dois programas do PDE, o fato de que a realização das despesas prescinde de decisões por

não exceder ao orçamento mensal dessas instituições pode atenuar a falta de envolvimento nesses processos. Contudo, a participação não se limita a esse aspecto – é fundamental na construção coletiva da proposta educacional das escolas – o que não ocorre nas escolas “3” e “4”, tanto pela desatualização dos PPP dessas duas escolas como pelo baixo teor da participação ativa e propositiva nas reuniões pedagógicas e do Conselho Escolar (DPNE3, VDPNE3, CPNE3, DPNE4, C1PNE4, C2PNE4, ENTREVISTA, 2012; ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS ESCOLA “3”; ATAS DO CONSELHO ESCOLAR ESCOLA “3” e PPP DAS ESCOLAS “3” e “4”).

As ações realizadas no isolamento não contêm a pluralidade das percepções, por isso, são pouco representativas dos interesses comuns, podendo caracterizar também a centralização das decisões tanto pedagógicas quanto administrativas e financeiras no campo da gestão escolar. O fato de não haver uma participação substantiva nas escolas “3” e “4” reverbera naquilo que podemos “ver” nos PPP dessas escolas: eles não fazem diferença para que a ação educacional seja realizada. Por não haver essa dinâmica de construção e reconstrução coletiva da proposta educacional, pode-se considerar que também o cotidiano dessas escolas seja conduzido por uma organização burocrática dos espaços, tempos, relações etc. Essa suposição é reforçada pelo fato de haver, nelas, o cronograma das atividades construído pela coordenação pedagógica, visto que não há um espaço deliberativo “em comum” (DPNE3, VDPNE3, CPNE3, DPNE4, C1PNE4, C2PNE4, ENTREVISTA, 2012; ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS ESCOLA “3”; ATAS DO CONSELHO ESCOLAR ESCOLA “3” e PPP ESCOLAS “3” e “4”; SISTEMATIZAÇÃO DAS OBSERVAÇÕES NAS ESCOLAS “3” e “4”).

Apesar de ter atualizado em 2008 o seu PPP e implementado o PDE Escola e o PME, na escola “1” as relações cotidianas assemelham-se às existentes nas escolas “3” e “4”. Contudo, nela a participação nos processos deliberativos é mais significativa do que nas outras duas escolas, o que atribuímos à exigência de prestar contas às ações propostas no PDE Escola e no PME. De forma diferenciada das outras instituições, na escola “2” a participação no cotidiano é intensa. Em determinados momentos que é possível ver, no curso da ação, o nascimento de uma nova proposta, encaminhada para aprovação posterior nas reuniões pedagógicas. Nessa escola, há queixa sobre o desenvolvimento de atividades de outros setores para a composição do PME pelo fato de os profissionais desses outros setores não participarem das reuniões pedagógicas e não buscarem orientar-se pela proposta educacional

nela construída, o que faz com que as atividades desenvolvidas por esses profissionais sejam desarticuladas de todo o planejamento para o ensino. Tendo formulado e reformulado o seu PPP após a adesão ao PDE Escola, essa escola “2” mostra a existência de uma proposta educacional, que sustenta os processos deliberativos internos e as ações. Portanto há uma participação intensa e substantiva nessa escola. (D1PDE1, D2PDE1, CPDE1, PPDE1, DPDE2, CPDE2, PPDE2, ENTREVISTA, 2012; ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS ESCOLA “1”; ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS ESCOLA “2”; ATAS DO CONSELHO ESCOLAR ESCOLAS “1” e “2” e PPP ESCOLAS “1” e “2”; SISTEMATIZAÇÃO DAS OBSERVAÇÕES NAS ESCOLAS “1” e “2”).

Esses fatos levam à compreensão de que, como políticas públicas, mesmo não tendo sido formulados na perspectiva arendtiana de “ação”, o PDE Escola e o PME podem induzir à construção, ainda que não de uma “esfera pública”, mas de espaços públicos e de práticas democráticas, a partir do que Sennett (2012) chamou de “cooperação intensa”, nos quais a qualidade mais importante é a exigência da “habilidade (...) dialógica” (SENNETT, 2012, p.17), aspecto fundamental em uma gestão democrática. Há evidências de que na Escola “1”, ainda que frágil, a participação existente relaciona-se à responsabilização pela “adesão formal” ao PDE Escola e ao PME. Além disso, mesmo em baixo teor ativo e propositivo, a participação nessa escola “1” foi estimulada após a “adesão formal” aos dois programas.

A esse respeito, considerando o teor do conceito arendtiano de ação para os nossos dias, percebemos que, atualmente, ela ocorre em um *ambiente de instabilidade econômica, que leva à insegurança dos indivíduos*. Por isso, há uma “brutal” ênfase (SENNETT, 2012, p. 334-336) no que pode ser traduzido pela expressão comum *salve-se quem puder* (livre apropriação da expressão do autor), fato possível de “distorcer a nossa capacidade de viver juntos, mas não elimina nem pode eliminar essa capacidade” (IDEM). Tal consideração é importante em um contexto no qual os profissionais da educação atuam em diversas escolas, para compor as expectativas financeiras individuais, o que limita a participação na construção coletiva da proposta educacional nas escolas onde atuam.

Contudo, também inscritos nesse contexto, os profissionais da escola “2” construíram um espaço de resistência para a construção de estratégias que tornassem possível o aprofundamento da participação dos profissionais da educação na construção das propostas dessa escola. A partir disso, houve a eleição de melhoria dos processos de gestão escolar como objetivo principal do PDE Escola, o que coincide com as necessidades nas ações no

cotidiano dessa escola, orientado pela perspectiva da educação integral em tempo integral. O PME também correspondeu às concepções da escola “2”. Mesmo antes desses dois programas, a escola “2” buscava, coletivamente, caminhos para a melhoria organizacional.

Tal cultura participativa no cotidiano dessa escola pode ter contribuído para percebermos indícios da “adesão de fato” ao PDE Escola e ao PME sem, contudo, haver mudanças na cultura dessa escola. As ações na escola “2” mostram a capacidade “de cooperar mais profundamente do que imagina a atual ordem social” (IDEM, p. 336). Guardadas as devidas proporções entre os conceitos arendtianos e os desafios no mundo atual, ainda é possível construir, juntos, ações que tenham como horizonte utópico o significado de “esfera pública” (ARENDR, 2004), tocando diretamente a dimensão cultural em política (BURKE, 2008, p. 131; CUCHE, 2002, p. 207). A participação, na escola, como vimos, faz diferença positiva para a melhoria dos processos educacionais quando é realizada de forma direta e não apenas representativa (BOBBIO, 2000, p.372-380; COMPARATO, 1987, p.21-28). Em contrapartida, foi possível perceber que a participação “burocrática” não faz essa diferença positiva.

Como sujeitos¹⁴⁹ políticos inscritos no mundo atual, enfrentamos desafios oriundos de práticas de formulação de políticas que se orientaram pelo sentido “batido” da ação. No entanto, ainda é possível pretender que uma ação seja relacionada à formação de uma hegemonia, entendida como a capacidade que um grupo tem de dirigir eticamente e estabelecer um novo campo de liderança (NOGUEIRA 2003, p.3). Tal prática está relacionada ao governo, nos diversos níveis da federação e nas instituições, como analisamos desde o Capítulo I, e percebemos nas ações desenvolvidas nas escolas neste capítulo.

Em referência às políticas educacionais e às proposições para a melhoria da qualidade¹⁵⁰, para além da expansão dos sistemas de ensino e dos anos de escolarização, a ampliação do tempo escolar verticaliza o que Bourdieu (1998) considerou como a *exclusão pelo interior* das escolas, evidenciada no fracasso escolar e culpabilização dos alunos por ele. O aumento do tempo de permanência diário nas escolas também tem sido considerado, segundo Cavaliere (2007, 1021), como “uma aposta na diminuição das diferenças entre os sistemas de prestígio e os sistemas desprestigiados, entre os alunos com forte capital cultural e

¹⁴⁹ Na disposição da palavra sujeito nesta frase, sujeito significa aquele que propõe, ou que realiza, ou ainda, que pratica a ação.

¹⁵⁰ Conforme exposto no Capítulo I, aqui, referimo-nos ao modo como a sociedade brasileira percebeu a qualidade do ensino em diferentes épocas.

os oriundos de famílias com baixo capital cultural”, o que, de acordo com Cavaliere (IDEM), o prolongamento dos anos de escolarização não conseguiu resolver. Tal diferença constitui uma nova abordagem para a relação entre a ampliação do tempo e a qualidade, cuja potencialidade incide na transformação do “tempo de vivência escolar, na mudança, portanto, no papel da escola” (IDEM).

Pensar esse “tempo de vivência escolar” implica reconhecer que há nas escolas um amálgama das relações criador de uma cultura que, por meio de todos os processos na escola, influencia a implementação das políticas dentro do espaço escolar. Por isso, possivelmente, a adesão, ainda que “formal”, às políticas como o PDE Escola e o PME pode significar essa “aposta na diminuição das diferenças entre os sistemas de prestígio e os sistemas desprestigiados” (IDEM). Por meio do PME, há proposição da alteração do currículo das escolas, a partir da introdução dos princípios da educação integral e do apoio à realização de atividades socioeducativas (definidas no terceiro capítulo) no contraturno escolar. Já o PDE Escola preconiza a melhoria dos processos de gestão escolar. Ambos demandam a mudança na cultura escolar, o PME porque toca diretamente currículo da escola, e o PDE Escola porque propõe apoiar as aprendizagens sobre a gestão, entre as quais se inscreve a criação de sistemas para a “adesão de fato” a partir da proposta educacional da escola, o que implica o conhecimento de todos os processos que levarão à construção e à reconstrução de uma proposta educacional para a educação na escola.

Ao mencionar a existência de um currículo da escola, não negamos haver nele a influência exercida pela cultura da escola. Não obstante as escolas tenham uma proposta educacional bem delineada e, a partir dela, a definição do seu currículo e a organização dos conteúdos e dos métodos de ensino, os indivíduos constroem as suas práticas a partir dos seus saberes e, nessa dinâmica, a cultura da escola influencia a cultura escolar.

Por esse motivo, as políticas educacionais podem influenciar a cultura escolar ao induzirem mudanças nas culturas das escolas. Tais mudanças podem ocorrer no desenvolvimento das ações do PDE Escola e do PME. Se tais programas não estabelecem regras para homogeneizar as ações nas escolas dos sistemas de ensino dos entes federativos subnacionais e se essas escolas podem escolher as ações que realizarão por meio deles e adaptá-las às realidades das comunidades educacionais, podemos dizer que não se trata de uma mudança que objetiva dar uma nova forma às escolas, ou seja, não se trata de uma reforma.

Trata-se da indução de uma mudança gradual, realizada, principalmente, para atender ao preceito estatuído na CRFB de 1988, no artigo 206, referente à garantia do padrão de qualidade no ensino e às seguintes regulamentações da LDBEN de 1996: no artigo 34 essa LDBEN determina que a jornada escolar no ensino fundamental inclua, pelo menos, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola; o parágrafo 2º desse artigo 34 determina que o ensino fundamental seja ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino; o artigo 87, no seu inciso IV, parágrafo 5º, ordena que sejam conjugados todos os esforços para essa progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

Contudo, o PDE Escola e o PME ao serem propostos como política de governo tiveram as suas influências percebidas somente a partir das diretrizes do governo, mesmo que o Estado tivesse, obrigatoriamente, que avançar no sentido da ampliação da jornada escolar dos alunos no ensino fundamental até alcançar o regime de escolas em tempo integral. Nesse patamar instituído é que entendemos que a ação do Estado também deva ser inquirida mediante a proposição desses dois programas do PDE.

Nessa perspectiva, pode-se compreender que o Estado, não podendo cumprir a universalização das ações implícitas a tais dispositivos legais, incluiu o PDE Escola no PDE e arquitetou o PME, ambos para cumprir o seu dever de forma gradual, conforme também faculta a legislação. Pretendemos destacar que buscamos, ao longo deste trabalho, apreender a mudança a partir da compreensão de que ela deve realizar-se na perspectiva de garantia do direito ao padrão de qualidade do ensino. Nesse processo, pudemos compreender que a educação em tempo integral foi uma concepção escolhida para essa qualidade do ensino no PME. Isso posto, pode-se ver, por meio do PME, uma nova tendência emergindo no contexto das alternativas e dos desafios para a garantia do padrão de qualidade do ensino.

Assim, como os estudiosos desse tema (CAVALIERE, COELHO, MATTOS, MENEZES), entendemos que somente se a essa ampliação do tempo acompanhar uma concepção de educação integral e de ações para que ela seja desenvolvida é que, de fato, há possibilidade de se caminhar na perspectiva da garantia do padrão de qualidade. Como o PME propõe a educação integral como um dos seus princípios basilares, pode-se considerar que tem essa potencialidade, desde que a “adesão formal” não fique à deriva das “adesões de fato”. Nesse limite, a cultura escolar também é influenciada pela cultura da escola e, para que

tais influências sejam positivas, é necessário que os processos de mudança sejam demandados no campo da cultura política das escolas, fato evidenciado pelos processos desenvolvidos na escola “2”.

Neste estudo, vimos que há, na escola “2”, um projeto educacional definido, concepções de educação integral presentes em suas práticas cotidianas e, ainda, a participação propositiva dos profissionais da educação nos processos de reformulação da política da escola e nos outros processos de deliberação. Dessa cultura política houve a influência positiva na implementação do PME, cujas ações foram adequadas ao projeto da escola e contribuíram para obter as melhorias demandadas pela escola anteriormente (DPDE2, CPDE2, PPDE2, ENTREVISTA, 2012; LIVRO DE REGISTRO DE MEMÓRIAS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE ESCOLA, ESCOLA 2; PDE ESCOLA, INSTRUMENTO I, ESCOLA 2; ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS, ESCOLA 2; ATAS DO CONSELHO ESCOLAR, ESCOLA 2).

Nessa mesma via, percebemos que essa cultura política nasceu do comprometimento com o projeto educacional dessa escola. Em decorrência, pelo reconhecimento de que precisava melhorar a sua gestão, no processo de adesão ao PDE Escola, a escola “2” escolheu ações que contribuíssem, por meio dessa política, para fortalecer a sua gestão, aspecto que a comunidade escolar compreendeu ser a sua fragilidade (IDEM).

Na concepção do PDE, melhorar a qualidade do ensino significa fazer com que os alunos aprendam mais e no tempo regular, o que equivale ao ano letivo. Apesar de supor uma tendência positiva para o IDEB, na escola “2” não houve a realização da Prova Brasil no período que resultaria no IDEB de 2011, porque o número de alunos nas turmas era inferior ao mínimo para essa prova (ANEXO I, ESCOLA C; ENTREVISTA, CPDE2, 2012). No entanto, sendo a escola com o menor número de alunos do conjunto-amostra e funcionando em regime de tempo integral, tem uma taxa de DIS maior do que a da escola “4”, que tem o maior número de alunos no conjunto-amostra, funciona em regime de turnos e não aderiu ao PME e ao PDE Escola, em função do seu IDEB (ANEXO I, ESCOLA III), cujo cálculo teve o resultado elevado também em função da sua DIS. Disso podemos compreender que, apesar de uma cultura política que mostra o comprometimento com as ações que garantam a ampliação das oportunidades para os alunos, ainda há desafios a serem superados na escola “2” no que se refere à cultura escolar no contexto de implementação de práticas na perspectiva da educação integral, cuja existência já sinaliza o delineamento do que pode ser entendido como uma

direção no sentido da garantia da qualidade do ensino por meio da educação em tempo integral e pela essência dos processos de ensino lá desenvolvidos (PPP, ESCOLA 2; DPDE2, CPDE2, PPDE2, ENTREVISTAS, 2012; ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS, ESCOLA 2; ATAS DO CONSELHO ESCOLAR, ESCOLA 2; SISTEMATIZAÇÃO DAS OBSERVAÇÕES NA ESCOLA 2; ANÁLISE DOS MATERIAIS PEDAGÓGICOS E PLANEJAMENTO PARA OS SEUS USOS NA ESCOLA “2”)

Como vimos anteriormente, a escola “4” não aderiu ao PME e ao PDE Escola, explicitando, a direção dessa escola, não ser possível essa adesão em função do número elevado de alunos matriculados e do espaço reduzido para a organização das atividades nessa proposta que induz à sua ampliação. Sobre o PDE Escola, não houve manifestações de recusa, mas em contrapartida houve a afirmação dos aspectos positivos da gestão e da participação dos profissionais da escola “4” (DPNE4, ENTREVISTA, 2012). As políticas de governo não pareceram ser atrativas para essa escola que teve, na rede municipal de ensino, o IDEB mais alto nos anos iniciais e nos anos finais do ensino fundamental (ANEXO I, ESCOLA III). Todavia, a direção da escola “4” atuou junto ao poder legislativo do município conseguindo que fossem realizadas obras de infraestrutura necessárias à escola, tais como construção de duas salas de aula, reparo no telhado, pavimentação do pátio e área de recreação e reforma na quadra esportiva. Tal processo ocorreu pela intervenção do poder legislativo no planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, realocando verbas do Orçamento do Poder Legislativo Municipal¹⁵¹.

Por todas as exposições da direção, coordenação e professores na escola “4” (DPNE4, CPNE4, PPNE4, ENTREVISTA, 2012) sobre os processos de gestão e de planejamento, entendemos tratar-se de uma escola que tem a aprendizagem dos alunos no centro organizacional de todas as ações, até mesmo por se tratar de uma instituição que atende a alunos inscritos no “sistema de prestigiados” e cujas famílias têm um *capital cultural* que eleva o nível de cobrança das ações na escola. Tal fato foi exposto apenas por C2PNE4, que tem experiências profissionais em escolas da periferia, ao contrário de C1PNE4, que sempre atuou somente nessa escola. As percepções de C2PNE4 serão analisadas, pormenorizadamente, no final desta seção.

¹⁵¹ Consulta disponível em :

<<http://isal.camarajf.mg.gov.br/sal/listapropos.php?orig=&numero=&ano=&autor=&ementa=&palavra=cosette&codtipo=&btnprocurar=Procurar>>

Assim como a escola “4”, a escola “3” não participou do PDE Escola, tendo a direção da escola “3” requerido a inclusão da instituição no PME em 2012, após ter conhecido essa possibilidade na reunião de diretores (DPNE3, ENTREVISTA, 2012). Também como ocorreu na escola “4”, a direção da escola “3” relatou que atuara junto ao poder legislativo do município conseguindo que fossem realizadas as obras de infraestrutura necessárias, a partir da intervenção do poder legislativo no planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, realocando verbas do Orçamento do Poder Legislativo Municipal.

Foi possível perceber a centralização das atividades administrativas na figura da direção da escola “4”, porque a coordenação dessa escola explicitou haver essa divisão das atividades administrativas e pedagógicas (C1PNE4, ENTREVISTA, 2012). Também na escola “3” a administração foi expressada como função atinente à gestão da escola. Segundo VPNE3, “direção é ocupar um lugar de poder na escola” (VPNE3, ENTREVISTA, 2012). Entendemos que esse “lugar de poder”, nessa escola “3”, provavelmente foi o que também induziu a gestão da escola a buscar apoio para a melhoria das atividades educacionais, ante a sua exclusão do plano de implementação do PDE Escola e do PME. Nesse contexto, esse “lugar de poder” pode estar relacionado à assunção das responsabilidades decorrentes de uma cultura política propositiva, o que se relaciona ao uso desse “lugar de poder” para mobilizar esforços e reunir condições institucionais para obter o atendimento às necessidades da escola. As ações de VPNE3, DPNE3 e DPNE4 confirmam o uso desse “lugar de poder”, nesse sentido de uma cultura política propositiva, também de resistência. (VPNE3, DPNE3, DPNE4, ENTREVISTAS, 2012).

Por isso, apesar de essa afirmação de que “direção é ocupar um lugar de poder na escola” parecer autoritária, as práticas políticas derivadas dessa ocupação do “lugar de poder” reverberaram na afirmação da instituição escolar como parte do Estado (DAHL, 2005, p. 26-37), do que decorreu a exigência, por parte da gestão escolar, da inserção da escola no PME (VPNE3, DPNE3, ENTREVISTA, 2012). A adesão foi efetivada porque foi considerada, pelo FNDE/MEC, totalmente pertinente com as condições de funcionamento da escola “3”, também com os princípios do PME (BRASIL, FNDE, MEC, RELATÓRIO CONSOLIDADO DA ADESÃO AO PME PELAS ESCOLAS DE JUIZ DE FORA, 2012). Em função de todas as características da escola “3”, tal fato mostra a possibilidade de equívocos no critério de seleção das escolas para integrarem o PME.

Essa inserção “requerente” da gestão escolar no espaço institucional local que havia negado a inclusão da escola “3” no PME pode ser compreendida como uma ação política muito pertinente, face ao elevado número de alunos matriculados nessa escola e à quantidade de projetos desenvolvidos nela, além do fato de que, nessa escola, a taxa da DIS é a segunda maior do conjunto-amostra, acumulando uma defasagem de 146% nos oito anos do ensino fundamental em 2011. Em que pese não podermos afirmar que da adesão ao PME e do maior apoio da gestão da rede de ensino derivarão melhorias nas aprendizagens, podemos afirmar que, nas condições da escola “3”, o fato de não aceitar tais condições passivamente representa uma ação política em defesa do interesse público. Isso é relevante para essa comunidade escolar que expôs que os órgãos centrais negligenciam ações para a melhoria do quadro de acúmulo nas repetências na escola “3”. De acordo com DPNE3, a Secretaria de Educação não realizava visitas à escola (DPNE3, ENTREVISTA, 2012), portanto não conhecia a sua aridez infraestrutural, lógica que pode ser suavizada, ou até invertida pela sua ação política que, com a sua atuação, deu visibilidade à escola na SE (DPNE3, VPNE3, CPNE3, ENTREVISTAS, 2012; ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS, ESCOLA 3; ATAS DO CONSELHO ESCOLAR, ESCOLA 3; SISTEMATIZAÇÃO DAS OBSERVAÇÕES NA ESCOLA 3; ANÁLISE DOS MATERIAIS PEDAGÓGICOS E PLANEJAMENTO PARA OS SEUS USOS NA ESCOLA “3”).

As ações de VPNE3, DPNE3 e DPNE4 permitem dizer que houve a assunção, pelos gestores escolares, da sua liderança para buscar os recursos necessários à melhoria da infraestrutura (escolas “3” e “4”) e para os projetos que já eram realizados e foram apontados como necessários na escola “3” (VPNE3, DPNE3, DPNE4, ENTREVISTAS, 2012). Torna-se evidente a precariedade em que se realiza a ampliação da jornada escolar, não somente pelos problemas infraestruturais, mas também pela falta de recursos para a qualificação das atividades realizadas para essa ampliação. Com esse último aspecto, o PME e o PDE Escola podem contribuir positivamente (LIVRO DE ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS ESCOLA 3 e ESCOLA 4; LIVRO DE ATAS DAS REUNIÕES DO CONSELHO ESCOLAR, ESCOLA 3; SISTEMATIZAÇÃO DAS OBSERVAÇÕES, ESCOLA 3).

Em um contexto diverso da escola “3”, nas escolas em que houve a implementação do PDE Escola foi possível notar a mudança no teor da comunicação sobre as políticas na escola, além da formação de grupos de trabalho para representar os interesses coletivos, do que decorreu a comunicação sobre os processos desenvolvidos por meio do PDE Escola. Tal fato,

mesmo realizado de forma fragilizada na escola “1”, pode ser destacado como positivo, visto que os projetos “extracurriculares” já eram realizados anteriormente (D1PDE1, CPDE2, ENTREVISTA, 2012).

Mesmo não sendo possível afirmar a existência de dois tipos definidos de gestão escolar nesse conjunto-amostra, podemos inferir que os dados coletados mostraram que às escolas que não aderiram ao PDE Escola correspondem atribuições de gestão administrativa em um contexto de limitação dos recursos financeiros, desqualificando a participação nos processos deliberativos e induzindo a uma atuação centralizada no que se refere à administração porque, em face das necessidades cotidianas e falta de aporte financeiro, é o diretor o profissional que assume o papel de “provedor”, como evidenciaram DPNE3 e DPNE4, ao buscar estratégias para a melhoria da instituição escolar.

Foi possível perceber que a adesão ao PDE Escola e ao PME mudou esse quadro nas escolas “1” e “2”, na medida em que não houve necessidade de buscar recursos externos e trouxe recursos novos, como mostrou D2PDE1 (ENTREVISTA, 2012). Tal fato é muito favorável à preservação do espaço público, da comunidade escolar, das influências ou interesses clientelistas do patronato local. Não obstante, destaca-se que, na escola “2”, ao eleger a melhoria da gestão escolar, como objetivo do PDE Escola, houve a divisão das tarefas administrativas e pedagógicas, até mesmo pela especialização da direção escolar. Já na escola “1”, tal divisão ocorre porque a equipe gestora não conta com uma vice-direção. Assim, em face do acúmulo de atribuições, a coordenação pedagógica atua na gestão desses processos; enquanto a direção nos processos administrativos e também nos políticos (DPDE1 e CPDE1; DPDE2 e CPDE2, ENTREVISTAS, 2012).

Outra percepção dos profissionais sobre essas duas políticas é que, ao contrário da abordagem teórica que compreende o PDE Escola sob a lógica do gerencialismo, os participantes desta investigação não mostraram essa reflexão crítica¹⁵² a respeito dessa política. Entre outras afirmações, D1PDE1 considera que “o PDE Escola é muito mais do que a verba é toda uma organização da escola, que já era necessária”. Este fato mostra que, além de os

¹⁵² Tal reflexão crítica foi identificada nesse trecho da entrevista à ESE1: “Havia uma preocupação entre os gestores e entre nós na SE, sobre o PDE levar a ter metas, e metas quantificáveis em termos de diminuição de retenção e aumento da aprovação, e as consequências disso, se haveria alguma ação punitiva se não conseguisse alcançar as metas? Como era um instrumento novo, fomos a uma escola e algumas pessoas ligadas ao sindicato perguntavam isso. Diziam que não havia lugar para escrever tudo o que falta na escola, nem críticas ao poder público municipal, eles diziam de que adianta ter computadores se não tem uma sala para isso, se não tem uma segurança para adquirir determinado material?” (ESE1, 2012)

recursos serem importantes, a gestão escolar já compreendia não estar organizando, de forma adequada, as ações na escola. Seria necessário um tempo específico para os profissionais pensarem, juntos, as suas ações e o planejamento da proposta educacional. Considerando a dinâmica do trabalho docente, pode-se perceber que esse movimento não ocorre se não for induzido formalmente. A construção do PDE Escola criou algumas possibilidades nesse sentido. Como houve a escolha dos membros que participariam desse grupo de trabalho, a participação na implementação do PDE Escola foi restrita aos grupos de trabalho, passando a envolver os outros profissionais na medida em que foram convidados a opinar no diagnóstico e na definição das despesas (ENTREVISTAS DPDE1, DPDE2, DPNE3, VPNE3, DPNE4, 2012; AVALIAÇÃO DOS PROJETOS “EXTRACURRICULARES”, SE, DEAP, SAM, 2012).

Pela natureza das ações desenvolvidas pelo PME, a participação é uma exigência. As atividades do PME, mesmo que não planejadas na perspectiva da articulação com as disciplinas curriculares nas reuniões pedagógicas, excetuando-se os laboratórios de aprendizagem, são conhecidas por toda a comunidade escolar e tornam-se temas nos diálogos entre os professores, havendo uma interlocução, ainda insuficiente para a integração entre as atividades do PME às disciplinas curriculares. Além disso, o uso dos espaços escolares no contraturno demanda o envolvimento de todos na organização da escola, seja porque atuam nas atividades ou porque elas interferem nas práticas docentes (ENTREVISTAS DPDE1, DPDE2, DPNE3, VPNE3, DPNE4, 2012, AVALIAÇÃO DOS PROJETOS “EXTRACURRICULARES”, SE, DEAP, SAM, 2012).

Na escola “1” não havia prática de planejamento coletivo das ações para a superação dos problemas percebidos pela gestão ou pelos professores. Possivelmente por isso, o PPP, ainda que bem formulado, não induzia as ações na escola por não ser tomado como referência para as decisões. Foi possível perceber que – apesar de a adesão aos programas do PDE ter sido feita pela possibilidade de receber recursos financeiros e materiais pedagógicos – os membros da gestão escolar passaram a se preocupar com os objetivos a serem alcançados, em consequência das responsabilidades assumidas. A participação dos professores na realização de um trabalho desconhecido, que acena para mudanças na escola, contribuiu inicialmente com o fortalecimento da relação entre os pares naquele período de “adesão formal” ao PDE Escola (ENTREVISTAS DPDE1, D2PDE1, CPDE1, PPDE1, COLPDE1, 2012). Apesar do

esvaziamento dessa participação na escola “1”, ainda há manifestações otimistas a respeito, inclusive, da “adesão formal” ao PME.

A escola está mais aberta à mudança. Ajudou a conversar mais, sempre. Fomos mais desafiados e obrigados a conversar mais. É o professor que dá o respaldo pra gente. Temos que fazer reuniões, não há alternativa. O **Mais Educação trouxe muito trabalho, dobra o atendimento, mais que dobra o trabalho** (CPDE1, 2012, grifos meus).

O desenvolvimento das atividades desafia a gestão escolar no que se refere à organização da escola, o que exige mudanças nos arranjos do espaço e dos tempos. Além disso, exige ainda o aprofundamento do diálogo entre os professores sobre as práticas desenvolvidas na escola. A escola estar aberta no contexto de desenvolvimento das atividades do PME representa, também, um aumento significativo do trabalho escolar. Essa intensificação do trabalho evidencia-se tanto como exigência para implementação do PDE Escola e do PME quanto pelas novas oportunidades para os alunos.

Sobre a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, CPDE1 expôs, na entrevista individual realizada neste trabalho, perceber que “contribui para conhecermos melhor esse aluno e fazer um diagnóstico melhor também, isso ajuda a criar estratégias para os alunos superarem as suas dificuldades”. Essa percepção individual de CPDE1 coincide com o dado generalizado para a rede municipal de ensino a partir da avaliação realizada pela SE no final de 2012 (ANEXOS XI E XII). Por essas fortes evidências, pode-se inferir que a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola colabora tanto para a realização de um bom diagnóstico de seu processo de aprendizagem como deve apontar para o planejamento e a realização de estratégias para o ensino de forma a contribuir com a superação dos desafios nas aprendizagens dos alunos.

No PME há possibilidades novas para a abordagem individual dos alunos que precisam de apoio específico, motivo pelo qual há, na proposta dessa política, a sua priorização na oferta das atividades do PME. Contudo, neste trabalho foi possível observar¹⁵³ que muitos deles não participam das atividades do PME. Tal fato, associado às altas taxas de

¹⁵³ No período compreendido entre abril e dezembro de 2012, além dos documentos analisados nas escolas, observamos as formas de indicação dos alunos para a participação das atividades do PME e, também, a participação dos alunos nessas atividades. Não há registros oficiais nas instituições estudadas sobre o encaminhamento de alunos para essas atividades. Na escola “2” não deveria ter porque, em regime de tempo integral, todos os alunos participam. Todavia, na escola “1”, seriam necessários tais registros de encaminhamento e acompanhamento das atividades realizadas pelos alunos.

DIS, mostra que, para os alunos que estão “à margem”, ainda não há processos inclusivos adequados nas escolas.

A despeito dessa evidência, D1PDE1 mostrou entender sobre o PDE Escola e o PME: “com o PDE Escola e depois o Mais Educação, a escola passou a se pensar como um todo. Suscitou uma reorganização, um planejamento para esse tempo dos professores” (D1PDE1, ENTREVISTA, 2012). Para desenvolver as atividades do PME, seria necessário aproveitar todo o tempo disponível dos professores e “muitos ainda continuavam sem cumprir o devido (...) Então, com o PME, o tempo dos professores foi usado para as ações. A partir do momento que o profissional está aqui, também é investimento” (IDEM). Ainda que o IDEB tenha evidenciado os problemas já conhecidos por essa escola, D1PDE1 aponta que a mudança no olhar para a instituição educacional ocorrera a partir da política externa e não da política da escola. Nota-se que a gestão escolar, nesse caso, passou a se responsabilizar mais quanto ao exercício de sua função, buscando organizar os horários dos professores para oferecer oportunidades novas aos alunos. Entretanto, a escola “1” continua enfrentando sérios desafios no que se refere à organização dessas atividades e à melhoria das aprendizagens dos alunos (ESCOLA “1”: ANEXO I, ENTREVISTAS DPDE1, DPDE2, DPNE3, VPNE3, DPNE4, 2012; GRÁFICOS I e II; OBSERVAÇÕES NO COTIDIANO ESCOLAR EM 2012; ANÁLISE DOS MATERIAIS PEDAGÓGICOS E PLANEJAMENTO PARA OS SEUS USOS NA ESCOLA “1”).

Esse fato pode indicar que, na escola “1” não somente não houve a “adesão de fato” ao PDE Escola e ao PME, como não havia essa “adesão de fato” ao projeto educacional da própria escola. Ousamos dizer que é possível que o seu PPP dessa, apesar de ter registrada uma proposta educacional bem formulada e contar com a assinatura dos professores como sinal de “adesão formal”, tal como essa assinatura constituiu registro no papel, também ocorreu no que se refere ao PDE Escola e ao PME (ESCOLA 1, PPP, 2008). Essa percepção não é nova. Os trabalhos de Fonseca e Oliveira (2003) e de Fonseca, Oliveira e Toschi (2004) já haviam mostrado que o PDE Escola/FUNDESCOLA levava à formulação do PPP. Entre outras percepções, esses autores evidenciaram que os problemas relacionados à construção do PPP nas escolas eram decorrentes do próprio desconhecimento do que seja o PPP por parte dos profissionais que atuam nas escolas.

Em uma perspectiva diferenciada do PDE Escola, do PME deve decorrer a preocupação com a escolha das atividades, em acordo com os objetivos da política e da

escola, além das possibilidades de articulação das atividades desenvolvidas nas comunidades aos saberes escolares e a articulação das políticas culturais e esportivas da FUNALFA e da SEL com a proposta da escola, precisamente, de articulação de todas as atividades aos conteúdos das disciplinas curriculares. Assim, para que o PME seja, de fato, implementado, é necessário que a escola extrapole os seus muros e conheça a comunidade, depois volte para dentro do espaço escolar e (re) conheça a sua proposta educacional. Para isso, é fundamental que a escola tenha uma proposta educacional consolidada, visto que, no contexto de desenvolvimento das ações do PME, as atividades da educação escolar terão aderência ao contexto social, devendo as atividades socioeducativas estarem articuladas aos conteúdos das disciplinas curriculares.

Essa perspectiva que orienta o planejamento do PME diferencia-se do planejamento no PDE Escola. Exemplificando, a análise dos documentos (instrumentos) do PDE Escola mostrou que, ainda que o grupo de trabalho na escola “1” tenha induzido uma valoração maior do que a real dos itens no diagnóstico da escola para que o PDE Escola apontasse a destinação de recursos para a infraestrutura, havia a necessidade de priorizar ações que melhorassem a sua organização pedagógica. Nessa instituição, foi identificada, nos documentos de diagnóstico do PDE Escola, a necessidade de planejamento das ações para superar várias questões, quais sejam: o baixo desempenho, o currículo desorganizado e desarticulado, a alta taxa de distorção da idade/série (DIS), a falta de estratégias de ensino diferenciadas e, também, a necessidade de melhoria da infraestrutura. Pela valoração que os profissionais da educação deram aos itens do diagnóstico é que foram delimitadas as ações financiáveis e as ações não financiáveis.

Essa análise do PDE Escola (instrumentos), construído pela escola “1”, mostrou que, aproximadamente, 70% dos recursos financeiros foram destinados para a aquisição de materiais didático-pedagógicos. Assim, a maioria das ações com objetivos que incidem diretamente na prática de ensino e na aprendizagem são ações não financiáveis. No diagnóstico realizado para a elaboração do Plano de Ações Financiáveis do PDE Escola na escola “1” há importantes contradições, percebidas somente a partir da implementação do programa. A principal é que, no PDE Escola foi diagnosticado, entre outros aspectos, que os professores conhecem metodologias de avaliação e usam esse conhecimento (escala 4), demonstram ter domínio da matéria que ensinam (escala 5), a direção da escola define um programa de formação para os docentes (escala 3). Contudo, após a implementação não só do

PDE Escola, mas também do PME, D2PDE1 analisou a conjuntura e relatou o que aprendera nesse processo:

temos armários cheios de jogos que os professores sugeriram, compramos também os armários, mas o uso é muito restrito, poucos professores usaram. Eu não conhecia os materiais dourados, atuo nas séries finais do ensino fundamental, não tenho essa formação, mas pensava que os professores das séries iniciais deveriam conhecer e soubessem usar. Eu não sabia que os professores não sabiam usar esses materiais, até pela formação deles eu pensei que soubessem, que fosse uma coisa básica que eles aprendiam, mas não. A limitação estava no desconhecimento desses professores sobre como trabalhar com os materiais que eles solicitaram, os recursos materiais não foram acompanhados pelo pedagógico, o limite é o humano. E a questão é essa: os armários cheios de material e chegamos a expor os materiais na mesa para que fossem usados. Os armários estão abertos, tudo que queríamos era que fossem usados, mas ficava no armário. Foi até um grupo da SE fazer oficina sobre como usar esses materiais, mas a oficina foi só para os professores dos anos finais (D2PDE1, 2012).

Essa exposição da fragilidade na formação dos professores contradiz o diagnóstico realizado coletivamente e consolidado como instrumento do PDE Escola, formalizando o que a escola objetivava. Mostra, além do desconhecimento das práticas desenvolvidas pelos professores por parte da gestão escolar que, mesmo com instrumentos para o planejamento, os profissionais não conseguiram planejar porque a perspectiva individual se sobrepôs ao interesse coletivo.

Tal compreensão tem origem no fato de que, no documento “instrumento: diagnóstico”, do PDE Escola, na escola “1” foi comprovado, em grau máximo, que todos os professores têm domínio dos conteúdos por eles ensinados. A partir dessa e de outras opções, no “Plano de ações financiáveis” do PDE Escola, foi induzida a maior parte dos recursos para a aquisição de materiais pedagógicos, quando havia a necessidade de alternativas para a formação dos professores. Antes do desenvolvimento das ações do PDE Escola, a gestão não conhecia as práticas realizadas nas salas de aula? A necessidade de melhoria da infraestrutura foi sobreposta à priorização da formação dos professores. Todavia, como o PDE Escola exigia a realização de ações que melhorassem o ensino, acabou por evidenciar as fragilidades nas práticas pedagógicas. Apesar de não ser objetivo específico desta pesquisa estudar a formação continuada, reafirma-se essa demanda não somente pelo estudo do PME, mas também pelo processo de formulação e implementação do PDE Escola. Pelo oposto do ocorrido na escola “1”, a escola “2” estabeleceu, como primeiro objetivo do PDE Escola, a melhoria dos processos de gestão escolar: “esse já era um objetivo da escola antes da adesão ao programa. Aproveitamos para realizar o que já pretendíamos” (DPDE2). Pelo que observamos sobre a responsabilidade com o desenvolvimento das ações e sobre o seu nível atual de organização, é

possível concordar que já seria objetivo da escola melhorar os processos de gestão escolar antes da adesão ao PDE Escola, sendo essa política usada para desenvolver o que ela já planejava fazer. Tal fato é a afirmação de uma direção para a proposta educacional na escola.

Nessa instituição é recorrente o uso, por parte da equipe gestora, da expressão “sistematização do conhecimento”. Foi possível compreender o que essa expressão significa: para além de aprender, experimentar, consolidar e organizar o conhecimento, registrar a aprendizagem e organizar os métodos e processos de trabalho a partir desse conhecimento novo, para que todos tenham acesso a ele. Nessa escola, eleger a melhoria dos processos de gestão escolar como prioridade no PDE Escola foi um meio de alcançar o seu objetivo. De tal fato, houve também a “sistematização do conhecimento” sobre a implementação dessa política, processo que, conforme o costume dessa escola, foi registrado em um Livro de Memórias da implementação dessas duas políticas.

Foi possível observar que a melhoria na organização nessa instituição não foi restrita à gestão escolar. As práticas de planejamento das atividades docentes também foram dinamizadas no sentido de pensar a escola como um todo, o que pareceu ter sido a marca da experiência vivenciada no processo de implementação do PDE Escola na escola “2”. Sobre esse aspecto, PPDE2 comentou que “os professores dos dois segmentos planejam juntos. Há momentos em que os professores da tarde se encontram com os da manhã para planejar a escola como todo”. Há, nesse espaço, uma coerência nos discursos dos diversos segmentos de profissionais, mesmo em momentos bem diferenciados. No trecho abaixo há explicações de CPDE2 para o que DPDE2 e PPDE2 disseram:

pela quantidade e qualidade de reuniões que aconteceram e a maneira como isso foi compartilhado ou comunicado aos professores (quando não podiam estar presentes), criou no grupo uma preocupação e responsabilidade maior (...) as políticas trazem recursos novos que produzem experiências novas, conhecimentos novos e desencadeiam demandas novas, que traz aprendizagens novas para os professores e alunos (CPDE2, 2012).

Foi CPDE2 quem criticara o IDEB e a Prova Brasil, dizendo ser a prova mal formulada e que gostaria de poder encaminhar sugestões para a sua melhoria. Tanto nas observações sobre as práticas desenvolvidas na escola “2” quanto nos diálogos com os profissionais que nela atuam foi possível entender que, apesar de terem uma percepção crítica do PDE, fizeram a adesão porque os recursos eram importantes para a escola. Além disso, sabiam que atuariam de forma coesa, desenvolvendo ações a partir do que a escola já possuía como objetivo. Nela há formação em contexto, busca-se conhecer a cultura da escola e, a

partir dessa cultura, definir os seus objetivos, sob os quais se acomodam as políticas. Essa atuação fortalece a percepção de que é possível atuar de forma propositiva, sugerindo a reformulação de aspectos que considera equivocados na política educacional implementada.

A pesquisa na escola “4”, que não recebe os recursos do PDE e tem uma equipe gestora com uma percepção crítica acerca da capacidade de o IDEB medir a qualidade do ensino, mostrou que faz diferença ter objetivos definidos, o planejamento das ações para alcançá-los e a avaliação permanente dos alunos e do planejamento escolar. Não há muitos projetos nessa escola. PPNE4 relatou “não participo de todas as reuniões pedagógicas porque trabalho em duas escolas. Tenho dedicado à avaliação dos alunos para a adequação do meu método de trabalho e melhorar o ensino”. Mesmo dizendo não participar das reuniões, falou sobre a política educacional. Segundo PPNE4, “se a escola recebe recursos e investe no espaço, eu acho que isso propicia um ambiente mais agradável e adequado. Trabalho em duas escolas que têm bons resultados e não recebem recursos de diversas fontes”. Reafirma o quanto é importante o modo como professores, alunos e demais atores educacionais permanecem na escola. Em acordo com essa perspectiva de adequação do espaço escolar às práticas educacionais para garantir que a permanência na escola tenha qualidade é que a gestão da escola falou sobre o PDE, sobre a sua prática, sobre a instituição, sobre alunos e professores e sobre o que compreende fazer diferença na qualidade da educação:

Não recebemos os recursos do PDE e não teríamos espaço para desenvolver o Mais Educação. Eu tenho certeza que a qualidade dessa escola está no corpo docente e no corpo discente. (...) e a direção entra para dar o respaldo que o professor precisa. Temos coordenadoras comprometidas, preocupadas com os alunos. Os alunos também contribuem. Temos muitos problemas, mas temos um problema maior: a escola atende comunidades muito diferentes, de todos os lugares da cidade, a escola é um mosaico. Tem aluno que tem que acordar 5h da manhã para vir para a escola. As famílias batalham para os alunos virem para cá, seja em função de deficiências, ou porque acham que a escola é boa (DPNE4, 2012).

A direção considera que a escola “4” é uma boa escola, o IDEB indica ser uma boa escola, a motivação para os alunos saírem de comunidades distantes para estudar na escola “4” sugere ser esta uma instituição que oferece um ensino de boa qualidade e possui alunos e pais interessados nessa aprendizagem. A preocupação de PPNE4 com o diagnóstico do aluno e a adequação do seu método de trabalho às necessidades dos alunos – mesma preocupação observada em muitos dos profissionais – indica que a escola “4” tem profissionais da educação comprometidos com a sua prática docente e com as aprendizagens dos educandos. Convergem em um mesmo contexto educacional elementos importantes para o desenvolvimento de práticas que fazem a diferença na qualidade do ensino. É nessa mesma

escola que a coordenação faz o acompanhamento individual dos alunos, analisa os resultados das avaliações internas e externas e planeja atividades para superar as dificuldades individuais dos alunos:

As outras escolas que trabalhei atendem àquelas comunidades e têm a cara daquelas comunidades. Escola “4” tem alunos de vários bairros, tem a cara da comunidade? Tem a cara de quem tem motivação. Vou fazer uma diferenciação entre Escola “4” e as outras duas escolas: os alunos têm poder aquisitivo maior, isso traz desafio também, porque aqui todo aluno tem celular e computador, isso desafia a escola a criar novas estratégias pedagógicas, que incluem as novas tecnologias. A escola precisa ir além porque os alunos estão além. O modo de ser que aparece no comportamento do aluno, do poder aquisitivo deles, justifica a proposta da escola em comprar livros e materiais pedagógicos específicos. (...) Aqui são muitos professores e muitas turmas, muitos alunos por turma, então o diagnóstico não é fácil. Uso os resultados das avaliações externas e das avaliações internas. (C1PNE4, 2012).

De fato, reunir em uma mesma escola muitos fatores positivos que influenciam uma educação de boa qualidade exige que também a sua gestão seja boa. É fato que, a despeito de a escola ser “um mosaico”, como disse DPNE4, as famílias dos alunos participam do seu processo escolar. O que C1PNE4 expôs sobre a “escola ir além” está relacionado a essa participação. Ainda que a comunidade seja “um mosaico”, é mais participativa e propositiva do que nas outras três escolas pesquisadas. Foi possível observar a preocupação, de todos os segmentos dessa comunidade escolar, com o ensino dos conteúdos das disciplinas curriculares. A convergência positiva dos fatores fundamentais à educação de boa qualidade em uma mesma instituição escolar faz a diferença para que a escola ofereça um ensino de boa qualidade.

C1PNE4 trabalhou em outras escolas da rede de ensino municipal de Juiz de Fora. Entre elas, trabalhou na escola “1”, que integra o conjunto-amostra desta pesquisa e aderiu aos programas PDE Escola e PME. Os relatos de C1PNE4 e de DPNE4 confirmam que esses dois programas priorizaram as escolas que precisavam dos recursos derivados dessas duas políticas.

O acesso a atividades antagônicas ao ciclo de experiências violentas e restritivas ao acesso à cultura e aos conhecimentos produzidos pela humanidade pode oferecer aos alunos novas perspectivas reflexivas, portanto, emancipatórias. O PDE Escola, não obstante não tenha sido desenvolvido em todas as instituições educacionais, desafiou as que fizeram a adesão a conhecerem as causas do fracasso escolar, a pensarem e planejarem, objetivamente, ações para a melhoria das aprendizagens dos alunos. O PME convergiu sobre as escolas que

já haviam desenvolvido o PDE Escola e tem desafiado a pensar o modo como os alunos e os profissionais da educação lá permanecem.

Tais programas intensificam os trabalhos nas escolas, “dobra o atendimento, mais que dobra o trabalho” (CPDE1, 2012). Ao contrário do que foi percebido por Fonseca e Oliveira (2003) sobre o PDE/FUNDESCOLA, entendemos que os dois programas trazem mais desafios do que soluções imediatas para os problemas crônicos das instituições escolares.

C1PNE4 mostrou entender que as outras escolas em que trabalhou têm “a cara daquelas comunidades”. Essa informação corresponde a dizer. As comunidades onde residem essas famílias é comum a baixa renda, frequentemente enfrentam diversas formas de violência e são localizadas na periferia da cidade, o que exige das famílias um tempo maior de deslocamento para o trabalho, obstaculizando a possibilidade para a participação na escola, além de dificultar o acompanhamento das atividades escolares realizadas nas residências dos alunos e nas instituições educacionais. Os alunos pertencentes a essas comunidades, não raramente, vivenciam experiências complexas de violência.

São comunidades que acumulam esses e outros fatores, que têm, entre outras origens, a forte influência da instabilidade econômica, do que decorre a insegurança, aspectos que influenciam o modo como os alunos permanecem na escola, desafiando a criação de oportunidades (DEMO, 1994, p.11) para a vivência de experiências escolares exitosas, não somente no sentido da apropriação do conhecimento historicamente construído pela humanidade, mas também de compartilhamento de vivências humanas contraditórias ao contexto social no qual os alunos estão imersos. Isso significa, por exemplo, partilhar modos de “cooperação intensa” a partir da *habilidade dialógica* (FREIRE, 1996; SENNETT, 2012, p.17), no cotidiano escolar. É preciso que os alunos compreendam que “somos capazes de cooperar mais profundamente do que imagina a atual ordem social” (IDEM, p. 336), não somente no sentido de inclusão no processo produtivo, mas da própria criação de alternativas exitosas ante o processo de exclusão, marcadamente, iniciado nas escolas nessas comunidades às quais nos referimos.

Nas comunidades mencionadas estão inscritas 95,24% (ANEXO I) das escolas da rede de ensino municipal em Juiz de Fora, porque a expansão dessa rede ocorreu proporcionalmente à demanda escolar de competência do município. Atualmente, apenas cinco escolas que oferecem o ensino fundamental nessa rede de ensino estão localizadas na

região central do município, estando 100 escolas municipais situadas na “periferia” da cidade. Ainda que parte das escolas dessa “periferia” esteja próxima ao centro, tem características peculiares, ou mesmo uma cultura própria da “periferia”, no sentido de que estão à margem dos processos que caracterizam a “cultura da elite”. A situação da escola “4”, localizada na região central, é exceção. A regra é a convivência com desafios tanto por parte dos profissionais da educação quanto por parte dos alunos e de suas famílias.

Analisando a conjuntura educacional no município de Juiz de Fora e abordando as condições materiais de funcionamento das escolas públicas, Magrone (2008) considerou que, “na cadeia de fatores que define o sucesso ou o fracasso escolar, as condições físicas não são consideradas um fator desprezível”. Tais condições são relevantes porque “a degradação material, associada a outros fatores negativos, como a violência e as drogas, torna difícil a realização de qualquer ação pedagógica” (IDEM). A consequência da associação entre os fatores negativos em uma instituição escolar desafia a pensar alternativas, uma vez que “o pior tipo de educação é aquela que naturaliza as circunstâncias humanamente degradantes” (IDEM, *negritos meus*).

Conquanto o PDE Escola e o PME preconizem ações para além das infraestruturais e o PME proponha o aprofundamento das práticas educacionais na perspectiva da educação integral, percebemos que o que esses dois programas consolidaram “de novo” nas escolas incide sobre a melhoria das condições materiais nessas instituições. Por esse motivo, compreendemos como aspecto positivo que pode ser generalizado em relação à adesão, ainda que “formal”, ao PDE Escola e ao PME, o interesse dos profissionais da educação em possibilidades que contribuam com a melhoria da qualidade do ensino. Esse interesse evidencia que tais profissionais não naturalizaram as condições degradáveis da existência humana, porque ainda apostam nas possibilidades de construir alternativas para os alunos, mesmo que essa aposta exponha as suas fragilidades.

Por isso, pode-se entender que a opção, ainda que formal pela adesão a esses dois programas, indica a assunção de um compromisso com os alunos, o que para Demo (1994, p. 18) está no cerne do próprio conceito “educação de qualidade”, usado para acentuar o compromisso construtivo de conhecimento, processo que inclui a desconstrução do ciclo que induz à “naturalização das circunstâncias humanamente degradantes” (MAGRONE, 2008) e exige a ampliação das oportunidades, tarefa que se constrói por essa via de ruptura e para os alunos dessas comunidades. Por esse motivo, compreendemos como fragilidade generalizada

das escolas, no desenvolvimento dos projetos “extracurriculares”, a possibilidade de adesão voluntária dos alunos e a falta de participação desses alunos na escolha e proposição dessas atividades. Por tal omissão, perde-se a possibilidade de oferecer oportunidades, de fato, aos alunos que estão “à margem”, coroadando o compromisso assumido com esses alunos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese teve o objetivo de conhecer os acontecimentos nas escolas municipais de Juiz de Fora após a implementação do PDE Escola e do PME, que integram o PDE, tomando como eixo central para os estudos, a gestão escolar. Partimos do pressuposto de que os programas PDE Escola e Mais Educação induzem mudanças na gestão das escolas da rede municipal de Juiz de Fora. Tais mudanças ocorreriam por meio de três inovações: a vinculação do apoio financeiro à formulação de um planejamento estratégico para as ações administrativas e pedagógicas, a partir da adesão ao PDE Escola; a ampliação das oportunidades educacionais na perspectiva da educação integral em tempo integral, pela adesão ao PME e a convergência de ambos os programas em escolas em que os alunos foram diagnosticados com maiores problemas para obter bons resultados.

Esses dois programas se inscrevem na perspectiva da melhoria da qualidade do ensino, a ser alcançada conforme a lógica do PDE, por meio da melhoria dos processos de gestão escolar, da ampliação do tempo de permanência dos alunos nas escolas com as atividades educacionais no contraturno escolar, do financiamento de ações propostas pelas escolas e do apoio técnico da União. Como são programas propostos pela União para a implementação nas escolas dos entes federativos subnacionais, foi necessário percorrer a trajetória dessas políticas até a escola, sob pena de não se realizarem análises que considerassem as várias influências que agem sobre esse processo.

Após trabalhar com as noções de “adesão formal” e “adesão de fato” foi possível compreender que a “adesão formal” aos dois programas foi realizada pelas escolas pesquisadas na rede de ensino municipal pela possibilidade de receber os recursos financeiros, os materiais pedagógicos e equipamentos considerados importantes para a oferta de novas atividades. Tudo isso foi compreendido pelos atores educacionais como meio para o aprimoramento das atividades “extracurriculares”, ou seja, atividades realizadas no contraturno escolar desde o período que antecedeu à proposição das ações do PDE.

Se as escolas aderem a esses programas porque precisam qualificar as atividades que já realizavam, isso pode indicar que as escolas da rede municipal, de modo geral, estejam precisando de mais recursos que aqueles dotados pela SE e pela União (PDDE de 1995). Esses dois programas formulados no âmbito do PDE vêm suprir essa falta. Não só remetem recursos para as escolas, como forçam mudanças na sua gestão e na da própria SE, que, no

período estudado, melhoraram as condições da governabilidade da educação no município. Para avanços maiores nesse sentido, o apoio regular do Estado aos Sistemas de Ensino dos entes federativos subnacionais pode contribuir com a adequação das políticas locais às necessidades das escolas e, em consequência, com a democratização das ações e maior envolvimento do poder público com a sua implementação.

Nas escolas, as mudanças ocorreriam no processo de “adesão de fato”, que significa a assunção dos princípios dos programas a partir das suas culturas. Como o PDE Escola foi proposto para a execução em um período curto e delimitado, a “adesão de fato” a ele somente poderia ser manifestada se as ações, propostas por meio dele, ultrapassassem o período do seu desenvolvimento “formal” nas escolas, ou seja, continuassem ainda que não houvesse mais essa exigência. O indício da “adesão de fato” ao PDE Escola foi percebido, na escola “2”, como consequência da acomodação dos princípios da política externa à cultura dessa instituição. Compreendemos que tal fato indica uma mudança possibilitada pela política externa porque, nesse caso, ocorreu pela oportunidade criada no espaço de implementação do PDE Escola para a construção da proposta da escola, em acordo com a sua cultura.

No que se refere ao PME, tendo este estudo possibilitado conhecer as condições da rede de ensino no período que antecedeu à proposição dos dois programas, foi possível entender que as atividades já realizadas no contraturno das escolas que fizeram adesão do PME foram organizadas de forma a compor o Plano de Atendimento Geral Consolidado para esse programa. Isso significa que não houve a ampliação das atividades nas escolas, mas a sua reorganização, conforme os macrocampos propostos pelo PME para a mudança na cultura da escola.

O PME contribuiu para institucionalizar os projetos “extracurriculares”, que antes tinham a sua continuidade e organização muito fragilizadas, tanto por não haver garantia de um profissional da educação para essas atividades quanto para a sua manutenção material. Nesse contexto, é possível afirmar que, nas escolas que fizeram adesão ao PME há maior estabilidade nesse quadro, pois, como a organização das atividades foi pactuada entre as escolas e a União, devem ser efetivamente realizadas. Além disso, há melhoria na organização das atividades socioeducativas e dos seus horários.

Entretanto, mesmo com essa melhoria não há indícios da articulação entre essas atividades e os conteúdos das disciplinas curriculares, aspecto inovador no PME por ser potencializador das ações para a melhoria do ensino não somente no sentido prescritivo. Para além dessa proposição, o programa traz recursos materiais para a qualificação das atividades e

instaura uma demanda pela formação dos professores sobre a educação integral e em tempo integral. Conquanto ainda não tenham se efetivado os avanços nessa articulação entre os conteúdos das disciplinas curriculares e as atividades do PME, há indícios de avanços no que se refere à percepção, nas escolas, de que as atividades que compõem o PME devam ser realizadas a partir do “movimento centrípeto em relação à unidade escolar” (CAVALIERE, 2009). Essa percepção dos profissionais da educação é relevante porque mostra, ainda que a partir do estranhamento das novas ações do PME, a sensibilidade a essa necessidade de articulação entre os conteúdos curriculares e demais atividades oferecidas aos alunos.

Esses primeiros conhecimentos dizem respeito à mudança a partir da melhoria da condição de “poder” das escolas, que passaram a “poder mais” (ENTREVISTA, CPDE2, 2012). A esse respeito é importante demarcar, no âmbito do PDE Escola, a ampliação do “tempo para o encontro” como condição de “poder” para que os profissionais das escolas formulem a sua própria proposta educacional. No caso da escola “2”, a oportunidade de formular o plano para o PDE Escola se tornou também o tempo de reconstrução da proposta educacional da escola (PPP), o que não era feito anteriormente. Fato que permaneceu após a “adesão formal”, mostrando que a cultura da escola influenciou a política externa e também o inverso, pela convergência de interesses.

O estudo nas escolas “3” e “4”, que não fizeram a adesão ao PDE Escola e ao PME e que ainda se inscrevem no marco do financiamento direto às escolas criado na década de 1990, mostrou que os recursos recebidos diretamente por meio do PDDE, desde 1995, e do PNE, desde 1996, já tinham sido acomodados a um processo burocrático para a execução das receitas recebidas, diretamente, da União e do Município às despesas da escola. Tal acomodação passou a dispensar a participação nos processos deliberativos, pois eles foram transformados em rotina e, posteriormente, burocratizados para, inclusive, formalizar as prestações de contas das escolas.

No contexto atual, em que há concomitância de duas situações de financiamento direto às escolas na mesma rede de ensino, foi possível perceber que, nessas duas escolas que não fizeram adesão ao PDE Escola e ao PME, a gestão escolar tem buscado apoio nos órgãos públicos para a melhoria das condições de oferta do ensino, atuando fortemente como agentes captadores de recursos públicos. Ainda que esse protagonismo e apoio ocorram nos limites do orçamento público, permanece o traço do clientelismo e, portanto, do interesse privado no financiamento público, implícito ao interesse dos representantes do poder legislativo no apoio às melhorias infraestruturais nas escolas.

Em que pese tal aspecto negativo, no que se refere à gestão nas escolas, percebemos ser positivo o fato de o PDE Escola e o PME terem evidenciado essa possibilidade de recebimento de maior apoio do Estado aos gestores das escolas que não recebem esses recursos. Para além das práticas clientelistas que podem derivar do tipo de ação realizada e demonstrar também o teor de envolvimento dos gestores com as instituições em que atuam, fato positivo na medida em que pode contribuir com o aprofundamento daquilo que entendemos por uma cultura política participativa e propositiva. Em síntese, esse aspecto mostrou a percepção dos gestores escolares de que os valores necessários às escolas devem e podem ser recebidos do poder público, o que pode ser interpretado como uma apropriação do espaço público, ainda que do legislativo, quando deveria ser do poder executivo.

Este estudo possibilitou compreender, no contexto da prática, os reflexos de desafios e limites que vêm desde a estrutura que antecede à proposição do PDE Escola e do PME até à realidade em que os programas são implementados. Confirmou que a interpretação e a reinterpretação das políticas também produzem efeitos na sua implementação. O texto produzido e aprovado passa por muitas releituras e adequações em todas as instâncias. Tal fato ocorreu pela intervenção da gestão da rede municipal de ensino junto ao MEC e às escolas; não menos importantes foram as adaptações, as adequações e as omissões ocorridas nas instituições escolares. A “adesão de fato” aos princípios das duas políticas não ocorreu, os programas foram “interpretados” e “reinterpretados” de modo a serem adaptados até a conformação às culturas das escolas. O tempo com o qual as comunidades escolares tentam lidar com as novas práticas de planejamento ainda não foi suficiente para operar as mudanças que seriam objetivo dos programas propostos pela União. Aderir de fato implica assumir a implementação do programa como uma decidida opção pela mudança.

A ação decorrente dos programas PDE Escola e PME é desenvolvida nas escolas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais após tais entes terem firmado o acordo com a União para o desenvolvimento do PAR. A partir do PAR pode haver a “adesão formal” das escolas públicas ao PDE Escola e ao PME. Conquanto exista esse acordo entre a União e os Municípios, ambos os programas são implementados em uma relação direta entre as escolas dos entes federativos subnacionais e a União; situação que, por ocorrer no contexto da prática de forma paralela ao PAR, denominamos de “subpactos¹⁵⁴”.

¹⁵⁴ Expressão criada para significar a falta de uma vinculação sistêmica entre o PDE Escola, o PME, o Plano Municipal de Educação e o PAR.

Pela via dos “subpactos”, a “adesão formal” das escolas ao PDE Escola antecedeu à formulação do PAR. Tal fato levou a compreender que, após essa “adesão formal”, as escolas podem optar, planejar, desenvolver ações e prestar contas a partir das diretrizes da União, sem, no entanto, haver conexão com o planejamento realizado no município (Plano Municipal de Educação) e, nem mesmo, com o compromisso firmado entre a União e o Município por meio da elaboração do PAR. Por tal desconexão, essa situação de “subpacto” levou as escolas a enfrentarem dificuldades no que se refere ao conhecimento das diretrizes das políticas, à formação dos professores e dos gestores para conhecimento e interpretação dos textos dos programas e, portanto, na sua implementação. Exatamente nesse contexto, a gestão da rede municipal de ensino estudada passou a apoiar as escolas que a ela se vinculam, buscando conhecimento para tal. Como podemos ver, a política formulada no âmbito da União levou à prática de ações não previstas no âmbito do município. A rede de ensino, antes fragilizada para o empreendimento desses programas, precisou se mobilizar para atender às demandas das escolas e à pressão gerada pela proposição da União. Esta, por sua vez, pode estar atingindo seu objetivo de induzir uma movimentação ampla e orgânica pela qualidade da educação nos termos almejados do PDE.

Contudo, o fato de o PAR ter sido elaborado após a adesão inicial das escolas ao PDE Escola confirma haver uma desconexão entre o planejamento das escolas, da rede de ensino municipal e da União, nó górdio na implementação dessa política que, em princípio, teve como aspecto positivo a *visão sistêmica da educação* (WEBER, 2008). Essa *visão sistêmica da educação*, para Weber (2008), significa a articulação entre as políticas nos diversos níveis e modalidades de ensino. Apropriamo-nos desse termo para indicar a conexão entre os planejamentos das escolas dos entes federativos subnacionais e da União. Neste estudo, percebemos que tal conexão é frágil, apesar dos avanços tecnológicos por meio dos quais poderia haver a indução da construção de vínculos entre as ações nos níveis de governo, no qual se inclui o governo da escola. Além desse aspecto, há que se destacar a fragilidade institucional do Conselho Municipal de Educação no cumprimento de suas atribuições, aspecto extremamente relevante no que se refere à governabilidade local.

Sobre essa evolução dos sistemas informacionais, este estudo mostrou também que tal evolução, além de acompanhar o desenvolvimento do PDE e dos seus programas, foi condição para a criação, pela União, de novas políticas para o ensino fundamental.

No que se refere à descentralização administrativa e financeira, este estudo mostrou ter havido a sua evolução, aprofundando a intervenção da União, diretamente, nas escolas dos

entes federativos subnacionais *pari passu* à maior concentração de informações sistêmicas. Com o foco na gestão das escolas municipais e por meio desse processo, a centralização educacional na esfera da União se intensificou com a proposição do PDE Escola e PME, em detrimento do apoio ao desenvolvimento do sistema de ensino do município estudado, atribuição estatuída para a União.

Neste estudo, há demonstrações da desarticulação e da fragilização do sistema de ensino municipal. Concretamente, foram percebidas, na escola “2” e na escola “1”, a partir de fatos relacionados à inadequação da infraestrutura ao PME e à gestão patrimonial, respectivamente. Na primeira escola, houve o recebimento de equipamentos para um Laboratório de Ciências, sem o correspondente local para a realização da atividade, situação com origem no “subpacto” que levou à frustração do planejamento da escola e pode levar à depreciação do equipamento. Na segunda escola, o equipamento para a produção de vídeo foi computado no total dos recursos programados, em 2010, no FNDE, para essa escola. Contudo, essa escola não recebeu esse material. Tal fato, em 2012, ainda não havia sido comunicado nem ao poder público municipal, nem ao FNDE. Esses exemplos, restritos a um período e ao conjunto-amostra deste estudo, demonstram, portanto, efeitos negativos em pequena escala da desarticulação entre os níveis de governo, entre os quais incluímos as escolas. Demarca uma contradição, pois ocorre em um contexto de intenso desenvolvimento tecnológico. Por isso, servem também para justificar a necessidade de fortalecimento do sistema de ensino local.

Em que pesem essas situações, a rede de ensino municipal passou a contar com mais recursos após a adesão ao PDE Escola e ao PME, em função da redução no repasse dos recursos do PNE às escolas. Por isso seria possível empenhar despesas para apoiar mais o desenvolvimento de atividades já financiadas pela União, como é o caso do Laboratório de Ciências na escola “2”. Também nesse patamar organizacional, situamos a necessidade do fortalecimento do sistema de ensino e, em consequência, da gestão da rede de ensino para o apoio institucional, orgânico e democrático a todas as instituições escolares. Situação factualmente percebida como frágil, após essa adesão à política da União.

Como foi demonstrado neste estudo, por meio da vinculação entre os recursos materiais e financeiros e a execução das ações do PDE Escola e PME, a União ampliou sua capacidade de influenciar, diretamente, as ações nas escolas dos entes federativos subnacionais e de centralizar as informações sobre as redes de ensino dos estados e dos municípios, passando a planejar e propor políticas para o ensino fundamental, nível de

competência desses entes. Talvez esse seja o efeito mais amplo, percebido por meio deste estudo do PDE Escola e do PME. A União possui, atualmente, mais informações sobre a rede de ensino do município estudado do que a sua gestão sobre suas unidades de ensino, o que traz desafios para a gestão das escolas no processo de adesão tanto ao PDE Escola como ao PME, entre outros aspectos. Essa fragilidade institucional no sistema de ensino local precedia à adesão a esses programas, por isso, a mudança extrapola os muros da escola, ainda que precise ocorrer dentro dela.

É necessária a criação de uma direção contrária a essa para inverter a lógica atual, passando os governos locais a atuarem mais no processo de formulação das políticas educacionais pela União. Tal afirmação encontra apoio no fato de que a posse das informações sobre os sistemas de ensino contribui para que a União induza, fortemente, políticas para o ensino fundamental sem a participação dos governos locais na sua formulação. Apesar do sistema representativo, vigente na democracia brasileira, sem essa participação o planejamento no âmbito da União pode estar ocorrendo na perspectiva do “insulamento burocrático” (FERREIRA, 1979), no sentido de que pode ficar restrito ao nível dos técnicos da União.

De outro lado, a adesão imediata a essas políticas no município pode se tornar um modo de preencher a lacuna tanto da inércia do planejamento local quanto da suposta escassez de financiamento. Do preenchimento de uma lacuna à outra, dá-se a adesão ampla à política do Estado, sem, contudo, haver uma participação correspondente. Fonseca (2013, p. 288-290) mostrou que todos os estados e municípios fizeram a adesão ao PAR no Brasil. Entretanto, não há evidências quantitativas consolidadas de que o PDE Escola e o PME resultaram em melhoria da qualidade do ensino fundamental. Por isso, não há possibilidade de atribuir a esses programas possíveis melhorias, em função da diversidade de fatores que influenciam os resultados dos alunos nas escolas.

Por esses fatos e pela concepção do PME, neste estudo, vinculamos essa melhoria da qualidade à criação de novas oportunidades (DEMO, 1994, p.11) para a vivência de experiências escolares exitosas, não somente no sentido da apropriação do conhecimento historicamente construído pela humanidade, mas também de compartilhamento de vivências humanas (CAVALIERE, 2009) contraditórias ao ciclo de *naturalização das condições humanamente degradantes* (MAGRONE, 2008) a que muitos dos alunos das escolas públicas municipais da rede de ensino estudada estão sujeitos. A partir dessa opção ética, que também é metodológica, foi possível perceber que o PDE Escola e o PME trazem apoio às escolas

nesse sentido. Fato que também revelou desafios, o que continuamos a expor em diálogo com as possibilidades emergentes, também, desses desafios.

No período que antecedeu à proposição do PDE Escola e do PME, os dados da rede de ensino do município estudado evidenciaram que as escolas municipais já desenvolviam atividades “extracurriculares” e ampliação da jornada escolar por meio de projetos, sem, contudo, receber verbas específicas para a sua manutenção. Em função das necessidades dos projetos, as escolas e a gestão da rede de ensino não problematizaram sobre os aspectos mais amplos dessa política que tende à centralização das ações na esfera da União, em detrimento de apoio ao fortalecimento dos sistemas de ensino. Nesse contexto, a necessidade de apoio financeiro para o desenvolvimento dos projetos foi justificativa generalizada para a “adesão formal” ao PDE Escola e ao PME, tanto por parte das escolas como da gestão da rede de ensino de Juiz de Fora. Portanto, houve a “adesão formal” como *possibilidade para a solução imediata dos problemas “crônicos” das escolas, tal como ocorreu no processo de implementação do PDE/FUNDESCOLA* (FONSECA e OLIVEIRA, 2003; FONSECA, OLIVEIRA e TOSCHI, 2004). Essa é uma evidência de que não houve mudanças nos problemas das escolas desde a proposição da política do FUNDESCOLA em 1998, o que atualiza a sua classificação como crônicos.

A descontinuidade das políticas é um desafio para que elas possam contribuir com as mudanças. Neste caso estudado, o PDE Escola e o PME não são políticas de Estado. Como vimos, o PDE Escola está em fase de terminalidade no município estudado. Assim, o desafio é compreender como atuar nessa transitoriedade de uma política de governo. Esse olhar permitiu compreender a apropriação periférica dos recursos financeiros e dos princípios de tais políticas nessa condição transitória. A contradição, nesse caso, deriva do fato de tal processo ocorrer no mesmo contexto em que de um lado se discute, amplamente, a formulação de um novo Plano Nacional para a Educação; e de outro lado, os profissionais que atuam nas escolas, na gestão da rede de ensino e no âmbito do próprio MEC, escolhem o atendimento imediato das expectativas materiais sem realizar um diagnóstico preciso e, por isso, participativo da rede de ensino municipal e das suas escolas (PPP, desatualizados).

No período estudado, percebemos esse desprezo pela proposta política e educacional da escola, o que pode ser comprovado pelo fato de os recursos financeiros serem repassados às escolas pela SE, regularmente, sem haver o atrelamento desses recursos a um planejamento, para execução das despesas, vinculado ao PPP que, comprovadamente, não são atualizados regularmente pelas escolas dessa rede estudada. Essa desatualização mostra que,

nas escolas, esse projeto também não é referência para a realização das despesas. Na tradição burocrática das escolas e da rede de ensino estudada, como os recursos financeiros não são vinculados à execução da proposta educacional das escolas, o financiamento e o planejamento pedagógico são separados, tradicionalmente, desde a origem desse processo.

Este estudo mostrou que, apesar de o PDE Escola inovar nessa direção, ainda não há uma reflexão por parte dos profissionais da educação sobre os aspectos positivos desse atrelamento do financiamento à proposta educacional da escola. É tamanha a importância dessa vinculação que houve o desenho de política para melhorar o ensino a partir dela. Caso essa estratégia seja apropriada pelas instituições educacionais, provavelmente pode garantir o recebimento regular de recursos para realizar as ações pretendidas na escola. Tal vinculação, embora tenha sido induzida pelo PDE Escola e pelo PDE Interativo, não garante que o planejamento nessas escolas seja elaborado nessa perspectiva, nem mesmo mudanças no planejamento no âmbito da gestão da rede de ensino, pois essas mudanças dependem sempre do governo e, portanto, da cultura política, nas escolas e na rede de ensino.

Dessa perspectiva é que a interpretação da gestão democrática na escola e no sistema de ensino no município, em acordo com os preceitos normativos, ou seja, como política de Estado, mostrou que a inexistência do planejamento participativo sinaliza também o descumprimento dos preceitos estatuídos. De outro lado, esse aspecto confirmou que as mudanças não são feitas por decreto. Tais institutos são fortes no sentido de que podem induzir à construção de uma institucionalidade sob a qual se apoie a gestão democrática, na perspectiva do autogoverno. Portanto, há regulamentação suficiente para o fortalecimento da gestão escolar e dos sistemas de ensino municipais, fundamental ante a competência de exercer o papel redistributivo também no que se refere aos recursos destinados à implementação do PDE Escola e do PME, no caso, às escolas da rede municipal.

A fragilidade dos mecanismos para o cumprimento do disposto na legislação comprova o que Lima (1999, p.8) afirmou sobre não ser automática a aplicabilidade da lei, ao que complementamos, ainda que sejam benéficas à gestão das escolas. O aspecto negativo da inobservância dos preceitos legais recai sobre o fato de esses serem referência central para os direitos de cidadania, os quais têm a educação como a sua principal garantia. Motivos bastante razoáveis para a compreensão, ainda que gradual dos regulamentos, e a consequente busca de sua aplicabilidade, ou de meios para institucionalizar a mudança quando os institutos não puderem ter efetividade.

Essa inobservância do conjunto de preceitos fez com que a necessidade de equipar as escolas para o desenvolvimento adequado dos projetos fosse institucionalizada pelas escolas e pela gestão da rede de ensino, somente na ocasião da adesão formal ao PDE Escola e ao PME, pois os projetos desenvolvidos nas escolas já existiam no período anterior ao PDE. Por esse motivo, já havia uma lacuna entre as necessidades das escolas e o atendimento delas pelo poder público local.

Com o PDE Escola e o PME essa lacuna veio a público por meio da política externa, mostrando não haver processos públicos e sistêmicos sob os quais pudessem apoiar o planejamento nas escolas e na rede de ensino do município estudado. Dependendo da apropriação feita pelos atores educacionais sobre esse fato, pode ser considerada uma oportunidade de construção de um modelo para a gestão desses processos institucionais de monitoramento dessas lacunas e programação do atendimento sistemático.

Após o diagnóstico das escolas vir a público, o aporte financeiro da União, por meio do PDE Escola e do PME, pôde contribuir com o preenchimento temporário da referida lacuna. Contudo, mesmo se tratando de uma política de governo, a proposição da melhoria da qualidade do ensino se inscreve como meio para cumprir a política maior do Estado; nesse caso, o estatuto constitucional sobre a garantia do padrão de qualidade da educação, permanecendo a importância do conhecimento e a busca de meios para o cumprimento dos referidos institutos da LDBEN de 1996, os quais entendemos poder contribuir para garantir, a longo prazo, a melhoria da qualidade do ensino, porque podem induzir, regularmente, mudanças nas culturas das escolas.

Em outra direção, realizando projetos “extracurriculares” de forma desarticulada de um planejamento sistêmico e participativo, do que poderia vir o conseqüente apoio¹⁵⁵ da rede municipal de ensino, dificilmente as ações seriam induzidas na direção da educação integral em tempo integral, o que aproxima da proteção ao direito à qualidade do ensino, se conjugado o artigo 206, da CRFB, que estatuiu os princípios sob os quais a educação deve ser organizada no Brasil, com o artigo 34 da LDBEN, que dispôs sobre a oferta progressiva da educação em tempo integral. O cumprimento dessas diretrizes demanda não somente um planejamento adequado, mas também a adequação das condições infraestruturais nas instituições escolares.

Essa adequação e planejamento estão atrelados ao financiamento. Foi possível perceber, por meio do estudo dos recursos recebidos após a adesão ao PDE Escola e ao PME

¹⁵⁵ Apoio técnico, formação continuada, aquisição de materiais adequados e em quantidade suficiente, infraestrutura adequada às atividades etc.

que, em um período menor, houve um incremento na gestão financeira das escolas municipais maior do que na gestão da rede de ensino municipal. Entre 2007 e 2012, os recursos aplicados em MDE aumentaram 82,73%, enquanto os recursos destinados diretamente às escolas da rede municipal de Juiz de Fora aumentaram 111,42%. Caso não houvesse a adesão ao PDE Escola e ao PME, os valores destinados às escolas teriam aumentado 24,7% no período estudado, ou seja, 58,03% a menos do que o aumento dos recursos aplicados em MDE.

Os valores transferidos pela União, por meio do PDDE de 1995, tiveram um aumento de 63,37%. Já os valores transferidos pela gestão da rede municipal de ensino às escolas que a integram, tiveram um aumento de 18,63% no período. Esses dados, junto dos anteriores, mostram que à entrada dos recursos financeiros do PDE Escola e do PME correspondeu o decréscimo do apoio financeiro da gestão da rede de ensino às escolas municipais. O decréscimo de 4% no número de alunos matriculados na rede municipal no mesmo período não justifica tal fato.

Tais constatações convergem com a opinião dos profissionais que atuam nas escolas pesquisadas, pois eles entendem haver, antes da proposição do PDE Escola e do PME, a necessidade de aumento dos recursos financeiros destinados às escolas, para fazer face à autonomia financeira que lhes foi outorgada. Além disso, os dados anteriores constituem prova factual de que a obtenção de apoio financeiro fosse o motivo principal para a adesão ao PDE Escola e ao PME, conforme exposto pelos gestores. Esses profissionais, nas escolas que não fizeram a adesão aos dois programas, assumiram, com maior dinamismo, a captação de recursos públicos fora da chancela da Secretaria de Educação, o que também pode sinalizar a dificuldade em obter apoio para os projetos que já eram realizados nas escolas, desde o período que antecedeu ao PDE.

Por tais fatos, os recursos financeiros recebidos por meio do PDE Escola e do PME, aparentemente, são mais importantes para as escolas do que para a gestão da rede de ensino, onde não houve mensuração do “valor” desses recursos. Ao contrário, as escolas que receberam o apoio financeiro destacaram a aquisição dos materiais necessários como virtude desses dois programas e como necessidade premente.

Além dos aspectos expostos, ainda que sejam representados por um percentual baixo em relação ao total de recursos aplicados em MDE no município, os recursos do PDE Escola e do PME contribuíram para que fosse invisibilizada a discrepância entre o aumento maior da

aplicação em MDE do que dos recursos transferidos do poder público local para as escolas municipais no período estudado, tendo sido, portanto, relevantes para equilibrar o orçamento da própria SE.

Entre 2010 e 2012, período em que houve maior volume de recursos repassados por meio do PDE Escola e do PME, o total de recursos recebidos a partir desses programas acrescentou 60,32% aos recursos que já seriam destinados diretamente às escolas. Na composição desse total acrescentado, o PDE Escola contribuiu com 15,30% e o PME, com 84,70%. Tanto pela tendência à terminalidade do PDE Escola e à ampliação das escolas que fizeram adesão ao PME como pela proporção financeira destinada por cada programa, o PME trouxe mais recursos para as escolas, podendo ser um indício de que à terminalidade do PDE Escola correspondeu o incremento do PME. Tal fato pode sinalizar, também, a progressão do PME como política indutora da educação em tempo integral e, portanto, como política de Estado.

No que se refere ao PDE Escola e a essa lógica de progressão do programa, este estudo mostrou que a relação entre os profissionais do poder público local e os representantes do FNDE, ou seja, da União, no processo de implementação do PDE Escola, contribuiu com o desenvolvimento orgânico das ferramentas informacionais que ganharam *status* de sistema, ao serem o PDE Interativo e o PDDE Interativo (2014), acoplados ao SIMEC. Tal fato contribuiu com a capilaridade desses sistemas nas escolas e a integração das informações locais ao SIMEC, ao que corresponde o aumento da capacidade de centralização do planejamento e da formulação de políticas para o ensino fundamental na esfera da União.

Para além da evolução das ferramentas e dos sistemas informacionais, importa destacar os efeitos da apropriação desses recursos no processo de centralização, inicialmente, considerando a atribuição da União de atuar para o fortalecimento do sistema de ensino municipal. O exame da legislação e dos documentos publicados pelo MEC, desde a proposição das ações do PDE, mostrou ser controversa a interpretação e a apropriação que o governo federal faz do artigo 211 da CRFB, no caso, usado para legitimar ações que desconsideram a estrutura federativa da organização política do território nacional. Tal fato repercute para a educação em termos da estrutura do sistema de ensino, uma vez que a LDBEN de 1996, no seu artigo 9, inciso III, estabelece ser atribuição da União prestar tal assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Além disso, no seu artigo 11, inciso II, a LDBEN de 1996

determina que os municípios incumbir-se-ão de “exercer ação redistributiva em relação às suas escolas”. Não restam dúvidas sobre tal apropriação inadequada do artigo 211 da CRFB por parte da União.

Em que pese essa constatação, entendemos ser muito favorável a maior atuação da União em favor das outras esferas governamentais, principalmente, após o ciclo de governos que induziram à descentralização sem o correspondente apoio às esferas subnacionais. Ocorre que, além dos preceitos que regulamentam o funcionamento dos sistemas de ensino e a autonomia escolar, a formulação dos artigos nono e décimo primeiro, ambos da LDBEN de 1996, parece-nos adequada à estrutura do município como ente federativo autônomo. Por isso, referimo-nos a uma apropriação inadequada da legislação por parte da União. Há toda uma estrutura normativa e institucional nos municípios, assim como nos estados, que formam suas redes de ensino, chegando a constituir os sistemas de ensino. Isso corresponde à constituição de instituições para o funcionamento autônomo dos municípios, na perspectiva do autogoverno, do que decorre a formulação de políticas e do planejamento local. Então, não questionamos esse apoio da União, mas a forma como ele é realizado e, não menos importante, como ele é apropriado pelo município.

Em face dessa atuação da União, os órgãos que compõem o sistema de ensino municipal são fragilizados, no que diz respeito à diminuta capacidade de ação que tem origem na ingerência sobre o próprio processo de implementação da política da União no município. A implementação do PDE Escola e do PME ocorreu de forma concomitante nas escolas e na gestão da rede de ensino municipal. Nesse mesmo processo, a política induzida prescindiu dos elos entre os profissionais da educação que atuam nas salas de aula e na gestão das escolas (PPP) e na gestão da rede de ensino municipal (PAR). Tal fato contribuiu para que não fosse criada uma direção, no município, para essas duas políticas da União.

Não obstante a consolidação de uma direção política e pedagógica para a ação na rede de ensino não ter antecedido ao PAR e, posteriormente, a gestão dessa rede ter mediado a implementação do PDE Escola e do PME, a referência institucional para essas políticas é a União. Tal centralização realiza-se em duas direções paralelas: uma conecta a União às escolas municipais; outra, ao poder executivo local, ou seja, à gestão da rede de ensino municipal. Nota-se a União como um eixo articulador central das ações decorrentes do PDE Escola e do PME no município. Essa via prescinde de apoiar o fortalecimento dos sistemas de ensino. Ambigualmente, no período estudado, foi possível perceber que o desenho do PDE Escola e do PME, ao induzir esse paralelismo, interpelou as instituições inscritas no processo

de implementação desses dois programas no que se refere à autonomia. A gestão da rede de ensino e das escolas estudadas foram impelidas a criar, juntas, estratégias para superar os desafios trazidos pela política da União. Tal fato mostra que a autonomia das escolas é, de fato, relativa ao sistema municipal a que se vinculam (BARROSO, 1996, p. 17); reafirma que os órgãos desse sistema local devem ter as respostas que as escolas precisam. Portanto, precisam ser fortalecidos como condição à autonomia do próprio município, enquanto ente federativo autônomo, e das escolas vinculadas a sua rede de ensino.

Neste estudo foi possível perceber que, ante o surgimento de desafios na implementação do PDE Escola e do PME nas escolas, os profissionais que atuam na gestão na rede de ensino eram chamados a responder por processos para os quais também não receberam a formação adequada. A busca de novas aprendizagens, a partir das necessidades das escolas, ocorreu somente após problemas na implementação dos programas. Em que pese a identificação dessa fragilidade, essa busca por conhecimentos constitui um aspecto positivo pela forma como foi realizada no município estudado; portanto, dependente das interpretações que os atores educacionais fazem das políticas. Nesse contexto, inscreve-se a importância da atuação propositiva dos profissionais que atuam nas escolas e na gestão da rede de ensino, no município estudado.

Também por meio dessa atuação percebemos que é no espaço da cultura da escola que ocorrem as mudanças. Na implementação do PDE Escola na escola “2”, mesmo não havendo uma política na rede municipal para motivar as escolas a construírem e manterem atualizadas as suas propostas educacionais (PPP), houve a escolha, por meio do PDE Escola, da elaboração do seu PPP. A política externa apontou que, para a melhoria da gestão escolar, seria necessária a formulação, participativa, da proposta educacional da escola.

No estudo dos desdobramentos dessa apropriação do PDE Escola na escola “2” foram analisados os processos de realização das despesas para a manutenção das escolas no município. Não foram encontrados vínculos entre a proposta educacional da escola e a liberação de recursos financeiros para ela. Tal fato desprestigia o exercício de construção cotidiana dessa proposta política e educacional nas escolas, porque demonstra a compreensão de que dessa proposta não há consequências concretas. Por esse motivo, o fato de atrelar o recebimento de recursos financeiros e outros recursos necessários à execução de um planejamento – formulado pela escola para a melhoria das suas ações – pode ser um caminho para criar experiências participativas exitosas e um planejamento sistêmico, que induza ao

próprio cumprimento dos princípios constitucionais da gestão democrática e da garantia do padrão de qualidade.

Ao contrário do que ocorre no município estudado, na “adesão formal” ao PDE Escola, o recebimento de apoio financeiro da União somente acontece após a formulação de um plano para as ações que serão realizadas com os recursos públicos, uma fragilidade tanto na gestão da rede municipal como na gestão escolar. Ainda que em pequena escala, no conjunto-amostra, 75% das escolas não tinham os projetos educacionais (PPP) atualizados. Apenas a escola “2”, que funciona em regime de tempo integral, passou a tomar esse processo de construção e reconstrução como política da escola, após a adesão ao PDE Escola. Pelas características da escola “2”, o fato de escolher a elaboração do PPP como meta do PDE Escola mostra a apropriação da política da União sob a cultura da escola. Além disso, mostra que, mesmo que nas escolas haja a intenção de construir essa proposta, sem o apoio da gestão da rede de ensino ela pode não ser formulada por falta do espaço/tempo apropriado para essa ação que demanda o envolvimento de todos os profissionais.

Na escola “2”, entendemos que a “adesão de fato” ao PDE Escola pode ter ocorrido porque houve a reelaboração do PPP, mesmo após o final da vigência do PDE Escola; sinal de uma possível mudança a partir do que foi proposto no PDE Escola e a partir das suas necessidades. Já no que se refere ao PME, entendemos ter ocorrido a “adesão formal” porque as atividades desse programa coincidiram com aquelas praticadas nas escolas. Tal situação pode ser generalizada para as escolas da rede de ensino municipal que fizeram adesão ao PME. Nelas, a adesão foi realizada como forma de captar recursos para melhorar as atividades “extracurriculares”. O caminho a ser percorrido para a “adesão de fato” ao PME, como vimos neste estudo, é bem mais sinuoso do que aquele proposto para implementar o PDE Escola, sobre o qual D2PDE1 relatou “vem tudo pronto, é só executar”.

Ainda no estágio inicial de implementação do PME, levados a entender a possibilidade da apropriação dos recursos para melhorar as atividades já realizadas nas escolas, a maioria dos gestores que fizeram adesão ao programa enfrentaram desafios relacionados à administração e à *accountability*. No momento posterior, foram positivas as manifestações e as participações dos profissionais das escolas e da gestão da rede de ensino municipal, no sentido de melhorar as atividades que foram inscritas no PME, o que levou à criação de Grupos de Estudos específicos para tais atividades. Se, no primeiro momento, a responsabilização dos profissionais foi percebida pela preocupação com os usos dos recursos e com a aprovação das prestações de contas, no segundo momento observamos a preocupação

com a ampliação das oportunidades dos alunos, com a melhoria das atividades e com a adequação da gestão escolar e da escola para essa realidade, sinais de responsabilização com a qualidade das atividades oferecidas aos alunos.

Ocorre que tanto os estudos sobre a educação integral, como os estudos sobre a gestão intersetorial, não avançaram. Como experiência inicial, os Grupos de Estudos não avançaram no sentido da consolidação do espaço formativo para a educação integral em tempo integral no período estudado, assim como não foram realizadas abordagens sobre a gestão intersetorial da política educacional. Essa ação constitui demanda potencial no âmbito formativo da rede municipal do município estudado, uma vez que tende a evoluir não somente o PME, como a oferta da educação em tempo integral.

Tal demanda formativa já latente tende à ampliação também porque, até dezembro de 2012, as ações do PME atenderam a somente 20% dos alunos matriculados na rede de ensino. A política do Estado respalda a compreensão de que as escolas deverão oferecer a educação em tempo integral para todos os alunos. Por isso, é possível inferir que haverá o aumento na demanda formativa dos professores, o que poderá ocorrer em face do aumento no número de professores para atuar na progressão do atendimento dos 80% dos alunos que ainda não estão incluídos nas atividades para a ampliação da jornada escolar.

O processo de adesão ao PME é mais denso, dinâmico e complexo do que suposto pelos profissionais que atuam nas escolas e na gestão da rede de ensino municipal¹⁵⁶. Como o PME é uma política de governo ainda em estágio intermediário para, provavelmente, cumprir o dever do Estado, possivelmente, o programa consolidar-se-á como uma política de Estado para proteger o direito educacional ao padrão de qualidade na educação. Se à ampliação do tempo acompanhar uma concepção de educação integral e ações para que ela seja desenvolvida, pode-se compreender, de fato, a possibilidade de caminhar na perspectiva da garantia do padrão de qualidade (CAVALIERE, COELHO, MENEZES). Então, a estratégia proposta por meio do PME pode avançar no sentido da proteção do direito à garantia do padrão de qualidade, como abordado neste trabalho, não somente pela possibilidade dos recursos recebidos nas escolas, mas, principalmente, pelo fato de que o PME propõe a educação integral como um dos seus princípios basilares.

¹⁵⁶ Exige a adequação e aprofundamento das ações formativas sobre a educação integral, o diagnóstico dos alunos para além da escola, a adequação do espaço e do tempo escolar à ampliação da jornada escolar para todos os alunos, a adequação das atividades socioeducativas ao interesse e necessidade dos alunos, a articulação entre os conteúdos das disciplinas curriculares e as atividades socioeducativas, a articulação intersetorial a partir da escola, entre outras ações.

Por tal princípio é importante conhecer os desafios na implementação dessas políticas, o que também perscrutamos nos estudos realizados neste trabalho de pesquisa. Nele, as observações no cotidiano escolar, as análises documentais e dos dados e as entrevistas concedidas por profissionais do ensino nas escolas e na SE mostraram as dificuldades enfrentadas no primeiro momento de adesão ao PME. Contudo, de experiências para atendimento a demandas individuais para a formação dos professores e dos gestores na escola “1”, a gestão da rede de ensino no município estudado protagonizou ações formativas, extrapolando a própria capacidade de ação dessa rede de ensino. Equivale a dizer que, também nesse aspecto, a política externa influenciou a mudança.

Nesse contexto, vale destacar que as atividades desenvolvidas pelo PME trouxeram oportunidades novas para alunos e professores. Por isso, a condição em que se realizam as atividades “extracurriculares”, nas escolas que não fizeram adesão ao PME, passou a ser percebida como aspecto negativo mediante o princípio da igualdade do acesso e permanência na escola (BRASIL, CRFB de 1988, ARTIGO 206), sob o qual o ensino deve ser organizado. Tal aspecto denota uma possível mudança de paradigma no que diz respeito à exigência das escolas por essa igualdade de oportunidades, o que a gestão da escola “3” mostrou, ainda que sem ancoragem nesse aporte legal, mas como exercício de liderança, ao buscar a adesão ao PME.

Nas escolas, a virtude do PME relaciona-se, ambigualmente, aos desafios que emergem a partir do modo como esta política interpela esse cotidiano, a gestão da rede de ensino, o Sistema Municipal de Ensino e as ações decorrentes do pacto federativo. No que se refere à formação dos professores, a gestão da rede de ensino atuou na competência da União sem acionar os setores adequados para induzir uma formação em regime de cooperação. Tal fato ocorreu em função do próprio tempo para a implementação do PME e para a ação nas escolas e na gestão da rede de ensino municipal. O protagonismo da gestão da rede municipal de ensino foi relevante no início do processo de implementação do PME, não somente por atender a uma necessidade urgente das escolas, mas também pelo estreitamento das relações entre os profissionais que atuam na gestão da rede de ensino e os profissionais que atuam nas escolas.

Tal experiência foi considerada inovadora ao unir os atores educacionais sob o objetivo comum de construir ações que induzam o aprimoramento das práticas docentes e de gestão escolar, para a melhoria do ensino. A potencialidade dessa formação criada no âmbito da SE para a implementação do PME foi percebida, também, no sentido da possível indução

de uma esfera pública em que os profissionais criam novas alternativas, na relação entre a ação e o discurso, para os desafios nascidos do próprio PME, ou seja, das políticas externas às escolas.

Contudo, o PME, como um caminho para a melhoria do padrão de qualidade do ensino e proteção dos direitos dos alunos depende de um esforço maior da gestão da rede de ensino no município estudado e da União para alcançar esse objetivo. Como se trata da tendência de universalização dessa política, trata-se também de buscar e reformular, respectivamente, pactos para atuar em regime de cooperação com a União nas ações formativas e infraestruturais.

No que se refere à formação dos profissionais que atuam na educação escolar, as atividades e os princípios sob os quais se apoia o PME renovam a exigência de integração entre os conteúdos das disciplinas curriculares e as atividades realizadas no contraturno das instituições educacionais. Além disso, desafia a oferta de suas ações em articulação às culturas dessas instituições para influenciar o modo como os professores e os alunos vivenciam a cultura escolar e, assim, melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem. Transpor os desafios implica mudança na cultura da escola, no que se refere à ampliação das oportunidades das vivências que contribuam com a *desnaturalização das condições degradáveis da existência humana*, na medida em que as mudanças se direcionarem à inclusão dos alunos que, ainda que dentro da escola, estão à margem dessa educação porque estão à margem da cultura escolar. Tal focalização, nesse contexto, não prescinde da democratização de todas as atividades, mas demarca o patamar atual de lutas para avanços em termos da proteção do direito à educação escolar, aqui estreitamente ligada aos direitos humanos.

A convivência com melhores condições formativas, materiais, organizacionais, infraestruturais e para o exercício da cidadania pode impulsionar um novo ciclo de *pressão intrassistêmica*. Desta feita, a partir das novas expectativas quanto às práticas docentes, às aprendizagens dos alunos e à participação intensa na consolidação de uma direção ética e política, desde as culturas das escolas até a proposição de medidas que deem efetividade aos seus projetos educacionais e, por isso, possibilitem inicialmente a inclusão dos alunos que estão à “margem” dos processos de aprendizagem da cultura escolar. A partilha desse processo nas escolas – entre todos os alunos e em condições de igualdade – seria o próximo passo impulsionado por essa *pressão*. A chegada a esse patamar significaria termos avançado

no sentido da efetividade para esse direito de cidadania, exigência maior a toda proposta que objetive melhorar a qualidade do ensino nas escolas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bosi; revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedem. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. (Colección Estructuras y Procesos – Serie Derecho), Madrid: Trotta, 2002.
- ABREU, M. **Organização da Educação Nacional na Constituição e na LDB**. 2ed. Ijuí: Unijuí, 2002.
- AÇÃO EDUCATIVA. **Observatório da Educação**. Boletim eletrônico nº 81, 1º de abril de 2011.
- _____. **Observatório da Educação**. Boletim eletrônico nº 80, 28 de março de 2011.
- _____. **Observatório da Educação**. Boletim eletrônico nº 79, 18 de março de 2011.
- ADRIÃO, Thereza, PERONI, Vera. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 98, jan./abr. 2007, p. 253-267. Disponível em <www.cedes.unicamp.br> .
- ALBUQUERQUE, Maria Gláucia M. T. **Planejamento educacional em tempos de reforma: onde fica a escola?** 28ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2005
- ALGEBAILLE, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2009.
- ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889): história e legislação**. Tradução de Antonio Chizzotti. São Paulo: Educ. Brasília: INEP, MEC, 1989.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, n.24, p. 29-39, jun. 2005. Dossiê Federalismo.
- ALVES, Danielle M. Vieira, **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: democratização, participação e autonomia**. (Dissertação de Mestrado) UFJF, Juiz de Fora, 2005.
- ALVES, F.. Políticas educacionais e desempenho escolar nas capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 413-440, mai./ago. 2008

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE JUIZ DE FORA. Tabela 5.3.8 - Número de profissionais atuando na área de educação municipal de Juiz de Fora, 2001-2010. Centro de Pesquisas Sociais. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <<http://www.cps.ufjf.br/anuarios/Anuario2011/index.html>> Acesso em: 25/01/2013.

ARAÚJO, Luiz. Sugestões de Pautas. Investimento de 7% do PIB é insuficiente para garantir o cumprimento das metas do novo plano de educação, avalia pesquisador. In:

ARELARO, L. R. G. **FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. GT: Estado e Política Educacional / n.05.

ARAÚJO, G; OLIVEIRA, R.P. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Educação**, v. 28, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 12/01/2006

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2004.

_____. **A promessa da política**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr., 3.ed. Rio de Janeiro: DIFEL/Bertrand Brasil, 2010.

_____. **Homens em tempos sombrios**. Tradução Denise Bottmann. Companhia das Letras, 2008.

ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000, 3 edição, agosto de 2011.

_____. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009.

_____. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas. **RBCS**, Número 31, 1998

_____. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 28/06/2009

ARRUDA, Lilian Beatriz D. P. **O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE na ótica da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul**. 31ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2005

AZANHA, J.M.P. Autonomia da Escola, um reexame. **Cadernos de História e Filosofia da Educação**. v. I, n. 1, p. 37-45, 1993 Disponível em: <http://www3.fe.usp.br/secoes/inst/novo/acervo_jmpa/midiateca_canal.asp?cond=2&id=acervojmpa&pass=4308&grupo=3>

_____. Proposta pedagógica e autonomia escolar. **Cadernos de História e Filosofia da Educação**. v. II, n. 4, p. 11-21, 1998 Disponível em:

<http://www3.fe.usp.br/secoes/inst/novo/acervo_jmpa/midiateca_canal.asp?cond=2&id=acervo_jmpa&pass=4308&grupo=3>

BABBIE, E. R.. **The Practice of Social Research**. 8. ed. New York, USA: Wadsworth, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2004.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. IN: J. Barroso (org). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Michelangelo Bovero (org), tradução de Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

_____. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriale et al; coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luiz Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13º ed, 4º reimpressão, 2010. Vol.1

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmem C. Varriale et al; coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luiz Guerreiro Pinto Cascais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13º ed, 4º reimpressão, 2010. Vol.2

BODIÃO, Idevaldo. Sugestões de Pautas. “PNE não pode expressar apenas o pensamento de uma gestão” In: AÇÃO EDUCATIVA. **Observatório da Educação**. Boletim eletrônico nº 79, 18 de março de 2011.

BOGDAN R; BIKLEN, S. **Investigação Qualitativa em Educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BONAMINO, A.C.. **Tempos de avaliação educacional**: o Saeb, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO A. C.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BOURDIEU, P. Os excluídos do interior. In: NOGUEIRA, M.Alice.; CATANI, A. (Org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. Tradução Maria Letícia Guedes Alcoforado e Durval Ártico. São Paulo, SP : Ática, 2 ed., 2000.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**: Case studies in policy sociology. Routledge, London, 1992, Capítulo I.

BURKE, Peter. **O que é história cultural?** Tradução Sérgio Goes de Paula. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Texto Constitucional, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em: 03/12/2013

_____. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/12/2013

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 26/06/2003

_____. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 de dezembro de 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de agosto de 1971. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004.

_____. **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. <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004.

_____. **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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em: 03/12/2013

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm> Acesso em: 29/09/2002

_____. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991,

8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis n^{os} 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n^o 5.452, de 1^o de maio de 1943. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20112014/2012/lei/112594.htm> Acesso em: 02/09/2012.

_____. **Lei n^o 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> Acesso em: 25/04/2011.

_____. **Lei n^o 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm> Acesso em: 25/04/2011.

_____. **Lei n^o 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm> Acesso em: 25/04/2011.

_____. **Lei n^o 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm> Acesso em: 25/04/2011

_____. **Lei n^o 12.801, de 24 de abril de 2013, Conversão da Medida Provisória 586, de 2012,** Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e altera as Leis 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm> Acesso em: 29/09/2013.

_____. **Lei n^o 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm> Acesso em: 26/06/2010

_____. **Emenda Constitucional n^o 53, de 20 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos artigos n^{os} 7, 223, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em

<<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/emenfundeb1.pdf>> acesso em 09/03/2007.

_____. **Emenda Constitucional n^o 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias. < <http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004

_____, **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 05/01/2009.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 05/01/2009.

_____. **Decreto nº 7.083**, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007/2010/2010/decreto/d7083.htm> Acesso em: 29/09/2010.

_____. MEC, **Portaria nº 867**, de 04 de Julho de 2012. Diário Oficial da União, 5 de julho de 2012. <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/12/2012.

_____. **Projeto de Lei nº 8.035**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em: 03/12/2012.

_____. **Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/fundeb_mp.pdf>, acesso em 09/03/2007.

_____. MEC - **Parâmetros Curriculares Nacionais (1ª a 4ª séries)**. Brasília: MEC/SEF, 10 volumes, 1997.

_____. MEC - **Parâmetros Curriculares Nacionais (5ª a 8ª séries)**. Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. Ministério da Educação. **Resolução FNDE/CD nº 12**, de 10 de maio de 1995. Brasília: 1995. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>> Acesso em: 26/06/2005

_____. Ministério da Educação. **Resolução FNDE/CD nº 25**, de 24 de maio de 2011. dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011, às escolas públicas da educação básica para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ph.../5-2011?...103%3Ares0252405201.>>> Acesso em: 29/09/2012

_____. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado, nº 344 de 2007**. Acrescenta inciso ao art. 14 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de forma a instituir a eleição direta para diretores de escolas públicas. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 20/01/2010.

_____. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado, nº 328 de 2005**. Acrescenta parágrafo ao art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (Dispõe sobre a escolha dos dirigentes escolares). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 20/01/2010.

_____. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Disponível em : <portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task> Acesso em: 21/06/2008

_____. MEC. **Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007**. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola. Disponível em: <http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Regionais/108600/Documentos/DOT%20P/PDE/PORTARIA_NORMATIVA_N27.pdf> Acesso em: 21/06/2008.

_____. MEC. **Prova Brasil**. Disponível em http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/prova%20brasil_matriz2.pdf. Acesso em: 12 out. 2009. 200p. Acesso em: 04/12/2012.

_____. MEC. Portaria nº **1.407**, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação – FNE. Publicada no DOU, nº 239, Seção I, de 15/12/2010, p. 33-34. Acesso em: 04/12/2012.

_____. MEC. CONAE 2010. Conferência Nacional de Educação, Brasília, 28 de março a 1º de abril de 2010. **Documento Final**. Eixo V – Financiamento da Educação e Controle Social, p. 101-120. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 01/05/2010.

_____. MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf>> Acesso em 22/09/2009.

_____. INEP. **Sistema de Consulta à Matrícula do Censo Escolar – 1997/2011**. Disponível em: < portal.inep.gov.br > Acesso em: 04/12/2012.

_____. MEC, **Manual do PDE Interativo 2013**. Disponível em: <<http://pdeinterativo.mec.gov.br/pdeinterativo2013/manuais/ManualPDEInterativo2013.pdf>> Acesso em: 11/12/2013.

_____. MEC, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 008, de 2010**, Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4 da Lei no 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica

pública. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866> Acesso em: 26/06/2011

_____. **IPEA. Comunicado do IPEA 124: Financiamento da educação: necessidades e possibilidades.** Disponível

em:<<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Pesquisas&id=8>> e

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf> Acesso em: 04/12/2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento da União: Exercício Financeiro 2012.** Projeto de Lei Orçamentária. Brasília 2011. 6v. em 8. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2012/110831_ploa2012_voll.pdf>

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, ano de referência: 2012. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/sintese_defaultxls.shtm> Acesso em: 04/10/2013.

_____. MEC, INEP. **Censo Escolar: Matrículas por dependência administrativa, 1996 a 2012.** Disponível em: <http://inep.gov.br/educacao_basica> Acesso em: 04/06/2013.

_____. MEC, INEP. **Censo da educação básica: 2012.** Resumo técnico. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf> Acesso em: 04/06/2013.

_____. MEC, INEP. **Cálculo das Taxas de Rendimento Escolar** (Nota Técnica). Disponível em

http://www.inep.gov.br/download/censo/2009/NT_indicadores_rendimento2009.pdf. Acesso em 14 de abril de 2010.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

_____. Secretaria de Educação de Juiz de Fora, Relatório gerado no Departamento de Gestão da Informação, dados matrículas, evasão, DIS, reprovação, aprovação. Fonte: INEP/Educacenso em dezembro de 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. & GRAU, Nuria Cunill. (orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **PNE Pra Valer**. Disponível em http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/Documentos/tabela_emendas_pne_campanhanacionaldireitoeducacao.pdf. Acesso em: 18/03/2011.

_____. **Nota Técnica**. Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade. Disponível em: http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf. Acesso em: 20/11/2011.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 24, dez. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br> Acesso em: 15/03/2009.

_____. A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: Modelos em debate. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 68, dez. 1999, p. 126-142.

CAMPOS, Roselane Fátima. **Fazer mais com menos – Gestão educacional na perspectiva da CEPAL e da UNESCO**. 28ª Reunião Anual da ANPED. Caxambú, 2005.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1v. 293p., 2009.

CARNOY, Martin, **A vantagem acadêmica de Cuba: por que seus alunos vão melhor na escola**. São Paulo:Ediouro, 2009.

CARNOY, M., CASTRO, C. de M. A melhoria da educação na América Latina: e agora, para onde vamos? In: _____ (orgs.). **Como anda a reforma na América Latina?** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. O lugar da educação integral na política social. In: **Cadernos CENPEC**. Educação integral. São Paulo: Cenpec, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, ano I, número 2, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 14 ed, 2011.

CARTA DE GOIÂNIA. IV Conferência Brasileira de Educação. Goiânia, 1986 Disponível em: http://www.cedes.unicamp.br/carta_goiania.pdf

CASSASUS, J. **Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades?** In: COSTA, V. L. C. (org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

CASTRO, Alda M. D. Araújo. **Accountability e empoderamento: estratégias gerenciais na escola**. ANPAE, 2007

CASTRO, J. A. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília: IPEA, 1998.

CAVALIERE. Quantidade e racionalidade do tempo de escola: debates no Brasil e no mundo. **Teias**: Rio de Janeiro, ano 3, n. 6, jul/dez, 2002(a).

_____. Educação Integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educ. Soc.**, Campinas, vol.23, n. 81, p. 247-270, dez.2002(b).

_____. Tempo de escola e qualidade na educação. **Educação & Sociedade**. v. 28, n. 100. Campinas, p. 1015-1035, out. 2007.

_____. Escolas de tempo integral *versus* alunos em tempo integral. **Em Aberto**, Brasília, v.22, n. 80, p.51-63, abr. 2009.

_____. Anísio Teixeira e a educação integral. **Paidéia**, maio/ago.vol.20, n. 46, 2010. Disponível em: <www.scielo.br/paideia>; Acesso em: 28/08/2013.

CERTEAU, Michel de. **A cultura no plural**. Tradução Enid Abreu Dobranszky. Campinas, São Paulo: Papirus, 1995. Coleção Travessia do século.

CEVASCO, Maria Elisa. **Dez lições sobre estudos culturais**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1 ed., 2003.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 4 ed., 1995.

CHARLOT, Bernard. **Da relação com o saber: elementos para uma teoria**. Tradução de Bruno Magne. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000. 93 p.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações – da definição aos resultados**. 2º ed. Rio de Janeiro : Elsevier, 2009.

COELHO, Lígia Martha C. da Costa. Escola pública de horário integral. **Presença Pedagógica**, v. 3, n. 15, p. 53-59, maio/jun. 1997.

_____. História(s) da educação integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009 (a).

_____; PORTILHO, Danielle Barbosa. Educação integral, tempo e políticas públicas: reflexões sobre concepções e práticas. In: COELHO, Lígia Martha C. da Costa (org.).

Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009 (b). p. 89-100.

_____. Alunos no Ensino Fundamental, ampliação da jornada escolar e Educação Integral. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 73-89, jul/set. 2012. Editora UFPR.

_____; FERNANDES, Claudia de Oliveira. Mais anos na escola, mais tempo diário na escola: qualidade no ensino fundamental? **Cadernos de Educação/FaE/PPGE/UFPEL**, Pelotas, p. 150-171, março/abril, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **Educação, Estado e Poder**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CONDÉ, Eduardo S. Abrindo a Caixa : dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas. **Revista Pesquisa e Debate em Educação, UFJF, Faculdade de Educação, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Programa de Pós Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública**, v. 2, n. 2, 2012.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque. (Doutorado em Educação). USP, São Paulo, 2009.

CRUZ, R.E.; GONÇALVES, F.W.A.S.; LUZ, L.X. Reflexões acerca do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola no Piauí. In: LUZ, L.X. (Org.). **Gestão, financiamento e controle social da educação**. Teresina: EDUFPI, 2005. p. 61-77.

_____. O Programa Dinheiro Direto na Escola: Democratização da Gestão e Reforma do Estado na Educação. **29º Reunião Anual da ANPED**, Caxambú, Minas Gerais, 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/29portal.htm>>

CUCHE, Denys. **A noção de cultura nas ciências sociais**. Tradução de Viviane Ribeiro. 2 ed. Baurú: EDUSC, 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. SP: Ed. Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: Ed. FLACSO do Brasil, 1991.

CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

CURY, Carlos R. J. ; NOGUEIRA, Maria A.L.G. O atual discurso dos protagonistas das redes de ensino, IN: **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. Luiz Antônio Cunha (org.) São Paulo: Cortez : Autores Associados, 1986.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa n.116 p.245-262, julho/2002. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>>

_____. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, ed.2.

_____. Sugestões de Pautas. Plano de educação pode ter tramitação acelerada em comissão especial. In: AÇÃO EDUCATIVA. **Observatório da Educação**. Boletim eletrônico nº 80, 28 de março de 2011 (a).

_____. Sugestões de Pautas. Pesquisador critica indefinição sobre o papel de cada ente federado no projeto de lei do PNE. In: AÇÃO EDUCATIVA. **Observatório da Educação**. Boletim eletrônico nº 80, 28 de março de 2011 (b).

_____. **Revista Nova Escola**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/planejamento-e-financiamento/entrevista-carlos-roberto-jamil-cury-556235.shtml>>. Acesso em: abril de 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil e FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A judicialização da Educação. In: **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, /n. 45, p.32-45, abr./jun. 2009

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? IN: Daniel Mato (coord), **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp.95-110, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>>. Acesso em 21/12/2005.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. Tradução Celso Mauro Paciornik. 1.ed. 1.reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. – (Clássicos; 9).

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 27, n. 96, p. 753-774, 2006.

_____. **Financiamento da Educação : novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

_____. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: TEIXEIRA, Lucia Helena G. (org.). **LDB e PNE: Desdobramentos na política educacional brasileira**. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002.

_____. **Legislação educacional federal básica**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001(a).

_____. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

_____. **Tribunais de Contas e educação**. Quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Plano, 2001(b).

DEE, Thomas. The First Wave of Accountability. IN: Petersen, Paul e West, Martin **No Child Left Behind? The Politics and Practice of School Accountability**. Brookings Institution Press. p. 219-236, Washington, 2003.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1994

Dicionário Houaiss de sinônimos e antônimos da língua portuguesa. Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. – Rio de Janeiro : Objetiva : 2003.

DINIZ, Ely. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 12/08/2006

DORE, Rosemary. Gramsci e o debate sobre a escola pública no Brasil. **Cadernos Cedes, Campinas**, vol. 26, n. 70, p. 329-352, set./dez. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>> Acesso em 21/06/2007.

DOURADO, Luiz Fernando (coord), OLIVEIRA, João Ferreira, SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação : conceitos e definições**. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 65 p. (Série Documental. Textos para Discussão)

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

DRAIBE, Sônia M. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais – Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v.11/ nº.4/ Out-Dez 1997. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>> Acesso em: 15/03/2009.

DUARTE, Marisa R. T.; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

DUARTE, Marisa R. Teixeira. **Sistemas públicos de Educação Básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino**. (Tese de Doutorado) UFF, FE, 2003.

DURLI, Zenilde, NARDI, Elton L., SCHNEIDER, Marilda P. **A visão sistêmica no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. ANPAE, 2009.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Vol 1, 1994

_____. **O processo civilizador**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Vol 2, 1994

ELMORE, Richard Elmore. **Getting to scale with good educational practice**. Harvard Educational Review, v. 66, n1, p. 1-26 Spr, 1996

Entrevista sobre o PDE Escola concedida por Manuelita Falcão Brito. Coordenação Geral de Gestão Escolar, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional, Secretaria de Educação Básica, MEC, Brasil. Email entre 2012 e novembro de 2012.

Entrevista sobre o PDE Escola concedida por ESE1 à Rita de Cássia Oliveira, Secretaria de Educação de Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista sobre o Mais Educação concedida por ESE2 à Rita de Cássia Oliveira, Secretaria de Educação de Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por D1PDE1 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “1”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por D2PDE1 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “1”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por DPDE2 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “2”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por DPNE3 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “3”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por DPNE4 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “4”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por VDPNE3 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “3”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por CPDE1 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “1”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por CPDE2 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “2”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por CPNE3 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “3”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por C1PNE4 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “4”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por C2PNE4 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “4”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por P1PDE1 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “1”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por P2PDE1 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “2”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por PPDE2 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “2”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por PPNE3 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “3”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por PPNE4 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “4”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por COLPDE1 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “1”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por O1PPPDE1 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “1”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

Entrevista concedida por O2PPPDE1 à Rita de Cássia Oliveira, Escola “1”, Juiz de Fora, MG. Gravação e transcrição autorizada de arquivo eletrônico do tipo MP3, por Rita de Cássia Oliveira, em 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo : Globo, 2001.

FÁVERO, Osmar. **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Osmar Fávero (org.). Campinas, SP : Autores Associados, 1996 (Coleção Memória da Educação)

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito – técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1988.

FARENZENA, N. (Org.) **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: INEP, 2005.

FARIA, L. C. M.; SOUZA, D. B. **Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.393/96**. Ensaio: avaliação e políticas públicas. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

FARIAS, Maria da Salete B., SILVA, Kátia Valéria A. **Impacto do PDE na gestão da escola pública de João Pessoa**. ANPAE, 2011

FÁVERO, Osmar. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? IN: Oliveira, Dalila Andrade, Duarte, Marisa R. T. (org). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica**. 3 ed., Belo Horizonte: Autentica, 2003.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais**. 27ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2004.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica**. Série Documental. Brasília: INEP, 2007.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito – técnica, decisão, dominação**. São Paulo : Atlas, 1988.

FERREIRA, Andreza A. **O Plano de Desenvolvimento da Escola: uma possibilidade de elevar a qualidade da educação?** ANPAE, 2011.

FERREIRA, Eliza Batozzi, NOVAES, Izabel Cristina. **A prática do planejamento no Brasil e o PDE**. ANPAE, 2010.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento Sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FONSECA, Marília, OLIVEIRA, João de. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar.** 26ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2003.

FONSECA, Marília, TOSCHI, Mirza Seabra, OLIVEIRA, João Ferreira. (Orgs) **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate.** Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Plano de Ações Articuladas (PAR): discutindo dados da pesquisa em rede. IN: FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Orgs.) **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21.** Brasília: Liber Livro, 2013.

FORQUIN, Jean-Claude. **Escola e Cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar.** Tradução de Guacira Lopes Louro. Porto Alegre : Artes Médicas, 1993

FRANÇA, Magna. **O gerencialismo de recursos do PDE e do PAPE como mecanismo de autonomia financeira escola na escola municipal Germano Gregório – Maxaranguape/RN.** ANPAE, 2007

_____. **O PDE como plano e projeto de descentralização financeira em escolas dos municípios de Natal e Taipu – RN.** ANPAE, 2007

FRANCO, Creso, ALVES, Fátima, BONAMINO, Alice. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 12/10/2010.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade.** Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1967.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática pedagógica.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **A importância do ato de ler.** São Paulo, 50 ed. Cortez, 2009.

_____. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2005.

FREITAS, Luis Carlos de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão velhas formas de subordinação. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 86, p. 133-170, abril 2004.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa.** Campinas: Autores Associados, 2007.

FREITAS, Maria Tereza de Assunção (org). **Vygotsky um Século Depois.** Juiz de Fora: EDUFJF, 1998.

_____. **Vygotsky e Bakhtin, psicologia e educação: um intertexto**. 4 ed. São Paulo : Ática, 2003. (Série Fundamentos)

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Perfil dos Diretores de Escola da Rede Pública**. Relatório de Pesquisa. 2009. Disponível em: http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor_escolar.pdf . Acesso em 20/05/2011.

_____. **Práticas Comuns dos Diretores Eficazes**. Relatório de Pesquisa. 2009b. Disponível em: http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor_escolar.pdf . Acesso em: 20/05/2011.

GANDIN, Luis A., LIMA, Iana G. Estado, gerencialismo e políticas educacionais: construindo um referencial teórico de análise. **34ª Reunião da ANPED, 2011**.

GARCIA, Teise O. G.. O Programa Dinheiro Direto na Escola no Estado de São Paulo: as unidades executoras em duas redes de ensino. **29º Reunião Anual da ANPED**, Caxambú, Minas Gerais, 2006. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/29portal.htm>

GATTI, B. A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo: revista de ciências da educação**, n. 9, p. 7-18, mai/ago 2009. Lisboa, Portugal. Disponível em: <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=23>

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. 1 ed. Rio de Janeiro: LCT, 2008.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1999.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

GOMES, Estela P. C. M. **Programa Mais Educação: Representações sociais de professores e monitores nas escolas do município de São Gonçalo**. (Dissertação de Mestrado). UERJ, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>

GOMES, Cândido Alberto. Relações entre estados e municípios: um elo esquecido no financiamento educacional. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, out/dez, p. 49-56, 1994.

_____. A Escola de Qualidade para Todos: Abrindo as Camadas da Cebola. **Ensaio: aval. pol. públ.** Educ., Rio de Janeiro, v.13, n.48, p. 281-306, jul./set. 2005

_____. Fundamentos de uma lei de Responsabilidade Educacional. In: **Debates X**, Brasília, p. 3-20, 2008

GONÇALVES, A. M. **Democratização da Educação: uma leitura das CBEs (1980/1991)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 1998.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4 ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, v. 1, ed. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, v. 2, ed. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, v. 3, ed. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo, SP: Martin Claret, 2005.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, SP : Editora Alínea, 2001.

JUIZ DE FORA, **Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora** : atualizada até a Emenda n.º 27, de 28 de fevereiro de 2002 / Cristiane Mara Silva, Geraldo Otávio Ferreira, Gianmarco Loures Ferreira, organizadores. – Juiz de Fora : Câmara Municipal, 2002. p.126. Disponível em:

<https://www.pjf.mg.gov.br/contas_publicas/c02/loa2004/Legislacao/Lei%20Organica%20JF.pdf> Acesso em: 29/09/2010

_____. **Lei nº 9569/1999**. Dispõe sobre a constituição do Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora. Disponível em : <<https://www.leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/1999/956/9569/lei-ordinaria-n-9569-1999-dispoe-sobre-a-constituicao-do-sistema-municipal-de-ensino-e-da-outras-providencias-1999-08-26.html>> Acesso em : 29/09/2010

_____. **Lei nº 12.086**, de 27 de julho de 2010. Dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação - CME e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000032893>. Acesso em: 29/9/2010

_____. **Lei nº 11.386**, de 11 de julho de 2007, Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: <www.jflegis.pjf.mg.gov.br> Acesso em: 29/09/2010

_____. **Lei nº 11.669**, de 22 de setembro de 2008, dispõe sobre a criação do Programa Escola de Educação em Tempo Integral. Disponível em: <www.jflegis.pjf.mg.gov.br> Acesso em: 29/09/2010

_____. **Lei nº 10.367**, de 27 de dezembro de 2002. Cria a Ajuda de Custo para Valorização do Magistério Público Municipal, institui o Fundo de Apoio à Pesquisa na Educação Básica - FAPEB, e dá outras providências. Disponível em: <www.jflegis.pjf.mg.gov.br> Acesso em: 29/09/2010

_____. **Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora**. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/prestacao/>> Acesso em: 28/08/2010

_____. **Prestação de Contas Anual do Município de Juiz de Fora**. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/transparencia/prestacao/municipio/2007a2012/Anexos/anexo1.pdf>> Acesso em: 26/06/2012.

_____. **Portaria 2317, de 13 de março de 1995**. Dispõe sobre a implantação do Programa Nossa Escola. Disponível em <<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br>>

_____. Secretaria de Educação. **Portaria 798, de 11 de março de 2008**. Cria Comitê Estratégico de Acompanhamento do PDE Escola e da outras providências. Disponível em <<http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br>>

_____. **ATLAS SOCIAL - JUIZ DE FORA: DIAGNÓSTICO**. Prefeitura de Juiz de Fora: Gisele Machado Tavares (org). Juiz de Fora (MG): Prefeitura de Juiz de Fora, 2006. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br>>

_____. Secretaria de Educação. **Processo Administrativo 7.029**, de 2011.

KRAWCZYK, N. R.. A gestão escolar: um campo minado. Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 1, n. 67, p. 112-151, 1999. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>>. Acesso em: 28/06/2009

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Carlos Marques. Lisboa : Guerra e Paz, 2009.

LA TAYLLE, Yves de; OLIVEIRA, Marta Khol; DANTAS, Heloysa. **Piaget, Vygotsky, Wallon: Teorias psicogenéticas em discussão**. São Paulo: Summus, 1992.

LEVIN, Ben, MICHAEL, Fullan. Learning about System Renewal Educational Management. **Administration & Leadership**. Vol 36(2), Washington, 2008, p.289-303.

LESSA, Paula B. Os PCN em materiais didáticos para a formação de professores. (Tese de Doutorado). FAGED/UFJF, 2012.

LIBÂNEO, José C. **Organização e gestão da escola**. 5. ed. Goiânia (GO): MF Livros, 2008.

LIMA, Licínio C. **Construindo modelos de gestão escolar**. Coleção: Cadernos de Organização e Gestão Curricular. Editora: Instituto de Inovação Educacional, 1999.

LIMA, Leonardo C. A. Da universalização do ensino fundamental ao desafio de democratizar o ensino médio em 2016: o que evidenciam as estatísticas? **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 92, n. 231, p. 268-284, maio/ago. 2011.

LIMA, Paulo Gomes. Estado, políticas educacionais e escola no Brasil. **Anais do XV ENDIPE**, Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: políticas e práticas educacionais, Belo Horizonte, 2010.

LOPES, Paulo R. Curvelo (coord.). TEIXEIRA, Lúcia H. G.; RODRIGUES, Rubens Luiz. **As eleições de diretores como mecanismo de democratização da gestão da escola**. Relatório de pesquisa, UFJF, 2000.

LUDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Lourdes M., FERREIRA, Naura Syria C. (orgs). Rio de Janeiro : DP&A, 2002.

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; Reis, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. 11. ed. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro, 1978.

MACHADO, M. A. de M. Desafios a Serem Enfrentados na Capacitação de Gestores Escolares. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 97-112, fev./jun. 2000.

MAGRONE, Eduardo. **Entrevista: Precariedade das escolas estaduais de Minas Gerais**. Jornal Tribuna de Minas, 06/05/2008, Juiz de Fora, MG. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/681-precariedade-das-escolas-estaduais-de-minas-gerais>>

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. Vol. 27, n. 94, jan/abr 2006, p. 47-69.

_____.; MARCONDES, M.I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MALINI, Eduardo. **O consenso como ponto de partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de desenvolvimento da Educação**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Dissertação de Mestrado 1 v. 183p., 2009.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v.65, n.150, maio/ago, 1984.

MARQUES, Fernando Gonçalves. Accountability. IN: **Dicionário de Políticas Públicas**. Giovanni, Geraldo Di; Nogueira, Marco Aurélio. FUNDAP, São Paulo, 2013

MARSHALL, THOMAS H.. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, A. M.. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 15, n. 115, p. 207-232, 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a09n115.pdf>>. Acesso em: 23/07/2009

MARTINS, A. M.. O contexto escolar e a dinâmica de órgãos colegiados: uma contribuição ao debate sobre gestão de escolas. Ensaio. **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 16, p. 195-206, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v16n59/v16n59a03.pdf>>. Acesso em: 01/08/2009

MATTOS, Graciele Fernandes Ferreira. **As artes de *saberfazer* em uma escola de educação em tempo integral**. (Tese de Doutorado) Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

MCNEELY, Connie L., Prescribing, national Education Policies: The role of international organizations. **Review Comparative Education**. Vol.39 (4), Chicago, 1995, p. 483-489.

MEC. MANUAL OPERACIONAL DE EDUCAÇÃO INTEGRAL. Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília/DF, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 17. ed. São Paulo : Malheiros, 1992.

MELCHIOR, J. C. de A. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MENDONÇA, E. F.. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XXII, n. 75, p. 84-108, ago./2001

MENEZES, Janaína S. S. Educação em tempo integral: direito e Financiamento. **Educar em Revista, Curitiba, Brasil**, n. 45, p. 137-152, jul./set. 2012. Editora: UFPR

MÉSZÁROS, Istvan. **Para além do capital**. São Paulo : Boitempo, Editora da UNICAMP, 2002. p.94 a 132.

MIRANDA, Liane. **O papel do diretor na implementação do PDE Escola: experiências em Juiz de Fora**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Dissertação de Mestrado 1 v. 122p., 2010.

MOLL, Jaqueline. **Caminhos da Educação Integral no Brasil**: direito a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre: Penso, 2012.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

NARDI, Elton L.; SCHNEIDER, Marilda P. Qualidade (social) na educação básica: o desafio da construção nos municípios do oeste catarinense. **Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. IX ANPED SUL**, 2012. Disponível em:
<<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/807/99>>

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo : Cortez, 2005.

_____. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.18 n.52 São Paulo jun/2003. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>>. Acesso em 21/12/2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. IN: NAURA, L; FERREIRA, M. (ORG). **Políticas e Gestão da Educação: Dois Olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NOSELLA, Paolo. **A escola de Gramsci**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2004.

NÓVOA, A. (Coord.). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Publicações Dom Quixote/Instituto de Inovação Educacional, 1992.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **PISA 2006, 2009 and 2012 Results**. Disponível em: < <http://www.oecd.org/pisa/home/>> . Consulta em: 18/12/2013

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais, uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, nº 36, jul, 1993, p. 123-145.

_____, Hiatos, Instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL Guillermo (orgs.). **A democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas**. SP: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.

_____, Teoria democrática e política comparada. **Revista Dados** v.42 n.4, Rio de Janeiro 1999. Disponível em <<http://www.scielo.gov.br>>. Acesso em 17/01/2006.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O papel do poder legislativo na formulação da políticas educacionais**. Tese (Doutorado em Educação) São Paulo: USP, 2005.

OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: autêntica, 1999.

OLIVEIRA, D. A.. **Política e Administração da Educação: um estudo de algumas reformas**

recentes implementadas no Estado de Minas Gerais. **Educação e Sociedade**, n. 58, p. 123-141, 1997. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v18n58/18n58a04.pdf>>. Acesso em: 01/08/2009

OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos**. 2ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Org.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 1ed. Belo Horizonte: Autêntica, 1999 (b).

OLIVEIRA, Dalila, DUARTE, Marisa. **Na escola: administração dos sistemas públicas de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999 (c).

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Mudança na Organização e na Gestão do Trabalho na Escola**. In: **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.p.125-146.

_____, Dalila Andrade. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

_____; ROSAR. Maria de Fátima Felix. (Orgs). **Política e gestão da educação**. In: **Política e gestão da educação** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.p.125-146.

OLIVEIRA, Francisco. **O que é formação para a cidadania**. Instituto Pólis de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, 1999 (d). Disponível em <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 17/01/2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade. **Educação e Sociedade**, Campinas, volume 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007(a).

OLIVEIRA, Rita de Cássia; TEXEIRA, Beatriz de Basto. Oferta do Ensino Fundamental. IN: **Sistemas Educacionais: concepções, tensões e desafios**. (no prelo) São Paulo : Edições Loyola, 2014

_____. **Uma abordagem do financiamento público da educação privada na rede municipal de ensino de Juiz de Fora**: (des) caminhos para a democratização do ensino. (Dissertação de Mestrado). Juiz de Fora: UFJF / FACED, 2007 (b).

_____. Financiamento da educação e cultura política na escola, mudanças necessárias. IN: **Anais do I Congresso Ibero-Luso-Brasileiro – Políticas e Administração da Educação - ANPAE**, Elvas, Cáceres e Mérida, 2010.

_____. Administração dos recursos na escola: Desafios nos caminhos da qualidade do ensino. IN: **Relatório final da pesquisa: Cultura e construção do conhecimento: desafios e perspectivas presentes na gestão das escolas públicas do município de Juiz de Fora.**

RODRIGUES, Rubens Luiz (coord). Juiz de Fora: Faculdade de Educação/NESCE/UFJF/FAPEMIG, 2009.

_____. Intersetorialidade entre as políticas públicas: limites e possibilidades para a qualidade no ensino. **Anais do IV Congresso Internacional de Pedagogia Social e Simpósio de Pós Graduação**, Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 2012. Disponível em <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/cips/n4v2/24.pdf>>

PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação popular e educação de adultos**: contribuição à história da educação brasileira. São Paulo, Edições Loyola, 1973.

PAIVA, V. P.. Um século de educação republicana. *Pro-Posições*. Campinas, UNICAMP: Cortez, n.2, jul 1990, p. 7-18. Disponível em: <http://www.proposicoes.fe.unicamp.br/edicoes/texto877.html>. Acesso em: 15/10/2010.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica**. 12 ed. São Paulo : Cortez, 2003.

_____. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo : Ática, 2007

_____. **Administração Escolar: introdução crítica**. 12 ed. São Paulo : Cortez, 2003.

_____. **Gestão Democrática da Escola Pública**.3ed. São Paulo. Ática, 2008.

_____. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas, São Paulo: Papirus, 1996.

PATTO, Maria Helena Souza. **A produção do fracasso escolar**: histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999.

PEREIRA, Guilherme Costa. **Uma avaliação de impacto do programa Mais Educação no ensino**. (Dissertação de Mestrado). UFRJ, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://capesdw.capes.gov.br/capesdw/>>

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Conferência realizada nos seminários patrocinados pela Presidência da República nos quais os ministros explicaram aos parlamentares dos partidos aliados as emendas constitucionais que pretendiam enviar ao Congresso. ESAF, Brasília, janeiro de 1995. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf

PEREIRA, Sueli Menezes. Políticas de Estado e organização político-pedagógica da escola: entre o instituído e o instituinte. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 60, set. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009.

PERONI, Vera Maria Vidal, ADRIÃO, Theresa. **Reforma da Ação estatal e as estratégias para a constituição do público não estatal na educação básica brasileira**. 27ª Reunião Anual AMPED, Caxambu, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>> Acesso em: 28/10/2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)** – v.25, n.2, p. 285-300, mai./ago. 2009.

_____. (org) Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Cidade: Editora, 2006. Disponível em : <<http://www.redefiniciamento.ufpr.br/pdde.pdf>>

PINHEIRO, Maria Francisca S. **O Público e o Privado na Educação Brasileira: Um Conflito na Constituinte**. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, 1991.

_____. O Público e o Privado na Educação: Um Conflito Fora de Moda. IN: FÁVERO, Osmar (org). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988**. Campinas, SP : Autores Associados, 1996, Coleção Memória da Educação.

_____. Maria Francisca S. **O “Estado Mínimo” e a educação**. Papyrus: CEDES n.25. Campinas, São Paulo 1991.

PINHEIRO, Fernanda P. S. Zarour. **Programa Mais Educação: uma concepção de educação integral**. 2009. (Dissertação Mestrado em Educação). Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.23, n.80, setembro 2002, p.108-135. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> . Acesso em 30/08/2005.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> acesso em 2009.

_____. **Revista Nova Escola**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/planejamento-e-financiamento/entrevista-jose-marcelino-rezende-pinto-582413.shtml>>. Acesso em: abril de 2011.

_____. CARREIRA, Denise. **Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo. Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

QUADROS, Neli H. B. **Políticas públicas voltadas para a qualidade da educação no ensino fundamental: inquietudes e provocações a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Passo Fundo, 1v. 149 p., 2008

REZENDE, Valéria Moreira. **Descentralização ou desconcentração? O controle dos gastos com a educação: ação que supera a autonomia da escola**. 28ª Reunião da ANPEd, 2005.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, Aug. 1991.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. **Educação Conformada, a política de educação no Brasil 1930/1945**. Juiz de Fora : Ed. UFJF, 2000.

_____. O Processo Histórico de Geração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961: Uma Interpretação. **Revista Educação em Foco**, Centro Pedagógico, Faculdade de Educação, UFJF, v.3 nº 2, p.43 – 60, 1995.

_____. O Público e o privado no ensino: Para uma análise do período 1930-1945. **Educação em Revista**, Belo Horizonte v.16, p.18 – 22, 1992.

RODRIGUES (a), Luiz A. R. **Políticas de gestão escolar e melhoria da qualidade do ensino – uma análise do Plano de Desenvolvimento da Escola na região da Mata Norte de Pernambuco (1999 - 2007)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. 1v. 303p., 2009.

RODRIGUES, Melânia M., SOUSA, Pamela Tamires A., ARAÚJO, Luíza P. **A gestão educacional nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios paraibanos**. ANPAE, 2011

RODRIGUES (b), Rubens Luiz. (Coord) **Cultura e construção do conhecimento: desafios e perspectivas presentes na gestão das escolas públicas do município de Juiz de Fora**. Relatório Final de Pesquisa. FAGED, UFJF, 2009.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

ROMANELLI, Otaíza Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930 / 1973)**. 14. ed. Petrópolis, Vozes, 1991.

SACRISTÁN, José Gimeno. Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española. IN : WARDE, Marian Jorge (org.). **Novas Políticas Educacionais: Críticas e perspectivas**. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduandos em Educação: História e Filosofia da Educação da PUC – SP, 1998, p. 85-108.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo, Ed. Cortez, 2ª edição, v.4, 2008.

SANTOS, Evson Malaquias de M. **As antinomias do PDE nas escolas públicas. Neoliberalismo numa terra patrimonialista**. 28ª Reunião da ANPEd, 2005.

SARMENTO, Diva C. Educação: Federalismo e Qualidade. IN: SARMENTO, Diva C. (ORG) **Educação e qualidade: sistemas educacionais em construção**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

SARMENTO, D. C. **Criação dos sistemas municipais de ensino**. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005 1363. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>, acesso em 2009.

SARMENTO, M. J. (1994). **A vez e a voz dos professores: Contributo para o estudo da cultura organizacional da escola primária**. Porto: Porto Editora.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 5. ed. Campinas, SP : Autores Associados, 2002.

_____. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores associados, 2007.

_____. **Ensino público e algumas falas sobre a universidade**. São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1984.

_____. “O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do projeto do MEC”. Campinas: **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, 2007 Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009.

_____. O PDE está em cada escola. **Revista Nova Escola**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/pde-esta-cada-escola-500794.shtml>>. Acesso em: abril de 2011.

_____. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1983.

SCHULZ, Almiro. **Ética e gestão escolar**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

SENA, Paulo. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. IN: FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Orgs.) **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

SENNETT, Richard. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação**. Tradução de Clóvis Marques, Rio de Janeiro: Record, 2012.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago, 2009

_____. **Intervenção e consentimento:** a política educacional do Banco Mundial. São Paulo: Autores Associados, 2002.

SHIROMA, E; CAMPOS, R. F; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológico para a análise de documentos. **Perspectiva**, v. 23, p. 427-446, jul./dez. 2005

SCHOLZE, L.. O Diretor Faz a Diferença. **ANPAE Novos Rumos**, Rio de Janeiro, v. 01, p. 01-16, 2004.

SOARES, José Francisco. Índice de desenvolvimento da educação de São Paulo – IDESP: bases metodológicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. (2009).

_____. Análise dos pressupostos educacionais e estatísticos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) Anais do Décimo Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste, ANPEDINHA, Rio de Janeiro, RJ, 2011. Disponível em: <<http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/anais/anais.php>> Acesso em: 19/05/2012

SOARES, T. M. ; TEIXEIRA, L. H. . Efeito do Perfil do Diretor na Gestão Escolar sobre a proficiência do Aluno. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 17, n. 34, p. 155-186, 2006. Disponível em <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1289/1289.pdf>>. Acesso em: 10/08/2009

SOLANO, Cleonice Halfeld, **Plano de Desenvolvimento da Educação e Plano de Desenvolvimento da Escola: desdobramentos da implementação dessas políticas no contexto escolar**. (Dissertação de Mestrado), FAGED, UFJF, Juiz de Fora, 2011.

SOUSA, Bartolomeu J. R. **Os planos e a gestão da educação no Brasil: o PDE em análise**. ANPAE, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática**. 30ª Reunião da ANPEd, 2007.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C.. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio. **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf> >. Acesso em: 28/06/2009

SOUZA, D. T. R. de. Formação continuada de professores e fracasso escolar: problematizando o argumento da incompetência. **Educação e Pesquisa** (USP), v. 32, p. 477-492, 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ep/v32n3/a04v32n3.pdf> >. Acesso em: 12/06/2009

SOUZA JUNIOR, Luiz de, SILVA, Eder D. **Entre a concertação e o gerencialismo: dilemas da política educacional do governo Lula da Silva**. ANPAE, 2009.

SOUZA JÚNIOR, Luiz de. Reformas educativas e qualidade de ensino. **24º Reunião Anual da ANPED, 2001**. <www.anped.org.br/reunioes/24/T0555205584949>

SUPOVITZ, Jonathan. Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and accountability reform. **Journal of Educational Change**, Netherlands, 2009, p. 215-222

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

_____, Império, Território e dinheiro. In.: Fiori, José Luís (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis**, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: Edufria, 1994.

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. **Por uma escola democrática: colegiado, currículo e comunidade**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, 2000.

_____. Política Curricular para o ensino fundamental: caminhos de implementação. IN: SARMENTO, Diva Chaves, YASBECK, Dalva Carolina de Menezes (org). **Escola e Sistema de Ensino: Memória, Gestão e Saberes**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

_____. Comunidade Escolar. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancellari; VIEIRA, Livia Fraga. **Dicionário Trabalho, Profissão e Condição Docente**. (CD-ROM) MEC e UFMG: Belo Horizonte, 2010.

_____. PCN do ensino fundamental: realidade ou letra morta? IN: **Anais da 26ª Reunião Anual da ANPEd**, GT Estado e Política Educacional, Poços de Caldas/MG, out/2003 (a). Disponível em <<http://www.anped.org.br>>.

_____. Escolas para os direitos humanos e a democracia. IN: SCHILLING, Flávia. **Direitos humanos e educação: outras palavras, outras práticas**. São Paulo : Cortez, 2005.

TEIXEIRA, Beatriz de B.; OLIVEIRA, Rita de C.; OLIVEIRA, Rosimar de F.; Fernandes, Tarcília. Dez anos de FUNDEF: uma análise dos recursos destinados ao ensino e dos efeitos do Fundo no município de Juiz de Fora. IN: BRUNO, Adriana R.; TEIXEIRA, Beatriz de B; CALDERANO, Maria da A.(org) **Linhas Cruzadas: políticas educacionais, formação de professores e educação**. Juiz de Fora : Editora UFJF, 2010.

TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. **Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: UESP: ANPAE, 2002.

_____. et al. **O diretor da unidade escolar frente às tendências presentes na gestão da escola pública de Minas Gerais**. Relatório de Pesquisa, UFJF, 2003 (b).

_____. Políticas públicas de educação e mudança nas escolas. Um estudo da cultura escolar. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade, DUARTE, Marisa R. T. (org). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica**. 3 ed., Belo Horizonte: Autentica, 2003 (c).

THOMPSON, Edward P. **Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TRINDADE, Rosária P. **Plano de desenvolvimento da escola: as contribuições do planejamento na gestão escolar**. ANPAE, 2011.

UNDIME (1999). O Fundef na avaliação da UNDIME. Brasília: UNDIME.

UNESCO. **DECLARAÇÃO DE JONTIEN**. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/>

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovações e projeto político-pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória?. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 23, n. 61, Dec. 2003 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>

VIEIRA, Sofia Lerche (Org.). **Gestão da escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

VIEIRA, Sofia Lerche, VIDAL, **Eloísa Maia**. **Gestão e sucesso escolar: visão de diretores versus indicadores**. ANPAE, 2010.

VIGOTSKI, Lev Semenovich. **A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores**. Organizadores: Michael Cole (et al.); tradução de José Cipolla Neto, Luíz Silveira Menna Barreto, Solange Castro Afeche. 7 ed. São Paulo : Martins Fontes, 2007.

_____; LEONTIEV, Alexis; LURIA, Alexandr Romanovich; et alli. **Psicologia e pedagogia : bases psicológicas da aprendizagem e do desenvolvimento**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo : Centauro, 2003.

WEBER, Silke. O público, o privado e a qualidade da educação pública. Papyrus: **Cad. Cedex** n.25. Campinas, São Paulo, 1991.

_____. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda?. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 134, Aug. 2008 . Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009

WITTMANN, L. C.. Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 88-96, fev./jun. 2000.

YANAGUITA, Adriana Inácio. **A descentralização da gestão financeira para a escola**. ANPAE, 2010

ANEXOS

Anexo I – Mapeamento Geral dos dados das escolas municipais de Juiz de Fora, 2007 a 2012

Anexo II – Organização dos dados e definição do conjunto-amostra

Anexo III – Roteiro para as entrevistas semiestruturadas – Gestão Escolar: diretores, vice-diretores e coordenadores

Anexo IV – Roteiro para as entrevistas semiestruturadas : professores

Anexo V – Roteiro para as entrevistas semiestruturadas: membros dos conselhos escolares

Anexo VI – Roteiro para as entrevistas semiestruturadas : Coordenação do Programa Mais Educação na Secretaria de Educação de Juiz de Fora

Anexo VII – Roteiro para as entrevistas semiestruturadas : Coordenação do PDE Escola na Secretaria de Educação de Juiz de Fora

Anexo VIII – Entrevista com Manuelita Falcão Brito, Coordenadora Geral de Gestão Escolar-DAGE/ SEB/ MEC

Anexo IX – Termos de Consentimento e Compromisso

Anexo X – Avaliação dos Projetos Extra e Intracurriculares - 2º semestre de 2012-SE/DEAP/SAM

Anexo XI – Síntese anexo X: Análise da implementação dos projetos na escola: Desafios na implementação dos projetos

Anexo XII – Síntese anexo X: Análise da implementação dos projetos na escola: Contribuições do projeto no ensino e aprendizagem.

ESCOLA CÓDIGO	ANEXO I																				
	IDEB - QUARTO / QUINTO ANO ENSINO FUNDAMENTAL										IDEB - OITAVO / NONO ANO ENSINO FUNDAMENTAL										
	DISTÂNCIA DA META			IDEB OBSERVADO				META IDEB			DISTÂNCIA DA META			IDEB OBSERVADO				META IDEB			
	I	II	III	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	I	II	III	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	
AAA																					
BBB																					
QQ	-0.3	-0.2	0.2	3.9	3.6	4.1	4.9	3.9	4.3	4.7	0.3	0.7	-0.1	2.8	3.1	3.7	3.2	2.8	3.0	3.3	
CCC	0.5	0.2	0.6	4.8	5.4	5.4	6.2	4.9	5.2	5.6											
Y	-0.2	0.4	0.8	4.2	4.1	5.0	5.8	4.3	4.6	5.0	0.2	0.5	-0.3	3.4	3.7	4.1	3.6	3.5	3.6	3.9	
II	0.3	0.9	1.4	3.9	4.2	5.2	6.1	3.9	4.3	4.7	0.7	1.9	0.5	2.9	3.7	5.2	4.2	3.0	3.3	3.7	
F	-0.3	-0.2	-0.3	3.6	3.4	3.8	4.2	3.7	4.0	4.5	-1.0	-1.0	-1.2	3.2	2.2	2.4	2.4	3.2	3.4	3.6	
I	0.1	0.2	1.0	3.4	3.6	4.0	5.3	3.5	3.8	4.3	0.0	0.0	0.1	2.7	2.8	3.0	3.4	2.8	3.0	3.3	
DDD	4.2	0.7	1.3		4.2	5.1	6.0		4.4	4.7	0.8	1.0	0.8	3.4	4.2	4.6	4.7	3.4	3.6	3.9	
EEE	-0.8	-0.1	0.2	5.5	4.7	5.7	6.4	5.5	5.8	6.2	0.3	1.6	0.2	4.0	4.4	5.8	4.7	4.1	4.2	4.5	
E	-0.6	-0.4	-0.1	4.3	3.7	4.3	5.0	4.3	4.7	5.1											
FFF	-0.3	-0.4	-0.1	4.8	4.6	4.8	5.5	4.9	5.2	5.6	0.1	-0.2	-0.5	3.7	3.9	3.8	3.9	3.8	4.0	4.4	
GGG																					
J		1.0	2.2	-	2.9	4.1	5.6		3.1	3.4	0.3	0.2	0.4	3.3	3.6	3.7	4.2	3.3	3.5	3.8	
PP	-1.1	-0.4	0.0	4.0	3.0	4.0	4.8	4.1	4.4	4.8	0.5	0.5	-0.4	3.0	3.6	3.8	3.3	3.1	3.3	3.7	
FF	-0.5	-0.4	0.2	4.0	3.6	4.0	5.0	4.1	4.4	4.8			-0.1			4.8	4.8			4.9	
HHH	0.3	0.7	0.6	4.2	4.6	5.3	5.6	4.3	4.6	5.0	0.0	-1.5	-1.7	4.3	4.3	3.0	3.1	4.3	4.5	4.8	
DD	-1.0	-0.1	0.4	3.9	2.9	4.2	5.1	3.9	4.3	4.7											
ZZ			-3.7	0.7					1.3	2.7	3.7										
III	-0.6	0.6	0.0	6.0	5.4	6.9	6.6	6.0	6.3	6.6	0.4	1.0	0.6	4.4	4.9	5.6	5.5	4.5	4.6	4.9	
0,0	0,0	0,0	0,0																		
D	1.0	0.5	-3.9	3.1	4.2	4.0		3.2	3.5	3.9	1.8			1.2	3.3			1.5	2.1	2.8	
OO	-0.1	-1.0	0.8	4.4	4.4	3.8	6.0	4.5	4.8	5.2	-0.8	-0.3	-0.4	4.1	3.3	3.9	4.1	4.1	4.2	4.5	
L		0.1	0.4		3.7	4.0	4.7		3.9	4.3			-4.6	-1.2		4.5		3.6		4.6	4.8
JJJ	-0.2	-0.2	-0.1	4.8	4.6	5.0	5.5	4.8	5.2	5.6	1.9	1.3	0.7	3.0	4.9	4.5	4.2	3.0	3.2	3.5	
R	-0.2	-0.1	0.5	3.3	3.2	3.6	4.6	3.4	3.7	4.1	3.0	0.4			3.0	3.4			3.0	3.2	
Q	-0.1	-0.2	0.2	4.2	4.2	4.4	5.2	4.3	4.6	5.0	1.0	0.4	0.7	2.3	3.4	3.2	4.1	2.4	2.8	3.4	
GG	-0.2	0.4	0.6	3.8	3.7	4.6	5.3	3.9	4.2	4.7	0.8	-0.1	1.9	2.5	3.4	2.6	4.9	2.6	2.7	3.0	
O		0.3	0.4		3.6	4.1	4.6		3.8	4.2			-1.2		4.5		3.6		4.6	4.8	
K		0.0	0.2		3.9	4.1	4.6		4.1	4.4	1.7	1.0		2.1	3.9	3.6		2.2	2.6	3.0	
V	0.6	0.5	1.1	2.8	3.5	3.7	4.7	2.9	3.2	3.6	1.4	0.8	0.1	2.3	3.8	3.5	3.2	2.4	2.7	3.1	
MM	0.5	0.2	0.4	3.7	4.2	4.3	4.9	3.7	4.1	4.5			-0.6	-4.0		3.7	3.2			3.8	4.0
BB	-0.6	0.2	-0.1	3.6	3.0	4.2	4.3	3.6	4.0	4.4			-0.1	-0.5		3.5	3.5	3.3		3.6	3.8
SS		0.7	0.9		3.7	4.6	5.1		3.9	4.2											
YY	-0.6	-0.4	-0.6	4.7	4.2	4.7	4.9	4.8	5.1	5.5											
EE		-0.1	0.5		3.4	3.5	4.5		3.6	4.0	1.0	0.2	1.2	2.7	3.8	3.4	4.9	2.8	3.2	3.7	
P	-0.2	0.2	-0.1	3.8	3.7	4.4	4.5	3.9	4.2	4.6			1.1	1.1			3.6	1.3	1.8	2.5	
LLL	0.0	0.0	0.0																		
MMM	0.0	-0.1	0.4	4.4	4.4	4.7	5.6	4.4	4.8	5.2											
T	-0.7	-0.1	0.2	3.4	2.8	3.7	4.4	3.5	3.8	4.2	0.9	0.1	0.0	2.8	3.8	3.2	3.4	2.9	3.1	3.4	
NNN			0.4		4.7	5.3			4.9												
OOO	0.2	0.1	0.3	4.4	4.6	4.9	5.5	4.4	4.8	5.2	0.1	-0.3	-0.5	3.8	3.9	3.6	3.7	3.8	3.9	4.2	
PPP			0.3		3.9	4.5			4.2												
QQQ	0.3	0.1	-5.0	4.2	4.6	4.7		4.3	4.6	5.0					3.8					3.9	4.1
C		0.3	-0.2		4.7	5.2	5.0		4.9	5.2			1.6			3.5	5.2			3.6	3.8
NN	-0.5	0.5	0.7	4.0	3.5	4.9	5.5	4.0	4.4	4.8	0.2	-0.1	0.9	3.5	3.7	3.6	4.9	3.5	3.7	4.0	
TT	-0.2	0.3	0.4	4.0	3.9	4.7	5.2	4.1	4.4	4.8	0.7	-0.2	0.7	2.8	3.6	2.9	4.1	2.9	3.1	3.4	
HH	0.2	0.4	0.2	3.9	4.1	4.7	4.9	3.9	4.3	4.7	0.2	0.0	-0.1	3.1	3.3	3.3	3.5	3.1	3.3	3.6	
B		0.6	0.2		4.5	5.3	5.3		4.7	5.1			0.0		3.0		3.8		3.4	3.8	
RRR		1.1	1.2		4.2	5.5	6.0		4.4	4.8	0.6	0.3	-0.1	3.6	4.2	4.1	4.0	3.6	3.8	4.1	
VV	0.4	1.2	1.2	3.8	4.3	5.4	5.8	3.9	4.2	4.6							4.6				
RR	0.3	1.0	1.1	3.4	3.8	4.8	5.4	3.5	3.8	4.3											
A	-0.4	0.3	0.6	4.1	3.8	4.8	5.5	4.2	4.5	4.9											
U	-0.4	0.1	0.6	3.7	3.4	4.2	5.1	3.8	4.1	4.5	1.0	0.8	0.4	3.3	4.3	4.4	4.3	3.3	3.6	3.9	
SSS		0.3	0.2		4.2	4.7	5.0		4.4	4.8	1.3	1.5	0.7	2.8	4.1	4.6	4.2	2.8	3.1	3.5	
N	0.3	0.4	0.2	3.5	3.9	4.3	4.5	3.6	3.9	4.3	1.0	1.7	0.1	1.8	3.0	4.1	3.1	2.0	2.4	3.0	
X	0.7	0.3	-0.1	3.2	4.0	3.9	4.0	3.3	3.6	4.1	2.2	2.0	0.8	1.7	4.0	4.2	3.4	1.8	2.2	2.6	
M	0.9	1.7	-4.3	3.5	4.4	5.6		3.5	3.9	4.3	1.4	1.5	1.0	2.5	4.0	4.1	4.3	2.6	2.6	3.3	
LL	-0.3	0.1	0.8	4.4	4.2	4.9	6.0	4.5	4.8	5.2	0.0	0.7	1.0	3.5	3.5	4.4	5.0	3.5	3.7	4.0	
Z	-0.6	-1.0	-1.1	4.0	3.5	3.4	3.7	4.1	4.4	4.8	0.8		0.0	2.1	3.1		3.3	2.3	2.7	3.3	
	-0.4	0.5	0.2	4.8	4.5	5.7	5.8	4.9	5.2	5.6			-0.7	-0.5		4.9	4.3	4.7		5.0	5.2
CC		-0.4	0.1		3.5	3.3	4.2		3.7	4.1	0.2	0.9	0.0	2.7	2.9	3.8	3.2	2.7	2.9	3.2	
JJ		0.4	0.2		3.5	4.1	4.2		3.7	4.0	0.8	0.2	0.5	3.0	3.8	3.3	3.9	3.0	3.1	3.4	
H		0.7	0.7		3.0	3.9	4.3		3.2	3.6	-0.2	-1.1	-1.1	3.9	3.8	3.0	3.3	4.0	4.1	4.4	
XX		1.3	1.3		3.3	4.8	5.2		3.5	3.9	0.6	0.9	0.6	2.8	3.4	3.9	3.9	2.8	3.0	3.3	
UUU			-0.1		-	4.5	4.7		-	4.8			-0.2			4.5	4.4			4.6	
G		0.6	1.4		3.5	4.3	5.5		3.7	4.1											
VVV	0.0	0.0	0.0																		
S			1.4		2.8		4.7		3.0	3.3						3.5				3.7	
XXX	0.0	0.0	0.0																		
YYY	0.0	0.0	0.0																		
AA		-0.3	-0.3		3.7	3.6	3.9		3.9	4.2	0.3	0.3	1.3	2.3	2.7	3.0	4.4	2.4	2.7	3.1	
ZZZ	0.0	0.0	0.0																		

ESCOLA CÓDIGO	ANEXO I										
	Total Recursos no Período	PDE Escola	Mais Educação	% PDE Escola Mais Educ além dos 100%	PDE Escola + Mais Educação após 2007	PDDE + PNE 100% ATÉ 2007	PDDE	% PDDE	PNE	% PNE	
AAA	31856,85	0,00	0,00	0,00	0,00	31856,85	10836,60	34,02	21020,25	65,98	
BBB	67213,60	0,00	0,00	0,00	0,00	67213,60	5367,60	7,99	61846,00	92,01	
QQ	376710,54	36000,00	47416,20	28,44	83416,20	293294,34	54961,34	14,59	238333,00	63,27	
CCC	153503,38	0,00	0,00	0,00	0,00	153503,38	37351,88	24,33	116151,50	75,67	
Y	386569,00	36000,00	103935,30	56,74	139935,30	246633,70	45930,20	11,88	200703,50	51,92	
II	500084,30	43000,00	87043,10	35,14	130043,10	370041,20	76472,20	15,29	293569,00	58,70	
F	298459,60	33000,00	103192,30	83,93	136192,30	162267,30	24970,80	8,37	137296,50	46,00	
I	306126,24	29000,00	108393,04	81,43	137393,04	168733,20	29737,20	9,71	138996,00	45,40	
DDD	304602,50	0,00	28498,10	10,32	28498,10	276104,40	47267,40	15,52	228837,00	75,13	
EEE	372653,60	0,00	31880,10	9,36	31880,10	340773,50	66787,00	17,92	273986,50	73,52	
E	288987,44	26000,00	107148,74	85,44	133148,74	155838,70	35907,20	12,43	119931,50	41,50	
FFF	312783,30	0,00	29023,10	10,23	29023,10	283760,20	44898,70	14,35	238861,50	76,37	
GGG	100371,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100371,00	16634,00	16,57	83737,00	83,43	
J	327305,44	52000,00	89231,74	75,90	141231,74	186073,70	34034,70	10,40	152039,00	46,45	
PP	812959,08	64500,00	105050,30	26,35	169550,30	643408,78	101660,28	12,50	541748,50	66,64	
FF	468713,08	36000,00	118461,70	49,15	154461,70	314251,38	39082,38	8,34	275169,00	58,71	
HHH	235771,40	33000,00	28605,60	35,37	61605,60	174165,80	34993,80	14,84	139172,00	59,03	
DD	242157,26	33000,00	48704,20	50,92	81704,20	160453,06	38641,06	15,96	121812,00	50,30	
ZZ	291133,00	13000,00	0,00	4,67	13000,00	278133,00	15781,00	5,42	262352,00	90,11	
III	316875,10	0,00	0,00	0,00	0,00	316875,10	65367,60	20,63	251507,50	79,37	
D	143926,80	18000,00	0,00	0,00	18000,00	125926,80	19389,80	13,47	106537,00	74,02	
D	290985,10	29000,00	108561,30	89,66	137561,30	153423,80	44225,80	15,20	109198,00	37,53	
OO	369480,20	36000,00	54331,20	32,36	90331,20	279149,00	54694,00	14,80	224455,00	60,75	
L	299919,26	26000,00	104739,50	77,28	130739,50	169179,76	25851,76	8,62	143328,00	47,79	
JJJ	378789,66	0,00	39223,10	11,55	39223,10	339566,56	69749,06	18,41	269817,50	71,23	
R	359232,06	31000,00	117671,30	70,61	148671,30	210560,76	42294,26	11,77	168266,50	46,84	
Q	301452,00	34000,00	88874,30	68,81	122874,30	178577,70	33624,20	11,15	144953,50	48,09	
GG	415006,30	49000,00	53343,20	32,73	102343,20	312663,10	59135,10	14,25	253528,00	61,09	
O	325681,56	36000,00	97704,30	69,65	133704,30	191977,26	34955,76	10,73	157021,50	48,21	
K	298263,30	52000,00	90454,30	91,43	142454,30	155809,00	33249,50	11,15	122559,50	41,09	
V	423608,00	49000,00	101938,30	55,36	150938,30	272669,70	56702,20	13,39	215967,50	50,98	
MM	344139,75	36000,00	49446,20	33,03	85446,20	258693,55	59193,05	17,20	199500,50	57,97	
BB	281125,80	18000,00	95739,30	67,95	113739,30	167386,50	24717,00	8,79	142669,50	50,75	
SS	215350,20	26000,00	46562,50	50,82	72562,50	142787,70	16732,70	7,77	126055,00	58,53	
YY	241150,30	16000,00	38053,10	28,89	54053,10	187097,20	31591,20	13,10	155506,00	64,49	
EE	475802,56	52500,00	100536,30	47,41	153036,30	322766,26	59639,76	12,53	263126,50	55,30	
P	359903,05	49000,00	95289,30	66,92	144289,30	215613,75	53653,75	14,91	161960,00	45,00	
LLL	101712,10	0,00	0,00	0,00	0,00	101712,10	21434,60	21,07	80277,50	78,93	
MMM	323023,00	0,00	0,00	0,00	0,00	323023,00	83744,50	25,93	239278,50	74,07	
T	395331,10	52000,00	91554,30	57,02	143554,30	251776,80	42976,80	10,87	208800,00	52,82	
NNN	97517,20	0,00	0,00	0,00	0,00	97517,20	15927,20	16,33	81589,50	83,67	
OOO	346339,26	52000,00	31532,10	31,78	83532,10	262807,16	44149,16	12,75	218658,00	63,13	
PPP	243860,01	33000,00	28185,10	33,49	61185,10	182674,91	20106,91	8,25	162568,00	66,66	
QQQ	111101,70	0,00	0,00	0,00	0,00	111101,70	19175,20	17,26	91926,50	82,74	
C	359972,80	26000,00	144698,80	90,19	170698,80	189274,00	32128,00	8,93	157146,00	43,65	
NN	391553,00	36000,00	61834,20	33,31	97834,20	293718,80	57820,30	14,77	235898,50	60,25	
TT	489430,70	39500,00	63239,70	26,57	102739,70	386691,00	100826,50	20,60	285864,50	58,41	
HH	430269,78	36000,00	90304,30	41,55	126304,30	303965,48	65251,98	15,17	238713,50	55,48	
B	238110,80	26000,00	90842,30	96,35	116842,30	121268,50	19791,50	8,31	101477,00	42,62	
RRR	336405,12	0,00	0,00	0,00	0,00	336405,12	47597,62	14,15	288807,50	85,85	
VV	192211,60	18000,00	42052,10	45,44	60052,10	132159,50	26556,50	13,82	105603,00	54,94	
RR	504214,20	18000,00	105466,30	32,43	123466,30	380747,90	83127,40	16,49	297620,50	59,03	
A	253004,30	26000,00	91165,30	86,25	117165,30	135839,00	34122,00	13,49	101717,00	40,20	
U	363172,20	36000,00	102463,30	61,62	138463,30	224708,90	42193,40	11,62	182515,50	50,26	
SSS	172786,50	0,00	0,00	0,00	0,00	172786,50	29344,50	16,98	143442,00	83,02	
N	341203,20	34000,00	110030,10	73,05	144030,10	197173,10	53349,10	15,64	143824,00	42,15	
X	411555,02	49000,00	98632,30	55,94	147632,30	263922,72	61112,22	14,85	202810,50	49,28	
M	267907,56	34000,00	80038,30	74,11	114038,30	153869,26	30849,26	11,51	123020,00	45,92	
LL	378921,80	18000,00	95566,20	42,80	113566,20	265355,60	51094,60	13,48	214261,00	56,54	
Z	289677,99	34000,00	69656,80	55,72	103656,80	186021,19	32923,69	11,37	153097,50	52,85	
	132385,92	0,00	0,00	0,00	0,00	132385,92	23388,92	17,67	108997,00	82,33	
CC	583233,94	64500,00	118072,24	45,57	182572,24	400661,70	66717,70	11,44	333944,00	57,26	
JJ	424682,10	55500,00	55979,70	35,59	111479,70	313202,40	77354,40	18,21	235848,00	55,54	
H	302512,70	33000,00	107144,46	86,31	140144,46	162368,24	38047,74	12,58	124320,50	41,10	
XX	471711,50	43000,00	33464,60	19,35	76464,60	395246,90	80298,90	17,02	314948,00	66,77	
UUU	139604,80	0,00	0,00	0,00	0,00	139604,80	32287,80	23,13	107317,00	76,87	
G	381178,72	26000,00	153436,42	88,94	179436,42	201742,30	22620,30	5,93	179122,00	46,99	
VVV	136388,80	0,00	32273,60	31,00	32273,60	104115,20	25154,70	18,44	78960,50	57,89	
S	233286,70	20000,00	85990,80	83,26	105990,80	127295,90	26848,00	11,51	100447,90	43,06	
xxx	90146,00	0,00	0,00	0,00	0,00	90146,00	15336,00	17,01	74810,00	82,99	
YYY	115173,10	0,00	0,00	0,00	0,00	115173,10	22116,60	19,20	93056,50	80,80	
AA	541513,40	49000,00	136696,80	52,19	185696,80	355816,60	71310,10	13,17	284506,50	52,54	
ZZZ	136587,00	0,00	29076,60	27,05	29076,60	107510,40	21750,90	15,92	85759,50	62,79	
	22446337,23	1850500,00	4468447,74		6318947,74	16127389,49	3084917,34	14,49	13042472,15	61,23	

Fontes: INE Fontes: INEP, FNDE e Secretaria de Educação de Juiz de Fora

ANEXO III	
ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS SEMI ESTRUTURADAS – GESTÃO ESCOLAR : DIRETORES, VICE DIRETORES E COORDENADORES	
AB – Intenção: iniciar a abordagem e o conhecimento da escola a partir da percepção dos seus gestores.	AB - Início: Apresentar a pesquisa e conversar sobre a escola em geral.
AB – Intenção: ter uma percepção inicial e geral sobre recebimento dos recursos na escola e sobre o entendimento dos gestores sobre esse aspecto.	AB - Políticas de transferência de recursos diretamente às escolas: a) Quais são as fontes de recebimento de recursos do governo diretamente na escola; b) Além dos recursos repassados pelo Poder Público, a escola arrecada outros recursos? b) Como? c) Motivo de tais práticas. c) Atribuições do gestor no que se refere à gestão desses recursos. d) Atribuições do gestor no que se refere à implementação de projetos na escola. e) Gestores entendem ter conhecimento suficiente sobre o financiamento e planejamento educacional? f) Gestores conhecem o PDE e os programas PDE Escola e Mais Educação? g) Falam sobre financiamento e planejamento educacional quando abordam esses programas? h) Conhecem os objetivos do PDE Escola e do Mais Educação? i) Como entendem a implementação desses programas do PDE?
A - Intenção: perceber se o PPP é citado como referência no processo de construção do Plano de metas e ações e do Plano de ações financiáveis do PDE-Escola e na organização do Programa Mais Educação	A – Como elegeram as ações do PDE Escola? A – Como escolheram as atividades do Mais Educação?
B - Intenção: perceber se o gestor cita o PPP como referência para o planejamento na escola.	AB – Sobre o planejamento: como é realizado? a) PPP b) PDE Escola c) Mais Educação
AB – A prática de implementação de projetos nas escolas é comum. A percepção dos gestores sobre essa prática na rede de ensino de Juiz de Fora é distinta da percepção sobre as práticas induzidas pelos programas do PDE?	AB – Sobre a organização dos projetos na escola. AB – Como avalia os projetos na escola?
AB – Autonomia da escola – percepção dos gestores das escolas que aderiram aos programas PDE Escola e Mais Educação e das escolas que não tem esses programas.	B – A escola escolhe os projetos? Como? A escola solicita à SE? As solicitações da escola são atendidas? A – A escola escolhe os projetos? Como? A escola solicita à SE? As solicitações da escola são atendidas? Sobre o grau de autonomia para aderir ou não aos programas PDE Escola e Mais Educação.
AB – Intenção: perceber se o PPP é tomado como referência nas decisões.	A - Sobre o grau de autonomia para planejar diante da metodologia de planejamento do PDE Escola e da implementação das ações. AB - Organização para a realização das despesas – Processo decisório: O que sustenta a escolha de como os recursos financeiros serão utilizados na escola.
AB – Intenção: perceber se os aspectos burocráticos influenciam a organização pedagógica e se a implementação dos projetos e dos programas do PDE são mencionados como aspecto intensificador do trabalho burocrático. A relação disso com as práticas escolares/pedagógicas é citada pelo gestor? Se sim, como?	AB - Tomada de Preços, Compra de Produtos e Prestação de Contas. Tem dificuldades nesses processos? Quais? AB - Questões burocráticas e a sua relação com a organização pedagógica.
A – Perceber os desafios, limites e possibilidades, a partir da adesão aos programas do PDE.	A – Como era a escola antes e como é depois da implementação do PDE Escola e do Mais Educação ? A - PDE Escola e do Mais Educação mudam a ação educacional intencional, construída coletivamente e formalizada no PPP? A – PDE Escola e do Mais Educação trazem possibilidades positivas para a escola? A – Há aspectos negativos nos programas no PDE Escola e no Mais Educação ? A - Há problemas no processo de implementação do PDE Escola e do Mais Educação ? A - Quais são as principais dificuldades encontradas na gestão do PDE Escola e do Mais Educação ?
B – Perceber os desafios, limites e possibilidades dos projetos nas escolas que não fizeram adesão aos programas do PDE.	B - Como era a escola antes da implementação dos projetos que atualmente são desenvolvidos? B - Quais os desafios no processo de implementação desses projetos? B - Quais as possibilidades no processo de implementação desses projetos?

	B-Quais são as principais dificuldades encontradas na gestão dos projetos?
AB – Intenção: Perceber se o gestor avalia os projetos e se faz uma avaliação específica das atividades desenvolvidas após a adesão aos programas do PDE. Trabalha com os resultados das avaliações internas e externas da escola? Há formas colegiadas de avaliação das ações educativas realizadas após a adesão aos programas do PDE?	AB - Como o gestor identifica se os programas PDE Escola e do Mais Educação contribuem ou não com o alcance dos objetivos propostos para a escola? A - Os programas PDE Escola e do Mais Educação têm contribuído com a melhoria dos resultados dos resultados dos alunos? B - Os projetos contribuem com a melhoria dos resultados dos alunos?
Intenção: Perceber: a) o que o gestor destaca como importante para alcançar a qualidade na educação. b) os problemas que a escola enfrenta e que influenciam a melhoria da qualidade no ensino. c) se PPP, PDE Escola e Mais Educação foram construídos a partir dessa percepção do gestor	AB - Como o diretor avalia a qualidade da educação em sua escola e as condições para a oferta de um ensino de boa qualidade para todos.
Intenção: perceber: a) o que o gestor destaca como importante para alcançar a qualidade na educação; b) se os projetos e ações do PDE são considerados importantes para a melhoria das aprendizagens escolares.	AB - Problemas que a escola enfrenta para garantir um ensino de boa qualidade. AB - O que é preciso para melhorar as condições atuais de aprendizagem dos alunos.
Deduzir do conjunto de respostas dos gestores.	AB – Qual a importância dos recursos financeiros na aprendizagem dos alunos?
Intenção: a) perceber se mesmo após a adesão aos programas do PDE a escola ainda tem necessidades materiais não atendidas; b) ouvir o que dizem os gestores das escolas que não fizeram adesão ao PDE sobre esse aspecto.	AB - Os recursos recebidos pela escola são suficientes para suprir as necessidades da escola?
Intenção: Perceber se houve mudanças a partir da adesão aos programas do PDE nos processos de trabalho na gestão escolar.	A - O recebimento dos recursos do PDE mudou a gestão escolar? O quê e como mudou?
Intenção: Perceber se houve mudanças a partir da implementação de projetos nos processos de trabalho na gestão escolar.	B – A implementação dos projetos mudou a gestão escolar? O quê e como mudou?
AB – Intenção: perceber a noção de controle social, responsabilização e a entende a prestação de contas.	AB - Sobre o quê, por quê e para quem o diretor considera ser necessário prestar contas
Intenção: perceber se o gestor tem propostas para induzir melhorias na educação, se os alunos que participam do Mais Educação são aqueles que tem problemas na aprendizagem (de acordo com o objetivo do programa) e se há mobilização institucional para colocar as suas propostas de melhoria em prática, ou oficializar suas sugestões.	AB - O que é preciso para oferecer um ensino de boa qualidade? AB – Qual o critério de escolha dos alunos para participarem das atividades do Programa Mais Educação? AB – O gestor tem sugestões para a melhoria da destinação dos recursos financeiros para a escola? Tem sugestões para a melhoria da qualidade da educação? AB – O gestor expõe suas sugestões à comunidade? Costuma institucionalizar suas sugestões?

ANEXO IV**ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA COM OS PROFESSORES**

1 - Sobre o processo de construção e implementação do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola.

2 - Provisão de materiais didático-pedagógicos necessários às aulas e atividades culturais planejadas.

3 - Planejamento das ações pela gestão escolar.

4 - Sobre o processo de tomada de decisão na escola.

5 - Sobre o acompanhamento e controle dos recursos financeiros.

6 - Sobre a avaliação dos processos escolares.

7 - Sobre a participação.

8 - Conhece os projetos da escola? Conhece o PDE Escola e o Mais Educação?

a) Conhece os recursos necessários à implementação de tais projetos?

b) Esses projetos trazem mudanças para as escolas?

c) Como você percebe tais mudanças concretamente? A partir de quais indícios? Buscar as evidências dessas mudanças.

d) Como era a escola antes da implementação do PDE Escola e do Mais Educação e como é a escola após a implementação desses programas?

ANEXO V – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM MEMBROS DOS CONSELHOS ESCOLARES

- 1- Conhece a proposta educacional da escola e o processo de construção e implementação do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola?
- 2- Conhece o currículo da escola?
- 3- A escola divulga os projetos que são realizados para que os alunos participem deles?
- 4- Conhece os projetos? Sabe como funcionam?
- 5- Quais alunos são convidados a participar dos projetos implementados na escola?
- 6- Como participa na escola?
- 7- Conhece as formas de avaliação?
- 8- Conhece os resultados da escola?
- 9- Conhece os planos da escola?
- 10- Conhece os problemas enfrentados na escola?
- 11- Tem informações sobre os recursos financeiros e materiais que a escola recebe?
- 12- Como são as relações entre a escola e a comunidade?
- 13- Conhece o PDE Escola e o Mais Educação?
- 14- Sabe de onde vem os recursos para a implementação do PDE Escola e do Mais Educação?
- 15- Considera que esses projetos trazem, ou não, mudanças para as escolas?
- 16- Tais mudanças podem ser percebidas concretamente? A partir de quais indícios? Buscar as evidências dessas mudanças.

ANEXO VI

ROTEIRO ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA: COORDENADORA DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JF

- 1 – Como foi o processo/contexto de adesão ao PAR em Juiz de Fora?
- 2 – Como é o processo de adesão das escolas ao MAIS EDUCAÇÃO em Juiz de Fora.
- 3 – Como você avalia o programa MAIS EDUCAÇÃO?
- 4 - O objetivo desse programa tem sido alcançado?
- 5 – Como é monitorado e avaliado o MAIS EDUCAÇÃO.
- 6 – Como é realizada a avaliação do MEC sobre os processos de implementação do MAIS EDUCAÇÃO?
- 7 - Quais os resultados da implementação do MAIS EDUCAÇÃO percebidos nas avaliações sobre esse programa?
- 8 – Após esse período de implementação do MAIS EDUCAÇÃO, quais os efeitos desses programas foram percebidos?

ANEXO VII

ROTEIRO ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA: TÉCNICOS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE JF - PDE ESCOLA

- 1 – Como foi o processo/contexto de adesão ao PAR/PDE em Juiz de Fora.
- 2 – Como foi o processo de adesão das escolas ao PDE-Escola em Juiz de Fora.
- 3 – Como é monitorado e avaliado o PDE-Escola.
- 4 – Como é realizada a avaliação do MEC sobre os processos de implementação do PDE Escola?
- 5 - Quais foram os resultados da implementação do PDE Escola?
- 6 – Como era antes do PDE Escola e como é depois, nas escolas que fizeram a adesão?
- 7 - O PDE Interativo foi proposto a partir desse processo avaliativo do PDE Escola?
- 8 - Quais os indicadores levaram à proposição do PDE Interativo?
- 9 - Houve mudanças no objetivo primário do programa? Por que?
- 10 – Após esse período de implementação do PDE-Escola e do PDE-Interativo, quais os efeitos desses programas foram percebidos?

ANEXO VIII – ENTREVISTA COM MANUELITA FALCÃO BRITO: COORDENADORA GERAL DE GESTÃO ESCOLAR - DAGE/ SEB/ MEC

1 - Como é realizada a avaliação do MEC sobre os processos de implementação do PDE Escola?

Como é de conhecimento público, o PDE Escola é uma metodologia de planejamento da gestão escolar e nosso objetivo precípua é disponibilizar uma ferramenta gratuita e auto-instrucional que ajude as equipes escolares a identificar seus principais problemas, definir estratégias e metas e implementar as soluções. O nosso acompanhamento ocorre principalmente na fase de planejamento, quando monitoramos, via SIMEC, a situação de cada escola priorizada, identificando em que fase de elaboração o plano de desenvolvimento da escola encontra-se (não iniciado, em elaboração, enviado para o Comitê, enviado para o MEC, devolvido para a escola ou secretaria, ou validado pelo MEC) e analisando os planos, sobretudo no que tange à composição financeira (já que a análise do mérito e adequação das ações só pode ser feita pelas respectivas Secretarias de Educação). A execução em si do plano fica a cargo da própria escola e o processo de prestação de contas é feito junto ao FNDE.

2 - Quais foram os resultados da implementação do PDE Escola percebidos nas avaliações do MEC sobre esse programa?

Conforme mencionado no item anterior, a implementação (no sentido da “execução do plano”) não é monitorada pelo MEC, pois dentro do arranjo institucional esta é uma responsabilidade das Secretarias de Educação. Também não realizamos avaliações de impacto sobre o PDE Escola em função da dificuldade encontrada para definir uma metodologia que possa, com confiabilidade, isolar os efeitos deste programa dos demais programas federais e de iniciativas locais. De modo geral, constatamos basicamente, a partir da análise do IDEB, que as escolas priorizadas pelo PDE Escola apresentam pequenas melhorias em relação a outras escolas não priorizadas, mas este diferencial não pode, do ponto de vista científico, ser necessariamente creditado ao programa. Outra dificuldade metodológica para uma avaliação de impacto reside no fato de que, sendo um programa de apoio à gestão mas que também repassa recursos financeiros para diversas finalidades, não temos indicadores de melhoria da gestão que possam ser continuamente aferidos para saber se a ferramenta, de fato, promoveu mudanças qualitativas consistentes.

3 - O PDE Interativo foi proposto a partir desse processo avaliativo do PDE Escola?

Não exatamente. O PDE Interativo surgiu de análises e avaliações não sistemáticas sobre os benefícios da metodologia, baseadas em dois pontos essenciais: nas demandas pontuais apresentadas por algumas secretarias de educação para que a ferramenta de gestão fosse disponibilizada para toda a rede de ensino (não apenas para as escolas priorizadas) e no

objetivo do MEC de universalizar o acesso à metodologia, produzindo um mecanismo uniforme de “comunicação direta” com as escolas que fosse auto-instrucional e de fácil compreensão, sem obrigatoriedade de formações presenciais, como acontecia até então.

4 - Quais os indicadores levaram à proposição do PDE Interativo?

Como disse antes, não existem indicadores objetivos que tenham conduzido ao desenvolvimento do PDE Interativo, o que houve foi um direcionamento estratégico neste sentido.

5 - Houve mudanças no objetivo primário do programa? Por que?

De modo geral, podemos afirmar que não. O PDE Interativo continua sendo uma ferramenta de apoio à gestão escolar e o repasse de recursos para as escolas com baixos IDEBs é uma forma de assegurar que as escolas mais defasadas efetivamente elaborem o seu planejamento e disponham de recursos para implementar parte das ações, quebrando o “círculo vicioso” no qual as escolas em situação mais crítica são muitas vezes aquelas que não conseguem identificar com mais clareza seus problemas essenciais e, quando o fazem, nem sempre contam com apoio financeiro para realizar as mudanças necessárias.

Manuelita Falcão Brito

Coordenação-Geral de Gestão Escolar

DAGE/ SEB/ MEC

manuelita.brito@mec.gov.br

“Os efeitos da destinação direta de recursos financeiros do PDE para as escolas públicas: um olhar sobre a gestão escolar e a qualidade do ensino”

Termo de consentimento

Eu, _____
_____, diretor (a) da Escola
Municipal _____,
após ter conhecimento da pesquisa **“Os efeitos da destinação direta de recursos financeiros do PDE para as escolas públicas: um olhar sobre a gestão escolar e a qualidade do ensino”**, desenvolvida por Rita de Cássia Oliveira no Curso de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, declaro que aceitei participar como sujeito dessa pesquisa dispondo-me a colaborar, prestando as informações necessárias ao bom desenvolvimento do trabalho.

Estou ciente de que a pesquisadora Rita de Cássia Oliveira: a) realizará a análise dos documentos dessa Escola e que este trabalho será realizado na Instituição Escolar; b) observará essa Escola e poderá fazer perguntas a respeito da organização do espaço e dos tempos escolares, sobre a gestão escolar, sobre a participação da comunidade, entre outras questões que surgirem a partir da interação entre a pesquisadora e os membros da comunidade escolar; c) fará entrevista gravada em áudio com os (as) membros da gestão escolar e membros da comunidade escolar que puderem contribuir com o processo de pesquisa; d) haverá a divulgação dos resultados da pesquisa realizada através da Tese de Doutorado e, possivelmente, em artigos, apresentações em eventos na área educacional e em livros, quando serão usadas as informações obtidas no processo de pesquisa de campo nessa escola e f) será resguardado o nome da escola e dos membros da comunidade escolar mediante o uso de pseudônimo caso seja necessário, atendendo, assim, aos princípios éticos que orientam a pesquisa acadêmica em questão, inclusive este documento não será divulgado dado que contém a identificação sujeitos de pesquisa e instituição escolar.

Juiz de Fora, 23 de abril de 2012

Universidade Federal de Juiz de Fora
Programa de Pós Graduação em Educação
Doutorado em Educação

“Os efeitos da destinação direta de recursos financeiros do PDE para as escolas públicas: um olhar sobre a gestão escolar e a qualidade do ensino”

Termo de consentimento

Eu, _____, _____ (seguimento da comunidade escolar: professor, coordenador pedagógico, funcionário, membro do colegiado, pai de aluno, aluno), após ter conhecimento da pesquisa **“Os efeitos da destinação direta de recursos financeiros do PDE para as escolas públicas: um olhar sobre a gestão escolar e a qualidade do ensino”**, desenvolvida por Rita de Cássia Oliveira no Curso de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, declaro que aceitei participar como sujeito dessa pesquisa dispondo-me a colaborar, prestando as informações necessárias ao bom desenvolvimento do trabalho.

Estou ciente de que a pesquisadora Rita de Cássia Oliveira: a) realizará a análise dos documentos dessa Escola e que este trabalho será realizado na Instituição Escolar; b) observará essa Escola e poderá fazer perguntas a respeito da organização do espaço e dos tempos escolares, sobre a gestão escolar, sobre a participação da comunidade, entre outras questões que surgirem a partir da interação entre a pesquisadora e os membros da comunidade escolar; c) fará entrevista gravada em áudio com os (as) membros da gestão escolar e membros da comunidade escolar que puderem contribuir com o processo de pesquisa; d) haverá a divulgação dos resultados da pesquisa realizada através da Tese de Doutorado e, possivelmente, em artigos, apresentações em eventos na área educacional e em livros, quando serão usadas as informações obtidas no processo de pesquisa de campo nessa escola e f) será resguardado o nome da escola e dos membros da comunidade escolar mediante o uso de pseudônimo caso seja necessário, atendendo, assim, aos princípios éticos que orientam a pesquisa acadêmica em questão, inclusive este documento não será divulgado dado que contém a identificação dos sujeitos de pesquisa.

Juiz de Fora, ____ de _____ de 2012

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE AÇÕES PEDAGÓGICAS - SUPERVISÃO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO
AVALIAÇÃO DE PROJETOS EXTRA E INTRACURRICULARES - 2º SEMESTRE DE 2012

Escola Municipal: _____

O objetivo desta ficha é avaliar os projetos da escola, devendo ser preenchida junto com os profissionais envolvidos sob orientação da direção e da coordenação pedagógica.

Quadro 1

Identificação e caracterização dos projetos

Número de Ordem	Nome do Projeto	Nome do Profissional Responsável	Compõe o Mais Educação? (S/N)	PROFISSIONAL RESPONSÁVEL				ORGANIZAÇÃO DO TEMPO	ESPAÇO
				SEL ¹⁵⁷	FUNALFA (Articulador Cultural)	SE ¹⁵⁸ Contratado / Efetivo	Monitor ¹⁵⁹ (S/N)	Turno? Contraturno?	
1									
2									
3									
4									
5									

¹⁵⁷ SEL – Secretaria de Esportes e Lazer

¹⁵⁸ SE – Secretaria de Educação

¹⁵⁹ Desenvolve o trabalho a partir do Programa Mais Educação

Quadro 2

Análise da implementação dos projetos na escola

Número de Ordem (Quadro 1)	Contribuições do projeto no ensino e aprendizagem	Desafios na implementação do projeto	Continuidade do projeto em 2013 (Sim/Não/Porque)
1			
2			
3			
4			
5			

EXPERIÊNCIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PROJETOS NA ESCOLA

1- Qual o profissional mais diretamente ligado ao acompanhamento dos projetos de ampliação do tempo dos alunos nessa escola:

() Direção

() Vice-direção

() Coordenação Pedagógica

() Outros: _____

2- Em relação aos horários dos projetos de ampliação dos alunos na escola, quais são os principais critérios utilizados pela equipe diretiva para a sua organização:

3- Os horários estão organizados de modo a possibilitar a participação dos alunos em mais de uma atividade?

4- Indique os fatores que mais dificultam o monitoramento e a avaliação dos projetos pela equipe gestora dessa escola, se for o caso:

4.1- Depois de verificados os problemas na execução das atividades dos projetos, como a equipe diretiva da escola se posiciona para resolvê-los?

5- De maneira geral, a avaliação dos projetos de ampliação do tempo dos alunos nessa escola é:

() Ruim

() Regular

() Boa

() Ótima

Assinaturas: Diretor(a):

Coordenador(a) pedagógico(a):

Professores responsáveis pelos projetos:

Data: ____/ ____/ 2012

ANEXO XI - Análise da implementação dos projetos na escola - Desafios na implementação dos projetos

1) Infrequência e evasão dos alunos. Maior comprometimento dos pais dos alunos.
2) Conscientizar os alunos e principalmente os responsáveis sobre a importância dos alunos em participarem dos projetos e serem assíduos.
3) Atender os alunos que estão na lista de espera por vaga. Falta de espaço físico adequado e de distração para os alunos.
4) Construir o primeiro jornal da escola. Organização e formatação do jornal.
5) Elaboração do Projeto.
6) Envolver o aluno de tal forma que desperte nele a vontade de voltar para a escola no contraturno. Respeitar as diferenças oferecendo aos alunos estímulo adequado as suas singularidades.
7) O trabalho interdisciplinar.
8) Na implementação foi o espaço adequado e chegada dos profissionais.
9) Otimizar o espaço.
10) Resgatar o interesse e participação dos alunos no projeto.
11) Reduzir a rotatividade de profissionais.
12) Falta de equipamentos e interação entre profissionais e alunos.
13) Velocidade da internet. Utilizar o recursos tecnológicos.
14) Inserir o xadrez na grade curricular.
15) Encontrar uma bolsista com disponibilidade e competência para alfabetizar.
16) Amenizar a defasagem de conteúdos de alunos de anos diferentes e ainda não alfabetizados.
17) Grupos organizados por horário e não por nível de desempenho, dificultou o atendimento às reais necessidades. Reagrupando os alunos, o problema foi superado.
18) Dificuldade inicial de adequação da profissional à proposta do projeto, mas com o apoio pedagógico e acompanhamento, a adequação foi feita.
19) Necessidade de aquisição de um computador para os alunos trabalharem a formatação do jornal. A escola não dispõe de um laboratório de informática.
20) Vencer a timidez dos alunos; criar, ler e ouvir histórias.
21) Alguns articuladores já veem com horários prontos e fica difícil conciliá-los para que o aluno no mesmo dia faça mais de uma oficina.
22) Atender o grande número de alunos com as poucas aulas.
23) Falta de professores.
24) Por fazer parte do “Mais Educação”, o projeto acontece no 2º turno, ampliando o tempo de aluno na escola, nesse horário não há coordenação e nem direção.
25) Conquistar material para reformas e estimular maior participação do 8º e 9º anos.
26) Evitar alterações nos horários preestabelecidos e fortalecer a integração do projeto.
27) Dar continuidade ao projeto no ano seguinte com alterações relevantes.
28) Ampliação do espaço físico.
29) Necessidade de um anfiteatro.
30) Construção de uma biblioteca.

31) Disponibilizar uma linha de acesso à Internet específica para o Laboratório de Informática.
32) Os alunos saberem se dividir entre os projetos oferecidos na escola.
33) Maior disponibilidade de horários por parte da FUNALFA.
34) Morosidade natural do desenvolvimento cognitivo dos educandos. Dificuldade para adquirir materiais para elaboração das práticas.
35) Encontrar no processo de contratação, profissional com o perfil para a atividade. Criar estratégias para capacitar a atual professora (contratada) com o objetivo de favorecer o desempenho de suas atribuições.
36) Adequar as atividades e a utilização dos espaços à rotina da escola.
37) Tentar conciliar a atividade com as outras estratégias do Mais Educação.
38) Falta de material para as aulas.
39) Ajudar os alunos com maiores dificuldades na aprendizagem.
40) Fatores climáticos: chuva, calor. Geográficos: distância, serras. Biológicos: carrapato.
41) Falta de um momento coletivo para conversar com os regentes e de um local apropriado.
42) Falta de participação dos alunos e professores na produção.
43) Grande resistência dos alunos à leitura e ao estudo de textos complexos.
44) Construção de um horário para atender o máximo de alunos possível.
45) Desenvolvimento de atividades interdisciplinares.
46) Alunos muito agitados e desinteressados. O projeto permite uma maior flexibilidade de circulação do corpo discente pela escola.
47) A aceitação de outros ritmos e estilos musicais.
48) Fazer os alunos entenderem a importância que o rádio tem para a educação.
49) Falta de infraestrutura / prédio e quantidade adequada de profissionais.
50) Pequeno acervo na biblioteca da escola.
51) Quadra fora da escola, descoberta e divisão do espaço com a comunidade.
52) Aceitação dos alunos e dos professores em relação a novas atividades.
53) Disponibilizar momentos para formação continuada dos professores, tanto por parte da PJJ, quanto dentro da escola.
54) Espaço inadequado (pequeno, sem ventilação).
55) Pouco material de trabalho (Computadores), com defeito.
56) Desconstruir a ideia de reforço escolar.
57) Ainda não há desafios por estar em fase de implementação.
58) Integração aos outros turnos.
59) Maior participação da comunidade escolar.
60) Espaço físico da biblioteca é pequeno para o desenvolvimento das atividades.
61) Intercâmbio com outras escolas.

62) Profissional com perfil adequado.
63) Continuidade do projeto.
64) Falta de encontro dos professores com a Coordenação Pedagógica.
65) Falta de envolvimento dos profissionais com o projeto.
66) Organização das turmas e dos horários.
67) Demora em substituir o professor que atuava no LA, pouco tempo para aulas.
68) Dificuldade de um trabalho integrado ao projeto da escola.
69) Envolvimento da comunidade escolar como um todo.
70) Necessidade de o professor de projeto assumir a Regência, quando falta o professor.
71) Oferecer aos alunos atendimento mais de uma vez por semana.
72) Dificuldades para a manutenção dos equipamentos.
73) Selecionar material para ser publicado dentre os materiais produzidos.
74) Selecionar os alunos que vão participar já que existe grande interesse por parte dos mesmos.
75) Devido às várias idades no mesmo horário há algumas confusões.
76) Conciliar o horário do monitor com o da escola.
77) Buscar sempre atividades diversificadas para trabalhar o conteúdo, despertando o interesse dos alunos.
78) Promover a interdisciplinaridade. Envolver os professores de todas as disciplinas de forma que a leitura não seja apenas atributo das aulas de Português.
79) A aquisição de materiais modernos para a atualização de nossos experimentos.
80) Introduzir novos ritmos que não fazem parte do cotidiano dos alunos.
81) Dificuldade para conservar os canteiros, por conta de invasões nos finais de semana.
82) Trabalhar com turmas multisseriadas.

Fonte: PREFEITURA DE JUIZ DE FORA/SE /DEAP/SAM/AVALIAÇÃO DE PROJETOS EXTRA E INTRACURRICULARES/2º SEMESTRE DE 2012

SÍNTESE

5,95% = Dificuldades relacionadas ao interesse dos alunos, dos pais, ou da comunidade;

42,87% = Dificuldade relacionada ao financiamento, por exemplo, em função de falta de estrutura física ou materiais pedagógicos adequados, contratação de professores;

16,66% = Dificuldade organizacional da escola;

29,74% = Dificuldade específica no que se refere ao trabalho interdisciplinar;

4,76% = Dificuldade relacionada à formação docente adequada;

0,02% = não há desafios.

ANEXO XII - Análise da implementação dos projetos na escola
Contribuições do projeto no ensino e aprendizagem

1) Aprimora os conteúdos ministrados pelas professoras regentes de forma criativa, diferenciada. Trabalha a relação tempo/espaço, lateralidade, ordenação e coordenação motora. Contato com diferentes portadores textuais. Novos conhecimentos culturais, garantindo a formação crítica.
2) Melhora a disciplina , a socialização e a confiança dos alunos .
3) Estimula o desejo de ler, aguça a criatividade e o desejo de novas leituras.
4) Complementa a educação já oferecida aos alunos propiciando a democratização do acesso aos bens culturais e aos conhecimentos socialmente construídos.
5) Colabora com o trabalho cotidiano do professor em sala de aula.
6) A arte auxilia o encontro da identidade pessoal dos alunos no mundo em que vivem, contribui para que os alunos façam o uso adequado da linguagem nas diversas situações cotidianas. Socialização, disciplina , desenvolvimento da apreciação artística.
7) Desenvolvimento do companheirismo, da sensibilidade, do senso crítico, de noções musicais etc.
8) As TIC tornam-se importantes ferramentas na construção da aprendizagem. Suporte pedagógico para auxiliar nas dificuldades apresentadas em sala de aula. Integração entre os conteúdos das disciplinas. Melhoria na qualidade da aprendizagem, acompanhamento individualizado dos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, melhoria de autoestima .
9) Resgate da autoestima e a descoberta de novos caminhos para a apropriação do conhecimento. A autoestima torna-se positiva, contribui com o melhor desempenho em sala de aula e com a sua aprovação.
10) Na dança a criança passa a revelar equilíbrio rítmico, o que influi na precisão de seus movimentos. Desibinição, desenvolvimento do ritmo e de habilidades psicomotoras.
11) Desenvolvimento do aluno como um todo, buscando trabalhar a atenção, coordenação, orientação espacial, convivência e autoestima.
12) Diminuição da retenção nas séries iniciais.
13) Atender aos alunos do 2º e 3º anos do Ensino Fundamental que ainda não estão alfabetizados.
14) Aumento da autonomia no processo de alfabetização.
15) Incentivo à leitura por fruição ; incentivo da frequência à biblioteca; desibinição para leitura oral. Aprimoramento do processo leitura/escrita e produção de textos. Desenvolvimento da linguagem oral e interpretação, saber ouvir com atenção; contribui para o desenvolvimento global dos alunos.

16)	Amplia as possibilidades de avaliação do aluno pelo professor. Os alunos se sentem mais a vontade para falar sobre suas dificuldades.
17)	Oportuniza aos alunos a compreensão dos conteúdos não assimilados em sala de aula, bem como o esclarecimento de dúvidas e reforço do conteúdo ministrado pela professora regente.
18)	Contribui para a saúde física e mental dos participantes, para o rendimento escolar deles e ainda funciona como veículo de integração social.
19)	Contribui tanto nos resultados alcançados como no interesse dos alunos nas aulas regulares.
20)	O LA é uma possibilidade a mais para a superação das dificuldades dos alunos. Atendimento individual aos alunos com dificuldade de aprendizagem.
21)	Proporcionou a interação de variados grupos culturais.
22)	Desenvolve sensibilidade, imaginação e respeito.
23)	Incentivo à adoção de hábitos e atitudes saudáveis que se refletem na melhoria da qualidade de vida. Promove o desenvolvimento da formação corporal e pessoal, educando através da consciência do movimento.
24)	O interesse pelas atividades com música estimulam e desenvolvem a atenção, criação, percepção e coordenação, essenciais para o bom aprendizado.
25)	Contribui para que os educandos possam vivenciar na prática experimentos. Aulas em espaços diferentes daqueles de sala de aula motivam os alunos e ameniza o desconforto da rotina.
26)	Maior identificação dos alunos com o trabalho da escola.
27)	Favorece uma melhora no clima escolar possibilitando maior envolvimento dos alunos nas atividades acadêmicas.
28)	Um trabalho interdisciplinar com professores regentes.
29)	Extensão das aulas teóricas de Ciências à prática ecológica. Os alunos aprendem conteúdos relativos à Educação Ambiental, cultivo de plantas, manejo do solo etc. Aquisição de noções de Ciências e Geografia e agricultura de subsistência, cuidado com o meio ambiente, noções de tempo e espaço.
30)	Desenvolvimento das capacidades motoras, aumento do nível de concentração, compreensão de regras, respeito às diferenças e diminuição de conflitos a partir da convivência esportiva.
31)	Jogos Geográficos: aprender geografia de forma lúdica. Piquenique Ecológico: valorização do meio ambiente e atividade física. Jornal Escolar: produção e divulgação de matérias a respeito da escola.
32)	Organizar estratégias metodológicas intervindo e mediando avanços cognitivos.
33)	Possibilitou em tempo maior com os alunos, contribuindo assim para uma aprendizagem mais significativa.

34)	Documentação de todos os eventos internos e externos da escola. Divulgação de diversas atividades realizadas na escola e mais informação aos alunos.
35)	Melhor entendimento do mundo, valorizando a cultura e o próprio fazer.
36)	Resgate e valorização da cultura local.
37)	Incentivo de leitura aos alunos do EJA, possibilita acervo bibliográfico adequado.
38)	Socialização, ênfase no cumprimento de regras. Favorece a vivência em grupo. Instrumento de socialização para a formação de cidadãos críticos, participativos e responsáveis.
39)	Formação do carácter do aluno, com a formação de valores, o que exige a formação continuada do docente. Modalidade de comunicação, expressão de sentimentos, desenvolvimento de criticidade, criatividade e imaginação.
40)	Ampliação de experiências culturais; autovalorização e valorização do outro no grupo teatral. Melhoria da autoestima, oralidade, sociabilidade, expressividade, domínio da linguagem corporal.
41)	Reconhecimento do cinema como arte e instrumento de conhecimento; aumento de socialização e da autoestima do alunado; e reconstrução do olhar sobre a realidade.
42)	Aumento da permanência dos alunos na escola, da socialização, do desenvolvimento artístico, do empréstimo de livros e da leitura.
43)	Melhoria no resultado da alfabetização.
44)	Melhoria na defasagem idade/série.
45)	Promove mudanças no PPP, a partir da valorização da cultura local.

Fonte: PREFEITURA DE JUIZ DE FORA/SE /DEAP/SAM/AVALIAÇÃO DE PROJETOS EXTRA E INTRACURRICULARES/2º SEMESTRE DE 2012

SÍNTESE

MELHORA CONTRIBUI PARA SUPERAR Dificuldade específica no que se refere ao trabalho interdisciplinar = 80,43%

MELHORA condições relacionadas ao financiamento, por exemplo, melhora estrutura física ou traz materiais pedagógicos adequados = 45,7%.

MELHORA CONTRIBUI PARA SUPERAR Dificuldade organizacional da escola = 8,7%

MELHORA influencia, positivamente, no interesse dos alunos, dos pais, ou da comunidade = 19,6%

MELHORA CONTRIBUI COM A ALFABETIZAÇÃO E LETRAMENTO NAS SÉRIES INICIAIS = 8,7%

MELHORA PORQUE EXPÕE A Dificuldade do professor com formação adequada = 1%.