



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ALBIANE OLIVEIRA GOMES**

**DO PLANO DE ESCOLA À ESCOLA DO PLANO:  
Implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)  
na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA**

**Belém  
2016**

**ALBIANE OLIVEIRA GOMES**

**DO PLANO DE ESCOLA À ESCOLA DO PLANO:  
Implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)  
na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito para a obtenção do título de Doutora em Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

**Belém  
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFPA

---

Gomes, Albiane Oliveira, 1974-

Do Plano de escola à escola do plano: implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA / Albiane Oliveira Gomes. - 2016.

Orientadora: Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2016.

1. Escolas - Organização e administração - São Luís (MA). 2. Educação e Estado - São Luís (MA). 3. Gestão de qualidade total na educação - São Luís (MA). 4. Plano de Desenvolvimento da Escola (Brasil). 5. Sistemas de escolas municipais - São Luís (MA). I. Título.

CDD 22. ed. 371.2098121

---

**ALBIANE OLIVEIRA GOMES**

**DO PLANO DE ESCOLA À ESCOLA DO PLANO:  
Implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola)  
na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Aprovada em:    /    /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos**  
Orientadora – UFPA

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Flávia Obino Corrêa Werle**  
Examinadora – UNISINOS

---

**Prof<sup>o</sup> Dr. João Ferreira de Oliveira**  
Examinador – UFG

---

**Prof<sup>o</sup> Dr. Gilmar Pereira da Silva**  
Examinador – UFPA

---

**Prof<sup>o</sup> Dr. Ronaldo Marcos de Lima Araujo**  
Examinador – UFPA

---

**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Dalva Valente Guimarães Gutierrez**  
Examinadora (Suplente) – UFPA

*A Deus, mentor supremo desta jornada;  
Aos meus pais, protagonistas primeiros desta realização;  
Ao meu marido, Romeu Araújo, pelo apoio constante;  
Aos meus filhos Romeu, Adriele e Ana Vitória, tesouros de minha vida.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Altíssimo, pela graça da vida e pela vida.

Aos meus pais, Albertino Queiroz Gomes e Zulair das Graças Oliveira Gomes, por terem oferecido as primeiras condições que me possibilitaram a busca pelo conhecimento, e pela torcida incondicional.

À minha avó Zuila Oliveira (*in memoriam*), de quem senti muita falta nesta jornada, mas na certeza de sua benção na Glória.

Ao meu padrinho, Plínio Ferreira (*in memoriam*), com o qual tive a graça de compartilhar momentos significativos desta caminhada.

Aos meus irmãos, Alba Lígia, Alber Sandro, Alessandra, Alex Fábio, Arihosto e Adriane, pela irmandade e apoio, em especial a Alba, irmã sempre presente.

À minha tia Raimunda e meus primos e primas belenenses, pelo carinho e acolhida. Vocês representaram meu porto seguro ao longo dessa travessia.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, pela oportunidade concedida de compartilhar comigo de seus conhecimentos. Pelo incentivo e creditação no decorrer desta trajetória acadêmica e, em particular, pela profícua orientação em meio aos “caos” peculiares àqueles que enveredam pelos caminhos da pesquisa científica.

Aos professores e professoras do Curso de Doutorado do PPGED, pela contribuição sábia neste processo de formação doutoral.

Às gestoras da rede municipal de São Luís, Karine Barbosa e Maria de Lourdes, pelo apoio durante o processo de liberação para o Doutorado.

Aos Gestores/as, Coordenadores/as e Professores/as das escolas pesquisadas, pela disponibilidade em colaborar com a realização deste estudo.

Aos Técnicos do Comitê de Avaliação do PDE Escola do município de São Luís, especialmente a Tatiana Rocha, que muito contribuiu disponibilizando material para pesquisa.

Aos colegas do Curso de Doutorado, particularmente, Antônio Sousa e Francisco Gonçalves Filho, sujeitos partícipes desta conquista, e amigos para além da academia.

À Cássio Vale, amigo que em muito contribuiu para a realização deste trabalho.

Aos colegas do Grupo Observe, pelas discussões compartilhadas nos encontros de estudo e de Diálogos Científicos.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA.

A todos e todas que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste estudo.

[...] trata-se de ver se o *'dever ser'* é um ato arbitrário ou necessário, é vontade concreta ou veleidade, desejo, miragem. O político em ato é um criador, um suscitador, mas não cria a partir do nada nem se move na vazia agitação de seus desejos e sonhos. Toma como base a realidade efetiva: mas o que é esta realidade efetiva? Será algo estático e imóvel, ou, ao contrário, uma relação de forças em contínuo movimento e mudança de equilíbrio? Aplicar a vontade à criação de um novo equilíbrio das forças realmente existentes e atuantes, baseando-se naquela determinada força que se considera progressista, fortalecendo-a para fazê-la triunfar, significa continuar movendo-se no terreno da realidade efetiva, mas para dominá-la e superá-la (ou contribuir para isso). Portanto, o *'dever ser'* é algo concreto, ou melhor, somente ele é interpretação realista e historicista da realidade, somente ele é história em ato e filosofia em ato, somente ele é política.

(ANTONIO GRAMSCI)



## RESUMO

Este estudo discute as políticas educacionais cujo foco de ação tem se direcionado ao âmbito da escola com centralidade na gestão escolar como prerrogativa à consecução de melhorias na qualidade da educação no País, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). Esse Plano foi implantado no final do século XX, no âmbito do Fundescola, e desde 2007 se tornou se parte integrante do arco de ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no enfrentamento da precariedade da qualidade da educação pública brasileira. O estudo destaca que as políticas educacionais a partir da última década daquele século, estão circunscritas num contexto de forte adequação do Estado às demandas do mercado, que passaram a introduzir no âmbito da escola a lógica mercantil, sustentada pela retórica de modernização da organização escolar como necessária para alçar melhorias na qualidade do ensino nas escolas públicas do País. A metodologia privilegiou uma abordagem marxista, em especial as contribuições de Gramsci sobre o papel da escola na construção de ações contra-hegemônicas. Os procedimentos metodológicos utilizados foram pesquisa bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo, tendo como *locus* as Secretarias de Educação Estadual e Municipal de São Luís/MA e duas escolas dessa rede municipal de ensino, nas quais foram aplicadas entrevistas semiestruturadas junto aos Membros do Comitê Avaliador do PDE-Escola, aos/as gestores/as escolares, coordenadores/as, professores/as e membros do Conselho Escolar dessas escolas pesquisadas, com o objetivo de analisar as repercussões do PDE-Escola na melhoria da gestão escolar, buscando compreender suas contribuições para mudanças na escola no que se refere a alterações na dinâmica de tomadas de decisão na perspectiva da democratização da gestão escolar, e suas implicações na melhoria da qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA, tendo como recorte temporal o período de 2012 a 2015. O estudo enfatiza que as políticas educacionais ao tomarem como parâmetro de qualidade tão somente o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), desconsideram a complexidade inerente à educação básica deixando de lado outros aspectos imprescindíveis à análise da qualidade da educação no País, dentre eles, o processo de democratização da gestão escolar, sendo a gestão democrática indicador essencial para o alcance de uma qualidade para além do Ideb. A pesquisa concluiu que na realidade ludovicense as ações promovidas pelo PDE-Escola se têm prestado menos para fomentar a democratização da gestão nas escolas, e mais para o acirramento da responsabilização dos sujeitos escolares pelos destinos da escola, com reflexos pontuais na melhoria da qualidade do ensino nessas escolas. A pesquisa apontou ainda que a qualidade alçada pelo Plano de Escola, ao se revelar como mecanismo de adaptação e ajuste da escola ao mercado, tem legitimado na Escola do Plano uma qualidade indicista, em detrimento de uma qualidade numa perspectiva de totalidade, aqui denominada de qualidade qualitativa.

**Palavras-chave:** PDE-Escola. Democratização da gestão escolar. Participação. Qualidade do Ensino.

## ABSTRACT

This study discusses the educational policies focused action has been directed at the school level with centrality in school management as a prerogative to achieving improvements in the quality of education in the country, such as the School Development Plan (EDP School). This plan was implemented in the late twentieth century, under the Fundescola, and since 2007 has become an integral part of the range of actions of the Education Development Plan (EDP) in combating the precariousness of the quality of Brazilian public education. The study highlights that education policy from the last decade of the century, are circumscribed in a context of strong suitability of the State to the demands of the market, which began to enter the school under mercantile logic, supported by the rhetoric of modernization of school organization as needed to raise improvements in the quality of education in public schools in the country. the methodology favored a Marxist approach, especially the contributions of Gramsci on the school's role in the construction of counter-hegemonic actions. The methodological procedures used were literature, document analysis and field research, with the locus of the Secretaries of State Education and Municipal de São Luís / MA and two schools that municipal schools, in which they were applied semi-structured interviews with Committee Members evaluator PDE-School, to / the manager / school, coordinators / as, teachers / as and members of the School Board those surveyed schools, with the aim of analyzing the PDE-School repercussions on improving school management, seeking to understand their contributions to changes in school with regard to changes in the decision-making dynamics from the perspective of democratization of school management and its implications for improving the quality of education in municipal schools of São Luís / MA, with the time frame the period 2012 to 2015. the study emphasizes that education policy to take as a quality parameter so only the education Development Index (IDEB), disregarding the complexity inherent in the basic education and leave aside other aspects essential to analyze the quality of education in country, among them, the process of democratization of school management, and democratic management key indicator for the achievement of a quality beyond the IDEB. The research concluded that the ludovicense reality the actions promoted by the PDE-School to have paid less to promote the democratization of management in schools, and more for the intensification of accountability of school subjects by school destinations, with occasional reflections on improving the quality of teaching in these schools. The survey found also that the quality heave the School Plan to prove as an adaptation mechanism and school adjustment to market, it has legitimized the School of Planning one indicista quality, at the expense of quality in all perspective, here called quality qualitative.

Keywords: PDE-School. Democratization of school management. Participation. Teaching Quality.

## RÉSUMÉ

Cette étude examine les politiques éducatives action ciblée a été dirigée au niveau de l'école avec centralité dans la gestion de l'école comme une prérogative à la réalisation de l'amélioration de la qualité de l'éducation dans le pays, tels que le Plan de développement scolaire (EDP scolaire). Ce plan a été mis en œuvre à la fin du XXe siècle, sous le FUNDESCOLA, et depuis 2007 est devenue une partie intégrante de l'ensemble des actions du Plan de développement de l'éducation (EDP) dans la lutte contre la précarité de la qualité de l'enseignement public brésilien. L'étude souligne que la politique de l'éducation de la dernière décennie du siècle, sont circonscrites dans un contexte de forte aptitude de l'Etat à la demande du marché, qui a commencé à entrer dans l'école sous logique mercantile, soutenue par la rhétorique de la modernisation de l'organisation scolaire nécessaire pour élever l'amélioration de la qualité de l'enseignement dans les écoles publiques du pays. la méthodologie a privilégié une approche marxiste, en particulier les contributions de Gramsci sur le rôle de l'école dans la construction des actions contre-hégémoniques. Les procédures méthodologiques utilisées sont la littérature, l'analyse de documents et de recherches sur le terrain, avec le lieu des secrétaires de l'éducation nationale et municipale de São Luís / MA et deux écoles que les écoles municipales, où ils ont été appliqués entretiens semi-structurés avec les membres du Comité évaluateur PDE-école, à / le directeur / école, coordinateurs / que, les enseignants / que et les membres de la Commission scolaire de ces écoles étudiées, dans le but d'analyser les répercussions de la PDE-école sur la gestion de l'école, l'amélioration de chercher à comprendre leur contributions à des changements à l'école en ce qui concerne les changements dans la dynamique de prise de décision dans la perspective de la démocratisation de la gestion scolaire et ses implications pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement dans les écoles municipales de São Luís / MA, avec le temps encadrent la période 2012 à 2015. l'étude souligne que la politique de l'éducation à prendre en tant que paramètre de qualité afin que l'éducation développement Index (IDEB), sans tenir compte de la complexité inhérente à l'éducation de base et de laisser de côté d'autres aspects essentiels pour analyser la qualité de l'éducation dans pays, parmi eux, le processus de démocratisation de la gestion de l'école, et un indicateur clé de la gestion démocratique pour la réalisation d'une qualité au-delà du IDEB. La recherche a conclu que la réalité de ludovicense les actions promues par la PDE-école d'avoir payé moins de promouvoir la démocratisation de la gestion dans les écoles, et plus pour l'intensification de la responsabilité des matières scolaires par les destinations de l'école, avec des reflets occasionnels sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement dans ces écoles. L'enquête a révélé également que la qualité pilonnement du plan scolaire pour prouver comme un mécanisme d'adaptation et d'ajustement de l'école au marché, il a légitimé l'École de planification d'une qualité de indicista, au détriment de la qualité dans toute perspective, appelée ici la qualité qualitative.

Mots-clés: PDE-école. Démocratisation de la gestion scolaire. Participation. L'enseignement de qualité.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) 2005-2013, e metas nacionais 2007-2021.....	123
TABELA 2 - Número de Escolas e Repasse Financeiro do PDE Escola no Brasil.....	128
TABELA 3 - Referencial de Cálculo dos Valores Repassados às Escolas para implementarem o PDE Escola.....	130
TABELA 4 - Número de Matrículas na Educação Básica por Etapa e Modalidade de Ensino do Maranhão – 2013.....	174
TABELA 5 - Número de Escolas de Educação Básica por Etapa e Modalidade de Ensino do Maranhão – 2013 .....	176
TABELA 6 - Número de Docentes na Educação Básica por Etapa e Modalidade de Ensino do Maranhão – 2013 .....	177
TABELA 7 - Número de Estabelecimentos de Educação Básica por Dependência Administrativa e Localização – Município de São Luís, ano 2013.....	193
TABELA 8 - Número de Matrículas de Educação Básica por Dependência Administrativa no Município de São Luís em anos selecionados (2007, 2010, 2013) .....	194
TABELA 9 - Ideb e metas projetadas Brasil, Maranhão, São Luís Escolas Pesquisadas.....	203
TABELA 10 - Recursos do PDE Escola Recebidos pela UEB Ludovicense no biênio 2011-2012.....	230

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Abrangência do PDE Escola por Região.....	32
GRÁFICO 2 - Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental das Escolas Pesquisadas (2005-2013).....	60
GRÁFICO 3 - Ideb dos Anos Finais do Ensino Fundamental das Escolas Pesquisadas. (2005-2013).....	60
GRÁFICO 4 - Comparativo da taxa de aprovação no Ensino Fundamental e no Médio no Brasil (Ideb 2005-2013).....	124
GRÁFICO 5 - Comparativo do desempenho escolar no Ensino Fundamental e no Médio no Brasil (Ideb 2005-2013).....	125
GRÁFICO 6 - Comparativo de Indicadores Sociais do Maranhão e Brasil.....	170
GRÁFICO 7 - Projeção do Ideb Brasil, Maranhão, São Luís e Escolas Pesquisadas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.....	204
GRÁFICO 8 - Projeção do Ideb Brasil, Maranhão, São Luís e Escolas Pesquisadas nos Anos Finais do Ensino Fundamental.....	204
GRÁFICO 9 - Taxas de Rendimento do Brasil, Maranhão, São Luís e Escolas Pesquisadas no Ensino Fundamental.....	206

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Produções selecionadas na CAPES e ANPEd.....	33
QUADRO 2 - Documentos do PDE Escola analisados no estudo.....	58
QUADRO 3 - Ideb das Escolas Priorizadas pelo PDE escola (2005-2011).....	126
QUADRO 4 - Critérios para Recebimento de Recursos Financeiros do PDE Escola.....	127
QUADRO 5 - Estrutura do Diagnóstico do PDDE Interativo.....	162
QUADRO 6 - Idebs do Brasil e do Maranhão – 2005-2013 e metas projetadas 2007-2021.....	173
QUADRO 7 - Números do PDE-Escola no Maranhão (1999-2015).....	188
QUADRO 8 - Síntese de Indicadores geopolítico, econômico, sociais e educacionais do Município de São Luís - IBGE 2012.....	192
QUADRO 9 - Comparativo de Matrículas e Condições de Infraestrutura das Escolas Pesquisadas.....	200
QUADRO 10 Taxas de Rendimento Escolar, Proficiência e Distorção Série-idade do Brasil, Maranhão, São Luís e das escolas pesquisadas (2011-2014).....	205
QUADRO 11 Caracterização dos Sujeitos Pesquisados .....	208

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 -	Etapas de Elaboração do PDE Escola – Manual Base.....	149
FIGURA 2 -	Sumário do Documento Base do PDE Escola “Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”.....	150
FIGURA 3 -	A Estrutura do PDE-Escola .....	152
FIGURA 4 -	Estrutura de Elaboração do PDE-Escola na Versão SIMEC.....	155
FIGURA 5 -	Plataforma do PDDE Interativo.....	159
FIGURA 6 -	Etapas de Elaboração do PDE Escola no portal PDDE Interativo.....	160
FIGURA 7 -	Mapa do estado do Maranhão, situando-o na região nordeste.....	168
FIGURA 8 -	Expansão do PDE Escola nas 19 URE’s do estado do Maranhão.....	188
FIGURA 9 -	Localização do município de São Luís.....	191
FIGURA 10 -	Linha do Tempo do PDE Escola nas escolas municipais de São Luís.....	197
FIGURA 11 -	Tipologia da Participação e Não Participação na organização escolar.....	214

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEd	– Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	– Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD	– Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
ENADE	– Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FMI	– Fundo Monetário Internacional
ENADE	– Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	– Exame Nacional do Ensino Médio
FUNDEF	– Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	– Fundo de Desenvolvimento da Escola
FNDE	– Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IDEB	– Índice de Desempenho da Educação Básica
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	– Ministério da Educação e Cultura
MARE	– Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
OBSERVE	– Grupo Observatório de Gestão Escolar Democrática
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAF	– Plano de Ações Financiáveis
PAPE	– Projeto de Adequação do Prédio Escolar
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PDE-Escola	– Plano de Desenvolvimento da Escola
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAD	– Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PISA	– Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PES	– Planejamento Estratégico da Secretaria



PIB	– Produto Interno Bruto
PME	– Projeto Melhoria da Escola
PMFE	– Padrões mínimos de funcionamento das escolas
PMQE	– Programa de melhoria da qualidade do mobiliário e equipamento escolar
PT	– Partido dos Trabalhadores
SAEB	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
UEx	– Unidades Executoras
SEDUC	– Secretaria de Estado da Educação
SEMED	– Secretaria Municipal de Educação
SIMEC	– Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UFMA	– Universidade Federal do Maranhão
UFPA	– Universidade Federal do Pará
UEB	– Unidade de Educação Básica
Unicamp	– Universidade de Campinas
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>20</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO.....	23
1.2	REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	40
1.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	56
1.4	ESTRUTURA DA TESE.....	63
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL NO SÉCULO XXI E O DISCURSO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: A GESTÃO ESCOLAR NO CENTRO DO DEBATE.....</b>	<b>66</b>
2.1	A POLÍTICA EDUCACIONAL COMO CAMPO DE LUTA HEGEMÔNICA.....	67
2.2	POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NAS “DÉCADAS DE CRISE”: A QUALIDADE SUBSUMIDA ANTE AO CAPITAL.....	72
2.2.1	<b>A centralidade na educação básica e o “lugar” da gestão escolar.....</b>	<b>86</b>
2.3	A TÔNICA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA GESTÃO PETISTA (DE LULA A DILMA): NOVAS PERSPECTIVAS PARA UMA VELHA QUESTÃO?.....	93
2.3.1	<b>Qualidade da Educação: o que dizer do discurso propalado.....</b>	<b>99</b>
2.3.2	<b>O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): quantidade demais e qualidade de menos? Eis a questão! .....</b>	<b>103</b>
<b>3</b>	<b>O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA COMO MEDIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO NAS ESCOLAS BRASILEIRAS: UMA VERDADES ÀS AVESSAS.....</b>	<b>107</b>
3.1	ANÁLISE DO DESENHO DA POLÍTICA: MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR COMO PRERROGATIVA DA QUALIDADE DO ENSINO.....	109
3.1.1	<b>Concepção orientadora da Política: de focalização/focalizada à universalização fragmentada.....</b>	<b>110</b>
3.1.2	<b>PDE-Escola: concepção gerencialista de gestão escolar.....</b>	<b>112</b>
3.1.3	<b>A expansão do PDE-Escola, per se, como ferramenta gerencial.....</b>	<b>121</b>
3.2	A PROPOSIÇÃO DE ESCOLA DO “PLANO DE ESCOLA”: A ESCOLA “DE QUALIDADE” EM QUESTÃO.....	133
3.3	O PASSO-A-PASSO PARA TRANSFORMAR DA ESCOLA EM ESCOLA “DE QUALIDADE”: A ANÁLISE DOS MANUAIS DA POLÍTICA.....	148
3.3.1	<b>Manual Base: bússola do “novo” paradigma de funcionamento da escola.....</b>	<b>148</b>
3.3.2	<b>Da versão SIMEC à Plataforma Única: interatividade demais e interação de menos.....</b>	<b>154</b>
<b>4</b>	<b>A IMPLEMENTAÇÃO DO “PLANO DE ESCOLA” NA REALIDADE MARANHENSE SOB A ÓTICA DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO (SEDUC/ SEMED).....</b>	<b>165</b>
4.1	PANORAMA ECONÔMICO, POLÍTICO E SOCIOEDUCACIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO: ENTRE A PERSISTÊNCIA DA EXCLUSÃO E A POSSIBILIDADE DE SUPERAÇÃO.....	167
4.2	A EXPANSÃO DO PDE-ESCOLA NO MARANHÃO: CONSENTIMENTO ATIVO DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO E DOS/AS GESTORES/AS	

	ESCOLARES.....	180
4.3	A POLÍTICA DO PDE-ESCOLA NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS: COMO TUDO COMEÇOU E SUA EXPANSÃO.....	190
4.3.1	A “melhor” e a “pior”?: caracterização das escolas e dos sujeitos pesquisados.....	198
5	<b>O “PLANO DE ESCOLA” NAS ESCOLAS LUDOVICENSES: IMPLICAÇÕES POSSÍVEIS NA QUALIDADE DO ENSINO.....</b>	211
5.1	A CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO E DE AUTONOMIA (IM)PRATICADAS NAS ESCOLAS.....	213
5.1.1	A especificidade da participação praticada nas escolas: por uma participação como ação política contra-gehemônica.....	213
5.1.2	A autonomia conquistada no âmbito da escola.....	225
5.2	AS REPERCUSSÕES DO PLANO DE ESCOLA NA MELHORIA DA GESTÃO ESCOLAR: UMA POSSIBILIDADE CONCRETA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO?.....	234
5.2.1	Gestão escolar <i>versus</i> Gestão democrática: termos ideologicamente indissociáveis.....	235
5.2.2	A democratização da gestão mediatizada pelo PDE-Escola: o que revelam os casos estudados.....	241
5.3	A “QUALIDADE” DAS ESCOLAS DO PLANO: POR UMA QUALIDADE PARA ALÉM O IDEB?.....	246
5.3.1	A qualidade da escola “de qualidade” sob a ótica dos sujeitos pesquisados.....	250
5.3.1	A qualidade da qualidade do Ideb.....	255
6	<b>À GUIA DE CONCLUSÃO: A “ESCOLA DO PLANO” PARA ALÉM DO “PLANO DE ESCOLA”?.....</b>	261
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	268
	<b>APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....</b>	282
	<b>APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista com Técnicos do Comitê do PDE Escola do Município de São Luís/MA.....</b>	283
	<b>APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista com os gestores escolares.....</b>	285
	<b>APÊNDICE D - Roteiro de Entrevista com os coordenadores pedagógicos.....</b>	287
	<b>APÊNDICE E - Roteiro de Entrevista com os professores/as.....</b>	289
	<b>APÊNDICE F - Principais Programas Federais no Eixo da Educação Básica.....</b>	291
	<b>ANEXO A – RESOLUÇÕES DO PEDE-ESCOLA.....</b>	292

## 1 INTRODUÇÃO

Não podem existir os que são apenas *homens* [e mulheres], os estranhos à cidade. Quem vive verdadeiramente não pode deixar de ser cidadão e de tomar partido. Indiferença é abulia, é parasitismo, é covardia, não é vida. Por isso, odeio os indiferentes. A indiferença é o peso morto da história. É a âncora que paralisa o inovador, a matéria inerte onde se afogam frequentemente os mais esplêndidos entusiasmos, o pântano que circunda a velha cidade e a defende melhor do que as mais sólidas muralhas, melhor do que o peito dos seus guerreiros, já que traga em suas areias movediças os que a combatem e os dizima, os desencoraja e, muitas vezes, os faz desistir do empreendimento heroico. A indiferença atua poderosamente na história. Atua passivamente, mas atua. É a fatalidade, aquilo com que não se pode contar; é o que abala os programas, inverte os planos mais bem-construídos; é a matéria bruta que se rebela contra a inteligência e a destrói [...] Vivo, tomo partido.

(GRAMSCI, 2004, p. 61)

Neste estudo, discuto as políticas educacionais cujo foco de ação tem se direcionado ao âmbito da escola com centralidade na gestão escolar como prerrogativa à consecução de melhorias na qualidade da educação básica do Brasil. Para tanto, tomo como objeto de pesquisa o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) implantado no País desde 1999, e que a partir de 2007, como parte integrante do arco de ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), universalizou-se como política governamental no enfrentamento ao problema da precariedade da qualidade do ensino mediante a intervenção direta na estrutura organizacional da gestão das escolas de ensino fundamental. As implicações dessa política na melhoria da qualidade do ensino nas escolas públicas, tendo como referência de análise as escolas municipais de São Luís/MA, se constitui no objeto de estudo da presente Tese.

O interesse pela investigação no campo da Gestão Escolar, a qual se materializa neste estudo de doutoramento denominado **“DO PLANO DE ESCOLA À ESCOLA DO PLANO: implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA”** realizado junto à Linha de Pesquisa de Políticas Públicas Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA), se constituiu, sobretudo, a partir de minha inserção no Grupo Observatório

de Gestão Escolar Democrática - OBSERVE<sup>1</sup>, coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. Os estudos e pesquisas realizados pelo OBSERVE ao longo de seus quinze anos de atividades forneceu elementos preciosos ao meu amadurecimento teórico-metodológico nessa área de conhecimento, auxiliado-me com material produzido no campo da gestão educacional e o contato com algumas políticas de gestão que se materializam no espaço da escola, a exemplo do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola).

Essa aproximação com a temática está relacionada ainda à minha atuação como professora e coordenadora pedagógica da rede de ensino municipal de São Luís/MA, experiência que me tem possibilitado manter um diálogo direto com essa área de conhecimento, e, dada sua importância na dinâmica do cotidiano escolar, me instigado ao olhar crítico investigativo.

O campo de investigação científica por mim trilhado até o ingresso no PPGED/UFGPA se relacionava à problemática da educação de jovens e adultos analfabetos. Essa temática acompanhou-me desde o período da Graduação em Pedagogia (1998-2003), derivando no trabalho monográfico denominado “A formação dos professores da Educação de Jovens e Adultos do Maranhão”; se intensificou no curso de Especialização em Educação de Jovens e Adultos (2005), com a produção de artigo científico “A formação dos professores do Programa Brasil Alfabetizado: uma análise dos programas desenvolvidos em São Luís”, e se aprofundou no Curso de Mestrado em Políticas Públicas (2007-2009), com a dissertação intitulada “Programa Brasil Alfabetizado: avaliação do processo de implementação desenvolvido pelo município de São Luís/MA”. Além destes estudos, outros trabalhos que abordaram a referida questão foram desenvolvidos e

---

<sup>1</sup> O Grupo de Pesquisa OBSERVE tem ao longo dos seus 15 anos de atividades desenvolvendo estudos e pesquisas no campo da gestão educacional, com vários projetos nessa linha. Dentre eles podemos citar: projeto “**Parcerias Público-Privadas na Educação Paraense**”, que analisou as contribuições para a oferta e gestão da educação pública de Programas Gestão Nota Dez/Rede Vencer e Circuito Campeão: Se Liga e Acelera Brasil, decorrentes de parcerias firmadas entre municípios paraenses (Benevides e Santarém) e o Instituto Ayrton Senna; o Projeto “**Programas de melhoria da educação básica e profissional no Pará via parcerias público-privadas**” que analisa as ações de melhoria da educação básica e profissional paraense por meio de Programas do UNIBANCO/Itaú Social, Natura, Eletronorte, Vivo, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec e a **Pesquisa Avaliativa sobre o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)**, realizada em Belém no ano de 1999. Ainda os seminários intitulados de **Diálogos Científicos**, já na sua XIV edição, sintetizam a produção do conhecimento no campo da gestão pelo Grupo ([www.observe.ufpa.br](http://www.observe.ufpa.br)).

apresentados em eventos acadêmicos<sup>2</sup>, além da oportunidade de elaboração e coordenação de projetos sociais com foco nessa temática.

Devo salientar que, muito embora essa mudança no objeto de estudo tenha logicamente exigido um debruçar ampliado sobre o conhecimento, ela tem contribuído para uma maior satisfação enquanto pesquisadora. Isto porque desde 2006, na condição de Professora e Coordenadora Pedagógica, vivencio as condições inerentes ao cotidiano das escolas públicas no município de São Luís/MA, e, nesse sentido, este estudo no campo das políticas de gestão nessas escolas possibilitou-me construir saberes correlacionados a essa atuação profissional, o que certamente agrega um sentimento de maior realização no processo de construção do conhecimento.

Para além dessas preocupações iniciais, minhas inquietações como pesquisadora circunscrevem-se num campo mais amplo da produção da existência humana em sociedade, no qual a tese marxiana de que os homens produzem sua própria história, sim, mesmo que em condições alheias à sua vontade<sup>3</sup>, coadunada à máxima gramsciana de “pessimismo da inteligência, otimismo da vontade”<sup>4</sup>, nortearam as análises aqui empreendidas acerca das políticas educacionais que se propõem imprimir melhorias na qualidade do ensino no País, no caso em estudo, o PDE Escola.

---

<sup>2</sup> As políticas voltadas à educação de jovens e adultos no Brasil: um olhar acerca de seus avanços e recuos. In: VII Encontro Humanístico, 2007, São Luís. Cadernos de Resumos. Imprensa Universitária, 2007. **(Publicação)**. A formação dos professores do programa Brasil Alfabetizado: uma análise dos programas desenvolvidos em São Luís In: V Encontro Humanístico, 2005, São Luís. Cadernos de Resumos. Imprensa Universitária, 2005. **(Publicação)**. Especificidade da formação dos educadores de jovens e adultos In: V Congresso Internacional de Educação, 2004, São Luís. V Congresso Internacional de Educação. Fortaleza: Autores Associados, 2004. **(Publicação)**. Elaboração e coordenação de Projetos Sociais desenvolvidos junto a instâncias privadas.

<sup>3</sup> “Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado” (MARX, 2003, p. 7).

<sup>4</sup> Palavras de ordem usadas por Gramsci desde seus primeiros escritos, em 1919, no *Ordine Nuovo*, “pessimismo da inteligência, otimismo da vontade”, significa, aos que querem transformar a realidade posta, analisá-la historicamente “tal como ela é”, consciente de suas contradições e potencialidades de mudanças ante as determinações do capital, e não sob o ponto de vista de “devaneios e fantasias”, como se tudo de um só golpe pudesse tudo mudar.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

As políticas educacionais erigidas pelo Estado brasileiro especialmente a partir da última década do século 20 estão circunscritas num contexto marcado por transformações nas diversas instâncias da sociedade contemporânea ante as mudanças impressas no campo econômico-político mundial. Essas mudanças resultaram de ajustes no fluxo de acumulação do modo de produção capitalista decorrentes da crise estrutural do capital a partir da década de 1970, com forte impacto na esfera das relações materiais de produção (com a passagem do modelo fordista para o toyotista) e no redirecionamento do papel do Estado (transição do Estado Intervencionista para o Estado neoliberal), com incidência direta na regulação das políticas públicas de corte social, de modo particular das políticas educacionais, aqui inserida a política PDE Escola, objeto do presente estudo.

Ressalte-se que os desdobramentos advindos de tais mudanças se tornaram mais agudos nos países de economia periférica, a exemplo do Brasil, os quais têm suas estruturas sociais marcadas por elevados índices de desigualdades socioeconômicas e educacionais. Dado esse contexto, adentramos o século 21 com um contingente mundial de mais de 800 milhões de pessoas jovens e adultas analfabetas (UNESCO, 2009). No Brasil, o Censo de 2010 revelou que o analfabetismo nessa faixa etária era de 9,6%, representando um contingente de 13,9 milhões de pessoas alijadas de um direito humano imprescindível à conquista de vários outros direitos (IBGE, 2011). A persistência desse cenário preocupante se evidencia pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, os quais apontam 12 milhões<sup>5</sup> (8,5%) de pessoas jovens, adultas e idosas

---

<sup>5</sup> Para Gomes (2010) uma das explicações para essa lamentável estatística se encontra no fato da educação brasileira historicamente haver figurado como um problema menor, de importância secundária na agenda governamental. Essa não prioridade pelo poder público em relação à educação nos levou a alcançar níveis considerados de democratização da educação básica (é bom que se diga, do Ensino Fundamental) somente agora, no final do século XX. Ao contrário, alguns países da América Latina, como a Argentina, México e Chile, implantaram seus sistemas nacionais de educação de caráter obrigatório e universal ainda no século XIX, o que explica seus ínfimos índices de analfabetismo e considerado avanço no campo educacional quando comparados ao Brasil. Sobre a persistência do analfabetismo no país, a autora ressalta que a questão central desse problema se assenta na lógica imposta pela economia capitalista que ao visar o lucro desenfreado e não a satisfação das necessidades humanas legítima e reproduz, por meio de seus mecanismos de poder, em particular o Estado, o injusto sistema de classes onde grande parte da riqueza é de posse

analfabetas no País. E, muito embora tenhamos alcançado um expressivo avanço no acesso à escolarização básica – 92,5 % das crianças de 4 a 17 anos estão na escola – o percentual restante, de 7,5 %, representa ainda mais de três milhões de pessoas as quais está sendo negado o direito à educação escolar (IBGE, 2014).

Cumprir ainda salientar que essa aparente democratização do acesso à educação não se deu de forma equânime, com atendimento menos expressivo nas demais etapas da educação básica. No que se refere à ênfase no ensino fundamental, os estudos de Oliveira (2010) dão conta de que esta encontra explicação na necessidade do capital em qualificar a força de trabalho para atender a demanda do mercado em consonância com o processo de reestruturação produtiva<sup>6</sup> em franca adequação no País na década de 1990.

É justamente nesse contexto que a escola passa a adquirir maior relevância no cenário mundial, sendo responsável por atender às exigências mínimas de escolarização para o ingresso de trabalhadores no mercado formal e ao mesmo tempo, como constata Oliveira (2010), controlar e gerir os excluídos de seu acesso.

No tocante à qualidade da educação ofertada no país, o *Programme for International Student Assessment* (PISA), de 2009, expôs a situação deficitária da qualidade de nosso ensino: dum total de 65 nações participantes, ficamos em 53º lugar em leitura e ciências e 57º em matemática; atrás de países latino-americanos com desenvolvimento econômico e projeção internacional aquém do Brasil, como o Chile, Uruguai, México, Colômbia e Trindade Tobago (SAVIANI, 2011).

A bandeira da qualidade da educação tem sido propalada atualmente pelo Estado brasileiro em desarticulação com o ideário de qualidade educacional historicamente requerido pela sociedade civil organizada. A retórica da qualidade da educação, por mais paradoxal que possa parecer, tem sido protagonizada especialmente por meio de ações do setor empresarial a exemplo do movimento

---

de uma minoria ficando maioria da população com a prerrogativa de apenas vender sua força de trabalho, nas condições exigidas pelo capital, historicamente excluída de muitos direitos, dentre eles o acesso à educação, e, sobretudo, a uma educação de qualidade.

<sup>6</sup> A reestruturação produtiva está relacionada às mudanças no âmbito da produção advindas com revolução tecnológica e organizacional desencadeada nos anos de 1980 nos países centrais, no bojo das estratégias para saída da crise estrutural que se originou na década de 1970.



denominado de “Compromisso Todos pela Educação”<sup>7</sup>. O que se coloca em pauta é o fato de que essa aparente parceria entre os setores público e privado em prol de uma educação de qualidade evidencia, sobretudo, o exacerbamento do caráter mercadológico posto à educação escolar hoje no país, além de denotar, conforme salienta Saviani (2009), o distanciamento de outras camadas da intelectualidade brasileira na participação do direcionamento das políticas educacionais, especialmente os educadores, artífices principais de uma histórica luta pela qualidade da educação pública no País.

A luta histórica e politizada de outros setores da sociedade civil organizada, especialmente os movimentos dos educadores empenhados com a qualidade da educação no País, adquiriu maior expressividade com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, avançam na Campanha em Defesa da Escola Pública, no início da década de 1960; na década de 1980, com as Conferências Brasileiras de Educação e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; na década de 90 com a LDB 9394/96 e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 9/1/2001), e neste início de século a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010 em Brasília, precedida pelas conferências municipais e estaduais em todos os entes federados, no ano de 2009, representando a grande mobilização em torno da aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), podem sintetizar a organização da sociedade civil em prol da garantia de direitos sociais, em especial os educacionais, em que a luta pela universalização e especialmente pela qualidade da educação é central.

Vale observar que esses movimentos se processam no cerne da correlação de forças entre capital e força de trabalho pela conquista da hegemonia, sendo a sociedade civil o espaço onde os diferentes grupos sociais operam no processo de luta hegemônica<sup>8</sup> no intento de conservar ou conquistar seus interesses; espaço esse constituído pelo “conjunto das organizações ditas privadas, como a igreja, os

---

<sup>7</sup> O “Compromisso Todos pela Educação” sintetiza esse interesse da iniciativa privada pela educação nos últimos anos. Trata-se de um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, mas que congrega educadores e gestores públicos com o objetivo de contribuir com o direito à Educação Básica de qualidade. Seus principais integrantes são o Grupo Gerdau, o Grupo Suzano, Grupo Pão de Açúcar, o Banco Itaú, o Banco Bradesco, Banco Santander, o Instituto Unibanco, Fundação Roberto Marinho, Instituto Ayrton Senna, dentre outros (SAVIANI, 2009).

<sup>8</sup> Entendo que a luta hegemônica pode ser exercida nos mais diversos níveis, entre classes ou grupos sociais bem como entre nações ou grupos de nações, mas também entre indivíduos e até no interior da personalidade de cada indivíduo (BARATTA, 2011).

sindicatos, as escolas etc” (GRAMSCI, 1981, p. 84), consideradas estas últimas o espaço onde a luta pela qualidade da educação encontra as condições possíveis para se realizar.

Contudo, não se pode perder de vista que a educação escolar tem historicamente desempenhado papel relevante aos interesses do capital. Dentre as estratégias privilegiadas de mediação aos problemas postos pela relação antagônica capital-trabalho, característica fundante do modo de produção capitalista, a educação se apresenta como uma das principais mediações do processo de “reprodução sociometabólica” (MÉSZÁROS, 2011) do capital. Ao assumir a função precípua de instruir a força de trabalho, ela se tornou imprescindível à consolidação da expansão mercantilista.

Sob essa perspectiva a educação historicamente tende a oscilar mais para a conformação dos interesses da classe detentora do poder e menos para servir como mecanismo indutor de transformação social. A esse respeito Mézáros (2007) reitera:

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que *legitima* os interesses dominantes, como se não pudesse haver nenhuma alternativa à gestão da sociedade, seja na forma ‘internalizada’ (isto é, pelos indivíduos devidamente ‘educados’ e aceitos) ou através de uma dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacavelmente impostas (MÉSZÁROS, 2007, p. 202, grifos do autor).

Concernente a essa lógica de ação subordinada à demanda reprodutiva do capital, a educação, sobremaneira a partir do último quartel do século 20, se tornou investimento obrigatório por parte dos países em desenvolvimento, capitaneado pelos organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>9</sup>. Com vistas aos interesses do grande capital esses organismos têm direcionado ações no campo das políticas educacionais justificadas como necessárias para a inserção das nações na competitividade do mercado transnacional.

---

<sup>9</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), mais conhecido como Banco Mundial (BM), foram criados em julho de 1944, na Conferência de Bretton Woods. A Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945; a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), todas em 1948; e, posteriormente, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), em 1958.

Diversos estudos (FRIGOTTO, 2003, 2010; MÉSZAROS, 2005, 2007; OLIVEIRA, 2010) enfatizam, entretanto, que esse apelo à educação pelos representantes legais dos interesses capitalistas somente escamoteia a sua verdadeira função, qual seja, a de viabilizar os investimentos necessários para garantir as condições para a acumulação capitalista. Para Frigotto (2010) essa ênfase na ampliação da escolarização representa uma estratégia para silenciar as questões alienadoras características da relação antagônica capital-trabalho, na medida em que passa a imputar ao próprio trabalhador as suas condições de trabalho, e, muitas vezes, sua não inserção no mercado de trabalho, relegando-o ao desemprego ou subemprego forçados.

Destarte, é nesse cenário, agudizado a partir da última década de século passado, onde foram forjados os eventos basilares dos ditames impressos à política educacional em voga no País, particularmente o PDE Escola, salvo, é bem verdade, algumas nuances mais de ordem social de que econômica, haja vista a permanência da proeminência das questões econômicas em relação às sociais.

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos<sup>10</sup>, realizada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, se constituiu o grande marco na formulação das políticas educacionais no mundo a partir de então<sup>11</sup>. Sob a tutela do Banco Mundial, desde a década de 1970 direcionaram investimentos na área social aos países de economia periférica – como uma espécie de compensação pela extração demasiada de mais-valia e das mazelas sociais oriundas dos ajustes no fluxo do processo de acumulação do capital, mas, sobretudo, como estratégia do capital para manter a reprodução do processo de acumulação vigente –, tendo a partir da década de 1990 ampliado seu raio de atuação, focando em projetos no campo da Educação Básica, prioritariamente em ações para os anos iniciais do Ensino Fundamental, haja vista ser “o investimento nas quatro primeiras séries que trazem retorno financeiro mais rápido, já que permite a estes segmentos sociais inserirem-se direta e rapidamente na economia informal” (OLIVEIRA, 2009, p. 43).

---

<sup>10</sup> Esta Conferência foi promovida pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial.

<sup>11</sup> Também importantes foram a Declaração de Nova Delhi, em dezembro de 1993, assinada pelos nove países com maiores índices de analfabetismo do globo, e a proposta da CEPAL, publicada em 1992, intitulada Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade.

Os convênios com esses organismos internacionais ensejaram a implementação de políticas públicas, notadamente as políticas de corte social, em particular a educacional, forjadas bem ao estilo neoliberal: gestão descentralizada, forte apelo ao setor privado mediante a estratégia de parceria público-privada e ênfase na modernização da gestão escolar como prerrogativa para o alcance da qualidade do ensino (OLIVEIRA, 2010, PERONI, 2010, SANTOS, 2012a).

Importante frisar que o redirecionamento do Estado no campo social decorreu das imposições das saídas neoliberais à crise estrutural do capitalismo (MÉSZÁROS, 2011), desencadeadas a partir da década de 1970 nos países centrais, e que se fez sentir em meados da última década do século 20, aqui no Brasil.

Os ajustes econômicos e reformas institucionais postos aos Estados nacionais, nesse contexto, privilegiaram várias medidas traduzidas na tese do “Estado mínimo” ou Estado neoliberal – em substituição ao Estado intervencionista característico do pós Segunda Guerra Mundial, cuja experiência do *Welfare State* nos países de capitalismo avançado é a forma mais acabada – alterando sobremaneira as relações entre Estado, mercado e sociedade civil.

Sobre essa relação, Montañó (2000) esclarece que a mistificação de uma sociedade civil, definida como “Terceiro Setor” – popular, homogênea e sem contradições de classes (que em conjunto buscaria o “bem comum”), em oposição ao Estado (“Primeiro Setor”) – supostamente burocrático, ineficiente, e ao mercado (“Segundo Setor”) – orientado pela busca do lucro, apenas contribui para facilitar a hegemonia do capital, escamoteando o verdadeiro fenômeno: a desarticulação do padrão de resposta estatal às sequelas da ação predatória do capital.

No Brasil, a década de 1990 é caracterizada pela reforma ou “contra-reforma” (BEHRING, 2003) do Estado brasileiro. Ressalto que a acepção da palavra “reforma” tem caráter essencialmente progressista, relacionada organicamente às lutas da classe trabalhadora pela conquista de direitos sociais, denominadas por Marx como “vitórias da economia política do trabalho sobre a economia política do capital”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A fixação legal da jornada de trabalho para 10 horas na Inglaterra, em 1863, é citada por Marx como a primeira vitória da economia política do trabalho sobre o capital. Na realidade brasileira

Contudo, a conotação que lhe é atribuída pela ideologia neoliberal está carregada de intencionalidades diretamente ligadas aos interesses de barganha do mercado, tendo o Estado papel central. Sobre o sentido atribuído hoje a palavra “reforma” Coutinho (2008, p. 100) esclarece dizendo: “o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação de direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão destes direitos e deste controle”.

Fora justamente essa perspectiva de “reforma” que se materializou no país na década de 1990 por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo então Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), sob o aval dos organismos internacionais.

Esse espírito reformista se assentou na explicação de que a crise contemporânea está localizada no Estado, tendo assim como substrato o discurso oficial de ineficiência do Estado na alocação dos serviços sociais básicos.

Santos (2012a) esclarece que essa Reforma se propunha tornar menos burocrática as ações do Estado, atacando a fonte de sua suposta inoperância por meio da implantação de um novo modelo de administração pública – a gestão gerencial –, em substituição ao modelo de administração burocrático, patrimonialista e corporativista que até então vigorava. De acordo com essa autora, a reforma dos anos de 1990 visava

[...] tornar mais ágil, ciente e produtivo o setor público, para romper com os processos burocráticos [...], **implantando um novo modelo denominado de gerencial**, que tem como uma de suas principais características a busca de resultados, a partir de avaliações, com ênfase na qualidade total (SANTOS, 2012a, p. 98, grifo nosso).

O papel do Estado a partir das diretrizes postas pela Reforma passa a ser de regulador e financiador das políticas públicas de corte social, as quais são implementadas consoantes aos princípios liberalizantes da privatização, descentralização e focalização. Com a privatização se deslocaria a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo e não-lucrativo, composto pelas novas organizações sociais, a exemplo das ONGs. Com a descentralização, se alcançaria a eficiência e a eficácia do gasto com as políticas sociais, uma vez que

---

podemos inferir como uma das primeiras “vitórias da economia do trabalho sobre a economia política do capital”, a garantia dos direitos trabalhistas conquistados no governo Vargas.

aproximaria os problemas de sua gestão. E com a focalização se direcionaria o gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, selecionados pela sua maior necessidade e urgência.

É neste cenário de reconfiguração do papel do Estado, com forte impacto na regulação das políticas educacionais a partir da última década do século 20, com novos elementos de conjuntura política, econômica e social presentes neste século, motivo de discussão em Capítulos à frente, em que a Gestão Escolar é inserida como um dos eixos centrais das reformas no campo da Educação Básica. Tendo por fundamento o modelo de gestão gerencial, a gestão escolar tornou-se o mecanismo por excelência para assegurar a modernização dos sistemas educativos, conferindo-lhes maior eficiência e eficácia nos seus processos (SCAFF, 2006, FERREIRA; FONSECA, 2011).

O discurso oficial da qualidade da educação nesse contexto se assenta na busca pela racionalização do sistema educativo mediante a autonomia das instituições escolares, tendo como foco a gestão escolar e a aprendizagem dos alunos, e, sobretudo, a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados.

Para tanto, emergem as avaliações em larga escala, a exemplo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e a Prova Brasil, e a criação do indicador nacional de qualidade da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como instrumentos de regulação da eficácia dos sistemas de ensino público no País.

Nesse contexto, a conformação das políticas educacionais com ênfase na gestão da escola, como é o caso do PDE Escola, passam a posicionar a escola como “núcleo da gestão” (OLIVEIRA, 2009) tendo como pressuposto para o alcance da melhoria da qualidade do ensino a própria melhoria nos processos de administração da escola, por meio da metodologia do planejamento estratégico.

O PDE-Escola, política pública<sup>13</sup> estatal do campo educacional que surgiu como uma das ações integrantes do Fundo de Desenvolvimento da Escola Básica

---

<sup>13</sup> Entendemos que a política pública se constitui em respostas governamentais ou da sociedade civil às questões (problemas) que emergem na agenda pública, podendo ser implementada por atores dos

(FUNDESCOLA), resultante dos convênios firmados entre o Banco Mundial e o Estado brasileiro a partir do primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), é atualmente implementada pelos entes federados em todo o país, em especial pelos entes municipais.

A combinação de repasse de dinheiro direto à escola<sup>14</sup> com a adoção da metodologia de planejamento estratégico traduz a operacionalização do Plano de Escola proposto por essa política.

Com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, o PDE Escola, por meio da Portaria Normativa do Ministério da Educação, nº 27, de 21 de junho de 2007, passou a integrar o conjunto das ações dessa política macro e se constituiu em sua principal ação com focalização na gestão escolar como mediação para promover melhorias na qualidade da educação no país, propósito primordial do PDE.

Tem-se que o estado do Maranhão, por figurar com um dos mais elevados índices de pobreza e desigualdade social do país: seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 0.639, é o segundo pior do País; 4º no *ranking* do analfabetismo nacional<sup>15</sup>; com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional, teve ampla adesão ao PDE-Escola desde o início de sua implantação.

No município de São Luís<sup>16</sup>, esse Plano de Escola vem sendo implementado desde 1999, e, a partir de 2007, como ação do PDE sua adesão se deu de forma

---

setores público, privado ou ainda por atores de organizações não governamentais. Nesse sentido, Dye (1992) afirma que a política pública é tudo o que o governo escolhe fazer e, igualmente, aquilo que não escolhe fazer, de forma que, *grosso modo*, a política pública está relacionada à coisa pública. A política pública é materializada mediante programas ou projetos que durante determinado período serão implementados por órgãos públicos ou instituições privadas de caráter público, com o propósito de atingir os objetivos e resultados previstos.

<sup>14</sup> Na dinâmica de execução do PDE Escola é previsto repasse de recursos financeiros de custeio e capital às Unidades Executoras por um período de dois anos consecutivos, destinados à auxiliar a escola nas ações indicadas nos planos validados pelo MEC. Os valores são transferidos pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e definidos em função do número de matrículas do Censo Escolar, com faixas fixadas na Resolução publicada pelo FNDE. A Resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013 é a vigente. (BRASIL, 2015). No Capítulo III pode ser encontrada explicação mais aprofundada acerca dessa questão.

<sup>15</sup> Em primeiro lugar está o estado de Alagoas, com 24,6% de analfabetos, seguido pelo Piauí, com 23,4%, Paraíba, 21,6% e Maranhão, 20,44 % (IBGE, 2010).

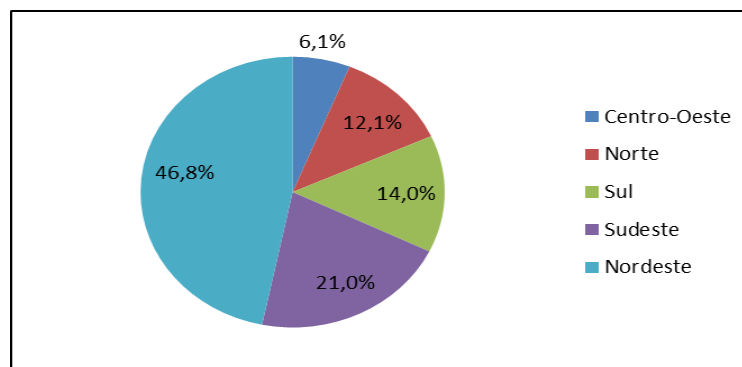
<sup>16</sup> São Luís é a única cidade brasileira fundada por franceses em 8 de dezembro de 1612 (hoje com 403); depois invadida por holandeses e em seguida colonizada por portugueses. Seu nome é em

crecente, abrangendo hoje todas as escolas da rede municipal de ensino da capital. Essa nova lógica de implementação da política, entretanto, se baseia em expandir às escolas somente a metodologia do planejamento estratégico, ficando o repasse de recursos financeiros restrito às escolas priorizadas, cujo IDEB esteja abaixo da média nacional, com implicações no alcance de melhorias na qualidade do ensino por elas oferecido.

Ademais, o intento em se construir um quadro teórico-metodológico do PDE-Escola a partir da experiência desenvolvida pelo município de São Luís/MA é motivado também por haver carência de estudos sobre a implementação dessa política na região Nordeste, em particular no Maranhão; estado composto por 217 unidades federativas, todas contempladas com essa política.

Dados do I Boletim PDE Interativo 2012 (BRASIL, 2012) revelam que os municípios respondem por 79% das escolas que desenvolvem essa política no País, e das 105.075 escolas cadastradas no ano de 2011, quase metade, 49.148 (46,8%), se localizam na região Nordeste, ficando a região Centro-Oeste com o menor percentual, 6.421 (6,1%), conforme Gráfico 1.

**Gráfico 1 - Abrangência do PDE Escola por região**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do I Boletim PDE Interativo 2012

---

homenagem ao então Rei da França, Luís XIII. Em 1621, quando o Brasil foi dividido em Estado do Maranhão e Estado do Brasil, ela se tornou a capital da primeira unidade administrativa do país. Dada sua história e contrastes culturais, já recebeu vários nomes, sendo conhecida como Jamaica Brasileira, Ilha do Amor, Atenas Brasileira, Cidade dos Azulejos, Capital Brasileira do Reggae e Cidade Patrimônio da Humanidade. São Luís é uma das três capitais brasileiras localizadas em ilhas, junto com Vitória e Florianópolis.



Ao buscar localizar o objeto de estudo, realizei um breve levantamento das produções sobre a política em estudo a partir de busca no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e mapeamento de trabalhos apresentados em fóruns de reconhecida relevância científico-acadêmica, como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), especificamente no Grupo de Trabalho GT - 05 “Estado e Política Educacional”, além de pesquisa *in loco* na biblioteca do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), foi possível localizar um total de 17 produções: 03 (três) teses, 11 (onze) dissertações e 03 (três) estudos sobre o PDE Escola, todas oriundas de universidades públicas, conforme se observa no Quadro 1.

**Quadro 1 - Produções selecionadas na CAPES e ANPEd**

Região	CAPES			ANPEd		Subtotais
	Doutorado	Mestrado				
Centro Oeste	Universidade de Brasília (ALBUQUERQUE, 2013)	UFG (RIBEIRO, 2002)	1	UFG (SODRÉ, 2002)	1	2
		UFG (SILVA, 2004)	1	UFG 26ª Reunião Anual (FONSECA; OLIVEIRA, 2003)	1	2
		UFMS (SODRÉ, 2006)	1	27ª Reunião Anual (FERNANDES, 2004)	1	2
		UFJF (SOLANO, 2011)	1			1
Sudeste	Faculdade Educação São Paulo (SCAFF, 2006)	UFU (SANTOS, 2003)	1			2
		PUC (FALCÃO, 2006)	1			1
Sul	UFSC (SANTOS, 2012)					1
Norte		UFPA (CASTRO, 2007)	1			1
Nordeste	UFPE (RODRIGUES, 2009)	UFCE (LEITÃO, 2004)	1			2
		UFPE (NOBREGA, 2005)	1			1
		UFMA (DURANS, 2006)	1			1
		UFPI (CRISÓSTOMO, 2007)	1			1
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>		<b>11</b>		<b>3</b>	<b>17</b>

Fonte: Elaborado pela autora

Dos trabalhos de tese, o estudo de Scaff (2006) se propôs identificar a trajetória percorrida pelo Banco Mundial na implantação da lógica de planejamento

nas escolas brasileiras no âmbito do projeto Monhangara e o Fundescola, em que neste último estava inserido o PDE Escola. Essa autora revela que a concepção de planejamento explicitada por esses programas, materializado na escola por meio do PDE Escola, baseia-se numa lógica gerencialista, técnica e altamente objetiva que compromete a apreensão da diversidade presente no cotidiano da escola. Essa concepção de planejamento, do tipo planejamento estratégico, consiste na transferência da lógica privada para os serviços públicos, visando instaurar uma nova lógica de gestão, baseada na participação dos atores escolares como executores de ações cujas decisões referem-se a aspectos periféricos de âmbito local. Embora considerando os condicionantes desse modelo de planejamento, a autora destaca que há uma possibilidade de participação dos atores locais na inserção de objetivos e necessidades locais nos planos elaborados; contudo depende da clareza que o grupo possua de sua proposta pedagógica.

Rodrigues (2009) ao investigar como o PDE Escola se efetivou na Região da Mata Norte de Pernambuco, no período de 1999 a 2007, fazendo uma análise das políticas de gestão escolar e a melhoria da qualidade do ensino naquela localidade, constatou que houve resistência à concepção dessa política em que princípios como descentralização, autonomia, qualidade da educação e participação foram objeto de disputa envolvendo o Fundescola/BM, setores organizados da sociedade civil, organizações acadêmicas, Secretaria Estadual de Educação, Sindicato de Professores e membros da escola. A participação proposta restringiu-se a funções burocráticas e contribuiu para negar o seu valor pedagógico e político, uma vez que diminuiu a capacidade de autonomia das escolas e ampliou os mecanismos de regulação, de controle e de avaliação externa. Segundo essa autora, o PDE Escola ocupou um espaço deixado pela ausência de uma cultura de planejamento no âmbito da escola e que, em alguns casos, sobrepôs o processo de construção do Projeto Político Pedagógico (PPP).

O estudo de Santos (2012) analisou as estratégias do PDE Escola para a construção de um novo paradigma de funcionamento da instituição escolar, bem como as contradições envolvidas em sua implantação nas escolas públicas paranaenses, tendo concluído que o PDE Escola tem contribuído para a introdução de uma nova racionalidade de gestão nas escolas tomando como ferramenta o planejamento estratégico. Essa racionalidade, segundo o autor, tem provocado a

fragmentação política dos sujeitos envolvidos, restringindo as atividades escolares a questões pontuais do cotidiano escolar. Outra descoberta da pesquisa é a de que ao priorizar os índices alcançados nas avaliações do rendimento escolar, o PDE Escola propõe a inversão dos parâmetros para se definir a qualidade da educação. Segundo ele, o PDE Escola, contraditoriamente, institucionaliza uma nova racionalidade de gestão, contrariando a própria noção de planejamento, do que conclui que o PDE Escola teve poucos efeitos na aprendizagem e no aumento dos indicadores, mas foi extremamente eficiente para produzir o consentimento ativo na comunidade escolar.

Seguindo essa mesma lógica, dos estudos de dissertação, Ribeiro (2002) ao analisar as implicações do PDE Escola para o modelo de gestão e organização do trabalho escolar nas escolas públicas de Tocantins constatou que a contribuição do PDE para a eficácia da escola se traduziu na aquisição de insumos, no planejamento estratégico e o gerenciamento escolar, com pouca influência nos processos de ensino e de aprendizagem nas escolas pesquisadas. No concernente à qualidade da educação seus achados foram os de que este está configurado em torno de variáveis quantificáveis, tais como: índice de aprovação e evasão escolar.

Para Castro (2007), que buscou identificar as contribuições do PDE Escola para a gestão escolar a partir de análises das ações implementadas na Escola Municipal do Livramento/PA, seus estudos revelaram o caráter impositivo da proposta do PDE ao ignorar a comunidade escolar externa na sua formulação, sendo distinta e até contraditória com a proposta estabelecida pela legislação educacional brasileira, apesar do discurso dos idealizadores apontarem-na como uma proposta participativa e democrática.

Santos (2003) buscou empreender uma análise da origem, estrutura e objetivos do PDE Escola, com vistas a discutir os princípios de descentralização, participação e autonomia presentes nas políticas públicas sob a égide dos organismos multilaterais, a partir da experiência realizada em duas escolas municipais de Recife Norte. Os estudos de Solano (2011) tratou de investigar em que medida o PDE Escola altera a realidade e a dinâmica da escola pública do município de Juiz de Fora/MG.

Uma importante referência acerca dos impactos das políticas com foco na gestão escolar implementada a partir da década de 1990 na realidade brasileira na qual se destaca o PDE Escola, trata-se do estudo de Fonseca e Oliveira (2002) intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar” que apresenta uma análise crítica acerca da implementação e universalização do PDE Escola no Estado de Goiás, situando-o como o “carro-chefe” do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA). Essa investigação objetivou ainda captar o movimento de sua concepção e estruturação e o impacto do Fundescola/PDE na gestão, na organização e no trabalho escolar. Suas conclusões foram as de que o FUNDESCOLA materializou-se no Estado de Goiás imprimindo uma visão gerencial “estratégica”, centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional, inserindo dentro da esfera governamental pública duas concepções antagônicas de gestão educacional: uma de caráter gerencial (PDE) e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade (PPP), tendo-se em grande medida privilegiado o PDE em detrimento do projeto político-pedagógico da escola (PPP).

A investigação de Sodré (2002) recaiu sobre os motivos determinantes que levaram à implantação do PDE nas escolas da rede estadual de Campo Grande, no período de 1998 a 2005, assim como avaliar o impacto dessa política no Ministério da Educação. Suas conclusões são as de que a justificativa para a implantação do PDE Escola no bojo do FUNDESCOLA se fundamentam nos princípios da equidade, efetividade e complementaridade como basilares para a melhoria do desempenho do ensino fundamental. A lógica se baseia em “convencer os sujeitos, sejam esses pais, alunos e educadores, de que a organização da escola deve se dar por meio do planejamento estratégico o qual garantirá, a descentralização e, com isso, o fortalecimento da escola”. Nesse contexto afirma que o PDE tem chegado às escolas com o discurso da administração empresarial, em nome da qualidade e direito do aluno.

O estudo organizado por Fonseca, Toschi e Oliveira (2004), intitulado “Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate” se constitui ainda em relevante referência para o debate em torno da efetividade de políticas que se evidenciam como ações para a melhoria da gestão

das escolas públicas de educação básica, com conseqüente melhorias na qualidade do ensino. Convergência de diferentes olhares interpretativos sobre a temática, envolvido pesquisadores de várias Universidades públicas brasileiras (UnB, UFG, UFMS e UEMS), o foco das discussões perpassam pelas implicações dos acordos internacionais, que têm o Banco Mundial (BM) como parceiro técnico, financeiro e político do estado brasileiro no desenvolvimento de ações, a exemplo da experiência do Fundescola, que tem o PDE Escola como carro-chefe, para imprimir melhorias na qualidade do ensino nas escolas brasileiras.

De modo geral, os objetivos dessas teses e dissertações, bem como dos estudos sobre essa política mantêm semelhanças com as discussões aqui propostas, pois abordam o processo de implementação do PDE Escola, assim como análises de suas repercussões na gestão escolar e na qualidade do ensino, questões foco do presente estudo. No estado do Maranhão, contudo, foi possível localizar os estudos de dissertação de Durans (2006), cujo objetivo foi analisar o PDE Escola enquanto estratégia de organização do trabalho pedagógico frente às mudanças no mundo do trabalho, e o de Albuquerque (2013), o qual realiza uma abordagem do PDE Escola no estado do Maranhão, mas com focalização na política de formação continuada de professores, enfoques que apesar de manterem certa similaridade, divergem do foco realizado neste estudo.

Ainda, vale observar que a temporalidade de investigação de grande parte dessas pesquisas, com exceção dos estudos de Santos (2012) e Albuquerque (2013), reportou-se ao PDE-Escola no âmbito do FUNDESCOLA, num formato diferente de sua atual configuração. Sua incorporação como uma das ações do PDE a partir de 2007, as mudanças relacionadas à conectividade com a criação da plataforma eletrônica SIMEC em 2009, sua vinculação ao PDE Interativo<sup>17</sup> em 2012 e, a partir de 2014, ao PDDE Interativo, introduziram modificações na estrutura

---

<sup>17</sup> O PDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as secretarias de educação. Ele foi concebido a partir da metodologia de planejamento estratégico utilizada pelo PDE Escola e sua formulação teve como principal objetivo universalizar o acesso à ferramenta, tornando-a acessível a todos os interessados. Em 2012 e 2013, o PDE Interativo esteve disponível para todas as escolas públicas do país, inclusive aquelas que não recebem recursos federais do PDE Escola. Neste ano, o PDE Interativo passou 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 (BRASIL, 2014).

organizacional dessa política, especialmente no que se refere à sua interface com a escola.

Ademais, considerando-se que o PDE se constitui hoje em uma das principais políticas governamentais de regulação da educação básica do País, com o propósito de alcançar melhorias na qualidade do ensino nas escolas públicas brasileiras, este estudo sobre o PDE-Escola, uma de suas principais ações, tem a pretensão de contribuir com a análise crítica da efetividade das políticas públicas no campo da gestão escolar em voga no País.

Nesse sentido, o pressuposto do qual parti compreende que as reformas educacionais brasileiras no contexto de crise do capitalismo contemporâneo, especialmente a partir da última década do século 20, em atendimento às diretrizes supranacionais, têm transferido para o campo do local, ou seja, para o âmbito da escola, a responsabilidade pela implementação de políticas que se projetam na perspectiva de alçar a qualidade do ensino público no País, tendo como parâmetro o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB). O PDE-Escola, como uma dessas ações, tem buscado introduzir uma visão modernizadora da organização do trabalho na escola, com focalização na melhoria da gestão escolar, tendo na metodologia do planejamento estratégico a ferramenta basilar para a elaboração de um Plano de Escola capaz de imprimir as mudanças necessárias na escola e assim torná-la “de qualidade”.

Decerto, a qualidade da educação aferida pelo Ideb se traduz, no mínimo, num termômetro para monitorar a “saúde” da educação brasileira. Contudo, tenho a concordar com Dourado (2011) quando este destaca o caráter limitado desse indicador, que desconsidera a complexidade inerente à educação básica ao deixar de lado outros aspectos imprescindíveis à análise da qualidade da educação no país, dentre eles a gestão da escola e as condições do trabalho pedagógico.

Nessa perspectiva, a democratização da gestão, consubstanciada na prática da gestão democrática, representa um indicador essencial para o alcance da qualidade do ensino, sendo de fundamental importância sua materialidade para que se atribua ao PDE-Escola méritos determinantes na consecução de melhorias na qualidade do ensino nas escolas que executam o Plano de Escola.

Em face desse entendimento, este estudo se propôs responder: Quais as repercussões do PDE Escola na melhoria da gestão escolar, no sentido de contribuições para mudanças na escola no tocante a alterações na dinâmica das tomadas de decisão na perspectiva da democratização da gestão escolar, e suas implicações na melhoria da qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA? Desta questão-problema central, desdobraram-se as demais: (i) Como a Secretaria de Educação Municipal tem conduzido o processo de implementação dessa política nas escolas municipais de São Luís? (ii) Quais os mecanismos utilizados pelo Plano de Escola para promover a participação da comunidade escolar nas tomadas de decisão nas escolas? (iii) Como essa política tem ajudado no fortalecer a autonomia das escolas? (iv) Em que medida essa política tem contribuído para fomentar a democratização da gestão nas escolas? (v) Como os resultados do Ideb são percebidos pelas escolas, no sentido de se esse indicador traduz a realidade da qualidade do ensino nas mesmas? (vi) Podem ser evidenciadas ações contra-hegemônicas (resistências) que representem modificações na política em prol de demandas locais?

Diante de tais questões, o objetivo geral da pesquisa foi analisar as repercussões do PDE-Escola na melhoria da gestão escolar, buscando compreender suas contribuições para mudanças na escola no que se refere a alterações na dinâmica de tomadas de decisão na perspectiva da democratização da gestão escolar, assim como suas implicações na melhoria da qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA, tendo como recorte temporal o período de 2012 a 2015.

Sem desconsiderar a importância de todo o processo de implementação dessa política no estado, essa temporalidade se justifica por abarcar o período em que a mesma atingiu o universo das escolas municipais ludovicenses de ensino fundamental, além de introduzidas alterações na sua formulação e interface com as escolas através da criação do Portal PDE Interativo em 2012 e o PDDE Interativo a partir de 2014.

Com efeito, para a consecução desse objetivo maior, os objetivos específicos assim se constituíram:

a) Examinar os condicionantes macroestruturais basilares da formulação do PDE-Escola, revelando os interesses que permeiam o discurso da qualidade da educação prolapado atualmente no país e que tem nessa política uma de suas mediações;

b) Analisar as possíveis contribuições do PDE Escola para a materialidade da gestão democrática nas escolas, no sentido relativo à dinâmica de participação dos sujeitos envolvidos no processo educativo e o grau de autonomia alcançado pela escola;

c) Identificar as implicações desse Plano de Escola na melhoria da qualidade do ensino nas escolas municipais ludovicenses, tendo como parâmetro para além dos resultados do indicador de qualidade oficial – o IDEB – a possível materialidade da gestão democrática nas escolas.

d) Conhecer as possíveis ações contra-hegemônicas tecidas no âmbito do processo de implementação da política pelos gestores/as, professores/as e coordenadores/as no sentido de modificações que atendem à demanda local.

## 1.2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Neste estudo, parto do entendimento de que as implicações do PDE-Escola na qualidade do ensino nas escolas ludovicenses somente podem ser apreendidas, em sua totalidade, mediante o desvelar do complexo e contraditório processo no qual se forjam as relações materiais que engendram toda dinâmica em sociedade, em particular na sociedade maranhense, sendo, para tanto, o materialismo histórico dialético por deveras pertinente.

Nessa perspectiva de compreensão da existência humana, a realidade social é vista como uma totalidade na qual a política aqui em análise lhe é apenas um de seus aspectos, e, ao mesmo tempo, uma totalidade histórico-concreta, pois dialeticamente não pode ser entendida como fato isolado, mas como fato



determinante e determinado de uma mesma realidade social, ou seja, de uma mesma concreticidade.

Para além de um método de análise concreta de situações concretas, no qual o “concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, uma unidade na diversidade” (MARX, 2006, p. 45), o método marxiano é uma forma de intervenção no mundo na medida em que se propõe para além de interpretá-lo, também transformá-lo. Aqui está a essência do método e a justificativa de sua escolha enquanto matriz de interpretação da realidade educacional ludovicense.

Afirma Gramsci (1981) que o método marxista, denominado por ele de “filosofia da práxis”, é relevante por se apresentar como essencial para o estudo das questões postas pela sociedade contemporânea, incitando-nos a nos situarmos como sujeitos construtores da história na medida em que se trata de

[...] filosofia libertada (ou que busca libertar-se) de qualquer elemento ideológico unilateral e fanático, é a consciência plena das contradições, na qual o mesmo filósofo [...] não só compreende as contradições, mas coloca a si mesmo como elemento da contradição, eleva este elemento a princípio de conhecimento e, conseqüentemente, de ação (GRAMSCI, 1981, p. 114-115).

Enquanto a concepção teológica da História explicava o mundo exterior pela intervenção do divino e a concepção idealista de Hegel recorria à supremacia da ideia, da consciência, para explicar o movimento do desenvolvimento da história dos homens, a concepção materialista da história, de Marx e Engels, postula estar na matéria – no modo de produção da existência entre os homens – a chave autoexplicativa do desenvolvimento das sociedades, notadamente da sociedade capitalista.

A esse respeito Marx (2006) afirma:

[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas da consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual (MARX, 2006, p. 45).

Desse modo, considere que as possíveis mudanças produzidas na escola pelo PDE Escola, especialmente no tocante às melhorias na qualidade do ensino na realidade ludovicense, são orquestradas num contexto no qual incidem fatores macroestruturais que lhe condicionam. Esses fatores são determinados pelas relações materiais de produção capitalista que têm no Estado o fulcro legitimador da ideologia dominante, haja vista, como afirmam Marx e Engels (2007, p. 78), “a classe que é força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante”.

Nessa mesma linha argumentativa, Engels (1976) enfatiza que a concepção materialista da história permite-nos uma compreensão da complexidade da realidade social, percebendo-a na inexorabilidade das relações de produção e não a partir de visões idealistas. Para ele,

as causas profundas de todas as transformações sociais e de todas as revoluções políticas não devem se procuradas nas cabeças dos homens nem na ideia que eles façam da verdade eterna ou da eterna justiça, mas nas transformações operadas no modo de produção e de troca; devem ser procuradas não na *filosofia*, mas na *economia* da época de que se trata (ENGELS, 1976, p. 45, grifo do autor).

Com efeito, o desvelamento dos interesses que permeiam o discurso da qualidade da educação no País, interesses esses imbricados na própria concepção da política em estudo, se circunscrevem no contraditório processo de produção e reprodução da realidade social que tem como substrato a base material das relações de produção da existência humana.

Marx (2006) nos leva a compreender que esse contraditório processo “consiste de elevar-se do abstrato ao concreto” apreendendo o real em suas múltiplas determinações, na dimensão da totalidade do fenômeno social; captando-o na sua essência, para além das aparências, ou seja, de seu aspecto imediato e aparente, daí a-histórico. É nesse sentido que Gramsci (1982, p. 102) já alertava para o fato de ser muito fácil se deixar “levar pelas semelhanças exteriores, não percebendo as semelhanças ocultas e os nexos necessários, mas camuflados”, demandando no trabalho de investigação “finura na análise e sobriedade intelectual” por parte do pesquisador.

Considerando a importância desses aspectos para a análise do presente objeto de estudo, se lançou mão de categorias para o seu desvelamento dialético, visto que as categorias permitem compreender a realidade social de forma mais abrangente, na medida em que “existindo como forma de relação entre os fenômenos, expressam a estrutura das relações existentes entre os mesmos” (CURY, 1985, p. 27).

Ademais, a definição de categorias é necessária porque estas permite agrupar ideias ou expressões em torno de um conceito que as contemplem, constituindo-se em termos carregados de significação, por meio dos quais a realidade é pensada e apreendida.

Ao tratar do papel das categorias na pesquisa social, os estudos de Kuenzer (1998) e Minayo (2013) destacam seu caráter fundamental das categorias para a realização de um procedimento científico rigoroso, capaz de ultrapassar a dimensão das aparências fenomênicas e apreender a realidade na sua essência concreta. São as categorias que conferem a cientificidade à pesquisa, na medida em que servem de critério de seleção e organização da teoria e dos fatos a serem investigados.

Assim, a definição das categorias utilizadas neste estudo se baseou nas classificações apresentadas por essas duas autoras. Segundo Kuenzer, as categorias podem ser classificadas em categorias metodológicas e de conteúdo; enquanto Minayo as define em categorias analíticas, operacionais e empíricas. Pelas similaridades conceituais dessas classificações, e levando-se em consideração a finalidade da pesquisa, foram aqui utilizadas três dessas tipologias: metodológicas, analíticas e empíricas.

As *categorias metodológicas*, conforme Kuenzer (1998), são próprias do método dialético, e possibilitam ao pesquisador/a o embasamento para direcionar a análise do objeto de estudo durante toda a pesquisa, sendo categorias que permitem investigar qualquer objeto, em qualquer realidade, pois correspondem às leis objetivas e, portanto universais. Já as *categorias de conteúdo* são recortes particulares definidos a partir do objeto e da finalidade da investigação que fazem a mediação entre o universal e o concreto.

Para Minayo as *categorias analíticas* incorporam as relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento de um objeto nos seus aspectos gerais, definição que muito se assemelha à conceituação de categoria de conteúdo proposta por Kuenzer; já as *categorias operacionais* são construídas com a finalidade de aproximação com o objeto de estudo na sua fase empírica, e as *categorias empíricas* são aquelas construídas, *a posteriori*, a partir do relato dos sujeitos pesquisados, sendo “antes de tudo, expressões classificatórias que os atores sociais de determinada realidade constroem e lhe permitem dar sentido a sua vida, suas relações e aspirações” (MINAYO, 2013, p. 179).

Marx (1987) já afirmava que as categorias expressam aspectos das relações entre os homens e destes com a natureza, sendo construídas por meio do desenvolvimento do conhecimento e da prática social historicamente situada, na medida em que representam as

[...] formas de modos de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados desta sociedade determinada, deste sujeito, e que, por conseguinte, esta sociedade de maneira nenhuma se inicia, *inclusive do ponto de vista científico*, somente a partir do momento em que se trata dela como tal. Isto deve ser fixado porque dá imediatamente uma direção decisiva às secções que precisam ser estabelecidas (MARX, 1987, p. 21, grifo do autor).

Buscando delimitar essa “direção decisiva”, defini como **categorias metodológicas**: a totalidade, a contradição, a mediação e a hegemonia, pois categorias que permitem, conforme Cury (1985, p. 21), “refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações” considerados não de forma isolados, mas enquanto totalidade explicativa do mesmo fenômeno social, aqui em estudo a qualidade alçada pelo Plano de Escola nas escolas do Plano.

A categoria da contradição me possibilitou apreender os interesses hegemônicos por detrás dos discursos de melhoria da qualidade da educação que hoje permeiam o processo de formulação e implementação das políticas educacionais, a exemplo do PDE Escola, bem como suas positivities mesmo que potenciais. Não se desconsiderou ser a própria educação em essência contraditória, uma vez que faz parte das práticas sociais estabelecidas pelas relações antagônicas inerentes à sociedade capitalista.

De acordo com Cury (1985) a categoria da contradição é a base de uma metodologia dialética, sendo a categoria explicativa do real mais ampla na medida em que reflete o movimento imanente das relações sociais, sendo a contradição

[...] o próprio motor interno do desenvolvimento. Conceber uma tal metodologia sem a contradição é praticamente incidir num modo metafísico de compreender a própria realidade. A racionalidade do real se acha no movimento contraditório dos fenômenos pelo qual esses são provisórios e superáveis. A contradição é sinal de que a teoria que a assume leva em conta que ela é elemento-chave das sociedades (CURY, 1985, p. 27).

A categoria da mediação é pertinente uma vez que a educação, e, conseqüentemente as políticas educacionais, são mediações por excelência na relação entre as classes sociais. Cury bem observa que a educação como mediação pode funcionar, embora em graus diferentes, acrescentamos nós, tanto para despertar a consciência como para camuflá-la, assim, difundir ideias contra-hegemônicas ou desarticular possíveis resistências.

É nesse sentido que Mészáros (2007) bem firma ser as mediações as causas da alienação, sendo “o grave e insuperável defeito do sistema capitalista”. Esclarece que sem suas mediações de segunda ordem, em que o Estado, a relação mercantil e o trabalho são as principais, o capital não sobreviveria.

Para esse autor, as mediações

[...] são necessariamente interpostas entre indivíduos e indivíduos, assim como entre indivíduos e suas aspirações, virando essas de 'cabeça para baixo' e 'pelo avesso', de forma a conseguir subordiná-los a imperativos fetichistas do sistema do capital (MÉSZÁROS, 2007, p. 220-221).

Pode-se depreender que a educação se apresenta como a mediação fundamental no processo de fetichização do capital, tendo nas políticas educacionais, no caso particular no PDE Escola, a materialidade dessa mediação no espaço escolar.

Com a categoria hegemonia, que representa o momento consensual das relações de dominação de classe e na qual o Estado tem um papel central na legitimação da ideologia hegemônica, permitiu-me apreender os mecanismos utilizados pela PDE-Escola para legitimar a ideologia dominante. Além disso, possibilitou-me perceber as frágeis, mas possíveis, resistências que se gestam no cerne da correlação de forças desse mesmo processo de luta hegemônica.

Já a totalidade enquanto categoria de apreensão do real me permitiu uma visão do fenômeno social em estudo não como o simples somatório de atos e fatos, mas, como diz Kosik (1986, p. 35-36), uma “realidade enquanto um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”. O que se traduziu no exercício de apreender o objeto de estudo como um movimento definido em relação a si mesmo e em contexto, analisado tendo em vista as múltiplas determinações que o conformam enquanto política pública governamental, especialmente nas relações imbricadas em seu processo de formulação e implementação na realidade maranhense.

Explicitadas as categorias metodológicas, passo agora a discorrer sobre as **categorias analíticas** utilizadas. Para os propósitos deste estudo, parti da análise da relação primeira e mais simples que conforma o PDE-Escola enquanto política capitalista, ou seja, a sua relação com o capital. Essa relação se expressa na categoria trabalho, abstraindo-a na sua interrelação com as categorias educação escolar (materializada na escola), gestão escolar (materializada na gestão democrática) e a qualidade da educação, que perpassa por todas as outras categorias, sendo a categoria motriz da discussão aqui posta; compreendidas todas elas enquanto uma relação dialética.

Dada a complexidade de cada uma dessas categorias analíticas, serão elas objeto de elucidação ao longo dos Capítulos do presente estudo. Por ora, atendo-me a um breve esboço da categoria trabalho, pois central em análises de questões de cunho social, na medida em que é por meio do trabalho que todas as outras relações sociais se estabelecem no campo do real, e de modo particular, nas relações no ambiente da escola.

O trabalho é a categoria ontológica fundante do ser social, sendo através dele que o homem produz suas condições de existência e sua história, isto é, sua humanização. Conforme Lukács (1979, p.16), mediante o trabalho o homem estabelece uma dupla transformação: por um lado “[...] o próprio homem que trabalha é transformado pelo seu trabalho; [...] Por outro lado, os objetos e as forças da natureza são transformados em meios, em objetos de trabalho, em matérias-primas etc”.

Porém, com o modo de produção capitalista, o trabalho ao invés de “atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação natural para satisfazer as necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza” (MARX, 1987), torna-se algo “estranho” ao trabalhador, deixando de ser fator de humanização para ser mecanismo de exploração e alienação, na medida em que se torna a “essência da propriedade privada” (MARX, 1987). O trabalho, nesse contexto, passa a se constituir “[...] senão uma expressão da atividade humana no interior da alienação, [...] alheado da atividade humana enquanto *atividade genérica real*” (Op. Cit, p. 190, grifo do autor).

Nessa perspectiva, o trabalho, ou melhor, a capacidade de trabalho (força de trabalho) se torna uma mercadoria na medida em que só tem valor porque produz mais-valia a ser apropriada pelo capitalista; lógica infiltrada em todo o tecido social nos dias atuais e que transformou a educação em simples mercadoria.

Dado o caráter contraditório do real, o contraponto a essa concepção de trabalho enquanto fator de alienação é apresentado por Gramsci (2010) ao defender o trabalho como princípio educativo, percebendo aquele como inerente a todas as relações sociais e sendo dela constitutivo e constituinte. Esse teórico afirma que o

[...] conceito e o fato do trabalho (da atividade teórico-prática) é o princípio educativo imanente à escola elementar, pois que a ordem social e estatal (direitos e deveres) é introduzida e identificada na ordem natural pelo trabalho (GRAMSCI, 2010, p. 260).

No que se refere à categoria educação, é aqui vista como uma prática social que assume papéis concernentes aos interesses hegemônicos em cada temporalidade histórica. Na sociedade capitalista, dada sua contradição imanente, em que a dinâmica destrutiva das relações materiais de produção “produziu seus próprios coveiros” (MARX; ENGELS, 2012, 38): a classe proletária –, a educação, tendo a escola como espaço privilegiado para conformar e/ou transformar a realidade, torna-se, em essência, um campo de luta hegemônica.

Marx (2006) bem observa que é na história dos seres humanos reais onde se dão os mecanismos de sua própria opressão e exploração, assim como também é nessa mesma história onde estão postas as condições materiais e os agentes de sua emancipação.

[...] As relações de produção burguesas são a última forma antagônica do processo de produção social, [...] de um antagonismo que nasce das condições de existência sociais dos indivíduos: **as forças produtivas que se desenvolvem no seio da sociedade burguesa criam, ao mesmo tempo, as condições materiais para resolver esse antagonismo** (MARX, 2006, p. 46, grifo nosso).

Essa dimensão contraditória, e daí transformadora da educação é enfatizada por Cury (1985) quando diz:

Encarregada de melhorar a força de trabalho, a educação contribui de fato para o aumento do capital e de sua reprodução. Mas o modo pelo qual essa melhoria se realiza pode opor-se como *fermento de transformação, como poderoso meio de transformação da sociedade atual*, à perpetuação desse modo de produção (CURY, 1985, p. 74, grifo do autor).

A funcionalidade da escola para o capital e o seu caráter revolucionário foram considerados por Pistrak, socialista do início do século XX, que projetou e implementou a experiência da escola socialista na Rússia – a Escola do Trabalho ou Escola Comuna. Esse estudioso chamava atenção para a importância da escola como mediação aos interesses hegemônicos, ou seja, ao seu caráter de classe, tornando claro tratar-se de uma “arma” que a classe dominante almeja neutralizar e desativar. Segundo esse estudioso,

A escola sempre foi uma arma nas mãos das classes dirigentes. Mas essas não tinham nenhum interesse em revelar o caráter de classe da escola: as classes dirigentes não passam de uma minoria, subordinando a maioria a seus interesses, **e é por isso que se esforçam para mascarar a natureza de classe da escola, evitando colaborar na destruição de sua própria dominação**. [...] um dos grandes problemas da revolução social é exatamente o de mostrar a natureza de classe da escola no contexto de uma sociedade de classes (PISTRAK, 2011, p. 23, grifo nosso).

É nessa perspectiva que a escola sendo espaço caracterizado por práticas heterogêneas e dinâmicas na qual coexistem posturas e concepções que se entrecruzam com circulação de ideologias antagônicas, se configura local fecundo para os intelectuais orgânicos<sup>18</sup> da classe subalterna<sup>19</sup> desenvolverem práticas que sinalizem resistência e rejeição à dominação que lhe é imposta.

<sup>18</sup> O intelectual orgânico da classe subalterna é aquele que educa, organiza e direciona a classe para a tomada de consciência das relações sociais de produção a que a mesma está submetida. A difusão da consciência de que a classe proletária não é dona dos meios de produção e é a produtora da mais-valia, é o elemento básico na criação da consciência de classe, na homogeneização dessa consciência de classe (FRIGOTTO, 2010, p. 145).

<sup>19</sup> Entendemos por classe subalterna (ou subalternizada) tanto a classe proletária quanto todos os excluídos do acesso ao mercado de trabalho, mas dando à primeira sua importância histórica no processo de organização rumo à tomada de consciência de *classe em si* para *classe para si*, no que se torna classe revolucionária. Marx (1982, p. 159) explica esses dois movimentos de constituição da



Por outro lado, quando se anuncia a escola como o “núcleo da gestão” (OLIVEIRA, 2009) das políticas educativas, na perspectiva de transferir-lhe a responsabilidade pelos resultados por ela alcançados, tal estratégia pode se traduzir também num esforço do capital para neutralizar o papel emancipador da escola.

Uma das questões que busquei elucidar fora justamente compreender de que forma e em que intensidade as resistências, ou seja, as ações contra-hegemônicas postos pelos sujeitos sociais (técnicos, gestores, coordenadores, professores, membro do conselho escolar) têm se estabelecido perante as relações que se forjam no processo de implementação dessa política, e dessa feita, as possíveis implicações na melhoria da qualidade por ela ensejadas. Isto porque compreendo a escola para além de aparelho ideológico que tem como função apenas produzir e reproduzir as relações da classe hegemônica, como advogavam as teorias crítico-reprodutivistas<sup>20</sup>. Estas nos anos de 1960 e 1970 grandes contribuições agregaram à análise das políticas educacionais ao perceberem as determinações dos condicionantes de ordem socioeconômica na conformação do fenômeno educativo. Contudo, embora representassem um movimento de ruptura teórica, de quebra de paradigma, essa concepção teórica desconsiderou a dialética própria dos processos sociais que potencialmente podem imprimir resistências e assim gerar ações contra-hegemônicas nos espaços sociais, de forma especial, na escola.

Sobre as limitações das teorias críticos-reprodutivistas para a análise social, Saviani (2012, p. 29) ratifica:

Na verdade, essas teorias [...] empenham-se tão somente em explicar o mecanismo de funcionamento da escola tal como está constituída. Em outros termos, pelo seu caráter reprodutivista, estas teorias consideram que a escola não poderia ser diferente do que é. [...] Segundo a concepção crítico-reprodutivista, o aparente fracasso da escola, é na verdade, o êxito da escola; aquilo que se julga ser uma disfunção é, antes, a função própria da escola. Com efeito, sendo instrumento de reprodução das relações de produção, a escola na sociedade capitalista necessariamente reproduz a dominação e exploração.

---

classe trabalhadora. Segundo ele “as condições econômicas, inicialmente, transformaram a massa em trabalhadores. A dominação do capital criou para esta massa uma situação comum, interesses comuns. Esta massa, pois é, já, em face do capital, uma classe, mas ainda não o é para si mesma. Na luta esta massa se reúne, se constitui em classe para si mesma. Os interesses que defende se tornam interesses de classe”.

<sup>20</sup> Como precursores dessa teoria destacaram-se Althusser, Establet, Baudelot, Bourdieu e Passeron.

Em contraposição a esse determinismo social, compartilho com Gramsci a percepção da escola como um dos espaços privilegiados da superestrutura, no qual são passíveis ações numa perspectiva de superação do *status quo*.

Apesar de não ser considerado um teórico explícito da educação, Gramsci, assim como Marx, contribuiu sobremaneira no sentido de uma pedagogia que vá além do capital, tendo neste estudo esses dois célebres teóricos possibilitado elementos substanciais à análise do Plano de Escola como possibilidade concreta de alçar melhorias na qualidade do ensino nas escolas maranhenses. A partir, especialmente, dos conceitos de sociedade civil e de Estado, Gramsci é referência teórico-metodológica privilegiada neste estudo.

Antes de ensaiar um breve esboço desses dois conceitos, cabe observar que Gramsci elaborou sua produção teórica no contexto das transformações da fase clássica do imperialismo<sup>21</sup> (MANDEL, 1982), na transição do capitalismo concorrencial para o monopolista no início do segundo quartel do século 20<sup>22</sup>. Seu objetivo precípua fora compreender as particularidades da revolução socialista no ocidente e “poder explicar o fracasso das tentativas até então encetadas e encontrar os caminhos de seu êxito no futuro” (SAVIANI, 2010, p. 12). Tendo como suporte o

---

<sup>21</sup> Entende-se o imperialismo como o novo estágio da história do sistema capitalista que desde os últimos trinta anos do século XIX tem apresentado uma série de substantivas transformações. A periodização do desenvolvimento do capitalismo apresenta três estágios: o primeiro começa com a acumulação primitiva, compreendendo os primeiros passos do capital para controlar a produção de mercadorias mediante a manufatura, o qual vai do século XVI a meados do século XVIII. Como as relações intercambiais tinham como protagonistas os comerciantes, esse estágio se denominou capitalismo mercantil (ou comercial). Aproximadamente a partir da oitava década do século XVIII emerge o capitalismo concorrencial, segundo estágio do capitalismo, estendendo-se até o último terço do século XIX; com base na grande indústria, exacerbou o processo de urbanização e crescimento demográfico especialmente na Inglaterra e França, funda o mercado mundial. O imperialismo, terceiro estágio de desenvolvimento do capitalismo, está dividido em três fases: a fase clássica (de 1890 a 1940), os anos dourados (do pós 2ª Guerra até a o início dos anos 1970) e o capitalismo contemporâneo, de meados dos anos 1970 aos dias atuais. O imperialismo tem como traços principais: a monopolização, o surgimento do capital financeiro (fruto da fusão do capital bancário como o industrial), a exportação de capitais, a formação dos oligopólios (associações internacionais monopolistas de capitalistas que partilham o mundo entre si) e a indústria bélica (NETTO; BRAZ, 2012).

<sup>22</sup> As mudanças oriundas da conformação do capitalismo na sua fase monopolista nas primeiras décadas do século XX, sentidas por Gramsci, são marcadamente distintas da experienciada por Marx e Engels no século XIX, em que o capitalismo se encontrava na sua fase concorrencial. Gramsci atravessou a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), acompanhou a vitória socialista russa, participou da fundação de partidos comunistas em vários países, tendo sido protagonista da criação do Partido Comunista italiano, além de ter sofrido de perto o fracasso da revolução socialista no ocidente, particularmente na Itália, tendo sido alvo da perseguição e repressão fascista. A maior parte de seu arcabouço teórico fora construído na prisão, encontrando-se nas 428 *Cartas do Cárcere*, as quais datam de 02.01 de 1927 a início de 1937, com publicação em 1965, e nos *Os Cadernos do Cárcere*, num total de 29 cadernos, escritos de 8.02 de 1929 a agosto de 1935 (NOSELLA, 2010).

método materialista histórico dialético, denominado por ele de “filosofia da práxis”, empreendeu exaustiva<sup>23</sup> análise das mudanças porque passava a sociedade nessa temporalidade histórica.

A conformação do capitalismo e suas implicações na organização econômica e social nessa época são analisadas por Gramsci especialmente no texto “Americanismo e Fordismo” (GRAMSCI, 2001). Nessa obra, ele elucida que o modelo fordista de produção estadunidense, além de um mecanismo impulsionador do progresso das forças produtivas capitalistas, se configurou, em virtude de seu caráter ideológico, político e cultural, numa nova filosofia de vida – *american way of life* (estilo de vida americano) – tendo provocado alterações em todo o tecido social, mormente no Estado, que passa a ser por ele compreendido numa perspectiva “ampliada”, o que é determinante para sua compreensão do conceito de sociedade civil.

Para Marx, Engels e Lenin<sup>24</sup> o Estado se origina na divisão da sociedade em classes, tendo como função justamente conservar e reproduzir esta dicotomia social na medida em que busca assegurar os interesses de uma classe em detrimento da outra. Desse modo, o Estado representa, sobretudo, um órgão de dominação de classe exercida mediante o poder coercitivo, tendo o exército e a polícia como seus principais mecanismos de legitimação.

Assim é que o Estado para Engels (1894, p. 97) representa “este poder, nascido da sociedade, mas que se coloca acima dela, e que cada vez mais se aliena dela”.

Já Lenin (2010) afirma:

[...] se o Estado é o produto do caráter inconciliável das contradições de classe, se ele é um poder que está acima da sociedade e que *cada vez mais se aliena* da sociedade [conforme salientou Engels], então é evidente que a emancipação da classe oprimida é impossível não só sem uma revolução violenta *mas também sem a destruição* do aparelho do poder de

---

<sup>24</sup> Essa concepção de Estado balizou a revolução socialista soviética em 1917, na qual se lançou mão da “guerra de movimento” ou “guerra manobrada” (GRAMSCI, 2012) como estratégia revolucionária para a tomada do poder e que orientou também as demais iniciativas revolucionárias socialistas não exitosas, a exemplo da ocorrida na Itália, em 1922, e na Alemanha, em 1923. Tal estratégia se caracterizava pela ação direta da classe proletária mediante o uso da força para a tomada do poder, tendo como ponto de partida o controle das fábricas, onde se acreditava estar centralizado o poder da classe burguesa.

Estado que foi criado pela classe dominante e no qual está encarnada esta alienação (LENIN, 2010, p. 227, grifos do autor).

O Estado em Gramsci, entretanto, não é entendido somente como “comitê executivo da classe dominante” (MARX; ENGELS, 2012), daí restrito ao aparelho governamental (sociedade política), no qual se concentra o poder coercitivo da classe dominante, mas “como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil” (GRAMSCI, 2005, p. 75). São essas duas esferas que de forma articulada sintetizam a teoria ampliada do Estado em Gramsci.

[...] o Estado em sentido ampliado, enriquecido com novas determinações, comporta duas esferas principais: 1) a *sociedade política* [...] formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal a violência e da execução das leis, mecanismos que se identificam com os aparelhos de coerção sobre o controle das burocracias executivas e policial militar, ou seja, com o governo e sentido estrito: 2) *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusa das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização da cultura (COUTINHO, 2012, p. 127, grifos do autor).

A sociedade civil passa a ser vista “como portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido estrito” (COUTINHO, 2012, p. 121), e dessa feita esfera privilegiada de ações contra-hegemônicas.

Vale frisar que Gramsci é considerado o teórico das superestruturas porque percebeu – num contexto diferenciado daquele vivenciado pelos marxistas clássicos, no qual o “Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa” –, o fato de que “havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil” (GRAMSCI, 2012, p. 266). Esse novo enfoque da sociedade civil mantém sua essência de matriz marxista, qual seja a de que a arquitetura da vida social é determinada pela base material de existência, que se funda nas relações de produção. Conforme Coutinho (2006) seu conceito de sociedade civil, pelo contrário, tão-somente

[...] eleva a conceito um fato novo, uma nova determinação do Estado; e, ao fazê-lo, não elimina as determinações já apontadas por Marx, mas as inclui num complexo mais rico, no qual, ao lado dos aparelhos da ‘sociedade política’, aparecem agora também aqueles próprios da ‘sociedade civil’ (COUTINHO, 2006, p. 34).

Para Marx (1982), a sociedade civil se situa na infraestrutura, na base material, sendo própria da dinâmica de produção capitalista, surgida no século XVIII como fonte e expressão dos interesses da classe burguesa. Marx compreende o Estado a partir da sociedade civil, sendo o Estado “[...] a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de um período [...]” (MARX; ENGELS, 2007, p. 87).

Em Hegel, a sociedade civil representa um momento particular do Estado, sendo dotada de um potencial de autodestruição, pois “arena de interesses egoístas e divisionismo”. Somente através do Estado a paz e o interesse universal se concretizam, não havendo na sociedade civil qualquer racionalidade que leve ao bem geral. O papel de destaque do Estado para Hegel pode ser assim ilustrado:

Assim como Platão é o inventor das ideias e do gênero de amor que toma seu nome, assim como Aristóteles é o homem da lógica formal e da biologia, e Descartes é o herói da clareza, e Kant é rigorista, Hegel é o homem para o qual o Estado é tudo, o indivíduo nada [...] (WEIL, 2011, p. 13).

Hegel diverge dos contratualistas<sup>25</sup> Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778) para os quais a sociedade civil representa o reino da ordem sobre o *estado de natureza*, alçado mediante um pacto de consentimento em que os homens ingressam livremente, movidos pelo desejo de preservar e consolidar os direitos que possuíam no *estado de natureza*<sup>26</sup>: a tríade - vida, liberdade e propriedade.

Se o homem no estado de natureza é tão livre, se é senhor absoluto da sua própria pessoa e posses, igual ao maior e ninguém sujeito, por que abrirá mão dessa liberdade, por que abandonará o seu império e sujeitar-se-á ao domínio e controle de qualquer outro poder? Ao que é obvio responder que, embora no estado de natureza tenha tal direito, a fruição do mesmo é muito incerta e está constantemente exposta à inversão de terceiros porque, sendo todos reis tanto quanto ele, todo homem igual a ele, e na maior parte pouco observadores da equidade e da justiça, a fruição da propriedade que possui nesse estado é muito insegura, muito arriscada. Estas circunstâncias obrigam-no a abandonar uma condição que, embora livre, está cheia de temores e perigos constantes; e não é sem razão que procura de boa vontade juntar-se em sociedade com outros que estão já unidos, ou pretendem unir-se, para a mútua conservação da vida, da liberdade e dos bens a que chamo de ‘propriedade’. [...] Assim os homens, apesar de todos

---

<sup>25</sup>Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) são chamados de *contratualistas* porque convergiam na ideia de que o Estado moderno e a sociedade civil tem sua gênese num *contrato* firmado entre os homens para salvaguardar seus interesses ameaçados quando no estado de natureza.

<sup>26</sup> Enquanto para Locke e Rousseau no “estado de natureza” os homens gozavam de total liberdade e igualdade, no estado de natureza hobbesiano, reinava a insegurança e discórdia, uma “guerra de todos contra todos”.

os privilégios do estado de natureza, mantendo-se em más condições enquanto nele permanecem, são rapidamente levados à sociedade (LOCKE, 1978, 82-83).

A sociedade civil em Gramsci expressa dois momentos: o da persuasão e do consenso, este entendido “no sentido da hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 2010, p. 228). Enquanto na sociedade civil as classes buscam conquistar a hegemonia agregando aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso, na sociedade política as classes exercem uma ditadura, ou seja, uma dominação mediante a coerção. Para Gramsci o Estado mantém a estrutura de poder condensada a partir do equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil (ou seja, pela mediação entre o consenso e a coerção) e não somente como sociedade política (ou ditadura). Nas palavras do autor, o Estado,

[...] que comumente é entendido como sociedade política [ou ditadura, ou aparelho coercitivo para amoldar a massa popular ao tipo de produção e à economia de dado momento] [...] [deve ser visto] [...] como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil, ou hegemonia de um grupo social sobre a sociedade nacional inteira exercida através das chamadas organizações privadas, como a Igreja, os sindicatos, as escolas, etc (GRAMSCI, 2005, p. 84).

Assim, a sociedade civil é um momento do Estado ampliado, no qual tem lugar relações de poder, com autonomia relativa em face da sociedade política, ou seja, do Estado em sentido estrito. Ela é a arena privilegiada da luta de classes, a esfera da superestrutura político-ideológica onde se trava a luta pela hegemonia mediatizada pelos aparelhos privados de hegemonia, que representam os “organismos sociais coletivos de natureza voluntária, relativamente autônomos em face da sociedade política” (COUTINHO, 2006, p. 36). Não se desconsidera que sendo a escola um aparelho privado de hegemonia, as lutas ali travadas refletem o antagonismo de classes que caracteriza a sociedade capitalista, sendo condição *sine qua non* a práticas que se queiram contra-hegemônicas

[...] que o proletariado [neste caso, os sujeitos que compõem o espaço educativo, mormente o gestor escolar] abandone a mentalidade corporativista [...] deixando de defender apenas seus interesses imediatos, grupais, convertendo-se assim [...] em classe que assume e faz suas todas as reivindicações das camadas trabalhadoras (COUTINHO, 2012, p. 68).

Nessa perspectiva a estratégia revolucionária gramsciana proposta é a “guerra de posição”, perspectiva que vai além da “guerra de movimento”, mas que,

todavia, a incorpora. Gramsci postula a “guerra de posição” como o único caminho para o sucesso do socialismo nas sociedades ocidentais, deixando explícita “[...] a necessidade de uma mudança da *guerra manobrada* [guerra de movimento], aplicada vitoriosamente no Oriente em 1917, para a *guerra de posição*, [...] única possível no Ocidente” (GRAMSCI, 2012, p. 265).

Para Campione (2003, p. 54), na estratégia da *guerra de posição* Gramsci resgata o conceito de revolução como um processo de “laboriosa gestação” aberto à ruptura de todas as relações que promovam as desigualdades, e não de um acontecimento único e irreversível, limitado ao poder político e às relações de produção fundamentais, de modo que

[...] a conquista do poder de Estado, nas sociedades *complexas* do capitalismo *recente*, deve ser precedida por uma longa batalha pela hegemonia e pelo consenso no interior e através da sociedade civil, isto é, no interior do próprio Estado em seu sentido amplo (GRAMSCI, 2012, p. 135).

Nessa batalha pela hegemonia da classe subalterna, torna-se de vital relevância o papel das diferentes instâncias sociais, especialmente a educação, assim a escola, na medida em que “toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica” (GRAMSCI, 2012, p. 245) assim indissociável das práticas sociais que se queiram contra-hegemônicas.

Há de se ressaltar que a escola, sendo espaço constituído por múltiplas determinações, está nela implícito um conjunto de condições objetivas, interesses e perspectivas políticas que a conformam enquanto instância social. Nesses termos, pensar na efetivação da **gestão democrática**, uma conquista que faz parte de um projeto maior de democratização da sociedade, embora conte com uma expressiva legislação; da Constituição de 1988 ao atual PNE, sua sustentação efetiva na grande maioria das escolas brasileiras é ainda motivo de luta ferrenha pela sociedade civil organizada.

É nesse sentido que Santos (2012) esclarece que a prática da gestão democrática nas escolas brasileiras ainda é uma realidade permeada por condicionantes desfavoráveis, tendo às mesmas arraigadas uma estrutura organizacional maciçamente conservadora que torna sua implementação uma tarefa complexa. Nas palavras da autora,

Na escola brasileira, como instituição social tradicional e conservadora, construir a democracia no sentido por nós proposto, é uma árdua e complexa tarefa, haja vista toda sua estrutura, organização e funcionamento encontrarem-se assentados em bases autoritárias, centralizadoras, patrimonialistas e personalísticas que criam barreiras quase intransponíveis para educandos e educadores dialogarem, interagirem e avançarem em direção ao novo (SANTOS, 2012, p. 192).

Ressalto que a organização escolar é caracterizada por diferentes concepções de gestão, sendo mais evidenciadas as dimensões ditas autocráticas e democráticas. Na dimensão autocrática prevalecem práticas lineares, hierarquizadas e burocratizantes do processo educativo. Os gestores escolares assumem uma postura predominantemente fiscalizadora e burocrática em que a escola é vista como um espaço neutro, negando os dissensos e os conflitos, com o propósito de alcançar índices satisfatórios de eficiência. Essa postura é condizente a uma perspectiva tecnicista em que tal atuação somente confere legitimidade à classe dominante (PARO, 2010, 2012).

Do contrário, a gestão democrática se traduz pelo governo baseado na distribuição equitativa do poder e se caracteriza pela soberania do grupo, pela divisão dos poderes e pelo controle do autoritarismo, mediante planejamento e ações construídas por meio do trabalho coletivo (HORA, 1994, PARO, 2010, OLIVEIRA, 2009), estando a gestão democrática intrinsecamente vinculada aos processos participativos e ao planejamento coletivo.

No referente à concepção de gestão escolar impressa pelo PDE-Escola, busquei justamente apreender suas potencialidades e fragilidades no âmbito dos espaços educativos para a efetivação da gestão democrática, considerando ser essa perspectiva de gestão indicador basilar para o alcance da qualidade da educação nas escolas públicas brasileiras. Para tanto, utilizei-me de um *corpus* de procedimentos metodológicos, sobre o qual agora explicitarei.

### 1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Na busca dos elementos necessários à análise do objeto de pesquisa numa visão de totalidade defini os tipos e natureza da pesquisa, as técnicas e



instrumentos de coleta de dados, além da forma de análise e interpretação dos dados coletados junto aos sujeitos pesquisados.

Quanto à natureza das fontes para apreensão do objeto de estudo, as pesquisas bibliográfica, documental e de campo me foram úteis. As duas primeiras forneceram-me os elementos necessários à construção do *corpus* documental da pesquisa, o qual, segundo Evangelista (2004), é constituído pelo conjunto das informações obtidas por meio das fontes primárias e secundárias selecionadas em vista do referencial teórico-metodológico utilizado na pesquisa, aqui em questão, o materialismo histórico dialético.

Sobre as fontes utilizadas, essa mesma autora chama atenção para a sua fidedignidade na medida em que “toda fonte é mentirosa”, não porque conte uma mentira, mas sim porque os interesses que a conformam podem não ser evidentes e, principalmente, “porque seus silêncios podem ser mais reveladores do que suas palavras” (EVANGELISTA, 2004, p. 5). Nesse sentido, cabe ao pesquisador ou pesquisadora, mediante um *corpus* documental consistente, a possibilidade de ultrapassar a aparência e desvelar a essência do objeto de estudo.

Com esse intento, a **pesquisa bibliográfica** se fundamentou na literatura que aborda a temática, tendo como referencial alguns teóricos e autores que se constituíram basilares para o estudo das categorias analíticas imprescindíveis à elucidação da questão-problema da pesquisa. Dentre outros, destacam-se: Mézáros (2005, 2009, 2011), Harvey (2005, 2008, 2011), Frigotto (2010), Coutinho (2006, 2011, 2012), Gramsci (1981, 2012), Ponce (2010), Marx (2010), Marx e Engels (2007, 2012), Santos (2014), Freitag (2005), Oliveira (2006), Dourado, Oliveira e Thosci (2007), Gentili (2002) e Enguita (2002), Rousseau (2011), Coutinho (2008), Paro (2010, 2011), Oliveira (2009, 2010, 2011), Silva (2006), Sander (2005, 2007), Santos (2000, 2012, 2012a), Scaff (2006) e Dourado (2007, 2011).

Essa etapa da pesquisa se constituiu ainda a partir de outras fontes secundárias, em que se utilizou de teses, dissertações e produções que abordam a temática em estudo, selecionadas no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), de trabalhos apresentados na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em

Educação (ANPEd) e do Programa de Pós Graduação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

No referente à **pesquisa documental** esta se realizou por meio de levantamento, organização e análise de documentos oficiais produzidos pelo Ministério da Educação (MEC) e pelas instâncias responsáveis pela execução do PDE-Escola no município de São Luís/MA: a Secretaria de Educação Estadual (SEDUC), a Secretaria Municipal de São Luís (SEMED) e as escolas pesquisadas. As fontes primárias de coleta de dados utilizadas nessa fase da pesquisa assim como os objetivos que justificam sua utilização se constituíram conforme descrita no Quadro 2.

**Quadro 2** - Documentos do PDE-Escola analisados no estudo

Documentos	Objetivos de sua utilização
Resoluções/CD/FNDE nº 25 de 24 de maio de 2011; nº 22 de 22 de junho de 2012 e nº 49 de 11 de dezembro de 2013, que dispõem sobre a destinação de recursos financeiros para a implementação do PDE Escola.	- Conhecer os fundamentos legais que ensejaram a implementação da política, assim como os critérios utilizados para sua adoção nas escolas.
Material produzido pelo MEC sob o título “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz”.	- Examinar o <i>modus operandi</i> da política e a concepção de desenvolvimento da escola por ela proposto.
Manuais do PDE Interativo 2012 e 2013 e Manual do PDDE Interativo 2014	- Conhecer as mudanças que foram introduzidas no escopo da política a partir da sua incorporação à plataforma <i>on line</i> .
Documentos da Secretaria de Educação Estadual (SEDUC) e da Secretaria Municipal de São Luís (SEMED) sobre a implementação da política no estado.	- Perceber se a política seguiu as diretrizes nacionais ou se houve modificações em face da realidade social local;
Planos de Ação elaborados pelas escolas pesquisadas.	- conhecer e analisar o Plano de Escola proposto por cada escola pesquisada.

Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à **pesquisa de campo**, esta teve como *locus* de investigação a Secretaria Municipal de Educação do município de São Luís/MA e duas escolas da rede de ensino desse município. Dada à execução dessa política em todas as 217 unidades federativas do estado do Maranhão, delimitar como campo empírico a capital ludovicense, que tem implementado esse Programa desde 1999 nas escolas da rede municipal de ensino fundamental, com perspectiva de incorporá-lo às suas escolas de Educação Infantil, segundo relatado em conversa informal pela

Secretária Adjunta de Educação desse município à época, e atualmente no exercício do cargo de Secretária de Educação do Estado.

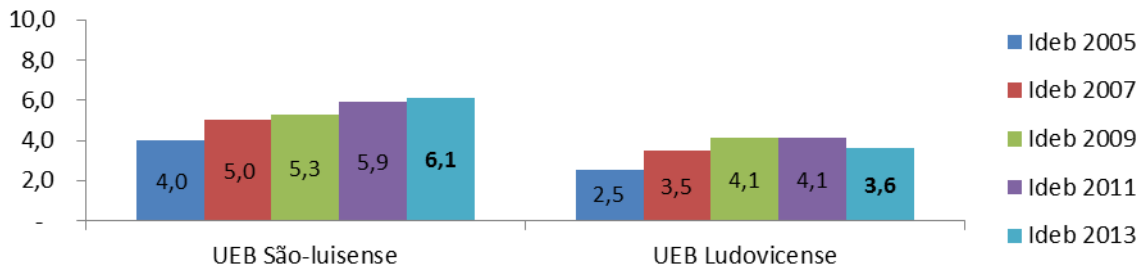
Considerando a relevância na investigação de questões que exijam uma descrição ampla e profunda de algum fenômeno social, conforme bem destaca Yin (2010, p. 24), fiz uso da técnica de Estudo de Caso, tendo selecionado duas escolas como *unidades* de análise que o caracterizaram como Estudo de Caso Múltiplos. Bogdan e Biklen (1994) pontuam que o uso do tipo de Estudo de Caso Múltiplos ocorre quando se estuda dois ou mais assuntos, ambientes, ou bases de dados concomitantemente, tendo este se tornado mais frequente por possibilitar, muitas vezes, estudos mais acurados e robustos que o tipo de Estudo de Caso Único.

Mazzotti (2006) ratifica que o Estudo de Caso Múltiplos é definido quando vários estudos são conduzidos simultaneamente, podendo ser vários indivíduos ou instituições, assim como diferentes escolas que estão desenvolvendo um mesmo projeto, como é o caso aqui em estudo.

Para a seleção das duas escolas os critérios que utilizei se constituíram basicamente em: ser escolas da rede municipal de ensino e que implementaram a política; uma que auferiu “o melhor” desempenho na última medição do IDEB, e a outra, do contrário, que nesse mesmo período obteve “o pior” desempenho segundo esse mesmo Índice.

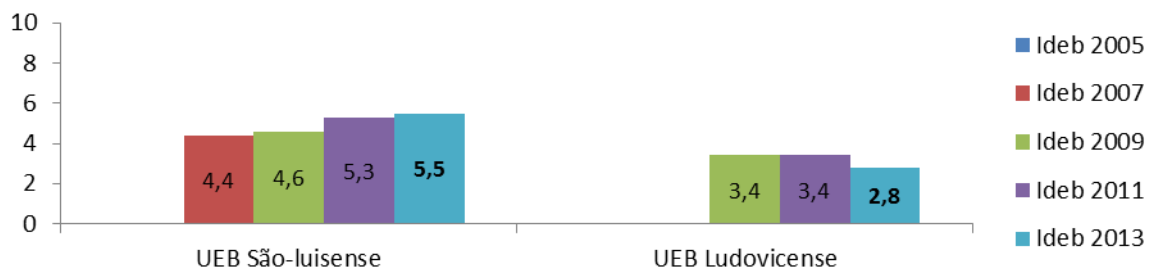
Para preservar suas identidades institucionais, as escolas analisadas foram denominadas de UEB São-luisense e UEB Ludovicense, sendo a primeira a que obteve o melhor desempenho da rede municipal no IDEB de 2013, com média 6,1 nos anos iniciais do ensino fundamental e 5,5 nos anos finais, superando a meta nacional, de 6, prevista para o ano de 2022; e a segunda escola a que auferiu um dos mais baixos índices na avaliação da qualidade de ensino na capital, segundo esse mesmo indicador, com 3,6 e 2,8 nos anos iniciais e finais, respectivamente, conforme ilustram os Gráficos 2 e 3.

**Gráfico 2:** Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental das Escolas Pesquisadas (2005-2013)



Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir do INEP (2015a)

**Gráfico 3:** Ideb nos Anos Finais do Ensino Fundamental das Escolas Pesquisadas (2005-2013)



Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir do INEP (2015a)

No que se refere aos instrumentos de coleta de dados, no intento de apreender o que dizem e (des) dizem os sujeitos pesquisados acerca do objeto de estudo, apliquei entrevistas semiestruturadas individuais, tendo por base roteiros de entrevistas previamente elaborados (APÊNDICES B, C e D).

A escolha da entrevista semiestruturada se justifica por esta favorecer a interface entre o pesquisador e o pesquisado e desse modo fomentar as condições essenciais para o êxito na coleta dos dados. Trivinos (1995, p. 146) observa que a entrevista na medida em que se valoriza a presença do pesquisador se oferece também as condições para que o entrevistado possa alcançar a liberdade e a espontaneidade, ou seja, o *rapport* necessário ao enriquecimento da investigação.

Uma das principais vantagens desse tipo de entrevista, segundo Severino (2007, p. 124), está na capacidade desta de permitir “apreender o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem, argumentam” sobre determinados contextos sociais, no caso em tela, sobre o desenvolvimento da escola alcançado por meio do PDE Escola.

Por outro lado, Bourdieu (1989) chama a atenção para a complexidade da relação estabelecida no processo de condução da entrevista, no qual o/a pesquisador/a precisa estar atento/a para controlar os efeitos da estrutura social na qual a mesma se realiza, de modo a posicionar-se no sentido de reduzir ao máximo a violência simbólica exercida por ele/a nessa relação, visto que é “o pesquisador que inicia o jogo e estabelece a regra do jogo” (BOURDIEU, 1989, p. 694-695) e tais regras podem ser mal interpretadas pelo/a pesquisado/a. Nesse sentido, a preocupação com a ética na coleta de dados se materializou, entre outras ações, no consentimento prévio dos entrevistados, colhido por meio do “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” (APÊNDICE A). Esse termo foi lido, entendido e assinado pelas partes, e entregue uma via individualmente aos entrevistados/as no início de cada entrevista como registro de sua devida anuência à pesquisa.

Realizei um total de 25 (vinte e cinco) entrevistas, tendo nas duas escolas pesquisadas participado 12 (doze) professores/as dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, 02 (dois) gestores/as escolares, 04 (quatro) coordenadores/as pedagógicos/as e 02 (dois) membros do Conselho Escolar. Na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) entrevistei 02 (dois) membros do Comitê de Análise e Aprovação do PDE-Escola, enquanto na Secretaria Estadual de Educação do estado mantive contato com a Coordenadora do PDDE Interativo e do PDE-Escola e uma Técnica membro do Comitê de Análise e Aprovação do PDE Escola, os quais disponibilizaram informações e documentos significativos a respeito do processo de implementação dessa política na realidade maranhense. Foi ainda possível contar com o relato da Técnica Tatiana Rocha, que coordenou e acompanhou o processo de implementação do PDE-Escola no estado e em São Luís por mais de uma década.

Em face da complexidade do problema da pesquisa que demanda uma análise em profundidade para desvelar suas múltiplas determinações, adotei a

Análise de Conteúdo (AC) como forma de análise e interpretação das narrativas desses sujeitos sociais e dos dispositivos legais que embasam a política.

Trivinos (1987) salienta que com essa perspectiva de análise de dados é possível ao pesquisador captar as motivações, atitudes, valores e crenças imbricadas nas falas dos/as entrevistados/as, assim como desvendar as ideologias por detrás dos instrumentos normativos norteadores das políticas que muitas vezes não é perceptível à primeira vista.

Ao falar da pertinência da utilização da AC enquanto procedimento de pesquisa, Franco (2012) atesta ser ela perfeitamente possível e necessária no âmbito de uma abordagem crítica do conhecimento que reconheça o papel ativo do sujeito nas relações sociais, como é a concepção epistemológica adotada deste estudo.

Em Bardin (2011) a Análise de Conteúdo é definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que faz uso de procedimentos sistemático e rigoroso para a inferência de conhecimentos a respeito das mais diversas mensagens. Segundo essa autora, a análise de dados sob a ótica da Análise de Conteúdo é conduzida em três fases, constituídas na *pré-análise*, na *descrição analítica* e na *interpretação inferencial*. Na primeira fase se organiza o *corpus* a ser analisado por meio de leitura exaustiva de todo o material de análise, tendo neste estudo se constituído nas transcrições das entrevistas e nos documentos oficiais do MEC, da Secretaria Municipal de São Luís e das escolas, disponibilizados para o estudo. A organização do *corpus* teve como propósito a identificação dos conteúdos explícitos e não explícitos presentes nas falas e nos documentos analisados.

Na segunda fase da análise, realizei a codificação dos dados por meio da definição das unidades de registro e de contexto elaboradas com base nas categorias construídas *a priori* em consonância aos objetivos e o referencial teórico da pesquisa, já sinalizadas em tópico anterior. Franco (2012) esclarece que enquanto as unidades de registro se constituem na menor parte do conteúdo a ser analisado, as unidades de contexto representam o “pano de fundo” que dão significado às unidades de análise. Já o processo de codificação segundo Bardin (2011, p. 103) corresponde “a uma transformação dos dados brutos do texto”

realizada por meio de recorte, agregação e enumeração com vistas a permitir atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão.

Na fase de interpretação inferencial, já tendo concluída a codificação e definidas as categorias de análise, busquei ir além da apreensão do conteúdo manifesto dos depoimentos e documentos, primando por uma análise em profundidade que pudesse desvelar o conteúdo latente contidos nos achados empíricos, o que representa em termos do método marxista o descortinar da “coisa em si”. Como observa Trivinos (1987), a análise de dados restrita ao conteúdo manifesto tende a estabelecer uma visão estática do conhecimento, contribuindo para a simples denúncia de realidades negativas; do contrário, a análise do conteúdo latente abre perspectivas, sem excluir as dados estatísticos, para descobrir ideologias, tendências das características do objeto de estudo, de uma forma dinâmica, estrutural e histórica.

Tendo a presente análise partido do entendimento de que todo discurso é marcado ideologicamente e condicionado pelas determinações do contexto histórico-social, o tratamento dos dados com base na Análise de Conteúdo forneceu-me os elementos metodológicos à interpretação das falas dos sujeitos pesquisados. Com efeito, procurei apreender o sentido oculto e as determinações ideológicas presentes no processo de implementação do PDE-Escola na realidade ludovicense, sem desconsiderar que esses são sujeitos históricos e políticos que no âmbito das relações de poder cotidianas podem nela interferir, numa atitude de não indiferença, no sentido gramsciano do termo.

#### 1.4 ESTRUTURA DA TESE

Tendo em vista a consecução do objetivo aqui proposto, estruturei o presente estudo em cinco capítulos. Neste, introdutório, começo por contextualizar e delimitar o objeto de estudo, expondo a justificativa, os objetivos e a hipótese da pesquisa, além do referencial teórico adotado com a definição das categorias de análise e os procedimentos metodológicos utilizados.

No segundo Capítulo intitulado **“AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL NO SÉCULO XXI E O DISCURSO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: A GESTÃO ESCOLAR NO CENTRO DO DEBATE”** discorro sobre as configurações das políticas educacionais no cerne das contradições do Estado capitalista contemporâneo, analisando seus desdobramentos em tempos de crise do capital e os condicionantes que ensejam o prolapado discurso da qualidade da educação hoje erigido no País e que embasa a política em estudo.

No terceiro Capítulo denominado **“O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA COMO MEDIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: UMA VERDADE ÀS AVESAS”**, propus-me empreender um estudo dessa Política no sentido de apreender seus fundamentos filosóficos e metodológicos, de forma a conhecer a concepção de escola por ela proposta, assim como seus mecanismos de operacionalização, ou seja, seu *modus operandi*.

O quarto Capítulo, **“A IMPLEMENTAÇÃO DO “PLANO DE ESCOLA” NA REALIDADE MARANHENSE SOB A ÓTICA DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO – SEDUC/SEMED”** contextualizo a implementação do PDE Escola na realidade maranhense, historizando sua emergência e desdobramentos a partir dos relatos dos sujeitos entrevistados junto as Secretarias de Educação do Estado e do Município de São Luís, no sentido de apreender suas implicações na qualidade do ensino nas escolas ludovicenses a partir da ótica dessas Secretarias.

No quinto Capítulo, intitulado **“O “PLANO DE ESCOLA” NA REALIDADE LUDOVICENSE: IMPLICAÇÕES POSSÍVEIS NA QUALIDADE DO ENSINO”** exponho a análise dos dados empíricos da pesquisa realizada em duas escolas municipais da capital ludovicense, trazendo à baila as possíveis implicações do PDE Escola na melhoria da gestão escolar e na qualidade do ensino, tendo como referência os casos pesquisados.

Por último, com o título **“À GUIA DE CONCLUSÃO: A QUALIDADE DA ESCOLA DO PLANO PARA ALÉM DO PLANO DE ESCOLA?”** registro as análises sínteses das discussões travadas ao longo do estudo, assim como o resgate das análises advindas dos depoimentos dos sujeitos pesquisados, evidenciando, em



linhas gerais, que o PDE-Escola tem se prestado mais para legitimar um padrão de qualidade centrado em índices educacionais, e menos como possibilidade concreta de fomentar a democratização da gestão nas escolas.

## 2 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL NO SÉCULO XXI E O DISCURSO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: A GESTÃO ESCOLAR NO CENTRO DO DEBATE

Sem compreender o que fazem os dominantes quando dominam, dificilmente as resistências e a edificação da hegemonia dos subalternos podem ser objetivas e capazes de alterar a correlação de forças.

(LEHER, 2012, p.19)

Há na presente temporalidade histórica uma efervescência de políticas educacionais que erigem a bandeira da qualidade da educação, exaltada nos discursos oficiais e midiáticos em âmbito mundial, e especialmente no Brasil neste início de século. Nesse sentido, discutir sobre a conformação dessas políticas assim como a “qualidade” por elas propugnada, em particular aquelas voltadas à Educação Básica, somente se realiza numa perspectiva de totalidade quando apreendidas no bojo das transformações postas pelos ajustes estruturais adotados pelo sistema de acumulação do capital, sobretudo a partir dos anos de 1970; período no qual se instalara a crise estrutural do capitalismo, com repercussões incisivas no campo das políticas sociais, em particular as políticas educacionais.

Assim, neste capítulo, analiso as conformações das políticas educacionais impressas pelo Estado capitalista neste início de século, com foco nas políticas de gestão da educação básica implementadas atualmente no País, buscando pôr em relevo os condicionantes macroestruturais que permeiam o discurso vigente da qualidade da educação pública brasileira. Isto porque, como bem assinala Leher na epígrafe acima, somente se compreendendo “o que fazem (e pensam) os dominantes quando dominam” se poderá pensar em construir conhecimento numa perspectiva crítica e contra-hegemônica.

Para tanto, inicio esta discussão buscando demarcar o lugar da política educacional no âmbito da correlação de forças inerentes às relações capitalista, no sentido de reconhecer suas potencialidades enquanto mediação do Estado materializada no espaço escolar. Na sequência, analiso as conformações das políticas educacionais tendo por referência dois períodos: o primeiro que engloba as políticas no contexto do que Hobsbawm (1998) definiu como as “Décadas de Crise”,

referindo-se às duas décadas após crise de 1973<sup>27</sup>, contudo, dada à particularidade dos desdobramentos à saída da crise na realidade brasileira, em que suas respostas aqui se evidenciaram mais agudas somente a partir da década 1990, este período vai então da década de 1970 ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); no segundo examino as configurações das políticas educacionais no bojo da gestão petista – de Lula (2003-2006/2007-2010) aos dias presentes – com a presidente Dilma Rousseff, que eleita em 2011, e reeleita em 2014, cumpre seu segundo mandato. Vale lembrar que nesse segundo período vivencia-se, em tese, a hegemonia de uma governança com antecedentes de militância partidária dita de esquerda ou popular, do que se depreende uma projeção de gestão do poder público, especialmente no que diz respeito às políticas sociais, numa perspectiva outra que não a de seu antecessor. Passemos então às referidas análises.

---

<sup>27</sup> Primeira crise em escala global do capitalismo pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizada por Mészáros (2011) de crise estrutural do capital.

## 2.1 A POLÍTICA EDUCACIONAL COMO CAMPO DE LUTA HEGEMÔNICA

Ante a complexidade da política educacional, na qual incidem fatores de ordem macroestruturais que a condicionam, este momento não comporta um estudo exaustivo de suas contradições e conformações peculiares à natureza de sua constituição na historicidade brasileira. Para o propósito deste estudo, coube situar alguns pontos que me parecem indispensáveis para compreendê-la enquanto expressão da correlação de forças num determinado contexto histórico, de modo particular, neste início de século, em que o discurso da qualidade da educação se materializa em ações, a exemplo do PDE - Escola, política educacional objeto de estudo da presente tese.

Cabe frisar que uma reflexão sobre a política educacional no âmbito da correlação de forças na sociedade capitalista se faz necessária no sentido de entender suas reais potencialidades quando materializada na escola, como o caso da política em tela, de forma a se abstrair, na sua totalidade, as perspectivas possíveis de fomentar elementos que incidam no alcance de melhorias na qualidade da educação nas escolas públicas da capital ludovicense.

Assim, parti do entendimento de que a política educacional, na medida em que resulta da complexa e contraditória relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade civil no bojo dos conflitos e luta de classes postos pela relação antagônica entre capital e trabalho, relação esta inerente ao processo de produção e reprodução do capitalismo, se configura essencialmente como um campo de disputa hegemônica.

Nessa linha de compreensão, a sociedade política, materializada na figura do Estado, representa a instância responsável pela positivação da legislação educacional e de sua efetivação, sendo, *per si*, instrumento de inculcação da ideologia dominante. Por outro lado, sem perder de vista o caráter dialético da relação entre essas duas esferas (sociedade política e sociedade civil) da produção da existência humana em sociedade, cabe à sociedade civil representar o lugar onde a política educacional encontra sua materialidade e a concretização de sua

intencionalidade. E a escola, nesse contexto, como advogado por Gramsci, se destaca como um dos espaços privilegiados onde essa objetivação se realiza.

Freitag (2005) ajuda a entender o caráter contraditório da política educacional, e daí sua positividade mesmo que em potencial para a classe subalterna. Segundo essa autora, isso se realiza na medida em que ao buscar legitimar os interesses da classe dominante, a política educacional acaba por fornecer os canais para fluir, acrescento, mesmo que de forma lenta e descontínua, as condições para a materialidade dessa contradição que lhe é inerente. Ainda de acordo com essa autora, o canal tênue de possíveis ações contra-hegemônicas no âmbito da política educacional se evidencia pelo fato de que

A política educacional estatal procurará alcançar a hegemonia, sempre na defesa dos interesses da classe dominante. Por isso seu domínio não se pode dar pela violência (seria o caso da ditadura), mas precisa criar as condições para que os indivíduos das classes subalternas façam suas opções de forma aparentemente livre. [...] O pequeno grau de liberdade que necessariamente precisa haver na sociedade civil, para conseguir a dominação pelo consenso e garantir a hegemonia da classe no poder, é a chance de liberação da classe subalterna (FREITAG, 2005, p. 74).

Não se pode perder de vista que, embora a política educacional se materialize, sobretudo, na superestrutura (na sociedade civil), sua finalidade está relacionada diretamente com a estrutura, ou seja, com a base material de sustentação das relações de produção e reprodução do capital, constituindo-se num “bloco histórico”<sup>28</sup> (GRAMSCI, 1981) na medida em que é resultante da complexa e contraditória articulação entre estrutura e superestrutura. Nesse sentido, a política educacional, mediada pela escola, tende a legitimar as relações de produção ao qualificar a força de trabalho requerida para o processo produtivo, e, ao representar a via de um projeto de sociedade mais amplo, pode funcionar como mecanismo corretivo da própria dinâmica reprodutiva do capital.

Entretanto, conforme Behring e Boschetti (2011), as políticas sociais, aqui incluída a política educacional, têm sido analisadas de forma distinta por dois diferentes ângulos: o econômico e o político, desconsiderando-se os interesses de

---

<sup>28</sup> O conceito de bloco histórico para Gramsci representa a articulação dialética entre a estrutura (instância econômica) e a superestrutura (instância jurídico-política e ideológica). Para ele “a estrutura e as superestruturas formam um ‘bloco histórico’, isto é, o conjunto complexo – contraditório e discordante – das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (GRAMSCI, 1981, p. 52).

classe nela implícitos, vendo-as tão somente com o propósito de reproduzir a ordem estabelecida. Ressaltam as autoras que enquanto pelo

[...] ângulo econômico as políticas sociais, assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demanda e consumo, em épocas de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 37).

A análise aqui empreendida buscou transcender esse enfoque de análise da política social que toma o Estado como uma instância destituída de interesses de classe. Nesse quadro, a emergência das políticas sociais, em particular a análise da política educacional, se associa ora a respostas exclusivas do Estado para responder as demandas da sociedade; ora como resultante exclusivamente das pressões e lutas da classe trabalhadora, perspectivas essas que se mostram insuficientes justamente porque

não exploram suficientemente as contradições inerentes aos processos sociais e, em consequência, **não reconhecem que as políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital** (Op. Cit. p. 37-38, grifo nosso).

Vale frisar que as políticas sociais<sup>29</sup> se originaram enquanto expressão da “questão social”<sup>30</sup> posta pela relação antagônica capital-trabalho, própria do modo de produção capitalista. Na ótica liberal, em tese, surgem com finalidade redistributiva, com o objetivo de oportunizar “aos indivíduos a satisfação de certas necessidades não levadas em conta pelo mercado capitalista” (VIEIRA, 2007, p. 149) e, que, dada a sua natureza excludente, terão sempre um caráter compensatório, na medida em

<sup>29</sup> Segundo Pereira (2011) a política social enquanto um meio possível e legitimador de concretização de direitos sociais de cidadania (acrescente-se que na visão permitida pelo capital) somente se institucionalizou no período pós 2ª Guerra, no âmbito do *Welfare State*. Até então, sua trajetória se pautou em formas de regulação social regidas por justificações morais e ideológicas, nem sempre favoráveis aos mais necessitados.

<sup>30</sup> A partir de Cerqueira Filho (1982) entendo a questão social como “conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista”. Corroborando, Benevides (2010) afirma que a questão social se insere “no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora com a consolidação e expansão do capitalismo desde o início do século 19, bem como o quadro da luta e do reconhecimento dos direitos sociais e das políticas públicas correspondentes, além do espaço das organizações e movimentos por cidadania social”. Assim compreendo que a “questão social” nos anos recentes adquire novas nuances face à complexidade da dinâmica social imposta pelas transformações políticas, econômicas e culturais que alteram sobremaneira as relações entre capital e trabalho, demandando do Estado e da sociedade civil formas adversas para seu enfrentamento.

que o Estado, mediado pela política social, cumpre a função de “abrandar” as desigualdades advindas dos efeitos maléficos produzidos pela dinâmica capitalista. Do contrário, em uma perspectiva materialista histórico dialética de análise, as políticas sociais são entendidas como parte da estratégia da classe dominante para conservar a desigualdade social e desse modo arregimentar a lógica perversa que sustenta o “sistema sociometabólico do capital” (MÉSZAROS, 2011).

Decerto a política social, em particular a política educacional, como estratégia governamental tem se mostrado incapaz de promover a real melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, uma vez que o Estado tende a atender satisfatoriamente apenas aquelas reivindicações que são aceitáveis para a reprodução da classe hegemônica.

A esse respeito Pereira (2011, p. 86) afirma:

A política social [incluída a política educacional] por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela.

Aqui reside a lógica que explicita a educação na linha de frente do projeto capitalista, ou seja, a educação escolar se apresenta de grande relevância nos discursos oficiais basicamente porque é mediação por excelência aos interesses do capital, na medida em que se concentra na produção de mais-valia (ao qualificar a força de trabalho) e ao mesmo tempo ajudar na manutenção das relações de exploração da classe subalterna (ao não oferecer educação para todos e muito menos ainda com o mesmo padrão de qualidade). Em síntese, o lugar da política educacional nesse processo é o de que ela materializa os interesses que são projetados pelo Estado, que por sua vez atua como mediação na legitimação dos interesses da classe dominante.

Esse caráter legitimador dos interesses dominantes que se reveste a política educacional é enfatizado por Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 9) ao afirmarem “que as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam sempre as contradições suprarreferidas”. Porém essas mesmas autoras pontuam que essa legitimação não se faz por mera causalidade, mas atende ao processo histórico do desenvolvimento da sociabilidade

humana em que a educação e a escola são instâncias fundamentais na conformação das relações sociais. A esse respeito asseveram:

Ao longo da história, a educação redefiniu seu perfil reprodutor/innovador da sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e à reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida. O processo educativo forma as aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos seus *loci* privilegiados (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 9).

Em suma, é essa perspectiva da política educacional como um campo de disputa hegemônica, no qual a escola representa um espaço privilegiado para ações contra-hegemônicas, ou seja, de ações que se evidenciem antepostas aos interesses do bloco no poder, que nortearam as análises aqui empreendidas das conformações das políticas educacionais na realidade brasileira neste início de século, no caso particular, o PDE-Escola.

## 2.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NAS “DÉCADAS DE CRISE”: A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUBSUMIDA ANTE O CAPITAL

Para apreender as políticas educacionais na realidade brasileira nas aqui denominadas Décadas de Crise e o discurso da qualidade da educação por ela propugnado, faz-se necessário um breve recorte acerca da especificidade da própria constituição da crise capitalista, especialmente da crise estrutural do capital a partir dos anos de 1970, assim como das estratégias utilizadas para contorná-las, uma vez que são justamente seus desdobramentos os determinantes macroestruturais das conformações hoje postas às políticas educacionais no Brasil, no caso particular, ao PDE Escola, mesmo que considerados alguns novos elementos de ordem político-econômica característicos do século em curso.

De acordo com Netto e Braz (2012, p. 25), importa frisar que “não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise”. Nisso Gramsci certifica ao dizer que “o desenvolvimento do capitalismo é uma ‘crise continua’ (GRAMSCI, 2001, p. 345).



Tem-se, então, a crise como uma característica fundante do próprio *modus operandi* capitalista, constituindo-se no mecanismo mediante o qual o capital procura restaurar, de maneira cada vez mais sofisticada, as condições propícias à recomposição de seu fluxo produtivo gerador de acumulação. Como bem esclarecera Marx (1980, p. 939) a crise representa justamente “[...] a fase de estorvo e interrupção do processo de acumulação” do capital, sendo dessa feita uma constante as suas estratégias de retomar desse processo.

Netto e Braz (2012), de forma sintética, assim explicam o processo de deflagração da crise:

[...] o capitalista investe **dinheiro** para produzir **mercadorias** com o único objetivo de obter **mais dinheiro do que investiu** – a mercadoria produzida só se realizada quando pode ser convertida em (mais) dinheiro. A crise, imediatamente, é a interrupção desse movimento: a mercadoria produzida não se converte em (mais) dinheiro. O movimento do capital fica em suspenso: a reprodução ampliada – isto é, a acumulação – não pode prosseguir (NETTO; BRAZ, 2012, p. 171, grifo dos autores).

Marx e Engels, no século XIX já analisavam as causas e consequências das crises do capital, e ratificam que as mesmas se encontram na base de constituição do próprio modo de produção capitalista e sua origem se manifesta na forma de “epidemia da superprodução”. Suas conclusões foram as de que

[...] a moderna sociedade burguesa [...] é um feiticeiro já incapaz de dominar os poderes subterrâneos que ele próprio conjurou. Há décadas, a história da indústria e do comércio é tão somente a história da sublevação das modernas forças produtivas contra as relações de produção modernas [...] Basta mencionar as crises comerciais que, recorrendo de tempos em tempos, põem em xeque a própria existência de toda a sociedade burguesa de forma cada vez mais ameaçadora. Essas crises aniquilam regularmente grande parte não apenas dos produtos gerados, mas também das forças produtivas já existentes. Nelas irrompe uma epidemia social que pareceria um contrassenso a todas as épocas passadas: **epidemia da superprodução**. De súbito, a sociedade vê-se lançada de volta a um estado de barbárie [...] E por quê? Porque essa sociedade de torna possuidora de civilização demais, de gêneros alimentícios demais, de indústria e comércio demais. [...] As relações burguesas tornaram-se estreitas demais para comportar a riqueza que elas mesmas geraram. E de que forma a burguesia supera essas crises? Por um lado, mediante a aniquilação forçada de toda uma massa de forças produtivas; por outro, graças à conquista de novos e à exploração mais aprofundada de antigos mercados. De que forma, portanto? Dando origem a crises mais abrangentes e violentas e reduzindo os meios capazes de preveni-las (MARX; ENGELS, 2012, p.50-51, grifo nosso).

Ao analisar o contexto da crise de 1929, Gramsci afirma não existir uma única definição, ou mesmo uma causa ou origem únicas dos acontecimentos que assumem o nome de crise. Para ele,

Trata-se de um processo, que tem muitas manifestações e no qual causas e efeitos se interligam e se sobrepõem. Simplificar significa desnaturar e falsear. Portanto: processo complexo, como em muitos outros fenômenos, e não 'fato' único que se repete sob várias formas em razão de uma causa e uma origem únicas (GRAMSCI, 2001, p. 345).

Ainda segundo este teórico, as crises se originam nos modos de produção, “nas relações técnicas, isto é, nas respectivas posições de classe”, e não nos fatos políticos e jurídicos, o que torna claro que as relações sociais de produção estão na base de todos os outros processos sociais da existência humana.

Embora sejam inerentes ao capitalismo, as crises mais profundas ocorreram no século 20<sup>31</sup>, e desde o início deste século vivenciamos a que é considerada “a mãe de todas as crises” (HARVEY, 2011). Vale ressaltar que suas consequências têm se mostrado cada vez mais cruéis à classe destituída dos meios de produção, haja vista o acirramento da contradição fundamental do modo de produção capitalista, qual seja, a apropriação privada da produção coletiva; fator genuíno da aguda concentração de renda e aviltantes desigualdades socioeconômicas caracterizadores da sociedade capitalista. Frigotto (2010, p. 17) ratifica:

A crise do capital neste final de século expressa só uma vez mais pela incapacidade do capitalismo de solidariamente socializar a enorme capacidade produtiva. A sua lógica o impele ao processo de exclusão e à criação de desertos econômicos e humanos

Esse estado de coisas evidencia que, contrariando os arautos do capital que defendem a ideia de que a crise é apenas um acidente de percurso, uma anomalia que pode ser suprimida do capitalismo, as estratégias de superação do atrofimento da circulação de mercadorias têm se mostrado cada vez mais complexas e favoráveis à retomada da produção e escoamento do fluxo de capital; em que são

<sup>31</sup> Segundo Netto e Braz (2012) de 1825 a 2ª Guerra Mundial, o capitalismo fora acometido por 14 crises. Inicialmente, seus impactos eram localizados, sendo que a 1ª, em 1825, envolveu praticamente somente a Inglaterra. Porém, desde meados do século XIX (1848) as crises passaram a ganhar proporção mundial. Em 1929 ocorreu a primeira grande crise do século XX, provocada pela superprodução de alimentos e que levou ao *crach* da Bolsa de Nova York. Em 1973, ocorreu a primeira grande crise de escala mundial pós-Segunda Guerra, causada pela alta nos preços do petróleo e por um *crash* no mercado imobiliário global. Esta é descrita por Mészáros de crise estrutural. A crise dos anos de 1982 fora detonada pelo escoamento do excesso de liquidez pós-crise de 1973, os quais foram direcionados aos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, Argentina e México, os quais contraíram empréstimos que não puderam liquidar (HARVEY, 2011).

criados novos meios para incrementar o exército de reserva, pois condição necessária para a reprodução e expansão do capital, ainda que sob novas roupagens. Conforme afirma Harvey (2011), além de ser acessível, socializado e disciplinado, qualidades como ser flexível, dócil, manipulável e qualificado quando necessário, passam na presente temporalidade a ser exigências desse novo “exército” para que o capital se reproduza.

Cumprido ressaltar que a política educacional, a exemplo da política aqui em estudo, tem sido efetivada neste começo de século concernente a essa nova sociabilidade do capital, com desdobramentos diretos na escola, pois, como já sinalizado, *locus* privilegiado para a qualificação da força de trabalho requerida pelo capital para sua reprodução ampliada. As implicações dessa nova sociabilidade do capital no âmbito da escola, tendo sua mediação no PDE Escola que por sua vez tem como mecanismo central a gestão escolar para sua operacionalização será motivo de elucidação ao longo deste estudo.

Ainda sobre a crise capitalista, entendo que a atual, conhecida como a crise do *subprime*, detonada em 2008, em *Wall Street*, coração financeiro dos Estados Unidos, fora motivada pela explosão especulativa imobiliária que acarretou no *crash* do mercado imobiliário global. Harvey (2011) explica que a selvageria dos mercados imobiliários têm sido as principais causas das bancarrotas do capitalismo contemporâneo.

De acordo com Mészáros (2011), apesar da crise deste início de século ter se evidenciado muito mais grave e sensivelmente diferente daquelas das últimas décadas do século passado, continua, entretanto, sendo a mesma crise estrutural que se inaugurou a partir dos anos de 1970, e que desencadeou o declínio ou quando menos, apenas o atrofiamento do Estado Providência ou *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) consolidado nos países de capitalismo avançado durante os “trinta anos gloriosos” do capital. Para esse estudioso, seu diferencial está em haver irrompido de forma global e com grande veemência, tendo suas consequências se refletido maciçamente no fechamento de postos de trabalho e na elevação do

desemprego nos Estados Unidos e em vários países europeus, tendo sido mais forte na Espanha, Irlanda e Grécia<sup>32</sup>.

No mundo do trabalho as repercussões da crise se projetam para além do desemprego em massa, na destituição de direitos trabalhistas conquistados mediante árdua luta do movimento operário e ainda na introdução de novas formas das relações de trabalho. Nas palavras desse autor, a atual crise provocou

[...] a erosão do trabalho relativamente contratado e regulamentado, herdeiro da era taylorista e fordista, modelo dominante no século XX – resultado de uma secular luta operária por direitos sociais – que está sendo substituído pelas diversas formas de ‘empreendedorismo’, ‘cooperativismo’, ‘trabalho voluntário’, ‘trabalho atípico’, formas que oscilam entre a superexploração e a própria autoexploração do trabalho, sempre caminhando em direção a uma precarização estrutural da força de trabalho em escala global. Isso sem falar na explosão do desemprego que atinge enormes contingentes de trabalhadores, sejam homens ou mulheres, estáveis ou precarizados, formais ou informais, nativos ou imigrantes [...] (MÉSZÁROS, 2011, p. 13).

Vale lembrar que esse estado de coisas reflete as práticas adotadas pelos prepostos do capital para contornar as crises capitalistas, sempre com transferência dos ônus para os cofres públicos, ou seja, para a classe trabalhadora, mediante políticas de austeridade que visam reduzir os prejuízos, ou melhor, a queda de lucro dos capitalistas, por meio, sobretudo, de cortes nos serviços sociais. Por outro lado, a prática de resgatar os bancos e repassar aos trabalhadores o custo da dívida tem sido uma constante desde a crise dos anos de 1982<sup>33</sup> que eclodiu em vários países em desenvolvimento, especialmente nos países da América Latina, motivado por empréstimos contraídos junto ao tesouro norte-americano.

Essa crise atingiu fortemente o Brasil tendo sido decisiva para a crise política que acelerou o esgotamento do Regime Militar (1964-1985) e a aguda crise fiscal que alcançou seu ponto de ebulição no final dos anos de 1980, no governo de José Sarney (1985-1989). Em linhas gerais, no campo social, em particular no

---

<sup>32</sup> Importante frisar que a incidência da atual crise capitalista se mostrou menos atenuada em países emergentes como a China e países da América Latina com os quais aquele país mantém forte relação comercial, a exemplo do Brasil, Argentina e Chile. Na realidade brasileira seus impactos começaram a ser sentidos de forma mais incisiva no começo desta segunda década do século 21, com forte retração do mercado de trabalho e redução das políticas sociais, de forma excepcional, as políticas educacionais. A atual conjuntura política do país será motivo de discussão ainda neste capítulo.

<sup>33</sup> Esta crise mundial fora provocado pelo escoamento do excesso de liquidez pós-crise de 1973, os quais foram direcionados aos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, Argentina e México, os quais contraíram empréstimos que não puderam liquidar.

educacional, a crise econômica se manifestou em cortes orçamentários, com a rede pública de ensino praticamente demolida e sem condições de uso; aumento da evasão e da repetência nas primeiras séries do 1º grau (hoje denominado de anos iniciais do ensino fundamental); números alarmantes de analfabetismo da população jovem e adulta; precarização do trabalho docente e crescente privatização do ensino (GERMANO, 2011). Cumpre ressaltar que esse quadro ainda hoje se mostra agudizado e demandatório de enfrentamento por parte do poder público.

Diferente das crises cíclicas descritas por Marx e Engels em parágrafos anteriores, a crise dos anos de 1970 apresenta características que a tornam uma crise estrutural (MÉSZÁROS, 2011) que se prologa até os dias atuais. Ela tem abrangência global, tendo seus impactos afetados todas as nações imperialistas; apresenta caráter universal, não se reduzindo a uma esfera particular do sistema produtivo (comercial ou financeiro); sua escala temporal é prolongada e não cíclica, o que indica não haver saídas a curto ou a longo prazo, e seu processo de evolução é rastejante, ratifica esse autor. O cenário apresentado por ele é o de que

Vivemos em uma época de crise histórica sem precedentes, cuja severidade pode ser dimensionada pelo fato de que não estamos enfrentando uma crise cíclica mais ou menos ampla do capitalismo, tal como experimentada no passado, mas a crise estrutural cada vez mais profunda do próprio sistema do capital. Como tal, essa crise afeta – pela primeira vez na história – a totalidade da humanidade e, a fim de que a humanidade sobreviva, demanda mudanças fundamentais no modo de controle do metabolismo social (MÉSZÁROS, 2007, p.55).

A crise estrutural também tem uma importância histórica singular pelo fato de haver implicado no esfacelamento das duas experiências de sistemas estatais de controle do capital no século 20, qual seja, o Estado de Bem-Estar, assentado no modelo de regulação econômica keynesiano e a falência do projeto socialista Russo, o denominado “socialismo real”.

Mészáros (2007) afirma que em virtude de não terem focalizado na ruptura radical com o próprio capitalismo as tentativas de enfrentamento às crises no decurso do século 20 se evidenciaram falaciosas. Harvey (2011) ao tratar dessa questão, pontuar que o capital nunca resolve suas crises, simplesmente as contorna, na medida em que ela é tão necessária ao desenvolvimento do próprio capitalismo como o dinheiro, o poder do trabalho e o próprio capital. No caso da crise atual, seu diagnóstico é o de que apesar do epicentro se encontrar nas tecnologias e formas

de organização do sistema de créditos, a causa central continua sendo a acumulação de excedente, apropriado por meio da mais valia do trabalho e pela expansão novas frentes de produção.

Segundo esse autor, a acumulação de excedente hoje se processa pelo

[...] o empoderamento capitalista excessivo em relação ao trabalho e à consequente repressão salarial, levando a problemas de demanda efetiva acentuados por um consumismo alimentado pelo crédito em excesso em uma parte do mundo e por uma expansão muito rápida da produção em novas linhas de produtos na outra parte (HARVEY, 2011, p. 100).

Quanto às respostas do capital à crise estrutural (MÈSZÀROS, 2010) desencadeada nos anos de 1970, e, como assinalado em parágrafo anteriores, latente até os dias atuais, se articularam dialeticamente mediante três estratégias macroeconômicas fundamentais: (i) a mundialização do capital (CHESNAIS, 1996)<sup>34</sup> que designou a reorganização do mercado mundial sob a direção hegemônica dos capitais financeiro e fictício<sup>35</sup>, capitaneados pelos Estados Unidos e a Grã-Bretanha; (ii) a reestruturação produtiva<sup>36</sup>, que se assenta nas transformações no processo produtivo, com o novo modelo de produção, o toyotismo, em contraposição ao taylorismo/fordismo, que demandou um novo perfil de trabalhador, com impactos diretos na escola, além de provocar uma crescente fragilização das condições de trabalho e; (iii) o neoliberalismo, com as medidas liberalizantes orientadas para o mercado e a consequente retração do Estado no campo social.

Essas estratégias se consolidaram ao longo das Décadas de Crise nos países de economia central, com desdobramentos diferenciados nas economias periféricas, a exemplo do Brasil, o qual somente a partir da década de 1990 sofreu com

---

<sup>34</sup> Para Chesnais (1996, p. 34) o termo mundialização do capital “[...] designa o quadro político e institucional no qual um modo específico de funcionamento do capitalismo foi se constituindo desde os inícios dos anos 80, em decorrência das políticas de liberalização e de desregulamentação das trocas, do trabalho e das finanças, adotadas pelos países industriais, encabeçados pelos Estados Unidos e a Grã-Bretanha”. São característicos dessa nova organização os ritmos de crescimento muito baixos nas diversas regiões; crescimento do desemprego em massa, cortes salariais e flexibilidade das condições de contratação e de trabalho, com a crescente explorada força de trabalho.

<sup>35</sup> O capital fictício se constitui (passa a existir) com base na promessa de apropriação de uma fração de valor que ainda nem foi produzida.

<sup>36</sup> A reestruturação produtiva, como uma das respostas do capital à crise dos anos 1970, designa a intensificação das transformações sofridas no processo produtivo, “por meio do avanço tecnológico, da constituição das formas de acumulação flexível e dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, onde se destaca, para o capital, especialmente, o toyotismo” (ANTUNES, 2011, p. 195). Os desdobramentos dessas mudanças no *modus operandi* do capital grande impacto têm no âmbito da escola, de modo que será motivo de discussão ao longo deste estudo.

intensidade seus impactos, com efeitos diretos na área social, fortemente agudizada nos anos de 2013 e na atualidade.

Embora as três estratégias citadas façam parte do mesmo processo e compartilhem do mesmo objetivo, qual seja o de fomentar a retomada do fluxo de escoamento de mercadorias e assim de acumulação do capital, no que se convencionou chamar de *respostas do capital à crise dos anos de 1970*, dado os propósitos deste estudo, nos deteremos com mais profundidade na terceira resposta: as medidas neoliberais, haja vista suas implicações incisivas na conformação das políticas educacionais, em face, mormente, dos novos direcionamentos no papel do Estado por elas imposto.

Em linhas gerais, no que concerne à doutrina neoliberal, esta surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, fruto do pensamento da Escola australiana de Friedrich Von Hayek e Ludwig Von Mises e do americano Milton Friedman, como reação ao Estado Intervencionista de inspiração keynesiana/beveridgiano<sup>37</sup>. Em virtude do forte crescimento alcançado pelo modelo macroeconômico keynesiano, combinado à organização da produção taylorista-fordista durante a “Era de Ouro” (HOBBSAWM, 1988) do capital, tal diretriz manteve-se silenciada. Com a crise dos anos de 1970, volta à cena, vindo a tornar-se hegemônica a partir da década de 1980, quando se difundiu por quase todos os países da Europa, Estados Unidos, China e América Latina (HARVEY, 2005). No Brasil, esse novo padrão econômico mundial se fez sentir somente a partir da década de 1990, tardiamente, comparado às nações centrais e a alguns países da América Latina, como Chile<sup>38</sup>, Colômbia e Argentina.

Podemos dizer que do pós Segunda Guerra Mundial ao início dos anos de 1970 se identifica o período em que o pêndulo tencionou “suavemente” para a classe trabalhadora. Expressivas conquistas de direitos sociais foram materializadas com a edificação do *Welfare State* nos países capitalistas centrais e a construção de

---

<sup>37</sup>O modelo keynesiano, idealizado por John Maynard Keynes, como resposta à crise de 1929, propunha a intervenção do Estado na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica mediante investimento público, trabalho intensivo, consumo e pleno emprego. Nos países onde se construiu o *Welfare State*, as políticas sociais, balizadas pelo Plano Beveridge, de William Beveridge, postulava o *status* de cidadania como prerrogativa de todos, com direitos incondicionais (PEREIRA, 1998).

<sup>38</sup>O primeiro experimento neoliberal ocorreu na América Latina, no Chile, em 1973, no governo de Augusto Pinochet. Em 1979, com Margaret Thatcher, na Inglaterra, em 1980, com Ronald Reagan, nos Estados Unidos e em 1982 com Helmut Kohl, na Alemanha, o neoliberal tornou-se hegemônico.

um Sistema de Proteção Social<sup>39</sup> nos países de capitalismo periférico, a exemplo do Brasil (SILVA, 2001).

A edificação dos Estados de Bem-Estar respondeu às demandas por maiores igualdades e segurança nas economias de mercado e suas respostas variaram segundo as especificidades políticas e históricas dos diversos países, resultando em diferentes concepções de igualdade e solidariedade e, conseqüentemente, de cidadania. Enquanto na Europa Ocidental<sup>40</sup> foram criados amplos e universais sistemas públicos de proteção social – consolidando os direitos sociais de cidadania – a tradição norte-americana privilegiou um sistema misto entre o setor público e privado, predominado o *Welfare State* liberal. Já os países periféricos, como o Brasil, estruturaram sua “proteção social mediante assistência aos pobres e previdência para os assalariados”, afirma Mota (2005, p. 128).

Santos (2014) destaca que mesmo o Brasil não tendo conseguido desenvolver um Estado de Bem-Estar, foram praticadas políticas de intervenção mais universalistas, que beneficiaram os trabalhadores, assim como os empreendimentos privados, derivados da lógica posta pelo modelo econômico desenvolvimentista que se esgotara no final dos anos de 1980, substituído pelo modelo de orientação neoliberal.

Importa ainda situar que as conquistas da “Era de Ouro” foram alcançadas mediante a intervenção do Estado na economia, em contraposição ao ditame do *laissez-faire* da “mão invisível do mercado” na regulação da atividade produtiva capitalista. Mas não se pode desconsiderar que muito embora o essencial das funções do Estado Liberal se restringisse às tarefas repressivas, como forma de garantir as condições para a acumulação mediante a manutenção da propriedade privada e da ordem pública – esse fora o Estado vivenciado na sua totalidade pelos

---

<sup>39</sup> O Sistema de Proteção Social brasileiro começou a se organizar em 1930 tendo se expandido durante os anos de 1970, em meio a um contexto de populismo e ditaduras. Convém destacar que a conquista dos direitos sociais na realidade brasileira está atrelada às particularidades da conformação do capitalismo entre nós, sendo que as relações sociais tipicamente capitalistas se desenvolveram aqui de forma bem diferente do contexto dos países centrais, mas mantendo suas características essenciais (GOMES, 2010).

<sup>40</sup> Esping-Andersen em seu artigo “As três economias políticas do *Welfare State*”, distingue três tipos de regime de Estado de Bem-Estar: “liberal”, “conservador e corporativista” e “social-democrata”. No *Welfare State* “social-democrata” as políticas sociais apresentam um caráter de universalidade, promovendo uma igualdade com melhores padrões de qualidade e não apenas igualdades das necessidades mínimas. Os países em que predominou o modelo social-democrata foram Suécia, Dinamarca e Escandinávia (ESPING-ANDERSEN, 1991).



clássicos do marxismo no século XVIII e XIX – não significava, segundo Netto e Braz (2012), que o mesmo estivesse alheio à atividade econômica; pelo contrário, o Estado liberal intervinha ao interesse exclusivo do capital.

Ante essa lógica, o Estado de Bem-Estar, para além da mobilização e organização da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho e de vida, se configurou em uma estratégia encontrada pelo capital frente à Grande Depressão dos anos de 1929. Essa crise levava os países imperialistas a adotarem formas de intervenção do Estado na economia, alargando-se com isso as funções econômicas e sociais do Estado liberal. Nesse sentido, afirma Oliveira (1998), o Estado do Bem-Estar representou a necessidade de sobrevivência do próprio modelo de reprodução do capital, atendendo por um lado o financiamento da reprodução da força de trabalho mediante investimento em políticas sociais e de outro lado o financiamento da acumulação de capital.

Fora justamente no âmbito das políticas erigidas pelo Estado de Bem-Estar no pós Segunda Guerra que o discurso acerca da qualidade da educação passa a adquirir maior proporção. Nesse contexto, às políticas sociais era atribuída a função de garantir a igualdade de oportunidades para todos, tendo na educação escolar a via para a inserção no mercado de trabalho assim como nas burocracias estatais e privadas. A concepção de qualidade da educação neste momento estava relacionada diretamente a quantificação dos recursos humanos e materiais dos sistemas de ensino, em que pressupunha que mais custo ou mais recursos por usuários por si garantiriam a qualidade dos serviços sociais (ENGUIITA, 2000).

Feita esta breve incursão acerca da especificidade da crise capitalista e das estratégias utilizadas pelo capital para contorná-la, podemos agora localizar suas implicações na conformação da política educacional na realidade brasileira. Para tanto, é importante considerar que a constituição do capitalismo<sup>41</sup> no País se processou de maneira diferenciada das nações do centro do capitalismo, com traços “não clássicos” de passagem para a modernidade, com processos de

---

<sup>41</sup> No Brasil, o capitalismo se consolidou a partir da década de 1930 em meio à transição do capitalismo mundial para a fase monopolista, com a adoção do modelo de desenvolvimento urbano-industrial, que substituiu o modelo de desenvolvimento escravocrata e agroexportador que vigorava desde a Colônia (SILVA, 2001).

transformações “pelo alto” característicos de “revoluções passivas”, de forma que as respostas à crise estrutural do capital se fizeram aqui sentir com maior intensidade somente a partir da década de 1990, mas com desdobramentos sentidos desde a década de 1970.

Os primeiros traços embrionários de uma política educacional estatal se delinearão no fim do Império e começo da República com o fortalecimento do Estado, sob a forma da sociedade política. Até esse momento a política educacional era expressão exclusiva da sociedade civil, representada majoritariamente pela Igreja (FREITAG, 2005).

O marco institucional de regulação do Estado em nível nacional no campo educacional data da década de 1930, no contexto que marcam a tomada de posição do poder público em relação aos segmentos sociais. Interpretado até então como “caso de polícia”, o enfrentamento das expressões da “questão social” era exercido pelo braço coercitivo do Estado alicerçado nos princípios liberais legitimados pelo domínio político das oligarquias cafeeiras. Após a Revolução de 1930, os problemas que se circunscreviam na esfera estadual de poder passam a ser vistos por uma ótica mais ampla, a ótica do Estado-Nação, sendo definidos como problemas nacionais. A partir deste momento o Estado se propõe a intervir mais diretamente nos assuntos sociais e as expressões da “questão social” começam a ser vistas como “caso de política” (GOMES, 2010).

Nas décadas de 1970 e 1980 a política educacional brasileira se processou dentro do contexto em que o Estado toma forma ditatorial e se utiliza de um discurso de valorização da educação uma estratégia para obtenção de consenso e garantir sua hegemonia. A política educacional nesse período se pautou na economia da educação de cunho liberal mediada pela Teoria do Capital Humano, que estabeleceu a relação direta entre a educação escolar e o capital, subordinando-a à produção. No campo pedagógico isto se efetivou por meio da tendência tecnicista em que a escola cumpria a tarefa de qualificar a força de trabalho para o processo de urbanização e industrialização em curso, consubstanciado no modelo econômico desenvolvimentista em franca expansão.

De modo geral, na América Latina as políticas educacionais nesse período se forjaram em meio a um contexto de violentas ditaduras, que as caracterizaram pelo “vesgo reducionista do economicismo e resultante tecnicismo e cuja operacionalização se efetiva mediante a fragmentação dos sistemas educacionais e dos processo de conhecimento”, evidencia Frigotto (2010, p. 16).

Segundo os estudos de Germano (2011) durante o Regime Militar as políticas educacionais brasileiras se desenvolveram em torno de quatro eixos principais: (i) controle político e ideológico da educação escolar em todos os níveis; (ii) relação direta e imediata entre a educação e produção capitalista por meio da teoria do capital humano; (iii) incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital e; (iv) descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, contradizendo o discurso de valorização da educação escolar mediante o incremento da privatização do ensino, transformado em negócio rentável e subsidiado pelo Estado.

Depreende-se que a política educacional como expressão da correlação de forças nesse momento histórico atendeu, no essencial, à dominação burguesa, viabilizada pela ação política dos militares. Nessa direção a reforma universitária (Lei 5.540/68) e as reformas dos níveis de ensino de 1º e 2º graus (Lei 5.692/71), balizam o ajustamento do projeto de educação mediado pela Teoria do Capital Humano nesse período.

Especialmente de 1975-1985, contexto de crises econômica, política e civil, as políticas educacionais se propõem

[...] a ser um instrumento de correção das desigualdades sociais. O próprio sistema educacional seria assim uma instância de geração de emprego e renda, assumindo, portanto, a função de aparelho produtivo. Esse é o nível do discurso. Na prática, a política educacional pós-64 caracterizou-se *realmente* por se constituir num mecanismo de exclusão social dos despossuídos da escola (GERMANO, 2011, p. 266).

O foco das políticas educacionais nessas décadas de crise estava então diretamente ligado ao projeto de desenvolvimento posto em prática no País. Os estudos de Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 29) ratificam que a função da educação nesse período manteve-se relacionada aos termos precisos do novo regime, cumprindo com a formação de capital humano numa estreita relação entre

educação e mercado de trabalho, vinculada ao projeto modernizador que postulava a “integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, defesa do Estado, repressão e controle político-ideológico da vida intelectual e artístico do país”.

Com a democratização do País em meados da década de 1980, indo na contramão dos anseios da sociedade civil organizada, a sociedade política, condensada na “ossatura do Estado” (POULANTZAS, 2000), substituiu o projeto de sociedade que propunha o desenvolvimento nacional pelo modelo de desenvolvimento neoliberal, com sérias consequências para o campo social, em particular o educacional. O quadro das mudanças aferidas pela adoção desse novo modelo de desenvolvimento brasileiro, que neste início de século tem se metamorfoseado no que se denominou novo desenvolvimentismo, sobre o qual retomaremos a discussão à frente; é assim sintetizado por Santos (2014, p. 224):

Novo modelo de desenvolvimento vem se construindo no Brasil, a partir do final dos anos oitenta, de acordo com orientações de organismos internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e outros), devidamente compactuados pelas elites locais, em nome de uma modernização indispensável para colocar o Brasil em nível de competitividade num mercado globalizado, conhecido como o neoliberalismo, que utiliza como uma de suas estratégias fundamentais a redução dos gastos do Estado com a reprodução da força de trabalho (menos Estado): i) solapando as conquistas alcançadas pelos trabalhadores nos setores sociais; ii) neutralizando ou mesmo cerceando o poder corporativo e político dos sindicatos; iii) abrindo espaços para a incorporação de nossos atores na realização das políticas sociais: organizações sociais, organizações não governamentais, fundações de direito privado, dentre outros, criando, com isso, uma esfera denominada de pública não estatal, em que cabem as parcerias, os contratos de gestão, dentre outros.

Corroborando, Oliva (2010, p. 265) atesta:

A resposta neoliberal à crise fiscal, nos anos 90, aprofundou esse quadro de fragilização do Estado, liquidando o pouco que restava da fase nacional-desenvolvimentista. O novo padrão de intervenção que se configura nesse período altera radicalmente o foco da atuação do Estado na economia. Seu papel restringe-se ao estabelecimento e preservação das condições macroeconômicas requeridas pelo funcionamento fluido do mercado autoregulado, com o conseqüente distanciamento do Estado da problemática do desenvolvimento e das questões concretas ligadas à regulação da produção e das relações entre os agentes econômicos. Essa visão minimalista do Estado projetou-se também sobre as esferas institucional e operacional, com a privatização de grande parte do patrimônio público<sup>142</sup>, a ampliação da influência do mercado sobre as decisões de políticas públicas, via fragmentação do aparelho governamental, e a terceirização de diversas funções e atividades dos órgãos públicos.

Nesse quadro de mudanças postas pelas políticas de ajustes neoliberais, a redefinição do papel do Estado impactou sobremaneira na conformação das políticas sociais, em particular nas políticas educacionais, com regulação concernente à lógica do mercado, num processo de subsunção ativa ao capital, em que o discurso da qualidade da educação passa a assumir novas nuances.

Se no contexto do pós-segunda guerra mundial o discurso da qualidade assume um caráter instrumentalista, na década de 1980 seu foco de atenção se desloca para a eficácia do processo, no qual se quer conseguir o máximo resultado com menos custos, passando a introduzir no campo social a lógica empresarial.

Na América Latina, o discurso da qualidade da educação se forjou no final dos anos de 1980, em contraposição ao discurso da democratização que vinha sendo construído pela sociedade civil organizada no âmbito pouco frutífero das ditaduras, e que, dada as respostas à crise estrutural do capital e às estratégias adotadas de fortalecimento da hegemonia dominante, acabou mitigando no período pós-ditatorial. Gentilli (2002, p. 116) a esse respeito aduz:

Uma vez ‘eliminado’ o problema da democratização, pode instalar-se o discurso hegemônico da qualidade. Este encontrou um cenário arrasado onde seu conteúdo antidemocrático, implícito em sua concepção mercantil, não sofreu maiores resistências. A retórica da qualidade se impôs rapidamente como senso comum nas burocracias, entre os intelectuais e – mais dramaticamente – em um número nada desprezível daqueles que sofreram e sofre as consequências do êxito destas políticas conservadoras: os professores, os pais e os alunos.

Ainda conforme esse autor, a partir desse período a materialidade do discurso da qualidade no campo educacional se faz nos moldes do conceito orquestrado no campo produtivo, incorporando nas políticas educativas um teor mercantil de consequências dualizadoras e antidemocráticas. O discurso da qualidade no campo educativo passou a assumir a “fisionomia de uma nova retórica conservadora funcional e coerente com o feroz ataque que hoje sofrem os espaços públicos (democráticos ou potencialmente democráticos), entre eles, a escola das minorias” (Op. Cit, p. 115).

No campo da educação, as ideias neoliberais se fizeram sentir por meio de múltiplas reformas estruturais, com particularidades e intensidades diferenciadas em cada nação, todavia com o propósito basilar de reduzir a intervenção do Estado

na alocação e execução do serviço educativo. Para tanto, utilizou-se de uma retórica de crítica ao serviço público estatal, conjugada ao “encorajamento do mercado” (BARROSO, 2005), que no campo educacional se traduziu, sobretudo,

[...] na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (‘globalização’); na importação de valores (competência, concorrência, excelência etc.) e modelo de gestão empresarial, como referentes para a ‘modernização’ do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização (BARROSO, 2005, p. 741).

É inserido nessa lógica que o PDE-Escola emerge enquanto política pública governamental no final da década de 1990 e se firma hoje como política de enfrentamento à problemática da qualidade da educação no Brasil, calcado no modelo de gestão gerencialista como referencial para a modernização da organização escolar e conseguinte melhoria na qualidade do ensino das escolas de ensino fundamental do País.

### **2.2.1 A centralidade na educação básica e o “lugar” da gestão escolar**

Como explicitado em parágrafos anteriores, as três últimas décadas do século 20 se caracterizam por mudanças na sociedade hodierna em âmbito mundial, frente às respostas do capital à saída da crise estrutural. Na realidade brasileira, especialmente a década de 1990 se tornou marco na análise da conjuntura econômica e política contemporânea do País, pois período de nossa “entrada retardatária” (SOARES, 2009) no mundo do capital transnacional por meio da adoção dos ajustes neoliberais.

Mas cabe salientar que, para além das determinações macroeconômicas postas pela conjuntura mundial nessa temporalidade histórica, a adesão do país às diretrizes neoliberais foi impulsionada, segundo Soares (2009), por dois fatores principais. O primeiro foi a crise fiscal de 1989-90, decorrente da crise mundial deflagrada em 1982, que assolou as economias da periferia do capitalismo, com intensidade nas nações latino-americanas em virtude do endividamento contraído

por meio de grandes cifras junto ao tesouro norte-americano<sup>42</sup>. O segundo fator se refere ao esgotamento do Estado Desenvolvimentista brasileiro. Este perdurava desde os anos de 1950, com o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek e João Goulart – KJ/JG (1956-1961), se consolidara durante o regime militar (1964-1985) e se encerra no final do governo de José Sarney (1985-1989). Ressalte-se que a crescente participação da sociedade civil brasileira que ansiava pela consolidação da democratização do país após mais de duas décadas de silenciamento político também representaram importante fator para o desfacelamento do período ditatorial, tendo culminado na elaboração da Constituinte de 1988.

A ideologia neoliberal se instalara no país no contexto de crise capitalista mundial, agudizado por condicionalidades econômicas nacionais e forte mobilização da sociedade civil, mesmo que ainda carente de maior organicidade. Ante esse cenário, começou a ser incorporada na gestão de Collor de Melo (1990-1992); se efetivara com o Plano Real no governo de Itamar Franco (1993-1994); e se consolida nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1999-2002)<sup>43</sup> por meio do emblemático Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998), elaborado em sintonia com os interesses hegemônicos do capital.

Em estreita articulação às recomendações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), consubstanciado nas diretrizes fixadas no que ficou conhecido como “Consenso de Washington”<sup>44</sup>, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado instituiu uma série de “reformas”

---

<sup>42</sup> A crise de 1982 fora provocada pelo escoamento de excesso de liquidez a países em desenvolvimento como o Brasil, Argentina e México, o que elevou a dívida interna desses países e acarretou a crise fiscal da década de 1980.

<sup>43</sup> Esse período promovedor de grandes mudanças estruturais na sociedade brasileira é aqui entendido como a terceira década das Décadas da Crise ora analisadas. Bom dizer que tal delimitação não considera indubitavelmente o fim das crises e de seus desdobramentos neste início de século, pois, ainda que com novas nuances as estratégias de saídas à crise estrutural se prolonga aos dias atuais.

<sup>44</sup> O “Consenso de Washington” foi formulado em 1989, em Washington, por economistas de instituições financeiras como FMI, o Banco Mundial e o Tesouro dos Estados Unidos e se traduziu num conjunto abrangente de regras de condicionalidades a serem incorporadas pelas diversas nações mundiais para obter apoio político e econômico dos países centrais no sentido de ajustamento para a inserção na economia de mercado transnacional. Segundo Barroso (2005, p. 741) as principais receitas desse Consenso se traduzem em: disciplina orçamentaria, reforma fiscal, eliminação das barreiras às trocas internacionais, privatização e desregulamentação, com o consequente apagamento da intervenção do Estado.

na administração pública brasileira no sentido de alcançar a racionalização e modernização do aparelho estatal introduzindo um novo modelo de gestão pública: a administração gerencial.

Cumprido, para os propósitos deste estudo, assinalar que a partir do século XX o aparelho do Estado brasileiro empreendeu processos reformistas que buscaram transformar suas estruturas administrativa e institucional. Tais reformas atenderam as exigências postas pelo desenvolvimento capitalista no País, que se desenvolveu aqui de forma bem diferente do contexto dos países centrais, ainda que mantendo suas características essenciais.

No século 20, a administração pública do Estado brasileiro sofreu três reformas, as quais estão relacionadas aos modelos de administração patrimonialista, burocrático e gerencial. Segundo Santos (2012) a primeira reforma data da década de 1930, com o propósito de modernização da gestão pública em que se buscou superar o modelo patrimonialista<sup>45</sup>, implantando o modelo de Estado racional legal burocrático<sup>46</sup>, de matriz weberiana. A segunda ocorreu no início do período ditatorial, por meio do Decreto nº 200/67, sustentada no discurso de modernização, flexibilização e desburocratização do Estado, tendo como eixo central a descentralização da administração pública. A terceira reforma, a dos anos de 1990, se institucionalizou via a Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), na perspectiva de tornar mais ágil, eficiente e produtivo o setor público, e romper com a burocracia que supostamente emperrava a máquina estatal, consolidando o modelo de gestão gerencial. De acordo com Santos, este modelo se engendrou

[...] a partir de um discurso ideológico de modernização do aparelho estatal, numa perspectiva denominada de 'new managerial public' (nova gestão pública), denominada como gestão gerencial, que veio para dar maior agilidade e imprimir qualidade ao atendimento por parte do Estado e se assenta em determinados princípios mercadológicos, como: eficiência, flexibilidade, qualidade total, controle de resultados (desempenho), próxima do cidadão-cliente (nem todos são clientes), descentralização, dentre

---

<sup>45</sup> No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Não há diferenciação entre o público e privado. A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração (BRASIL, 1995).

<sup>46</sup> Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal que se funda nos princípios da burocracia webberiana (SANTOS, 2012a).



outros, um novo modelo de administração pública (SANTOS, 2012a, p. 103).

Essa Reforma do Estado, enquanto estratégia de saída da crise estrutural guarda assento no discurso de ineficiência do Estado desenvolvimentista (no caso brasileiro), no Estado de Bem-Estar e até mesmo (ou principalmente, dada à ofensiva socialista no pós II Guerra Mundial) no Estado comunista, considerado está neles, ou seja, localizado no Estado, a causa da crise contemporânea.

O diagnóstico do então Presidente Fernando Henrique Cardoso para justificar a Reforma do Estado, culpabilizando o próprio Estado, é assim descrito:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p. 8).

Longe de ter alcançado esse avanço econômico e social, a “Reforma” dos anos de 1990 na realidade brasileira se evidenciou, conforme Behring (2008, p. 198), em uma escolha político-econômica e a qualquer custo de inserção do País na dinâmica internacional. Nesse sentido, essa autora caracteriza a adoção do neoliberalismo “como uma contra-reforma<sup>47</sup>, que mantém a condução conservadora e moderniza apenas pela ponta”.

Importa assinalar que essa Reforma implicou sobremaneira na redefinição do papel do Estado. Antes responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, característico do Estado desenvolvimentista, passou a atuar tão somente como promotor e regulador do desenvolvimento do País. Tal direcionamento no campo social se deu por meio da incorporação de novos protagonistas na relação entre Estado, mercado e sociedade, induzindo a transferência para o setor privado de ações antes de competência

<sup>47</sup> Sobre o processo de contra-reforma, Coutinho (2008) esclarece que este se caracteriza justamente não pela completa ausência do novo nos processos de mudança “pelo alto”, mas pela enorme preponderância da conservação em face dos eventuais e tímidas novidades. Em face aos desajustes sociais impostos pelas reformas neoliberais, esse autor dá por bem afirmar que o neoliberalismo, apesar de ser caracterizado por acentuados processos de transformismos, não conjuga o elemento fundamental para ser visto como uma “revolução passiva”, analisando-a também na perspectiva de uma contra-reforma.

legítima do Estado. Isto se fez por meio, especialmente, do denominado Programa de Publicização, que legitimou

[...] a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (BRASIL, 1995, p. 13).

Santos (2012) destaca a flexibilidade na administração pública advinda dessa reforma, em que os serviços sociais, em especial a educação, passam a ser geridos por novos protagonistas não-exclusivos do Estado, que se materializa no público não-estatal ou Terceiro Setor. Nas suas palavras, essa reforma flexibiliza tanto a administração pública que acaba dando

abertura para o ingresso de novos protagonistas na efetivação dos serviços prestados à população. Exemplo disso, é o advento da separação da atuação pública, entre atividades exclusivas e as não-exclusivas do Estado, nessas últimas se enquadram a educação, a saúde, a pesquisa científica, dentre outras, que serão transferidas para o setor público não-estatal e a promoção de bens e serviços para o mercado. Ficando assim três entes: o Estado, o público não-estatal, representado pelas ONGs, OSCIP (o Terceiro Setor) e o mercado (SANTOS, 2012, p. 98).

No campo educacional o receituário neoliberal adquiriu materialidade na década de 1990 com as orientações balizadas em eventos<sup>48</sup> patrocinados por Organismos Internacionais como o BIRB, o FMI, a UNESCO, a UNICEF e a CEPAL. Como principal financiador de programas e projetos executados nesse período, o Banco Mundial adquiriu importância na conformação das políticas públicas no país desde a década de 1970, tendo a partir dos anos de 1990 sua atuação se consolidado “em nome de uma cooperação técnica e financeira que se anuncia como redentora da pobreza e como guardião da autonomia das nações em desenvolvimento” (FONSECA, 2009, p. 62). De acordo com essa autora, a atuação desse organismo no campo educacional ao longo de mais de duas décadas se revelou pouco eficaz, com ações que se limitaram “[...] ao desenvolvimento de alguns fatores convencionais e constituíram mais um reforço ao funcionamento rotineiro do processo escolar, do que propriamente uma mudança qualitativa da estrutura educacional”.

---

<sup>48</sup>A Conferência Mundial de Educação para Todos no ano de 1990, em Jomtien, os documentos da CEPAL intitulados *Transformación productiva com equidade*, de 1990 e *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidade*, de 1992, e o Relatório Delors, de 1996 imprimiram o tom às orientações neoliberais para a política educacional no mundo e especialmente na América Latina.

O PDE Escola surge no âmbito das relações mais recentes entre o Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) e o governo brasileiro durante a década de 1990, em que os convênios firmados se destinavam, prioritariamente, aos programas com foco na gestão escolar<sup>49</sup> (FONSECA; TOCHI; OLIVEIRA, 2004).

No contexto das reformas educacionais da década de 1990, a educação básica, sobretudo, o ensino fundamental, adquiriu centralidade. A ênfase na escolarização básica atendeu às exigências dos organismos internacionais para os quais o simples aumento da escolarização seria fator suficiente para garantir o desenvolvimento das nações, em consonância à Teoria do Capital Humano. Porém, como afirma Santos (2014), trata-se de um discurso ideológico que coloca a educação como capital importante para a inserção e ascensão sociais, entretanto, não se traduz em prática concreta.

Nessa temporalidade histórica, a ênfase em políticas voltadas à educação básica, com foco na gestão escolar, assim como no currículo e na formação docente passam a representar a estratégia privilegiada para garantir as mudanças consubstanciadas no discurso de eficiência e eficácia dos sistemas de ensino exigidos para a “necessária” modernização do país, carente de força de trabalho mais qualificada para fazer frente às mudanças que se processam na sociedade globalizada.

No âmbito das reformas educativas a partir da década de 1990, e em meio a um contexto de naturalização de novas formas de organizar e gerir a educação pública, a gestão escolar passa ter lugar de destaque por favorecer um modelo de gestão da educação básica que centrado no meio local tem levado o Estado a se desocupar cada vez mais de seu papel de principal responsável pela oferta de uma educação de qualidade. Os estudos de Oliveira (2009) mostram que ao centralizar a gestão no meio local a escola passa a ser vista como o “núcleo da gestão” e o diretor/a seu principal representante, quem personifica os novos modelos de gestão no âmbito da escola.

---

<sup>49</sup> Segundo Fonseca, Tochi e Oliveira (2004) nesse período se destacaram os projetos de descentralização no Estado do Paraná, Projeto Nordeste, inovações no Ensino Básico, em São Paulo, o Pró-Qualidade e o Fundescola.

Esse apelo à gestão escolar se coaduna aos novos direcionamentos para a organização escolar, o qual se encontra ancorado no tripé: descentralização, autonomia e liderança; princípios congêneres do setor privado que passam a gerir a organização da estrutura da escola. De acordo com Fonseca, Thosi e Oliveira (2004, p. 11), a liderança, personificada na figura do gestor/a, representa o elemento básico para que a escola construa seu projeto e possa administrar as carências financeiras com iniciativas próprias ou com o suporte da comunidade em que a mesma se localiza. Esclarecem ainda esses autores que esse tripé se funda num

[...] modelo que se diferencia da abordagem administrativa tradicionalmente utilizada na escola pública e que a instiga a adotar o *modus operandi* do setor privado. Portanto, a liderança vem sendo apontada como elemento nuclear para o fortalecimento da autonomia escolar, sendo atribuída, prioritariamente, ao diretor.

Ressalte-se que o conjunto de reformas implantadas na educação brasileira na década de 1990 resultou na reestruturação do ensino nos seus aspectos relativos à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao seu financiamento (DOURADO, 2007). Conquanto, a descentralização administrativa, financeira e pedagógica se constituiu na marca dessas reformas, tendo ensejado um significativo repasse de responsabilidades para o nível local por meio da transferência de ações e processos de implementação de programas, atribuindo à gestão escolar um papel de grande relevância.

Malgrado as conquistas no campo da universalização da educação, a lógica posta às políticas educacionais no Brasil nas aqui denominadas Décadas de Crise, de modo particular na última década do século 20, se caracterizaram pela "subordinação ativa e consentida à lógica do mercado, resultando em políticas paliativas que somente reiteraram o desmantelamento da educação pública em todos os seus níveis" (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 6).

Corroborando, Oliva (2010) destaca que na década de 1990 se encontra no campo educacional alguns avanços, como a prioridade ao ensino obrigatório, a expansão do número de matrículas no ensino fundamental, o estabelecimento da avaliação seriada e o aumento da escolaridade. No entanto, de forma geral, as políticas educacionais nesse período evidenciaram "uma concepção segmentada e privatista do ensino", na qual a prioridade conferida ao ensino fundamental levou a certa negligência no que se refere à qualidade da educação, à expansão do ensino

médio, à educação de jovens e adultos e à educação profissional, atrelado a um crescimento desenfreado da rede privada de ensino superior, com a proliferação de faculdades e cursos de qualidade duvidosa.

O discurso da qualidade nesse período se consolidou como critério mercantil tendo sido incorporado no espaço da escola por meio da perspectiva de Qualidade Total, a qual, advindo do âmbito empresarial, introduziu na educação os pressupostos do mercado, reduzindo a organização social e educacional a uma questão técnica, quantitativa, distanciando-a de questões de ordem política e crítica mais ampla.

Com o término do governo FHC, e a despeito do projetado, os primeiros anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva se evidenciaram tão-somente numa espécie de *continnum* das diretrizes postas pelo governo anterior. A partir do seu segundo mandato, mesmo que conservando a essência excludente da educação no âmbito do capital, as políticas educacionais sinalizaram para imprimir uma marca que caracterizaria como “um pouco mais democratizante e menos seletiva”, mantendo-se sob as mesmas bases o discurso da qualidade da educação.

### 2.3 A TÔNICA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NA GESTÃO PETISTA (DE LULA A DILMA): NOVAS PERSPECTIVAS PARA UMA VELHA QUESTÃO?

Para uma análise da conformação das políticas educacionais na atualidade, no âmbito da gestão petista, no sentido de desvelar os meandros que envolvem os discursos da qualidade da educação, é oportuna uma breve contextualização da conjuntura mundial e seus desdobramentos na economia brasileira.

Como visto ao longo deste capítulo, no início do século 21 se processam grandes mudanças provocadas pelo esgotamento do ciclo expansivo do capital sob a égide da ideologia neoliberal, que desde a década de 1970, sob o comando da economia norte-americana, impôs mundialmente uma dinâmica de desenvolvimento que privilegiou maciçamente a ação da lógica do mercado em detrimento da ação estatal na condução das relações sociais. Ao contrário do advogado por seus

defensores, essa lógica predatória do mercado sustentada pelo neoliberalismo não retomou a expansão da economia após-crise de 1973; a distribuição de renda no mundo piorou, o desemprego aumentou aviltantemente, as economias nacionais ficaram sensivelmente mais fragilizadas e as crises financeiras<sup>50</sup> continuaram (SADER, 2005). Quadro esse que se agudizou nas economias periféricas, a exemplo do Brasil, como já discutido em tópicos anteriores.

Essa aparente crise da hegemonia neoliberal, entretanto, não representa sua morte, pois o neoliberalismo não é apenas uma política econômica, mas uma concepção da política, traduzida num conjunto de valores mercantis e de uma visão das relações sociais dentro do capitalismo, que vige em “pleno vapor”. Do contrário, o que se evidencia neste início de século é que os mecanismos de mercado por ele introduzidos para a reprodução ampliada do capital se “mostram mais fortes do que antes, condicionando e cooptando governos e partidos, forças sociais e intelectuais” (SADER, 2005, p. 22), encontrando-se revestido tão-somente de uma nova roupagem.

Frente a esse aparente “recuo” dos fundamentos neoliberais, supostamente em crise, emergiram propostas alternativas que têm se conjugado na busca pelo equilíbrio entre Estado e mercado. No caso da América Latina, a alternativa ao neoliberalismo se projetou por meio do denominado “novo-desenvolvimentismo”, que se caracteriza como

[...] uma alternativa de desenvolvimento alternativo aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao ‘populismo-democrático’, representado por setores arcaicos de esquerda e partidários do socialismo quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentista e defensores do neoliberalismo [...] principal objetivo é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhoria substancial nos padrões distributivos do país com um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na ‘questão social’ (CASTELO, 2010, p. 194, grifo do autor).

Essa nova concepção de desenvolvimento, que diz Maranhão (2012), tem oferecido a promessa de superação do atraso econômico e de resolução da dívida social acumulada nos países periféricos com a adoção das políticas neoliberais, ao

---

<sup>50</sup> O ciclo de crise regional que configurou um quadro de esgotamento do neoliberalismo se iniciou com a crise mexicana de 1994, depois a crise do Sudeste Asiático em 1997, a russa de 1998 e a crise brasileira de 1999 (SADER, 2005).

aliar crescimento econômico e desenvolvimento social, e que o governo petista tem direcionado o padrão de políticas sociais hoje praticado no País.

Para Oliva (2010), ao longo do governo Lula se começou a construir um novo modelo de desenvolvimento no País: o denominado “Novo Desenvolvimentismo”, sendo considerado um padrão de desenvolvimento substancialmente distinto tanto do neoliberalismo quanto do antigo nacional-desenvolvimentismo predominante no período militar. Esse autor esclarece que

De fato, esse Novo Desenvolvimentismo que começou a ser construído no Brasil não surgiu de um grande esforço teórico de reflexão sobre o desenvolvimento brasileiro e nem de um planejamento estratégico prévio, mas sim da práxis de um governo popular que procurou, desde o início, reverter os danos causados ao país pela agenda neoliberal. O Novo Desenvolvimentismo no Brasil é, assim, uma construção histórica coletiva que está sendo paulatinamente moldada por novas forças políticas, inéditos cenários internos e externos e demandas sociais seculares; um complexo processo em andamento que tem, ainda, a distinta marca pessoal da liderança do presidente Lula (OLIVA, 2010, p. 39).

E acrescenta ainda:

Esse novo padrão de intervenção no domínio econômico, construído progressiva e consistentemente ao longo dos últimos anos, é uma espécie de produto híbrido que preserva a função do Estado de guardião do marco macroeconômico e resgata, da concepção desenvolvimentista, suas prerrogativas como instância de regulação das relações econômicas e de orientação e planejamento do desenvolvimento econômico e social. Além disso, incorpora ao modelo de intervenção, como um terceiro e essencial componente, a regulação do processo de distribuição da renda, ausente em ambos os modelos anteriores, e que expressa o compromisso do Estado com o combate à pobreza e com o esforço de homogeneização social do país. Ou seja, a matriz conceitual que sustenta o novo modelo de intervenção rompe com a visão economicista que tanto no desenvolvimentismo quanto no neoliberalismo tratavam o social como elemento residual, objeto, quando muito, de ações e programas de caráter assistencialista (Op. Cit., p. 238-239).

Santos (2014) bem afirma que as mudanças incorporadas no “novo-desenvolvimentismo” ou “neodesenvolvimentismo” preconizado pelo governo Lula da Silva com continuidade no governo da Presidenta Dilma Rousseff, buscam atender às necessidades de um novo momento do capital, mas mantendo-se sua essência intacta.

Em recente balanço dos dez anos das políticas educacionais efetivadas pelos governos do PT – Lula a Dilma –, Gentili e Oliveira (2013) apontam a consecução de expressivas mudanças na educação do País; mudanças essas que foram impulsionadas em virtude de uma reversão significativa no processo de

desenvolvimento social que marcara o governo anterior. O diagnóstico a que chegam é o de que, mesmo desconsiderando o ideal de educação almejado pela sociedade civil organizada, a gestão do PT tem méritos relevantes no campo educacional, na medida em que

[...] têm contribuído para colocar a educação como um direito humano fundamental, um bem público que não pode ser discriminado ou sonogado da vontade popular. Pode-se reconhecer que um dos grandes méritos desses dois governos tem sido reverter as tendências à privatização e a permanente criminalização da educação pública que tinham caracterizado o governo de Fernando Henrique Cardoso. [...] Nesses dez anos, sem dúvida nenhuma, avançamos um longo trecho (GENTILLI; OLIVEIRA, 2013, p. 263).

Contudo, de acordo com os mesmos autores, esse avanço tem se originado por meio de “processos complexos, às vezes ambivalentes ou mesmo contraditórios”, que se materializam em iniciativas para com a universalização e melhoria da educação básica, e fortes investimentos na democratização do acesso à educação superior, reconhecendo a gestão petista como o governo que promoveu a maior democratização do ensino superior na história do país<sup>51</sup>. Porém, no que se refere à qualidade da educação são do ponto de vista de que “ainda há um enorme caminho por percorrer na construção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros”.

No tocante às políticas com focalização na Educação Básica são significativas a positivação da obrigatoriedade e gratuidade da educação escolar à faixa etária de 4 a 17 anos de idade<sup>52</sup>, pois antes restrita ao ensino fundamental. Com a Lei 11.494/2007, se regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) ampliando o foco de investimento<sup>53</sup> às três etapas da educação básica, com duração prevista para catorze anos, ou seja, até 2021. Os recursos alocados contabilizam um expressivo avanço de investimentos na educação básica que passou de menos de 30 bilhões

---

<sup>51</sup> Dados consistentes sobre os investimentos na Educação Superior podem ser encontrados em Olive (2010).

<sup>52</sup> A Emenda Constitucional nº 59/2009 instituiu a obrigatoriedade e gratuidade a educação escolar à faixa etária de 4 a 17 anos de idade, incluindo assim as três etapas da Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Anteriormente a Emenda Constitucional nº 14/1996 restringia tal direito ao ensino fundamental.

<sup>53</sup> Com a ampliação a todos os níveis da educação básica, a participação dos entes federados na composição do Fundo se altera passando os estados e municípios a destinarem de 20% (antes 15%) do montante de 25% da arrecadação de impostos obrigatórios à educação, com a complementação pela União.



em 2003 para 83,8 bilhões em 2010, e em 2013 à cifra de R\$ 117,6 bilhões. A conquista do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), Lei 11.738/2008, apesar de ainda não condizer com o real reconhecimento da função social desempenhada pela categoria representa, certamente, um ganho histórico ao garantir uma remuneração padrão mínimo aos docentes. Além disso, o Decreto nº 6.755/2009, que criou o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e do Profuncionário, por meio do Decreto nº 7.415/2010, representam a iniciativas desenvolvidas no governo Lula, com continuidade no atual governo, com vistas à valorização do professorado.

Os estudos de Oliveira (2009) revelaram, contudo, que as políticas educacionais no governo de Lula se caracterizaram por políticas ambivalentes que apresentaram rupturas e permanências em relação às políticas implementadas na gestão de seu antecessor. O argumento utilizado pela autora para justificar o termo ambivalência das políticas nesse período é o de que apesar do resgate de direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, tendo efetivado um leque de legislações que salvaguardou a democratização do acesso a educação em todos os seus níveis, como pontuado em parágrafos anteriores, as políticas implementadas nesse período se firmaram entre a elevação dos padrões de desempenho educativo sustentado pelo discurso da qualidade da educação e a crescente competitividade internacional, a exemplo da criação do IDEB como padrão de desempenho educacional.

Acrescenta que outro ponto que traduz essa ambivalência está relacionada à naturalização de políticas vinculadas às capacidades de escolha e ação individual como forma de transformação social, ao estilo do “Compromisso Todos com a Educação”. Nesse contexto, a grande questão se refere ao problema dos baixos níveis de desempenho que passam a ser encarados como se fossem resultados da falta de compromisso dos próprios sujeitos e não de outras carências de ordem estruturais.

Em outro estudo, essa mesma estudiosa distingue diferenças entre os dois mandatos de Lula da Silva; o primeiro se caracteriza no campo educacional muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior, marcado pela ausência de políticas regulares e de ação firme que se contrapusessem às reformas

arregimentadas pelo governo do seu antecessor. As incipientes iniciativas realizadas se coadunaram em “ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis” (OLIVEIRA, 2009a, p. 198). Porém, no segundo mandato, pode-se observar iniciativas importantes, já com políticas regulares no sentido de recuperar o papel protagonista do governo federal como promotor de políticas educacionais.

Para Leher (2012), entretanto, as políticas sociais no Brasil neste início de século se mantêm sob a forte orientação dos organismos internacionais, que legitimam a hegemonia da ordem estabelecida. As mudanças se reportam à focalização da redução da pobreza, com destaque ao programa Bolsa Família, sem alterar a base econômica responsável pela concentração de renda e consequente desigualdades socioeconômicas. Seu diagnóstico do governo petista está assim formulado:

As ressignificações nas políticas sociais empreendidas pelos governos do PT obedecem à gramática básica que estrutura as proposições dos organismos internacionais e dos principais centros de pensamento da ordem liberal-burguesa. Eis parte do ardil dos setores dominantes: lograram manter inalterados a regressão dos direitos do trabalho e do padrão de concentração de renda, mas, com as políticas focalizadas, puderam avançar na ‘redução da pobreza’. O que parecia impossível – enfrentar a pobreza sem transformar a base econômica – tornou-se uma ideologia com forte poder hegemônico (LEHER, 2012, p. 15-16).

Seguindo essa linha argumentativa, Santos (2014) pontua que malgrado o Estado, especialmente a partir do governo de Lula, haver implementado diferentes políticas educacionais, como o Sistema de Cotas para estudantes negros e índios de escolas públicas e programas de auxílio direto às escolas e às famílias de baixa renda, isto se fez sem mudanças estruturais na organização da educação, especialmente no que se refere às condições físicas e de valorização do magistério. Embora considere ter havido melhorias na situação social do País, sua avaliação aponta que de forma geral não avançou, continuando a escola básica com baixos níveis educacionais. E isto, acrescento, se evidencia a despeito do recorrente discurso da qualidade da educação para todos que se revestem as políticas educacionais atualmente no País.

### 2.3.1 Qualidade da Educação: o que dizer do discurso propalado

É bem verdade que o padrão das políticas educativas hoje em voga no País tem se proposto abarcar a totalidade dos níveis da educação escolar, com iniciativas que vão da educação infantil ao ensino superior, na perspectiva de universalização de seu acesso, especialmente da Educação Básica. No tocante à qualidade dessas ações, ou seja, das condições objetivas para se construir uma educação de qualidade a todos os brasileiros é sabido que ainda há enorme caminho a percorrer, demandando do Estado a implementação de políticas para o enfrentamento da questão.

Compreendo que a melhoria da qualidade da educação no País perpassa por medidas tanto no campo do ingresso e permanência na escola, como principalmente, por ações que atinjam o epicentro da problemática da baixa qualidade da aprendizagem na educação básica, desafio que requer por um lado, “identificar os condicionantes da política de gestão e, por outro, refletir sobre a construção de estratégias de mudança do quadro atual” (DOURADO, 2007, p. 940).

Os discursos em torno da qualidade da educação têm se transformado atualmente num verdadeiro modismo; presentes na retórica dos organismos internacionais às diversas instâncias sociais – seja dos grupos subalternizados, dos intelectuais comprometidos com uma educação pública inclusiva, como principalmente dos grupos que compõem o bloco no poder. Assim, converteu-se numa meta compartilhada, na qual todos ideologicamente devem juntar esforços.

Nesse contexto, Enguita (2002) diz que o discurso da “qualidade” tem se materializado em

Qualquer proposição relativa a conservar, melhorar ou mudar isto ou aquilo, não importa o seja, deve explicar-se em termos de qualidade. [...] De um simples termo ou expressão, transforma-se assim no eixo de um discurso fora do qual não é possível o diálogo (ENGUITA, 2002, p. 95).

Como toda expressão enquanto construção humana, o discurso corrente de prioridade na qualidade da educação possui uma densidade histórica social – não sendo neutro – e daí não poder ser concebido destituído de intencionalidades, que o

tem revelado senão como “nada mais nada menos que um elemento que contribui para otimizar a acumulação capitalista” conforme atesta Gentili (2002, p. 136).

Por outro lado, não se pode dizer que esse diálogo exacerbado sobre a questão da qualidade seja algo desproporcional, descontextualizado ou mesmo “demoníaco”, conforme bem alerta Enguita (2002). Isto porque se gesta num contexto no qual, de fato, como já visto anteriormente, termos já alcançado (mais não totalmente, é bom frisar) a dimensão quantitativa da problemática da educação, tendo o foco na dimensão da qualidade da educação a se evidenciar como a busca pelo atendimento a uma demanda reprimida que ora se mostra de forma mais intensa em vista de uma anterior já satisfatória, ou seja, a garantia do acesso à escola.

Neste estudo, considere que a relevância da qualidade da educação na agenda das políticas educacionais nos dias atuais, para além de representar mais uma das estratégias de adaptação e acumulação do capital em tempos de crise, responde a um contexto no qual

O avanço em termos de acesso e cobertura, principalmente no caso do ensino obrigatório, implica novas demandas de atendimento que se relacionam mais diretamente com as condições de permanência dos alunos na escola e as possibilidades de uma aprendizagem significativa (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

Logo, a questão candente acerca da qualidade da educação certamente não se refere à sua pertinência, mas essencialmente às intenções com as quais esta tem sido historicamente apropriada pela ideologia hegemônica e seus desdobramentos no âmbito da escola. Nesse sentido, se torna necessário o exame do que diz os discursos oficiais que erigem a bandeira da qualidade da educação na presente temporalidade histórica, os quais se materializam mediante políticas educacionais a exemplo do PDE Escola, e o que é possível des (dizer) do mesmo, na medida em que é parte intrínseca de uma mesma totalidade histórico-social.

Ao buscar delimitar um conceito de qualidade da educação, constatei se tratar de termo polissêmico ao qual está associado um leque de significações e intencionalidades originadas ante as demandas e exigências de uma dada temporalidade histórica, na qual as relações de produção material têm primazia e

forte impacto nas relações de poder que se gestam na sociedade e em particular, na dinâmica própria do espaço escolar.

Malgrado sua inserção nesse ordenamento macroestrutural, a perspectiva de qualidade da educação advogada neste estudo não se coaduna às orientações que a concebem tão-somente como mais uma “retórica conservadora no campo educacional” (GENTILI, 2002), forjadas em atendimento às exigências postas pela nova sociabilidade do capital em face de sua crise estrutural. Condizente às determinações de ordem econômica, as orientações que imprimem tal retórica da qualidade no campo educacional tem se prestado, segundo esse autor, a “subordinar a educação ao mercado, convertendo-a em mais um instrumento da complexa maquinaria de dualização e polarização social que caracteriza o projeto conservador” (Op. Cit. p. 158).

Por essa ótica, a qualidade da educação tem se projetado basicamente na aferição do rendimento escolar, mediante testes estandardizados, a exemplo do indicador de qualidade oficial da educação brasileira, o IDEB. Oliveira (2009) destaca que a concepção de qualidade da educação que tem permeado as atuais políticas educacionais a compreende numa perspectiva quantificável em termos estatísticos, alcançáveis apenas mediante inovações de cunho tecnicista na organização do trabalho na escola.

Para além desse entendimento reducionista e mercadológico discurso da qualidade da educação, Dourado, Oliveira e Santos (2010) afirmam que a análise da qualidade da educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez se encontrar imbricada a múltiplas determinações, envolvendo elementos que não se esgotam nos aspectos quantificáveis, mas os incluem articulados a outros aspectos de natureza humana, social e cultural. Nessa perspectiva a qualidade da educação é entendida como

[...] um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

Esses mesmos autores propõem duas dimensões para se analisar a situação escolar em termos de qualidade da educação: as dimensões extrínsecas ou extra-escolares e dimensões intrínsecas ou inter-escolar. Tais dimensões devem ser entendidas de maneira articulada e envolvem os diferentes níveis de materialização da problemática educacional, quais sejam: o nível do espaço social, que abarca a dimensão socioeconômica e cultural dos sujeitos que compõem o espaço educativo; o nível de sistema, com as condições de oferta do ensino; o nível do professor, sua formação, profissionalização e ação pedagógica; o nível da escola, com enfoque na gestão e organização do trabalho escolar e o nível do aluno, com seu acesso, permanência e desempenho escolar. Nos Capítulos 4 e 5, quando das análises das implicações do PDE-Escola na qualidade do ensino nas escolas ludovicenses, me deterei neste último nível, com focalização na gestão e no desempenho escolar.

O discurso propalado diz que a educação é vista como prioridade, que é necessária como elemento estratégico para o desenvolvimento de todas as relações sociais, todavia os investimentos na área social, que entendo se traduzirem na partilha dos lucros do capitalista com os descapitalizados, ainda representam um dos principais entraves para a efetivação de uma educação que se queria de “melhor qualidade” (RIOS, 2003). E, a contraposição da quantidade à qualidade, como tem sido a prática das políticas educacionais no País, tão somente reflete a opção por uma determinada política, qual seja, a política do capital, mantendo-se a opção pela pequena política no sentido gramsciano do termo, na qual a qualidade da educação tende a ficar, de fato, no campo tão somente da retórica demagógica.

Na gestão petista, a bandeira da qualidade da educação tem sua materialidade em uma das mais importantes legislações no campo educacional desse governo: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007, o qual reúne um leque de programas que se propõem ações no sentido de melhorias na qualidade da educação no país, com foco na educação básica. Dentre suas ações aqui se destaca o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), sobre o qual me terei no próximo capítulo.

Por ora, por ser o PDE “um grande guarda-chuva” (SAVIANI, 2009) que abriga praticamente todos os programas federais em desenvolvimento no País,

pontuarei, ainda que de forma breve, as especificidades de suas principais ações no âmbito das políticas de educação básica.

### **2.3.2 Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): quantidade demais e qualidade de menos? Eis a questão!**

O PDE emerge como política governamental que visa aglutinar uma série de medidas já em curso e a criação de várias outras com o discurso de agregar melhorias na qualidade da educação no País. Advogando uma concepção de educação que se propõe perpassar por todos os níveis, etapas e modalidades educacionais, denominada de visão sistêmica, tem se proposto o enfrentamento do problema educacional por uma perspectiva diferente da até então praticada, que se baseava numa visão fragmentada da educação, que por não considerar a interdependência entre os diversos níveis do processo educativo se fundava em ações desarticuladas.

Assim, mediado pela visão sistêmica, o PDE se estrutura com vistas a ultrapassar cinco falsas oposições postas quando da materialidade das políticas educacionais: (i) a oposição entre educação básica e educação superior, em que se alegando carência de recursos, priorizou-se a primeira em detrimento de investimentos na segunda; (ii) a oposição no interior da educação básica, com atenção exclusiva ao ensino fundamental e secundarização das outras duas etapas, educação infantil e ensino médio; (iii) a oposição entre o ensino médio e a educação profissional, em que se desregulamentou a oferta do ensino médio profissionalizante e a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; (iv) a oposição entre alfabetização e educação de jovens e adultos, com ações dissociadas em que as ações de alfabetização nunca tiveram sob a tutela do MEC e jamais foram articuladas com a EJA; (v) oposição entre educação regular e educação especial em que não houve uma estruturação para de fato oferecer um atendimento às necessidades educacionais especiais. Do contrário, a visão sistêmica da educação implica compreender o ciclo educacional de forma integrada e articulada, reconhecendo as “conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior,

educação tecnológica e alfabetização” (BRASIL, 2007) de forma a se potencializarem mutuamente.

Sob essa perspectiva, o PDE se apresenta como um plano executivo, constituído por programas divididos nos quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização, distribuídos em 41 ações, sendo 21 para a Educação Básica, eixo prioritário; 11 para a Educação Superior; 08 ações para as modalidades de ensino; e uma ação (estágio) refere-se simultaneamente ao ensino médio, educação tecnológica e profissional e educação superior, tendo por objetivo a melhoria da qualidade do ensino e a garantia de permanência e sucesso escolar (SAVIANI, 2009).

Para consecução desses objetivos, fora apresentado o programa estratégico do PDE: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>54</sup>, criado pelo governo federal, ainda em 2007, por meio do Decreto n. 6.094. Com o Plano de Metas, os convênios antes realizados de forma desarticulada passam a ser gestados por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), sendo este formulado com base nas 28 diretrizes do Plano de Metas.

O PAR tem caráter plurianual, elaborado com a participação da comunidade educativa local mediante a utilização do Instrumento de Avaliação de Campo que possibilita o diagnóstico do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. As transferências voluntárias e a assistência técnica aos estados, municípios e Distrito Federal passam a se basearem nessa nova metodologia, tendo como pilar o regime de colaboração, que visa o “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007, p. 12).

---

<sup>54</sup> Segundo justificado no próprio documento de constituição do PDE (BRASIL, 2007), as 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas resultam de estudos realizados em escolas cujo desempenho do alunado se evidenciaram, a partir dos resultados da Prova Brasil, em 2006, acima da média. O objetivo era identificar as boas práticas que pudessem caracterizar o bom desempenho dos alunos.



Outra medida no âmbito do PDE se relaciona à criação de mecanismos responsáveis pela ampliação da política de avaliação da educação no país em todos os níveis, e de modo particular na educação básica com a criação, ainda no ano de 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como indicador oficial da qualidade da educação no País, o qual é citado por Saviani como sendo a “identidade própria” do PDE.

A formulação desse indicador, Ideb, se faz possível mediante a combinação dos dados de desempenho aferido pela Prova Brasil – criada em 2005, como a primeira avaliação de caráter universal da educação pública, inserida no âmbito da nova configuração do SAEB, criado desde 1990 –, e as informações do rendimento escolar apuradas pelo Censo Escolar, e viabilizadas pelo Programa Educacenso, também criado naquele ano.

Não se pode perder de vista que mesmo alicerçado em critérios claramente mensuráveis, e carente de mecanismos que retratem a fisiologia das escolas numa perspectiva mais ampla que considere elementos das “dimensões intra e extra escolares” (DOURADO; OLIVEIRA, 2011), os dados do IDEB têm possibilitado mapear a educação brasileira de forma mais individualizada e assim atacar as realidades mais críticas, com a implementação de programas, a exemplo do PDE Escola. Este se constitui, justamente, em um dos principais programas do governo federal que visam servir de apoio aos municípios com índices insuficientes de ensino aferidos pelo IDEB, tendo como especificidade atuar na gestão escolar para o alcance de melhorias na qualidade do ensino das escolas públicas.

Assim, são quantitativamente notórias as ações empreendidas no âmbito do PDE para a consecução de suas razões constitutivas, ou seja, a melhoria da qualidade da educação e a redução das desigualdades de oportunidade educacionais, conforme dispôs o documento oficial que o instituiu.

No que concerne à Educação Básica, além do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, do IDEB, do Piso do Magistério e da intensificação de políticas de Formação de

Professores<sup>55</sup>, e, em particular, do PDE-Escola, são evidenciados hoje no âmbito da esfera federal uma diversidade de programas que se propõem intervir nas questões acima apontadas (APÊNDICE F).

Os estudos de Saviani (2009, 2011, 2013) têm levantado a discussão para o fato de que embora o PDE não se constitua em um Plano de educação propriamente dito, mas somente num conjunto de ações que visam a realização dos objetivos e metas anunciados no Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>56</sup>, ele tem o mérito de se preocupar com uma questão crucial antes não priorizada: o problema da qualidade da educação brasileira. E é justamente nesse sentido que cabem sérias preocupações no tocante à eficácia de seus resultados.

Segundo frisa esse autor, essa política é guiada por uma lógica que se baseia na chamada pedagogia dos resultados, na qual o discurso da qualidade se alicerça numa concepção mercadológica constituída com base em uma relação de prestação de serviços organicamente mercantil e não numa relação de formação humana, que se queira inclusiva e transformadora. A lógica que perpassa a concepção de educação e de escola é a de que

[...] assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes; e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável. [...] sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade, e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes (SAVIANI, 2009, p. 45).

Com efeito, é sob essa perspectiva de compreensão da educação e da escola que se tem forjado o discurso da qualidade da educação posto pelos programas sob o guarda-chuva do PDE na atualizada das políticas brasileiras, a exemplo do PDE-Escola. Sem perder de vista o caráter contraditório imanente às relações dos seres humanos em sociedade, sua possibilidade concreta como ação mediadora de uma educação de qualidade nas escolas brasileiras é motivo de discussão no próximo Capítulo.

---

<sup>55</sup> A UAB, a “Nova Capes” e o PIBID são apontados como as ações para fomentar um pretenso sistema nacional de formação docente.

<sup>56</sup> O atual Plano Nacional de Educação (PNE) correspondente ao decênio 2014-2024, Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014. Quando dessa análise, vigia o PNE de 2001-2010, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

### 3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA COMO MEDIAÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO NAS ESCOLAS BRASILEIRAS: UMA VERDADE ÀS AVESSAS

Não se tem receita pronta para apontar qual o tipo ideal de administração compatível com a nova ordem mundial na direção, sobretudo, de uma sociedade mais justa, mais igualitária e mais humana. Entretanto, algumas características e medidas podem ser expressas, como importantes para uma nova forma de dirigir a escola pública: relações efetivamente democráticas, responsáveis, flexíveis, competentes, comprometidas, criativas, solidárias, capacidade de liderança, dentre outros.

(SANTOS, 2000, p.5)

Neste capítulo, objetivei realizar uma análise da política PDE-Escola no sentido de apreender os fundamentos teóricos e metodológicos determinantes de seu processo de formulação, além da análise da engenharia do programa, ou seja, de seu *modus operandi*, examinando a pertinência da estrutura do Plano para a consecução de seus objetivos. Para tanto, busquei teorizá-la numa perspectiva global e local com vistas a considerar seus contextos relacionais, tanto na dimensão da formulação de seu escopo como os inerentes à sua implementação.

Nessa linha de compreensão, a concepção de análise de política, aqui adotada, não se coaduna a “ótica da culpabilização” (BALL, 2011), que ao interpretá-la sempre como solução e nunca como parte do problema – aqui em tela a precariedade da qualidade da educação –, imputa tão-somente aos condicionantes de ordem prática, sejam às instituições implementadoras (no caso aqui a escola) e/ou os sujeitos dela beneficiados (a exemplo dos gestores e professores) as responsabilidades por seu possível insucesso.

Ora, decerto como sinaliza Santos (2000) na epígrafe referida, não há uma receita pronta – assim como, a meu ver, um Plano de Escola – que se evidencie como o tipo ideal para gerir as complexas relações de poder presentes nas estruturas organizacionais da sociedade vigente e que se refletem fortemente no espaço educativo. Porém, “relações efetivamente democráticas, responsáveis, flexíveis, competentes, comprometidas, criativas, solidárias e capacidade de liderança” como alude a autora, podem representar condições desejáveis para a construção de uma sociedade menos desigual e mais humana, e nessa esteira, de

uma escola que promova uma educação de qualidade numa perspectiva que vá para além da qualidade indicista<sup>57</sup> (que se baseia tão somente nos resultados representados pelos índices educacionais), ou seja, uma qualidade aqui chamada de qualidade qualitativa.

Com esse intento, inicio pela análise da concepção da política na busca de conhecer sua historicidade e seus pressupostos teórico-metodológicos, situando sua emergência e consolidação enquanto medida de enfrentamento à precariedade da qualidade da educação no País e, especialmente, no Maranhão. Contudo, dada à complexidade do estudo, optei por aprofundar sua historicidade na realidade maranhense em capítulo à parte. Na segunda parte desta exposição, busquei identificar a proposição de escola que embasa a política em tela, historicizando o papel da própria instituição escolar na sociedade contemporânea, além de discutir a ideia de desenvolvimento, e daí, de qualidade, que ao Plano de Escola se propõe imprimir nas escolas públicas brasileiras.

Quando da análise dos textos da Política propus-me a identificar as alterações no seu escopo e os fundamentos de sua concepção de escola – a escola “de qualidade” – ao longo de quase duas décadas de sua implementação no País. Para tanto, as discussões ora empreendidas tiveram por base analítica os dispositivos legais da Política como o documento denominado “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz”<sup>58</sup>, que de 1998 a 2010 representou a principal fonte de referência do seu escopo, doravante denominado de Documento Base; o Manual do PDE-Escola – SIMEC, lançado em 2008; os Manuais do PDE Interativo 2012 e 2013 e o Manual do PDDE Interativo 2014, documentos basilares da política em tela.

---

<sup>57</sup> Expressão cunhada da Professora Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, defendida em discussões de estudo do Grupo OBSERVE.

<sup>58</sup> Esse documento teve sua primeira edição em fevereiro de 1998, a 2 ed. em 1999 e a 3 ed. e a atual, reformulada e ampliada data de 2006. No âmbito do Programa Fundescola, foi elaborado por Antonio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho, coordenadores do Fundescola no governo de FHC e consultores do governo Lula e Dilma. Ambos participaram de encontros de monitoramento da Política em todo o país, assim como na produção de material direcionados ao treinamento sobre o PDE Escola junto às Secretarias de Educação. Estiveram em São Luís em 2004 e em 2013 a convite das Secretarias de Educação do Estado e do Município, oportunidade em que prestaram serviços de consultoria e proferiram palestra aos técnicos e gestores estaduais e municipais do estado do Maranhão.

### 3.1 A ANÁLISE DO DESENHO DA POLÍTICA: MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR COMO PRERROGATIVA DA QUALIDADE DO ENSINO

Como pontuado em parágrafos anteriores, ante o cenário de retração do Estado, no campo social, como resposta à saída da crise estrutural deflagrada nos anos de 1970, as reformas na gestão pública que se avolumaram a partir da década de 1990, sustentadas na retórica conservadora da qualidade da “coisa pública”, passaram a introduzir no setor público, em especial, na gestão das políticas educativas, o *modus operandi* do setor privado, no sentido de modernizá-lo e, assim, torná-lo mais eficaz, o que lhe garantiria uma maior qualidade.

Assente, nessa lógica, o PDE-Escola emergiu com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da gestão escolar como prerrogativa para imprimir melhoria na qualidade do ensino nas escolas públicas do ensino fundamental no país.

Implantado desde o final da década de 1990, hoje com quase duas décadas de efetividade, essa política tem sido alvo de avaliações que resultaram em alterações substanciais no desenho da política, sem, entretanto, haver introduzido modificações na essência epistemológica e metodológica que lhe conformou enquanto política pública, o que se pode perceber a partir da análise de seus documentos constitutivos ao longo deste capítulo.

Ao empreender um estudo da historicidade dessa política, coube apreendê-la em dois movimentos orientadores de sua concepção: sua emergência no âmbito do Programa Fundescola a partir de 1998 e sua incorporação como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a partir de 2007. Somente para efeitos didáticos, sua concepção é analisada de forma distinta nesses dois períodos, sem desconsiderar, contudo, tratar-se de um mesmo processo histórico compreendido numa perspectiva de totalidade de seus condicionantes políticos, econômicos e sociais, ao longo de sua implantação no País.

### 3.1.1 **Concepção orientadora da política:** de focalização\focalizada à universalização fragmentada

O PDE Escola fora forjado no final da última década do século passado, com o propósito de fomentar a qualidade do ensino no país, com foco nas escolas com os mais baixos índices de desempenho escolar, e localizadas somente nos estados que compunham as Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP's)<sup>59</sup>, pertencentes às regiões Norte, Centro-Oeste e, posteriormente, Nordeste. Essa orientação no foco da política a fez imprimir uma perspectiva de ação efetivada por meio de uma dupla focalização, aqui denominada de focalização/focalizada, bem no estilo das “políticas pobres para os pobres” como afirma Boito Jr. (1999).

Cumprido ressaltar que a opção pela focalização da política pública é característica das medidas liberalizantes propugnadas pela ideologia neoliberal; em franca consolidação no país àquela época e que, hoje latente, reverbera travestida de novos conceitos e objetivos, aparentemente mais humanizados do que se pode depreender da atual retórica da busca pela qualidade da educação para todos e na qual o PDE-Escola é uma de suas expressões.

No segundo movimento constitutivo da política, haja vista o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) se propor a adotar uma concepção sistêmica<sup>60</sup> de política – que do contrário possibilitaria uma integração das demandas educacionais em nível nacional, assim “desfocalizando” a ação pública, como praticado no primeiro movimento –, o PDE-Escola sofre um processo de alargamento de sua abrangência no sentido de sua universalização. Porém, na medida em que essa universalização se restringiu à metodologia do planejamento estratégico como ferramenta de gestão a ser adotada por todas as escolas públicas de ensino fundamental, desconsiderando a respectiva alocação de recursos, um de seus componentes basilares, a sua perspectiva de ação se traduziu numa universalização fragmentada.

---

<sup>59</sup> A ZAP (Zona de Atendimento Prioritário) representou o conjunto de municípios que compunham as microrregiões geográficas dos estados participantes do Fundescola, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE).

<sup>60</sup> Tal conceito foi discutido no Capítulo anterior, item 3.2.

Decerto, essa reorientação no desenho da política se coaduna com as medidas de redução com os gastos públicos postas pela lógica do Estado Mínimo neoliberal, assim como é emblemática do modelo “neodesenvolvimentista” arregimentado pelos governos populares na América Latina neste início de século; no caso do Brasil, pelo governo petista.

Como discutido no Capítulo anterior, malgrado as políticas de redução da pobreza, a orientação das políticas sociais neste início de século, metamorfoseada nas ideologias ditas pós-neoliberais, se evidenciam num *continuum* do processo de subsunção das demandas sociais aos ditames do capital.

Concernente a essa lógica, presenciaram-se a importação no campo da política de corte social, a exemplo da educação, as orientações próprias do campo econômico, com proeminência das relações mercantis a determinarem sobremaneira a condução da gestão pública.

Transpostas para o âmbito da escola, essas orientações fundamentadas pelos pressupostos do ideário de modernização da gestão escolar, com base nos princípios de racionalização, eficiência e eficácia do trabalho escolar, têm direcionado o discurso corrente da qualidade da educação no país, tendo no PDE-Escola uma de suas mediações. Vale lembrar que a educação é mediação aos interesses de classes e que continuamente tem sido utilizada com os mais variados subterfúgios para camuflar os interesses majoritários do capital. Enquanto categoria de apreensão do real a mediação é aqui utilizada, sobretudo, para desmistificar as intencionalidades que permeiam o discurso da qualidade da educação erigido pela ideologia hegemônica, ora materializado no PDE-Escola. Dessa maneira, não se desconsidera que essa mesma política pode se constituir, no âmbito de seu processo de implementação, em mediadora de ações que se queiram contra-hegemônicas.

### 3.1.2. PDE-ESCOLA: concepção gerencialista de gestão escolar

O diagnóstico da conjuntura educacional brasileira apresentado pelos formuladores do PDE-Escola para justificar a sua formulação, tendo como centralidade a escola, se baseou no entendimento de que

A escola passou a ser uma instituição burocrática, mera reprodutora das normas estabelecidas pelas secretarias de Educação, sem espaço para pensar a sua prática, questionar seus problemas e decidir sobre suas estratégias de atuação e melhoria.

O resultado desse processo foi um sistema educacional visivelmente ineficiente, com índices educacionais que colocam o Brasil em último lugar entre os países da América Latina e do Caribe. [...]

**Pesquisas mostram que a escola faz diferença** e que a forma como a escola se organiza, ou seja, a maneira como a liderança da escola e os professores se relacionam, o clima escolar, a maneira como o currículo é organizado, a metodologia de ensino utilizada, a clareza dos objetivos que a escola persegue e a maneira como a escola se relaciona com os pais e a comunidade contribuem para garantir o sucesso da aprendizagem do aluno. **O desempenho das escolas brasileiras tem revelado que, se a qualidade da educação deve melhorar, a escola deve ser o foco das políticas educacionais** (MARA; BOF; SOBRINHO, 1999, p. 7, grifo nosso).

A concepção de uma política que se evidenciasse como medida de enfrentamento às tais condições de precariedade da educação básica pública no país, tendo como foco a escola, agora posicionada “como núcleo do sistema” (OLIVEIRA, 2009), se constituiu especialmente pelas ações promovidas pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), mote de acordos firmados entre o governo brasileiro e os organismos internacionais.

Não cabe aqui um estudo exaustivo sobre esse programa, tendo o mesmo, sido objeto de várias análises, das quais os estudos de Fonseca, Oliveira e Toschi (2004, 2005), Fonseca e Oliveira (2003) e Scaff (2006) são, dentre outros, referências basilares. Contudo uma breve incursão pelo mesmo se faz necessária para que se possa compreender o contexto de emergência do PDE-Escola, o qual se materializou como o “carro-chefe” (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005) de suas ações.

O Programa Fundescola foi desenvolvido de 1997 a 2010, com ações realizadas em três etapas consecutivas, denominadas de Fundescola I (o Primeiro Projeto de Melhoria das Escolas), Fundescola II (o Segundo Projeto de Melhoria das Escolas) e Fundescola III (o Terceiro Projeto de Melhoria das Escolas). Constituiu-se



num programa do Ministério da Educação (MEC), financiado com recursos do FNDE/MEC por meio de Acordos de Empréstimos do Governo Federal junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), celebrados na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com continuidade nos governos de Luís Ignácio Lula da Silva (2003-2010).

Importante salientar que, a vigência da política se estender a dois governos com orientações ideológicas supostamente divergentes é explicativo da dinâmica estabelecida pelos próprios contratos de empréstimos celebrados entre as partes, cujas prescrições pactuadas fora a periodicidade contínua das ações realizadas por esse programa.

As ações do Fundescola se desenvolveram em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, consideradas as regiões mais pobres e com as escolas com os maiores déficits educacionais do País. Vale lembrar que esse quadro apenas reflete a nossa histórica desigualdade de distribuição de renda e as acentuadas disparidades de desenvolvimento socioeconômico regional, responsáveis pela polarização norte-sul do Brasil.

O Fundescola foi concebido com base nos princípios da equidade, efetividade e complementaridade, com o objetivo de melhorar o desempenho do ensino fundamental com ações no sentido da ampliação do acesso e a permanência das crianças em idade escolar em todas as séries; melhorias na qualidade da escola e dos resultados educacionais; aprimoramento da gestão das escolas e das secretarias estaduais e municipais de Educação. Para o alcance de tais objetivos foram estabelecidas as estratégias de fortalecimento da escola e das Secretarias de Educação, a mobilidade na alocação de recursos que se projetaram em ações focalizadas nas instituições escolares, com gestão articulada com as secretarias de educação e alocação de recursos diretos às escolas (MARA; BOF; SOBRINHO, 1999).

Conforme afirmam Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) o foco prioritariamente em ações voltadas ao desenvolvimento da gestão escolar é caracterizador dos acordos celebrados entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) a partir da década de 1990, em que o PDE Escola é o principal dessas ações.

Esses acordos se efetivam tendo por base as recomendações e condicionalidades sinalizadas pelo Banco Mundial. Como esclarecem Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 223) os documentos de políticas firmados entre o Estado e os organismos multilaterais se caracterizam por imprimirem “um tom prescritivo, recorrendo-se comumente a argumentos de autoridade como estratégia para legitimação e difusão de orientações”. No caso do funcionamento do Fundescola, as orientações se materializaram nos planos anuais de trabalho, nas definições das microrregiões a serem focalizadas, assim como a elaboração de um Plano de Desenvolvimento da Escola, com o acompanhamento pelo Bird<sup>61</sup> de todas as etapas pactuadas.

O Programa contou com 1,3 bilhão de dólares, sendo 50% desse valor recursos do Banco Mundial e 50% recursos de contrapartida nacional. A primeira etapa do Fundescola, o Fundescola I, executada de junho de 1998 a junho de 2001, ocorreu por meio do Acordo de Empréstimo 4311-BR, com investimento da ordem de US\$ 125 milhões, tendo abrangência em 10 estados e 181 municípios focalizados somente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Suas ações se prestaram ao fortalecimento da gestão escolar, ao desenvolvimento de modelos pedagógicos, a definições de padrões mínimos de funcionamento das escolas com adequação de prédios escolares e o fornecimento de mobiliário (BRASIL, 1997).

No Fundescola II, realizado de dezembro de 1999 a dezembro de 2005, mediante Acordo de Empréstimo 4487-BR, houve a ampliação da cobertura com a inclusão das Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP's) da região Nordeste, que juntamente com as das regiões Norte e Centro-Oeste contabilizaram 384 municípios e 36 ZAPs, com investimento em torno de US\$ 402 milhões<sup>62</sup>. Nessa etapa houve a continuidade da implementação do programa com ações voltadas para o fortalecimento das escolas de ensino fundamental, e das Secretarias de Educação estadual e municipal em regime de gestão articulada e coordenada (BRASIL, 2002).

---

<sup>61</sup> No Maranhão as ações do Fundescola foram supervisionadas por técnico do Banco Mundial, o Sr. Alberto Rodríguez, em visita coordenada pela Secretaria Estadual de Educação no dia 31.07.2006, conforme informação colhida junto à Semed.

<sup>62</sup> As ações financiadas nessa etapa com foco na melhoria da gestão e qualidade do ensino foram o Plano de Desenvolvimento da Escola, Projetos de Melhoria da Escola, Escola Ativa e Programa de aprendizagem escolar. Para a elevação das escolas ao Padrão Mínimo de Funcionamento: Projetos de Adequação Física de Prédios Escolares, equipamento e mobiliário escolar e ações de apoio a programas do MEC de âmbito regional, bem como de desenvolvimento institucional das Secretarias Estaduais e Municipais atendidas pelo Fundescola (BRASIL, 2002).

A terceira etapa do Fundescola se subdividiu nas faces IIIA e IIIB, tendo sido executadas respectivamente em maio de 2002 a junho de 2006 e julho de 2006 a dezembro de 2010, mediante acordo de empréstimo 7122-BR, com aporte financeiro estimado de US\$ 773 milhões, destinados à promover a consolidação das ações implementadas pelas etapas anteriores, com ampliação das ações à Educação Infantil (BRASIL, 2002).

O Plano de Desenvolvimento da Escola emergiu como uma das ações<sup>63</sup> integrante do Fundescola, tendo se constituído no seu principal “produto” (FONSECA, 2009, p. 170). Assente numa concepção de “gestão gerencialista e descentralizada” (SANTOS, 2010) o PDE-Escola se propôs a uma atuação determinante para o alcance de melhorias na qualidade do ensino no país, mediante o aprimoramento da gestão escolar como forma de garantir maior eficiência e eficácia nos processos desenvolvidos na escola. Segundo seus formuladores,

O Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. O objetivo do PDE é aprimorar a gestão da escola para que se possa melhorar a qualidade do ensino que oferece e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve (MARA; BOF; SOBRINHO, 1999, p. 8-9).

Cabe ressaltar que as políticas educacionais da década de 1990, a exemplo do Fundescola, inspiradas nos discursos das agências internacionais, como o Banco Mundial, foram formuladas com base no princípio de que a crise educacional nos países em desenvolvimento, como o Brasil, resultava da má gestão dos recursos por eles administrados, e não do contrário, ou seja, a por falta deles. Ao contrário, estes são vistos como suficientes para atender a demanda existente e assim imprimir melhorias na educação.

É com esse entendimento, que tão-somente exime o poder público da oferta de serviços sociais para todos e com qualidade, que a gestão das políticas educacionais fora propugnada pelos organismos internacionais como um dos eixos

---

<sup>63</sup> Englobavam as ações promovidas pelo Fundescola: Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas; Levantamento da Situação Escolar; Microplanejamento educacional; Sistema de Apoio à Decisão Educacional; Programa Dinheiro Direto na Escola; Projeto de Adequação dos Prédios Escolares; Espaço Educativo; Mobiliário e Equipamento Escolar; Atendimento Rural; Escola Ativa; PROFORMAÇÃO; Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar; Projeto de Melhoria da Escola; Informatização; Plano de Carreira; Desenvolvimento Institucional – PRASEM; Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação; Justiça na Educação; Encontro dos Conselheiros do FUNDEF; Comunicação e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

centrais das reformas educativas para a promoção da qualidade da educação para todos. E, decerto, é nessa lógica que se respalda a retórica vigente da qualidade da educação no País.

Baseada na difusão da ideia segundo a qual o sistema educacional carecia de eficiência e eficácia em seus processos internos, a reforma educacional propalada se apoiava fundamentalmente “na introdução de mecanismos gerenciais no campo da gestão educacional” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 228). Entre outros aspectos, a descentralização das atividades para as unidades escolares, a criação de mecanismos de avaliação dos resultados e a responsabilização dos atores sociais foram indicados para a resolução da suposta crise educacional.

Esse ideário modernizador da coisa pública postula a crença nas capacidades reguladoras do mercado, nas ideologias meritocráticas e no sucesso, no racionalismo econômico, nos resultados quantificáveis e no controle da qualidade, ou seja, na primazia das relações mercantis na gestão pública. Tendo a empresa como sinônimo de organização bem sucedida, o referencial de gestão empresarial é apresentado como modelo a ser seguido, especialmente pelo setor educacional com a proposição de novos modelos de gestão do ensino público, “calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades” (OLIVEIRA, 2009, p.91), a exemplo dos pressupostos da política em estudo.

Os estudos de Lima (2011) evidenciam que tais políticas de modernização da gestão pública se constituem numa nova roupagem do modelo tayloriano – uma espécie de neotaylorianismo – cujos princípios de racionalização, otimização e eficácia das ações públicas são apregoados como elementos centrais no âmbito das reformas educativas desencadeadas pelo processo de reestruturação produtiva a partir da última década do século 20. De acordo com esse autor,

Ao eleger a racionalização econômica, a otimização, a eficácia e a eficiência como elementos nucleares, os programas de modernização têm tomado por referência privilegiada a atividade econômica, a organização produtiva e o mercado, exportando a ideia de empresa para o seio da administração pública. A empresa significa, neste contexto, um modelo a seguir em termos e capacidade de resposta e de adaptação às pressões do mercado [...]. (LIMA, 2011, p. 134).

Por essa ótica, a escola é concebida como uma empresa e sua gestão para ser bem sucedida, ou seja, ser eficaz, precisa adotar as prerrogativas próprias do setor privado. Todavia, esse mesmo autor bem alerta que ao ficar submetida a critérios de produtividade, de eficácia e eficiência similares aos das organizações mercantis, o alcance da qualidade dos serviços ali prestados se evidenciam numa “questão essencialmente técnica”, ou de gestão, a qual, acrescento, tende a fomentar uma percepção de qualidade meramente instrumental.

Essa lógica, conhecida como gerencialismo, caracteriza-se por um modelo de organização centrado nas pessoas, que entende ser “o controle burocrático difícil de ser gerenciado, pouco produtivo e repressivo do espírito empreendedor” (BALL, 2011, p. 24) dos trabalhadores. Do contrário, o sucesso produtivo nas organizações pode ser alcançado pela restrição dos sistemas de controle, pela motivação das pessoas em produzir com qualidade e o esforço individual na busca pela excelência dos serviços ofertados.

O discurso corrente do gerencialismo na educação, como afirma Ball (2011), tem enfatizado os propósitos instrumentais de escolarização mediante o aumento de padrões e desempenho, mensuráveis pela avaliação dos resultados, nível de frequência e destino dos egressos, encontrando-se impregnado do vocabulário empresarial de excelência, qualidade e eficiência. As principais características dessa nova forma de gerir o bem público, que Ball denomina de novo gerencialismo, em contraposição aos princípios gerenciais do Bem-Estar Social (*Welfarism*) são balizadas por: sistema de valores orientados aos clientes e não ao serviço público; decisões instrumentalistas guiadas pela eficiência, custo-eficácia que incitam a competitividade em contraposição à decisões guiadas pelo comprometimento com padrões profissionais e valores orientados pela igualdade e justiça social; ênfase nas relações individuais mediante marginalização dos sindicatos e de novas técnicas gerenciais, a exemplo da gerência da qualidade total e de recursos humanos ao invés de relações coletivas e fortalecimento dos sindicatos; gerentes socializados genericamente, dentro da área de valores da “gerência” em que não lhes cabe criticar ou questionar as decisões tomadas pelas instâncias superiores. No caso dos/as gestores/as escolares, “uma boa administração envolve implementação tranquila e eficiente de objetivos situados fora da escola, dentro do limite também estabelecido fora da escola”, tendo no PDE-Escola essa lógica ficado bem

perceptível nas posturas dos/as gestores das escolas pesquisadas, assim como nas Secretarias de Educação que implementaram a política no Estado.

A transferência da lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública, com focalização na ação institucional local, tanto no que se refere ao município quanto à instituição escolar, conforme revelam os estudos de Scaff (2006), passou a ser utilizada pelas agências internacionais como estratégia de enfrentamento da suposta crise educacional dos países periféricos a partir da década de 1990.

Nesse contexto, o Programa Fundescola<sup>64</sup>, afirma essa mesma autora, teve como mérito principal a consolidação da lógica de gestão gerencial nos órgãos públicos, em particular nos diferentes níveis de gestão educacional. E, com foco na escola, essa diretriz tem se materializado especialmente pelo programa PDE-Escola.

Vale ressaltar que a transferência da lógica de gestão gerencial para o âmbito educacional se processou de modo particular por meio da adoção do Planejamento Estratégico como instrumento fundamental de modernização da dinâmica organizacional nessas instâncias, com vistas a uma maior produtividade e adequação às diretrizes postas pela nova sociabilidade do capital.

Decerto, o planejamento enquanto ação humana intencional tem se constituído numa estratégia utilizada para imprimir racionalidade ao papel do Estado e institucionalizar as “regras do jogo” na administração pública e, nestes últimos tempos, sobremaneira nas instâncias educativas.

Enquanto instrumento de regulação política econômica estatal, o planejamento no Brasil começou a ser incorporada a partir de 1930, em que passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes devido à necessidade de organizar as informações de forma mais racional, tendo em vista as tomadas de decisão e controle da execução de políticas econômico-financeiras (IANNI, 1986; OLIVEIRA, 2009).

---

<sup>64</sup> A introdução da lógica de gestão gerencial nos órgãos públicos, em particular nos diferentes níveis de gestão educacional iniciou com o Projeto de Ensino Básico para as Regiões Norte e Centro-Oeste - o Programa Monhangara (1984-1992), da década de 1990 foi substituído pelo Projeto Nordeste, com *continuum* no programa Fundescola (1998-2010). Para maior aprofundamento acerca desses programas, ver Scaff(2006).

Na área de educação, o planejamento foi inserido na segunda metade do século XX, como resultado de um movimento mais amplo, de caráter internacional, na medida em que se constituiu tema de várias Reuniões e Conferências Internacionais. Por exemplo, a Conferência Regional de Lima, realizada em 1956, recomendou a revisão periódica dos sistemas e métodos de Administração Escolar. Em 1958, o Seminário Internacional de Planejamento Integral da Educação, realizado em Washington, atribuiu muitos dos males da educação latino-americana a deficiências na administração dos serviços educacionais, e, dessa forma, se recomendou o planejamento integral da educação, em nível ministerial, e a constituição de Comitês de Planejamento, em níveis regional e local (SCAFF, 2006).

Na realidade brasileira, o planejamento assumiu importância decisiva, chegando a ser sacralizado durante o período do regime militar, mas sua institucionalização ocorreu no governo de Collor de Mello (1990-1992), com o Planejamento Plurianual como mecanismo de organização da administração pública. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o planejamento educacional oscila entre uma proposta nacional, capitaneada pela mobilização social em favor da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) e as demandas oriundas dos organismos internacionais, em atendimento às diretrizes neoliberais. Com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998), o governo substituiu o padrão burocrático de gestão pública weberiana pelo modelo de administração pública gerencial, este último indicado pelo discurso oficial como a solução para os problemas da suposta ineficiência do Estado, como discutido no Capítulo anterior.

Os estudos de Ferreira e Fonseca (2011) pontuam que o modelo de gestão gerencial é orientado pela busca da eficiência e qualidade total na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Nesse contexto, o Planejamento Estratégico se torna no instrumento fundamental para organizar a gestão escolar de forma racional e descentralizada, e os atuais programas do governo federal, como o PDE e PAR o têm utilizado como ferramenta basilar para a organização das ações projetadas.

O Planejamento Estratégico no campo educacional remonta ao final dos anos de 1970, nos Estados Unidos, no bojo das discussões do conceito gerencial de

Administração Pública naquele País. A partir de 1985, se expandido ao sistema educacional como um todo, em especial as Universidades. Na realidade brasileira, a introdução da lógica gerencial nos órgãos públicos, em particular nos diferentes níveis de gestão educacional, teve início com o Programa Monhangara, projeto de Ensino Básico para as Regiões Norte e Centro-Oeste, de 1984 a 1992; na década de 1990, substituído pelo Projeto Nordeste, com *continuum* no programa Fundescola, de 1998 a 2010; e hoje consolidado com o PDE-Escola (SCAFF, 2006).

Durante a década de 1980 essa lógica de administrar a ação governamental esteve direcionada apenas às Secretaria de Educação, tendo a partir da década de 1990 se estendido às Escolas sem nenhuma adequação às especificidades da dinâmica educativa, “permanecendo a busca pela transferência da lógica privada à educação pública, como modelo de eficiência e eficácia organizacional”, como bem afirma Scaff (2006, p.142).

Em linhas gerais, o ideário do planejamento estratégico está em possibilitar as organizações, seja pública ou privada, agir preventivamente, antecipando-se aos problemas mediante soluções previamente pensadas e planejadas, com vistas a alcance de maiores níveis de eficiência e eficácia; princípios estes que remontam à teoria clássica de Administração<sup>65</sup> de Frederick Taylor, Henri Fayol e Max Weber, impulsionadores do capitalismo no início do século XX, e hoje, tais princípios, “retroalimentados” pelo discurso de modernização da administração pública, são utilizados como fundamentais para imprimir maior produtividade das organizações públicas, em especial, a escolar.

Neste estudo, identifico o planejamento educacional no bojo do processo de regulação do Estado capitalista na produção e organização da sociedade, elaborado

---

<sup>65</sup> De tradição do campo da administração empresarial, as diretrizes organizacionais das instituições mercantins foram incorporadas pelo campo social, em particular pela estrutura organizacional dos sistemas educativos a partir do começo do século XX, passando-se a adotar a mesma lógica economista e tecnocrática caracterizada por um “modelo-máquina” centrado na produtividade e eficiência, responsável pela consolidação do capitalismo industrial no final do século XIX e início do século XX nas principais nações desenvolvidas. Os Estados Unidos, com os fundamentos científicos de Taylor, a França com os princípios da administração geral de Fayol e a Alemanha com a teoria da burocracia de Weber, deram origem à escola clássica de administração. Baseada no paradigma da eficiência econômica, concebe-se a organização como um sistema mecânico e racional, centrado em instrumentos e procedimentos operacionais, sem considerar as condições de natureza humana e sócio-política que lhe são inerentes (SANDER, 1995).



no âmbito das relações e estruturas de poder (IANNI, 1986; DOURADO, 2001; SANTOS, 2001). Com efeito, em que pesem os condicionantes econômicos, políticos e sociais, o planejamento, como bem assinala Zainko (2000, p. 131), “caracteriza-se como processo instrumental de fazer história, decorrente de opções conscientes por determinado caminho, dentre os possíveis que se apresentam no momento histórico”. Dessa forma, no caso particular do planejamento estratégico proposto pelo PDE-Escola, não se despreza a possibilidade de concretização desse caráter inovador no sentido de contribuições para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas pesquisadas, objeto de análise no Capítulo seguinte. Por ora, prosseguirei com a historicização da política em tela, localizando-a no segundo movimento de sua expansão.

### 3.1.3 A expansão do PDE-Escola, *per si*, como ferramenta gerencial

Com o lançamento do PDE, em 2007, o PDE-Escola é incorporado como uma de suas inúmeras ações para a melhoria da qualidade do ensino no País, tendo a partir daí se universalizado a todas as escolas públicas do ensino fundamental como “uma ferramenta gerencial de planejamento estratégico desenvolvida pela escola para a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 2006, p. 20).

Essa perspectiva de ação da política que, como dito em parágrafos anteriores, se constituiu numa “universalização fragmentada”, tem como resultado a ampliação de uma racionalidade de gestão estabelecida por meio do planejamento estratégico, tornando o PDE-Escola, *per-si*, uma ferramenta gerencial.

Cumprido frisar que essa política como uma das ações do PDE ao mesmo tempo em que se expande, universalizando sua atuação a todas as escolas, torna fragmentada essa mesma atuação na medida em que sua implementação perde uma das características basilares para a consecução de seu propósito de fortalecer a escola, ou seja, o repasse de recursos para a realização das metas estabelecidas no Plano de Escola. Esse redirecionamento na concepção da política, como

verificado a partir dos achados empíricos, resultou em implicações no seu propósito de imprimir melhorias na qualidade, conforme analisado em capítulos à frente.

A institucionalização do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)<sup>66</sup> como um dos programas coberto pelo “guarda-chuva” (SAVIANNI, 2011) do PDE se deu por meio da Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007, sob o argumento

[...] de fortalecer a autonomia de gestão das escolas por meio de um diagnóstico efetivo de seus problemas e respectivas causas, suas dificuldades, suas potencialidades, bem como a definição de um plano de gestão para melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos (BRASIL, 2007a).

Esse suposto fortalecimento da autonomia da gestão da escola será alcançado pela execução de processos gerenciais que envolvem a autoavaliação da escola, a definição de sua visão estratégica e a elaboração de plano de ação, tornando legítimo o modelo gerencialista no âmbito da escola (BRASIL, 2007a).

O Art. 4º dessa Portaria trata do critério para adesão à política, que não mais se restringe às escolas pertencentes às Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas inclui as escolas com os mais baixos índices de desenvolvimento aferidos pelo Ideb.

Esse novo critério de definição do público-alvo do PDE Escola, tendo como parâmetro o Ideb, é apresentado no Documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” como uma forma de atuação mais incisiva do Estado junto às “escolas mais fragilizadas”, de maneira que

Além da atuação na rede de ensino, o PDE permitirá uma incidência ainda mais específica: permitirá que o Poder Público, com base no IDEB, atue nas escolas mais fragilizadas. Trata-se do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), antiga ação do Ministério da Educação que, de abrangência restrita, ganhou escala nacional (BRASIL, 2007a, p. 20).

Indicador sintético criado pelo INEP, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) é considerado a “identidade própria do PDE” (SAVIANI, 2009), daí sua importância como mecanismo de avaliação da qualidade do ensino no país. A qualidade mensurada pelo Ideb resulta da combinação de dois indicadores da

---

<sup>66</sup> Denominado no âmbito do Fundescola de Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ou simplesmente PDE, é com essa Portaria que passa a ser designado de Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE - Escola). A criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com essa mesma Sigla, ensejou também a necessidade de imprimi-lhe uma nova redação.

qualidade da educação: o fluxo escolar (contabilizado pela taxa média de aprovação dos estudantes no 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3ª série do Ensino Médio) e o desempenho dos estudantes (médias de proficiência) em avaliações padronizadas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), especificamente a Prova Brasil.

Dada a importância desse Índice, cabe uma análise de seus desdobramentos no âmbito nacional e, em capítulo à frente, em âmbito local. Assim, verifica-se na Tabela 1 que o Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental sempre superou as metas estabelecidas, tendo já alcançado em 2013<sup>67</sup> o índice previsto para 2015, ou seja, 5.2.

**Tabela 1** - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) 2005-2013, e metas nacionais 2007-2021

Níveis de ensino	IDEB Observado					Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais Ens. Fund.	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos Finais Ens. Fund.	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	3,4	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: INEP (2015)

Do contrário, observa-se ainda na Tabela 1, que nos Anos Finais do Ensino Fundamental e, principalmente, no Ensino Médio essa diferença para maior não tem se revelado de forma contínua, tendo em 2013, registrado índice menor que a meta projetada: 4,2 para os anos finais, sendo a meta 4,4 e 3,7 no ensino médio, enquanto a meta era 3,9. Por sua vez, no ensino médio, há uma estagnação nos anos de 2011 e 2013 (3,7 nos dois anos consecutivos).

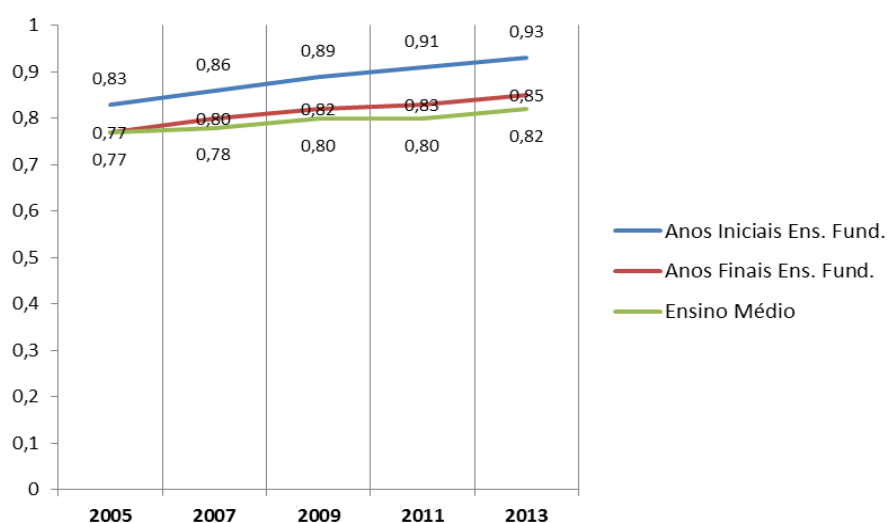
Estudo recente do INEP (2015) constatou que esse “mal-estar” no indicador de qualidade oficial do país tem como ponto nevrálgico o baixo desempenho dos estudantes. Enquanto nos anos iniciais o aumento foi progressivo nos dois indicadores, ou seja, tanto no fluxo escolar como no desempenho na prova de

<sup>67</sup> Em 2013, 38.829 escolas, 5.310 municípios e 27 unidades da Federação tiveram Ideb calculado nos anos iniciais do ensino fundamental. Nos anos finais foram 30.990 escolas; 5.394 municípios e 27 unidades da Federação. Os resultados do Ideb 2013 para escola, município, unidade da federação, região e Brasil são calculados a partir do desempenho obtido pelos alunos que participaram da Prova Brasil/Saeb 2013 e das taxas de aprovação, calculadas com base nas informações prestadas ao Censo Escolar 2013 (INEP, 2015).

proficiência, nos anos finais e ensino médio somente o primeiro indicador apresentou crescimento progressivo.

No Gráfico 4, é possível verificar que a taxa de aprovação nos anos iniciais foi de 83% em 2005 a 93% em 2013, e nos anos finais e ensino médio se obteve respectivamente 77% a 85% e 77% a 82% nesse mesmo período.

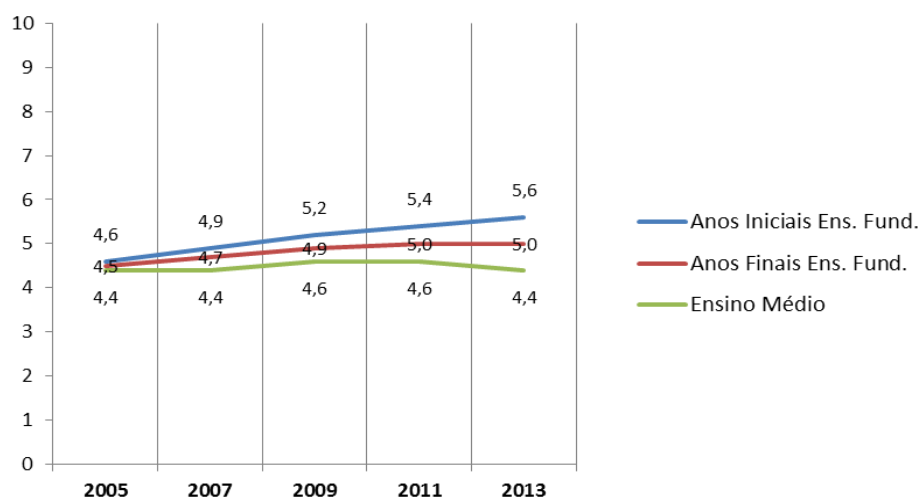
**Gráfico 4** - Comparativo da Taxa de Aprovação no Ensino Fundamental e Médio no Brasil (Ideb 2005-2013)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do INEP (2015)

Ao contrário dessa linearidade na taxa de aprovação, analisando o Gráfico 5, verifica-se que no caso do indicador de desempenho escolar se registrou crescimento de 4,6 em 2005 a 5,6 em 2013 nos anos iniciais, ao passo que nos anos finais houve uma estagnação desse indicador em 5,0 pontos em 2011 e 2013, e no ensino médio nesse mesmo período há um decréscimo, de 4,6 para 4,4.

**Gráfico 5 - Comparativo do Desempenho Escolar do Ensino Fundamental e Médio na Prova Brasil (Ideb 2005-2013)**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos do Inep (2015)

Dentre outras perspectivas, essa constatação revela-se merecedora de atenção na medida em que torna implícito ser a evasão e a repetência, problemas historicamente tidos como os maiores gargalos da educação brasileira, hoje um problema superado? Acrescente-se que não há negatividade em se colocar ênfase em ações voltadas à melhoria da aprendizagem e desempenho dos estudantes, pois essa é a ideologia do próprio sistema de educação escolar, seja na sociedade capitalista ou mesmo “para além do capital”, de maneira que se deva garantir padrões aceitáveis de qualidade educacional para todos.

Entretanto, parece-me que tal argumento de que o problema da má qualidade da educação se localiza tão somente no indicador de proficiência induz que a solução para essa questão acabe desaguando no chão da escola, tornando explícita a ideia de responsabilização dos sujeitos que lá labutam pelo déficit ora evidenciado pelo Ideb.

É necessário ressaltar que se torna clara a transferência de ônus social pela qualidade da educação e a minimização de problemas endêmicos, a exemplo do fluxo escolar (evasão-reprovação-aprovação), o qual tende a envolver fatores que demandam maior incremento financeiro por parte do Estado, como infraestrutura e

condições adequadas de funcionamento das escolas, assim como remuneração condizente com a importância da categoria professoral.

Assim, tendo o Ideb se configurado em um dos principais critérios para selecionar as escolas priorizadas, ou seja, as escolas de ensino fundamental que além de adotarem a metodologia da política poderão ser contempladas com o repasse financeiro, o PDE Escola se expandiu tendo como parâmetro de seleção das escolas àquelas que figurem com Ideb bem abaixo da média nacional.

O Quadro 3, mostra que enquanto o índice nacional em 2005, 2007, 2009 e 2011 nos anos iniciais era, respectivamente, 3,8, 4,2, 4,6 e 5,0, o Ideb do PDE Escola foi, respectivamente, 2,7; 3,0 e menor que 4,2; igual ou menor que 4,4 e igual ou menor que 3,6, seguindo os anos finais essa mesma lógica.

**Quadro 3 - Ideb das Escolas Priorizadas pelo PDE Escola (2005-2011)**

Níveis de ensino	Ideb			
	2005	2007	2009	2011
Anos Iniciais do EF				
<b>Ideb Nacional</b>	3,8	4,2	4,6	5,0
<b>Ideb PDE Escola</b>	2,7	3,0	>4,2 =ou>4,4	=ou>3,6
Anos Finais do EF				
<b>Ideb Nacional</b>	3,5	3,8	4,0	4,1
<b>Ideb PDE Escola</b>	2,8	2,8	>3,8 =ou>3,7	=ou>3,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos dos documentos legais da Política (BRASIL, 2008, 2011, 2012, 2013).

O PDE-Escola se respalda em vários outros critérios para a seleção das escolas ditas priorizadas. O Quadro 4 apresenta, segundo cada dispositivo legal dessa política, tais critérios, os quais seguem uma determinada particularidade em cada período de realização, mas sempre tendo como parâmetro o Ideb, excetuando-se quando no âmbito do Fundescola. A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, assim como a elaboração e aprovação do Plano Estratégico são condições comuns para selecionar as escolas priorizadas a partir da Resolução nº 25/2011, de 24 de maio de 2011.

**Quadro 4 - Critérios para Recebimento de Recursos Financeiros do PDE-Escola**

FUNDESCOLA	MANUAL DE USUÁRIO SIMEC/PDE-Escola, DEZEMBRO DE 2008	RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 25 DE 24 DE MAIO DE 2011	RESOLUÇÃO Nº 22 DE 22 DE JUNHO DE 2012	RESOLUÇÃO Nº 49 DE 11 DE DEZEMBRO DE 2013
<p>- escolas pertencentes às ZAPs;</p> <p>- possuir no mínimo 100 alunos matriculados no ensino fundamental;</p> <p>- escolas com condições mínimas de funcionamento;</p> <p>- direção com liderança forte;</p> <p>- contar com Unidade Executora.</p>	<p>- escolas públicas municipais e estaduais, consideradas prioritárias com base no IDEB de 2005: Ideb até 2,7 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais;</p> <p>- escolas públicas municipais e estaduais, consideradas prioritárias com base no IDEB de 2007: Ideb até 3,0 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais;</p> <p>- escolas públicas municipais e estaduais não prioritárias, porém com IDEB de 2007 abaixo da média nacional: IDEB abaixo de 4,2 para anos iniciais e abaixo de 3,8 para anos finais.</p>	<p>- escolas que tenham aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”;</p> <p>- elaborado planejamento para implementação do PDE Escola, no SIMEC</p> <p>I – apresentaram o Plano de Ações Financiáveis (PAF), validado pela SEB/MEC em 2010, e não foram contempladas com recursos financeiros naquele exercício;</p> <p>II – foram priorizadas em 2010, mas não apresentaram o Plano de Ações Financiáveis (PAF) ou esse foi apresentado e não foi validado pela SEB/MEC no referido ano, seja relativo à parcela principal e/ou à parcela complementar; e</p> <p>III – tiveram o resultado do IDEB 2009, nos anos iniciais e/ou finais do EF, igual ou inferior à média nacional das escolas públicas, excluídas aquelas contempladas com recursos da parcela principal e/ou da parcela complementar em, pelo menos, um dos exercícios do triênio 2008 a 2010.</p>	<p>I. escolas com Ideb 2009 igual ou inferior à média nacional (4,4 Anos Iniciais e 3,7 Anos Finais) e que estejam contempladas em uma das situações seguintes:</p> <p>a) elaboraram seu Plano de Desenvolvimento da Escola no sistema <i>online</i> PDE Interativo; tiveram seu plano aprovado por suas respectivas EEx e validado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação; e não tiveram o repasse de recursos efetivado em 2011 por questões técnicas;</p> <p>b) elaboraram o Plano; tiveram seu plano aprovado e validado pela SEB/MEC em 2011, e foram contempladas com recursos da parcela principal naquele exercício para concretizar o referido plano.</p> <p>c) enquadrarem-se nos três primeiros critérios previstos na letra (b), e não foram contempladas com recursos naquele exercício para concretizar o referido plano;</p> <p>d) foram priorizadas em 2011, mas não apresentaram Plano de Desenvolvimento da Escola no sistema <i>online</i> PDE Interativo ou seu plano foi apresentado e não foi aprovado pela EEx ou não validado pela SEB/MEC no referido ano; e</p> <p>III As EEx tenham aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e o Plano de Desenvolvimento da Escola esteja aprovado no sistema <i>online</i> PDE Interativo.</p>	<p>I. escolas com Ideb 2011 igual ou inferior a 3,6 nos Anos Iniciais ou 3,2 nos Anos Finais; ou</p> <p>II. Escolas que possuem índices superiores aos IDEB 2011, mas figure entre os 5% mais baixos resultados da rede de ensino do ente federado;</p> <p>III. Escolas que se enquadram nos requisitos supracitados e que não tenham sido beneficiadas com repasse de recursos da ação no biênio 2011/2012, desde que as Entidades Executoras (EEx), às quais estejam vinculadas, tenham aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e as escolas tenham tido aprovado seu planejamento para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola, por intermédio do sistema PDDE Interativo.</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados extraídos dos documentos legais da Política BRASIL (2008, 2011, 2012, 2013).

O PDE-Escola ganhou escala nacional como uma ferramenta gerencial, tendo aumentado substancialmente sua abrangência. Na Tabela 2, é evidenciado que entre 2000 a 2007, de 3.800 escolas e 450 municípios contemplados com a política, passou em 2009 para 27.885 escolas públicas estaduais e municipais, registrando um aumento significativo no seu público-alvo. Em 2010, esse número decresceu para 22.000 escolas, mas já atingido todos os estados da federação e 4.133 municípios do total dos 5.561 municípios brasileiros. De 2011 a 2012 foram priorizadas 19.096 escolas; de 2014 a 2015 esse número decrescido para 10.591, contabilizando hoje tão-somente 0,09% do total das 115.254 escolas de ensino fundamental existente no país que são atingidas por essa política.

**Tabela 2 - Número de Escolas e Repasse Financeiro do PDE Escola – 2000-2015 – Brasil**

<b>Escolas/Repasse</b>	<b>2000-2007</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011/2012</b>	<b>2014/2015</b>	<b>TOTAIS</b>
Escolas priorizadas	3.800	27.885	22.002	19.096	10.591	
Escolas que receberam recursos	3.800	19.700	16.615	8.293	-	
Repasse financeiro (R\$)	72.500.000	370.200.000	317.400.000	194.521.000	-	<b>954.621.000</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações extraída do site do PortalPDEescola e do Boletim do PDE Interativo 2012

No que se refere ao repasse financeiro, ainda na Tabela 2, verifica-se que em 2009 foram repassados R\$ 370,2 milhões para 19.700 escolas; em 2010, R\$ 317,4 milhões a 16.615 escolas e em 2011-2012, R\$ 194,5 milhões à cerca de 8,2 milhões de escolas, contabilizando menos de 1 bilhão de reais repassados às escolas ao longo de quase duas décadas do PDE Escola.

No estado do Maranhão, conforme informações colhidas junto ao Comitê Avaliador Estadual do PDE Escola, dentre os anos de 2009 e 2011, a rede estadual recebeu R\$ 4.893.000,00, repassados a 511 escolas, com atendimento de 246.917 alunos. Nesse mesmo período, no município de São Luís, foram contempladas 117 escolas públicas da rede estadual, atendendo 61.202 alunos diretamente, com recurso em torno de R\$ 2.887.500,00.



Essas cifras evidenciam o parco investimento que se tem direcionado a essa Política que tem a forte carga ideológica de ser capaz de imprimir melhorias na qualidade do ensino no País, assim como a prática da ação governamental de não priorizar investimentos no campo social, hoje literalmente explicitada pela política do MEC de “fazer mais com menos”. Os valores do PDE-Escola são transferidos diretamente às Unidades Executoras das escolas por dois anos consecutivos, definidos em função do número de matrículas na unidade educacional extraída do Censo Escolar do ano anterior, que variam de acordo com as faixas definidas nas Resoluções publicadas pelo FNDE (em anexo), já citadas em parágrafos anteriores.

Na Tabela 3, apresento os dispositivos legais, as faixas de matrículas (com intervalo de 100 a mais de 4000 alunos matriculados) e os valores do repasse correspondente a cada faixa, que são direcionados para duas atividades fins: custeio e capital<sup>68</sup>. Quando no âmbito do Fundescola, o financiamento das ações do Plano se baseava em cinco faixas de matrículas, sendo a 1ª de 100 a 200 alunos com repasse de R\$ 4.400, com investimento variável de R\$ 44,00 a R\$ 0,22 por aluno e na 5ª faixa, com R\$ 15.000,00 e quantitativo mínimo de 1.500 alunos que correspondiam a investimento máximo R\$ 10,00 por aluno<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> As despesas de capital referem-se aos itens de grande durabilidade que se caracterizam como material permanente, passíveis de serem tombados para o patrimônio do município ou do estado. As despesas de custeio referem-se à aquisição de bens de consumo ou à contratação de serviços necessários à melhoria do desempenho da escola (BRASIL, 2002).

<sup>69</sup> A transferência dos recursos às escolas foi realizada em três modalidades, denominadas de implantação, expansão e consolidação das ações previstas no Plano de Escola. Na primeira modalidade (implantação), o Fundescola financiava 100% dos recursos, sendo 60% para custeio e 40% para despesas de capital. Na segunda modalidade (*expansão*), o Fundescola financiava 70% e as secretarias de educação estadual ou municipal os 30% restantes dos recursos, permanecendo os percentuais de despesas com custeio e capital da fase de implantação. A terceira modalidade, *de Consolidação*, se subdividiu em Consolidação I, II e III. Os recursos da modalidade Consolidação I, se destinavam às escolas que já haviam sido beneficiadas com a implantação ou expansão, sendo 50% dos recursos financiados pelo Fundescola e 50% pelas proponentes, consideradas os mesmos percentuais de despesas com custeio e capital previstas nas duas primeiras modalidades. Já na Consolidação II, os recursos foram às escolas beneficiadas com a Consolidação I, sendo o percentual de 30% de despesas de capital financiado pelo Fundescola e 70% de despesas de custeio repassados pelas mantenedoras, assim como para a Consolidação III as escolas precisavam ter sido contempladas com a Consolidação II, seguindo a mesma dinâmica de repasse, ou seja, 30% do financiamento para capital e 70% para custeio, custeados respectivamente pelo Fundescola e pelas Secretarias (BRASIL, 1999).

**Tabela 3 - Referencial de Cálculo dos Valores Repassados às Escolas para implementação do PDE Escola**

Base Legal	Intervalo de Classe de Número de Alunos		Valor do Repasse (R\$)			
			Custeio (70%)	Capital (30%)	Parcela anual	
RESOLUÇÃO Nº 49 DE 11 DE DEZEMBRO DE 2013	0	100	5.950,00	2.550,00	<b>8.500,00</b>	
	101	500	8.750,00	3.750,00	<b>12.500,00</b>	
	501	1000	12.250,00	5.250,00	<b>17.500,00</b>	
	1001	1500	15.750,00	6.750,00	<b>22.500,00</b>	
	1501	2000	19.250,00	8.250,00	<b>27.500,00</b>	
	2001	2500	22.750,00	9.750,00	<b>32.500,00</b>	
	2501	3000	26.250,00	11.250,00	<b>37.500,00</b>	
	3001	3500	29.750,00	12.750,00	<b>42.500,00</b>	
	3501	4000	33.250,00	14.250,00	<b>47.500,00</b>	
	Acima de 4000	36.750,00	15.750,00	<b>52.500,00</b>		
RESOLUÇÃO Nº 22 DE 22 DE JUNHO DE 2012 e RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 25 DE 24 DE MAIO DE 2011	Parcela Principal		Até 99	10.500,00	4.500,00	<b>15.000,00</b>
			100 a 499	14.000,00	6.000,00	<b>20.000,00</b>
			500 a 999	23.800,00	10.200,00	<b>34.000,00</b>
			1.000 a 1.999	30.100,00	12.900,00	<b>43.000,00</b>
			2.000 a 2.999	37.100,00	15.900,00	<b>53.000,00</b>
			3.000 a 3.999	45.500,00	19.500,00	<b>65.000,00</b>
			Acima de 3.999	52.500,00	22.500,00	<b>75.000,00</b>
	Parcela Complementar		Até 99	7.000,00	3.000,00	<b>10.000,00</b>
			100 a 499	9.100,00	3.900,00	<b>13.000,00</b>
			500 a 999	12.600,00	5.400,00	<b>18.000,00</b>
			1.000 a 1.999	15.050,00	6.450,00	<b>21.500,00</b>
			2.000 a 2.999	18.550,00	7.950,00	<b>26.500,00</b>
			3.000 a 3.999	22.750,00	9.750,00	<b>32.500,00</b>
			Acima de 3.999	26.250,00	11.250,00	<b>37.500,00</b>
RESOLUÇÃO Nº 19 DE 15 DE MAIO DE 2008			<b>Custeio (60%)</b>	<b>Capital (40%)</b>	<b>Parcela anual</b>	
	Até 99		4.000,00	6.000,00	<b>10.000,00</b>	
	100 a 499		6.400,00	9.600,00	<b>16.000,00</b>	
	500 a 999		12.400,00	18.600,00	<b>31.000,00</b>	
	1.000 a 1.999		17.200,00	25.800,00	<b>43.000,00</b>	
	2.000 a 2.999		21.200,00	31.800,00	<b>53.000,00</b>	
	3.000 a 3.999		26.000,00	39.000,00	<b>65.000,00</b>	
	Acima de 3.999		30.000,00	45.000,00	<b>75.000,00</b>	
FUNDESCOLA	100 a 199		2.640,00	1.760,00	<b>4.400,00</b>	
	200 a 500		3.720,00	2.480,00	<b>6.200,00</b>	
	501 a 1.000		6.000,00	4.000,00	<b>10.000,00</b>	
	1.001 a 1.500		7.200,00	4.800,00	<b>12.000,00</b>	
	Acima de 1.500		9.000,00	6.000,00	<b>15.000,00</b>	

Fonte: Resoluções FNDE nrs. 19/2008, 22/2011, 25/2012 e 49/2013

Com a Resolução nº 19/2008, já como um dos programas do PDE, houve um incremento nos valores repassados e a inclusão de mais duas faixas de alunos, variando de no mínimo 99 alunos até mais de 3.999, com repasse respectivamente de R\$ 10.000,00 e R\$ 75.000,00, que correspondia a investimento de R\$ 100,00 por aluno na primeira faixa e no máximo R\$ 19,00 na última faixa.

As Resoluções nº 25/2011 e 22/2012 mantiveram as mesmas faixas de matrículas da legislação anterior, mas com valores a maior nas três primeiras faixas, além da inclusão de uma parcela complementar. Com a Resolução nº 49/2013, que vige os repasses de 2014 e 2015, são introduzidas alterações a menor no montante dos valores repassado às escolas, com a inclusão e mais duas faixas, ficando um total de dez intervalos de matrículas, além da supressão da parcela complementar prática em conformidade às Resoluções anteriores. Entanto naquelas o repasse variava de R\$ 15.000 a R\$ 75.000, correspondendo a investimento de até R\$ 150,00 e no máximo R\$ 19,00 por aluno, atualmente o repasse atinge mais faixas com variação de R\$ 8.500 a R\$ 52.000, o que representa um investimento de R\$ 85,00 a R\$ 13,00 por aluno, o menor repasse da política como ação do PDE.

Em entrevista com um dos Membros do Comitê Avaliador do PDE Escola da Secretaria Estadual de Educação de São Luís, foi ventilada a informação de que o FNDE até àquela época (mês de outubro de 2015) não havia realizado o repasse da etapa atual (2014-2015) às escolas priorizadas no Estado. Ressalte-se que, hoje a crise, econômica tem sido utilizada como justificativa para severos cortes no orçamento educacional em todo o País, especialmente pelas universidades públicas, de forma que o PDE Escola não deixou de ser alvo de tal argumento, tendo sido essa a alegação apresentada ao atraso no repasse dos recursos às escolas pelo presidente do FNDE em recente palestra aos secretários, técnicos e gestores da rede pública de ensino do Maranhão.

Compreendo, porém, que o momento de crise econômica hoje agudizado no País resulta, para além de uma gestão governamental fragilizada politicamente, que optou pela “hegemonia da pequena política” (COUTINHO, 2010) para se legitimar no poder; responsável ainda por tornar pública e notória a histórica constituição de corrupção do poder político brasileiro, sobretudo, pelos desdobramentos do capital para reestabelecer seu fluxo de acumulação de excedentes, interrompido pela eclosão da crise mundial em 2008, mas que camuflada estava, somente agora tem se manifestado com mais intensidade na realidade brasileira, com consequências sentidas em todos os campos sociais, especialmente no campo social.

No âmbito das políticas educacionais, sua própria conformação resulta das orientações para a saída da crise, forjando-se políticas com escopo assente no *modus operandi* do mercado e que se substanciam imbricadas pelo discurso de melhoria da qualidade da educação, que no caso do PDE-Escola, reverbera na ênfase em se construir um “novo” paradigma de funcionamento da escola por meio da racionalização da gestão escolar, consubstanciado também numa nova concepção de escola, sobre a qual discuto na seção seguinte.

### 3.2 A PROPOSIÇÃO DE ESCOLA DO “PLANO DE ESCOLA”: A ESCOLA “DE QUALIDADE” EM QUESTÃO

Como visto no capítulo anterior, a qualidade, ou posso dizer, a adjetivação pejorativa da qualidade da educação no país tem a partir das três últimas décadas adquirido expressividade no âmbito das políticas educacionais, com a emergência de diversas ações provenientes do governo federal que objetivam imprimir melhorias na educação pública brasileira. Como uma dessas ações, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) tem se apresentado com o propósito de contribuir com a tarefa de “transformação das escolas em escolas eficazes, de qualidade” (BRASIL, 2006) projetando-se assim, no campo do discurso, como mediação da qualidade do ensino no País.

Decerto, pelo que se pode depreender, a partir da análise de seus documentos ao longo deste Capítulo, sua eficácia é apresentada como passível de concretude, bastando tão somente que a escola passe a funcionar adotando os seus procedimentos, estes evidenciados no passo a passo do Plano de Escola.

Por ora, atendo-me a salientar, parafraseando Freitas (2011), que tem sido uma prática dos governos a adoção de “soluções fáceis ou atalhos” ante as dificuldades de constituir políticas públicas de longo alcance, tornando-se de fundamental importância que se tenha a sabedoria de recusar – e acrescento: sem desconsiderar suas reais potencialidades de ação contra-hegemônica –, a conveniência da aplicação de tais soluções para problemas tão complexos, como as medidas para alçar melhorias na qualidade da educação no país, em que a política em estudo é emblemática.

Antes de discutir acerca da concepção de escola proposta pela política em tela, torna-se imprescindível se considerar a concepção de educação a qual a mesma está circunscrita, haja vista que sendo a educação uma construção social historicamente situada, a concepção de escola proposta pelo Plano de Escola estará intrinsecamente a ela relacionada.

A escola como instância educativa especializada se consolidou e se desenvolveu no final do século XVIII, em meio a um contexto marcado pelas revoluções liberal e industrial, de modo que a escola representa, conforme afirma Canário (2005, p. 63), não apenas uma “invenção histórica”, mas uma invenção recente que corresponde a uma revolução no modo de socialização assente na concepção de sociedade burguesa.

Assim, muito embora estivesse presente no cerne dos projetos societais, a educação escolar, e daí a escola enquanto instância criada com a finalidade de transmitir o conhecimento historicamente construído pela humanidade adquiriu centralidade na sociedade capitalista ao se tornar peça da engrenagem da linha de frente do processo de reprodução e acumulação do capital<sup>70</sup>.

Não há dúvidas de que o conceito de educação é amplo e envolve situações complexas; presente por toda parte nas redes e estruturas sociais de transferência de saber de uma geração a outra, onde ainda sequer fora criada a sombra de algum modelo de ensino formal e centralizado, como bem observa Brandão (2001).

A educação escolar representa, então, apenas uma das possibilidades de existência do processo educativo, utilizada sobremaneira pelo Estado como mecanismo para perpetuar os dominantes no poder, seja através de sua oferta, ou mesmo mediante sua negação. Nesse sentido, como percebera Diderot no século XVII “é mais difícil explorar um camponês que sabe ler do que um analfabeto”. Decorridos mais de três séculos essa visão se mostra ainda latente quando se contabilizam hoje no país 13 milhões de pessoas analfabetas (IBGE, 2013) e, nessa condição, muitas vezes, passíveis de incorporarem com mais facilidade, ou, com menos oposição, os modos de pensamento da ideologia dominante, que se funda num processo civilizatório assente em processos de desigualdades.

---

<sup>70</sup> Segundo esclarece Mészáros (2011, p. 10), é possível depreender dos escritos de Marx que o sistema do capital antecede o capitalismo, presente nas sociedades pré-capitalistas na forma do denominado capital mercantil e do capital usurário, com vigência também nas sociedades pós-capitalistas (a experiência socialista na URSS e Leste Europeu). Afirma ainda esse autor que para Marx, o capitalismo é tão somente uma das variadas formas de realização do capital, que se emergiu na fase caracterizada pela generalização da subsunção real do trabalho ao capital, denominada de capitalismo pleno.

Decerto a educação historicamente manteve uma estreita ligação com os processos de reprodução social, porém, sempre no limite dos interesses do bloco no poder<sup>71</sup>. De modo geral, isso é notável desde a Antiguidade, mas se aprofundou e se consolidou com o atual modelo de reprodução social: o capitalismo, que hoje vivencia a fase contemporânea de seu estágio imperialista.

Muito embora os grandes filósofos e pedagogos imprimissem um discurso progressista, crítico das situações desumanas impostas pela classe hegemônica, em determinada temporalidade histórica, acabavam por coadunar com as ideias da classe objeto de crítica, visto que, como destaca Mészáros,

Os interesses objetivos de classe tinham de prevalecer mesmo quando os subjetivamente bem-intencionados autores dessas utopias e discursos críticos observavam claramente e criticavam as manifestações desumanas dos interesses materiais dominantes (MÉSZÁROS, 2007, p.197).

Paradoxalmente, fora nas condições postas pelo modo de produção capitalista que a educação como prática social historicamente situada encontrou os fins (fomentar o aumento da mais-valia) e meios (instrução da força de trabalho) para seu aprimoramento e florescimento.

Longe de manter ou retroceder a estágios inferiores de desenvolvimento cultural, no capitalismo, com o advento do maquinismo e a divisão social do trabalho, impulsionadores das revoluções industriais, exigiram uma crescente capacidade intelectual o que levou ao expansionismo do sistema escolar e a sua institucionalização.

No *Manifesto*, Marx e Engels reconhecem que o capitalismo propiciou um progresso sem precedentes na história da humanidade, tendo a burguesia em menos de dois séculos criado “forças produtivas mais numerosas e colossais do que todas as gerações anteriores somadas” (MARX; ENGELS, 2010, p. 49).

Esses mesmos autores enfatizam, porém, que tal desenvolvimento se fez a custas da degradação crescente da classe trabalhadora, mediante a expropriação

---

<sup>71</sup> O bloco no poder, conforme Poulantzas (2000, p. 129) é composto de várias frações de classe burguesas, que tem no Estado a unidade política de sua organização e sua própria instauração como classes dominantes.

de seus meios de produção e exploração de sua força de trabalho. Esclarecem ainda que essa relação antagônica entre capital e trabalho é imanente ao fluxo do capital, pois

Na mesma medida em que se desenvolve a burguesia – isto é, o capital – desenvolve-se também o proletariado, classe dos trabalhadores modernos, que só sobrevivem à medida que encontram trabalho, e só encontram trabalho à medida que seu próprio trabalho multiplica o capital. Esses trabalhadores, que precisam se vender a varejo, são uma mercadoria como qualquer outro artigo vendido no comércio, sujeita, portanto, a todas as vicissitudes da concorrência e a todas as oscilações do mercado (Op. Cit., p. 52).

Dentre as estratégias de mediação aos problemas estruturais advindos dessa relação antagônica, que imputa à classe trabalhadora toda forma de volubilidade decorrente da exploração da mais-valia, a educação escolar tem desempenhado papel relevante para o sistema do capital. A escola tem se tornado imprescindível à consolidação da expansão mercantilista ao assumir a função precípua de instruir a força de trabalho para o labor fabril.

A oferta de educação ao povo deveria, entretanto, ocorrer “em pequenas doses”, como bem defendia Smith (1985), de forma a não educá-la demasiadamente, mas tão-somente o suficiente para que aprendessem

[...] a respeitar a ordem social, mas não tanto que pudessem questioná-la. O suficiente para que conhecessem a justificação do seu lugar nesta vida, mas não ao ponto de despertar neles expectativas que lhes fizessem desejar o que não estavam chamados a desfrutar (ENGUITA, 1989, p. 112)

É nesse sentido que os principais ideólogos da concepção liberal advogavam a oferta do ensino à classe trabalhadora. O propósito era capacitá-la minimamente ao exercício de suas funções laborais, além de servir como mecanismo ideológico na pacificação das massas ante a “ignorância e estultícia grassas comuns à população inferior em uma sociedade civilizada”, como salientava Smith (1985, p. 212). Obscurecia-se, assim, o fato de que tal “comportamento desordeiro” das massas tinha origem na pauperização e degradação provocada pela crescente expropriação de seus meios materiais de existência e exploração de sua força de trabalho, característicos do processo de subsunção do trabalho ao capital.



Importante frisar que, muito embora Smith (1985, p. 213), no século XVIII, percebesse que com a divisão do trabalho o trabalhador tornava-se “[...] tão embotado e ignorante quanto o possa ser uma criatura humana”, sua compreensão do sistema econômico e social se pautava numa visão romântica de sociedade, em que a simples cooperação entre as pessoas levaria ao equilíbrio das relações de produção e a distribuição das riquezas entre as classes sociais. Sua teoria não questiona as relações de poder imbricadas no processo produtivo, compreendendo que a propensão do homem a permutar, isto é, a comercializar, conduziria harmoniosamente o fluxo das relações econômicas e sociais mediadas pela “mão invisível” do mercado.

Tais ideias traduzem a essência da regulação da sociedade burguesa que se firmava enquanto classe dominante no século XVIII, tendo no liberalismo a ideologia que estabelece as liberdades individual e do mercado, bem como a não intervenção do Estado na economia como pilares dessa regulação societal. A preocupação do Estado deveria se destinar apenas aos gastos com a defesa nacional, com a justiça e com as obras e as instituições públicas, dentre estas as que se destinavam a promover a instrução do povo nos parâmetros acima descritos.

Nota-se que o interesse do capital para com a educação em essência sempre esteve relacionado à qualificação da força de trabalho para assegurar a reprodução do seu sistema de acumulação e, ao mesmo tempo, disseminar uma visão de mundo que fomente uma filosofia do conformismo ao invés de uma filosofia da transformação social. Historicamente, isto tem mascarado as diferenças e os conflitos de classe e tornado legítima a reprodução do *status quo*.

Daí que pensar *a e sobre* a educação na presente temporalidade histórica, especificamente sobre a escola enquanto instituição criada com o propósito precípua de socializar o saber construído pela humanidade, não se sustenta sem compreendê-la como uma das principais engrenagens da linha de frente do projeto capitalista, que a tem utilizado de forma cada vez mais sofisticada como uma de suas principais mediações na reprodução do sistema de acumulação de excedentes.

Numa perspectiva de educação para além do capital (MÉSZÁROS, 2005, 2011), que tem no projeto de sociedade socialista seu horizonte, e o aqui defendido, a educação é tida como uma das condições precípuas para a consolidação de uma sociedade – e de uma escola – “na qual o livre desenvolvimento de cada um é condição para o livre desenvolvimento de todos” (MARX; ENGELS, 2012, p. 69).

Nesse horizonte, o projeto de educação escolar propõe o desenvolvimento integral do homem mediante a combinação do trabalho produtivo com a tríade: educação intelectual, educação corporal e educação tecnológica; articulação essa capaz de elevar a formação do proletariado acima da formação burguesa.

1. Educação intelectual. 2. Educação corporal, tal como a que se consegue com os exercícios de ginástica e militares. 3. Educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de caráter científico de todo o processo de produção e, ao mesmo tempo, inicia as crianças e os adolescentes no manejo de ferramentas elementares dos diversos ramos industriais (MARX; ENGELS, 1983, p. 60).

Com essa combinação se alcançaria a educação no sentido da *omnilateralidade* em contraposição à unilateralidade da concepção de educação burguesa. Esta, assentada numa lógica alienadora de formação é incompatível com o florescimento de uma sociabilidade na perspectiva da emancipação humana, em que conforme Marx (2010), o homem é compreendido abstraído de sua dimensão egoísta, vivendo em coletividade no gozo de suas forças cotidianas em todas as dimensões da vida real.

A despeito disso, a educação da modernidade mesmo erigida revestida dos ideais iluministas revolucionários do século XVIII, com os princípios *Liberté, Égalité e Fraternité* proclamados na Revolução Francesa (1789), não conseguiu alçar a emancipação humana, tendo se restringido à emancipação política. Essa que afirma Marx (2010, p. 54) levou a “redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil [burguesa], a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a *cidadão*, a pessoa moral”.

Nesse contexto, que anunciava a “era de direitos” (BOBBIO, 2004) e não mais de obrigações para com os indivíduos a escola moderna desponta como

[...] instituição pública, gratuita, universal e laica que tem, ao mesmo tempo, a função de desenvolver uma nova cultura, integrar as novas gerações no ideário da sociedade moderna e de socializar de forma sistemática o conhecimento científico (FRIGOTTO, 1997, p. 140).

O que se evidenciou, entretanto, é que o espírito revolucionário da classe burguesa em ascensão, ao conquistar o poder político se tornou classe conservadora, deturpando tais ideais e assim o exercício de uma formação no sentido da *omnilateralidade*. Marx e Engels (1978, p. 10-11) já ratificavam o caráter falacioso do projeto burguês quando dizem:

[...] tendo a burguesia sido em primeiro lugar revolucionária, tornando-se depois conservadora e finalmente contra-revolucionária, a sua direção da produção e do Estado, bem como a sua justiça, a sua ciência e as suas belas-artistas, foram úteis e progressivas no início, e em seguida degeneraram.

Para Mézáros (2007), as aspirações postas quando da Revolução Francesa se tornaram “opacas e ofuscadas” pelas mudanças históricas impostas pelo sistema de reprodução do capital. A *égalité* resumiu-se à igualdade formal (todos são iguais perante a lei) se preservando a desigualdade real entre os homens ao desconsiderar as diferenças que lhe são impostas nas relações materiais de produção. A *liberté*, longe de representar o vínculo do homem com os demais homens, conduziu à restrição de sua liberdade ao legitimar, sobretudo, o direito à propriedade privada. Nesse sentido é que Marx pontua que

[...] nenhum dos assim chamados direitos humanos transcende o homem egoísta, o homem como membro da sociedade burguesa, a saber, como indivíduo recolhido ao seu interesse privado e ao seu capricho privado e separado da comunidade. Muito longe de conceberem o homem como um ente genérico, esses direitos deixam transparecer a vida do gênero, a sociedade, antes como uma moldura exterior ao indivíduo, como limitação de sua autonomia original. O único laço que os une é a necessidade natural, a carência e o interesse privado, a conservação de sua propriedade e de sua pessoa egoísta (MARX, 2010, p. 50).

Concernente a essa lógica que nega os direitos conquistados e legitima o primado do mercado nas relações sociais, a educação tem privilegiado o atendimento aos interesses do capital e com isso mitigado as possibilidades de florescer o projeto de educação e de escola para além da ordem estabelecida, e no caso do PDE Escola, de ultrapassar a objetivação do ilusório discurso da qualidade da educação construído pelo bloco no poder.

Essa subordinação da educação ao capital é explicada por Marx ao afirmar que são as relações de produção que determinam todas as outras relações que se estabelecem entre os homens (e mulheres) na sua vida social, e as relações de produção são determinadas, por sua vez, pelo estado das forças produtivas que representam o “desenvolvimento das capacidades individuais que correspondem aos instrumentos materiais de produção” (MARX; ENGELS, 2007, p. 104) em cada período histórico.

As forças produtivas mediadas pelo avanço acelerado das tecnologias da informação e comunicação (TICs) vivenciam, neste primeiro quartel do século XXI, um alto nível de desenvolvimento. A partir da década de 1970, o *boom* da tecnologia alavancou o processo de globalização<sup>72</sup> da economia e expandiu a expropriação do capital aos recantos mais longínquos do mundo, tendo representado, segundo Mézáros (2007), apenas mais um subterfúgio aut vantajoso das contradições do sistema de produção vigente, e menos ganhos para a sociabilidade humana. Destaca esse teórico que

Apesar de todos os avanços das forças produtivas de nossa sociedade [...], as gritantes desigualdades que somos forçados a enfrentar com irredutível determinação para nos aproximarmos uma polegada dos objetivos desejados tornaram-se imensamente maiores e, do ponto de vista estrutural, ainda mais profundamente arraigados do que antes (MÉSZÁROS, 2012, p. 12)

Especialmente, a partir da década de 1970, no contexto da crise estrutural do capital, a educação escolar passara a assumir novas funções sociais, uma vez que o capital começa a se interessar “não só pela força física, mas também pelas

---

<sup>72</sup> Apesar do termo globalização está presente relativamente recente nos discursos do campo da economia política, inerente ao processo de mundialização do capital a partir da década de 1970, com o *boom* tecnológico, Marx, no século XIX, já o situava como sendo uma característica global e cosmopolita do capitalismo. No *Manifesto* declara: “Por todo o globo terrestre, a burguesia busca satisfazer a necessidade de um escoamento cada vez mais amplo para seus produtos. Ela precisa se implantar e se expandir por toda parte, estabelecer vínculos onde quer que seja. Graças a sua exploração do mercado mundial, ela conformou de modo cosmopolita a produção e o consumo de todos os países [...]. As antiquíssimas indústrias nacionais, ela as aniquilou e segue aniquilando dia após dia. Expulsam-nas novas indústrias, cujo surgimento torna-se questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas, indústrias que já não processam matéria-prima nativa, mas aquela proveniente de áreas as mais remotas, e cujos produtos são consumidos não apenas em seu próprio país, mas também, e simultaneamente, em todos os continentes” (MARX; ENGELS, 2012, p. 47-48).

qualidades intelectuais, emocionais e afetivas” (FRIGOTTO, 2009, p. 68) do trabalhador.

No campo educativo, essa nova sociabilidade do capital tem se materializado na ideologia da sociedade do conhecimento e na lógica das competências e da empregabilidade, já defendidas pela Teoria do Capital Humano, desde meados do século passado e que hoje “recauchutada” (BELLUZZO, 2001) tentar explicar o acirramento das desigualdades sociais por meio da responsabilização do próprio trabalhador pela sua incapacidade de inserção e/ou permanência no mercado de trabalho.

A revitalização da Teoria do Capital Humano neste início de século tem sido realizada, segundo Santos (2012), por meio da disseminação de novas categorias, tais como empregabilidade, competências, flexibilidade e empreendedorismo, as quais além de representar mais uma estratégia de saída à crise estrutural do capital se prestam para justificar o padrão econômico excludente vigente.

Cumprir pontuar que a Teoria do Capital Humano (SCHULTZ, 1958) se forjara na década de 1950, alicerçada numa visão econômica marginalista, própria da forma de Estado Liberal, mas se consolidou no bojo da forma de Estado Intervencionista como matriz política e ideológica para salvaguardar os interesses do processo desenvolvimentista, capitalista, no pós II Guerra Mundial.

Essa Teoria atribui o investimento na escolarização da força de trabalho como a chave para o desenvolvimento econômico das nações, especialmente as economias periféricas, tendo tornada explícita a educação escolar na linha de frente do projeto capitalista.

Frigotto (2010) endossa tal assertiva ao elucidar que a ampliação da escolarização representou somente uma estratégia de silenciamento das questões alienadoras próprias da relação antagônica capital-trabalho, tendo atendido sobremaneira aos interesses do capital, imputando ao próprio trabalhador suas condições trabalhistas, e muitas vezes, sua não aceitação no mercado de trabalho, relegando-os ao desemprego ou subempregos. Esse autor ainda esclarece que a

própria dinâmica do capital monopolista, ao prescindir cada vez mais de pessoal engajado na produção imediata necessita fazer deslocar a população economicamente ativa para os mais diversos postos de trabalho, tendo no apelo à ampliação da escolarização, ou seja, na teoria do Capital Humano, o canal fecundo para escamotear as reais intenções da intervenção estatal, qual seja, a de “[...] mascarar as verdadeiras relações entre educação, trabalho e produção” (FRIGOTTO, 2010, p. 100).

Assim, a ênfase na ampliação da escolarização como mecanismo de mobilidade individual atende perfeitamente aos interesses imperialistas para resolver a crise deflagrada pela própria lógica da acumulação capitalista em sua fase monopolista, pois possibilitou ao capital pinçar o pessoal necessário à produção imediata e sustentar o excedente no setor de serviços, criando, dentro desse âmbito, a elevação constante dos requisitos educacionais e forçando a uma corrida desenfreada por mais escolarização e prolongamento do ciclo de estudos, o acirramento da competição pelos postos de trabalhos, e, como dito anteriormente, ao subemprego e desemprego forçados.

A tese de Frigotto acerca do papel da escola é a de que, ao legitimar os interesses mascarados do capital, torna-se ela própria um mercado improdutivo, servindo apenas para atender – na lógica capitalista – a demanda por recursos humanos necessários ao processo de acumulação ampliada do capital.

As mudanças no *modus operandi* do sistema de acumulação ensejado pela reestruturação produtiva a partir da década de 1990, a qual levou a transição do modelo de produção fordista para o modelo de produção flexível – toyotista, novas exigências foram postas à formação do trabalhador. Ao invés de trabalhadores semiqualeificados, passou-se a exigir trabalhadores bem qualificados, polivalentes, criativos e flexíveis para responder às mudanças no processo produtivo, detentor de competências que o tornarão empregável.

O papel da escola frente a essa lógica economicista e mercadológica que caracteriza a sociabilidade do capital na presente temporalidade histórica, ainda que com nova roupagem, consiste

Na capacitação da mão-de-obra e na requalificação dos trabalhadores, para satisfazer as exigências do sistema produtivo e formar o consumidor exigente e sofisticado para um mercado diversificado e competitivo. Trata-se, portanto, de preparar trabalhadores/consumidores para os novos estilos de consumo e de vida. O cidadão eficiente e competente, nessa ótica, é aquele capaz de consumir com eficiência e sofisticação e de competir com seus talentos e habilidades no mercado de trabalho (LIBANEO: OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p. 111-112).

Decerto, ao apreender a realidade como uma totalidade dialética, a visão da escola não se restringe a percebê-la como instrumento de reprodução das relações sociais capitalistas. Situando-a no cerne dos processos contraditórios que incidem na conformação do fenômeno social, não me é indiferente, no sentido gramsciano do termo, sua perspectiva de atuação emancipatória, no que o Plano de Escola se apresenta como possibilidade.

Feita essa digressão acerca da concepção de educação e do papel da escola, no sentido de compreender os meandros de sua centralidade no âmbito das políticas educacionais na atualidade, enveredo agora pela análise dos textos da política no intento de apreender a concepção de escola proposta pelo Plano de Escola.

### **A escola do Plano de Escola**

Ao longo de quase duas décadas de sua implantação, tendo sido alvo de constantes reformulações, o PDE-Escola produziu um significativo acervo de dispositivos legais de sua conformação, enquanto política pública. Entretanto, os indícios dos pressupostos teóricos de sua proposição de escola – a escola “de qualidade” – são encontrados em seu documento *“Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz”*, que, de 1998 a 2010 representou a principal fonte de referência do escopo dessa política, doravante denominado de Manual Base do PDE Escola. Seus demais manuais: o Manual na versão SIMEC, lançado em 2008, os Manuais do PDE Interativo 2012 e 2013 e o Manual do PDDE Interativo 2014,

documentos basilares do Plano de Escola, e objeto de análise à frente, se limitam a modificações sutis no seu *modus operandi*.

O argumento central utilizado pelos formuladores da política para a implementação do PDE-Escola é encontrado logo na Introdução do seu Manual Base. Este se funda na suposta preocupação do Governo em adotar medidas para tornar o sistema educacional brasileiro mais eficiente, eficaz e de qualidade. Destacam que apesar das inúmeras iniciativas governamentais praticadas até aquele momento, não se conseguiu estruturar um sistema educacional eficiente, eficaz, de qualidade no país. A constatação é a de que o sistema educacional brasileiro

É ineficiente porque o custo de obtenção da educação é elevado; é ineficaz porque os resultados de aprendizagem obtidos são insatisfatórios; e é de baixa qualidade porque os beneficiários do sistema não são satisfeitos em suas necessidades e expectativas (BRASIL, 2006, p. 7).

Ante esse cenário, a opção adotada pelo governo brasileiro, como é uma constante na história da educação, foi a de acompanhar a tendência mundial na adoção de medidas do tocante à educação. Essa tendência estabeleceu que os sistemas educacionais passassem a desenvolver estratégias capazes de promover a racionalidade do funcionamento do sistema educativo, focalizassem ações na aprendizagem dos alunos, fomentassem melhorias na qualidade da gestão do sistema, com foco nas escolas e nas Secretarias de Educação, além do estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

Ressalte-se que todas essas estratégias tomam a escola como *locus* e se projetam no sentido de mudar seu paradigma de funcionamento, como justificam seus formuladores:

Mudar o paradigma de funcionamento das escolas passou a ser a nova agenda dos sistemas educacionais. **São mudanças que devem se traduzir no compromisso irrevogável da escola com a eficiência, a eficácia e a qualidade, com a disposição de se avaliar e de ser avaliada, de identificar onde se encontram e quais são os principais problemas, quais as estratégias para superar as situações indesejadas e a disposição de prestar contas de sua atuação e de seus resultados.** Essas mudanças estão longe de serem obtidas no curto prazo, mas é inegável que um conjunto de medidas pode e deve ser tomado para se reverter o quadro de ineficiência e de baixa qualidade do ensino. Dentre



essas medidas, é de fundamental importância a que diz respeito à melhoria da gestão das escolas e das agências que a regulam (BRASIL, 2006, p. 10).

É perceptível a ideia de que tais mudanças devem ser incorporadas pela escola como compromisso com o seu próprio desenvolvimento, na medida em que “sem uma escola de qualidade não pode haver ensino de qualidade”. A relação direta “escola de qualidade” versus “educação de qualidade” é então o horizonte materializado pelo Plano de Escola. Com efeito, a concepção de escola do Plano de Escola se traduz na escola “de qualidade”, que se concretizaria por aglutinar um leque de características traduzidas no bom desempenho dos/as alunos/as.

Segundo esse Documento, a escola “de qualidade” se caracteriza por desenvolver

[...] relações interpessoais que conduzem a atitudes e expectativas positivas em relação aos alunos; que coloca o aluno como foco de suas preocupações; que dispõe de recursos humanos com formação e motivação adequadas e com material escolar e didático necessário; que conta com instalações em quantidade e em condições adequadas de funcionamento; que tem assegurada a participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola. Além disso, uma escola de qualidade é aquela que constrói um clima escolar que favorece o processo de ensino-aprendizagem e que define e organiza processos que conduzem ao alcance de seus objetivos. A reunião dessas características se traduzirá em bom desempenho dos alunos (BRASIL, 2006, p. 7).

Os autores acrescentam que nas escolas “de qualidade” é perceptível ações em que

- o diretor exerce forte liderança: trabalha em direção aos objetivos definidos para a escola, desenvolve uma visão estratégica, é dedicado, enérgico e assume funções pedagógicas;
- a maior parte do tempo do aluno é gasta com atividades de aprendizagem: o calendário escolar e as práticas do dia-a-dia de toda a equipe escolar ajudam a criança a despende o máximo de seu tempo na escola em atividades de aprendizagem;
- a escola dispõe de padrões de aprendizagem: os padrões estão bem definidos e articulados por série ou ciclo e a escola sabe como atingi-los;
- a escola dispõe de mecanismos e instrumentos de avaliação efetivos: o monitoramento e a avaliação das práticas educativas utilizadas em sala de aula pelos professores fazem parte da rotina diária da escola;
- há controle frequente e efetivo do progresso do aluno: diretor e professores verificam sistematicamente se ele está aprendendo e utilizam essa informação para tornar as práticas educativas mais efetivas;
- programas especiais são cuidadosamente organizados: a escola contempla ações voltadas para as crianças com problemas de aprendizagem e outras dificuldades, compatibilizando essas ações com outras da escola.

- a presença do aluno na escola é estimulada e tomada também como responsabilidade da escola: a equipe escolar adota medidas que combatem a ausência, o abandono e a evasão escolar;
- a equipe escolar tem forte expectativa positiva quanto à aprendizagem dos alunos:
  - o diretor e os professores acreditam que seus alunos podem aprender e trabalham nesse sentido;
  - a escola dispõe de objetivos e metas claros, compartilhados pela equipe escolar: toda a equipe está voltada para a realização dos objetivos e metas prioritários da escola;
  - a escola é atrativa e segura: o pessoal técnico e administrativo cria uma atmosfera na escola que seja de ordem, de seriedade, de segurança;
  - os pais participam das atividades desenvolvidas pela escola: acompanham e sugerem atividades que enriqueçam o conteúdo e a melhoria da escola como um todo (BRASIL, 2006, p. 13).

Essas ações denotam especialmente que a escola “de qualidade” faz uso de técnicas de gerenciamento modernas e dá ênfase na responsabilização dos sujeitos educativos (restrita às instâncias escolar e familiar, desconsiderando-se a instância do poder público) pela sua materialidade.

A dimensão técnica do funcionamento da escola é ressaltada pelos formuladores da política ao afirmarem que

[...] torna-se cada vez mais evidente que não mais há lugar para uma escola sem condições adequadas de organização e funcionamento, sem espaço para definição e organização de seus processos. [...] **A nova escola assume que a qualidade é construída de maneira decisiva no seu interior, por seus integrantes**, e assume um compromisso claro e inequívoco de desempenho superior junto à comunidade a que serve. (BRASIL, 2006, p. 11, grifo nosso).

E, ainda para a construção da escola “de qualidade”, não se pode desconsiderar o uso

[...] de procedimentos e instrumentos de gerenciamento eficazes, devendo ser administrada como uma organização viva e solidária em seus objetivos, voltada para o atendimento das necessidades e expectativas de seus alunos, pais, comunidade e sociedade. Em resumo, deve estar preparada para entregar serviços de qualidade (BRASIL, 2006, p. 9).

Para “entregar serviços de qualidade” a escola deve, segundo seus formuladores, superar as técnicas de gestão burocratizantes que a tem levado ao insucesso, sendo indicada a utilização de “instrumentos de gerenciamento eficazes”, materializado na metodologia de planejamento estratégico. Essa ênfase na modernização da gestão escolar passa a imprimir na retórica da qualidade da

educação uma conotação essencialmente mais técnica do processo educacional, em detrimento da perspectiva humanizadora, aqui defendida.

Em consonância à diretriz liberalizante de descentralizar a gestão das políticas educativas, essas medidas de mudança no paradigma de funcionamento da escola têm, dentre outros fatores, induzido a um processo de transferência de responsabilidades às esferas de governo, assim como aos sistemas educativos, em que as escolas passam a ser exigidas a tomarem para si elevados graus de responsabilização<sup>73</sup> pelo seu desenvolvimento.

Cabe frisar que essa aparente preocupação com a educação escolar por parte do Estado se coaduna às determinações postas pela nova dinâmica de acumulação capitalista, especialmente, neste início de século, a qual se tem projetado como uma tendência mundial, no âmbito do discurso, no sentido de prescrever melhorias nos sistemas educativos, especialmente dos países periféricos. Isto tem se dado em atendimento às novas exigências do padrão de reprodução do capital postas em virtude das respostas à saída de sua crise estrutural, mote de discussão no Capítulo anterior.

No referente à estratégia de responsabilização, esta se baseia na lógica do mercado e do mundo dos negócios e tem se prestado para “mascarar os problemas de fundo da escola” (FREITAS, 2011) exercendo pressão e controle sobre os profissionais que ali labutam. A lógica é a de que os sujeitos sociais passem a dispor esforços com vistas a mostrarem resultados independentemente do atendimento, pela ação estatal, das condições necessárias ao êxito do processo educativo.

Essas considerações acerca da proposição da escola do Plano de Escola evidenciaram que a escola “de qualidade” por ele proposta se baseia em uma concepção de educação de qualidade assente nos pressupostos gerencialistas, que toma como prerrogativa para o alcance da qualidade do ensino: a avaliação de resultados, hoje legitimada pelo Ideb, a responsabilização da escola, que se

---

<sup>73</sup> Importante frisar que o termo *responsabilização* não é visto aqui somente como sinônimo do termo *accountability*, expressão da língua inglesa utilizada para se referir à obrigação de membros de órgãos públicos de prestar contas à sociedade dos serviços oferecidos, envolvendo desdobramentos para além de mera prestação de contas.

consubstancia essencialmente na liderança da escola (materializada na figura do/a diretor/a) e nos professores/as e; a ênfase no planejamento estratégico como mecanismo para a realização das atividades de modo eficiente e eficaz, com a definição de metas e objetivos mensuráveis e gerenciáveis pela escola.

O *modus operandi* da escola “de qualidade” proposta pelo PDE-Escola é apresentado por meio de um denso aparato documental exposto em seus Manuais, os quais sinalizam o passo-a-passo para sua incorporação pelas escolas.

### 3.3 O PASSO-A-PASSO DA “TRANSFORMAÇÃO” DA ESCOLA EM ESCOLA DE QUALIDADE: A ANÁLISE DOS MANUAIS DA POLÍTICA

#### 3.3.1 **Manual Base:** bússola do “novo” paradigma de funcionamento da escola

O Manual intitulado “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola” constitui-se no documento base do PDE-Escola, encontrando-se nele os fundamentos norteadores de sua proposição de escola, já abordada em parágrafos anteriores. Concebido para ser “prático, efetivo e de fácil leitura”, estabeleceu o passo-a-passo para que as escolas pudessem elaborar o seu Plano de Desenvolvimento da Escola e assim viessem a cumprir com o objetivo de auxiliar a gestão escolar na tarefa de “transformação das escolas em escolas de qualidade”, segundo advogam seus formuladores.

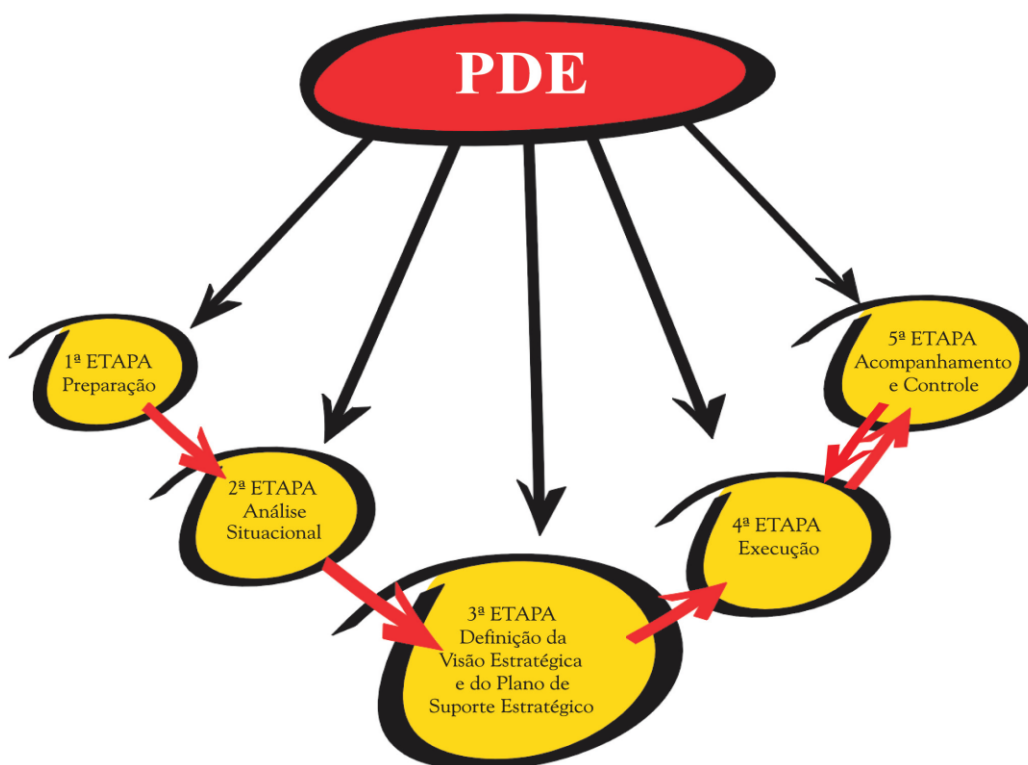
Utilizado até 2010 como o documento referência para a elaboração e implementação da Política, esse Manual traz a concepção de escola ancorada nos pressupostos modernizadores da gestão escolar como prerrogativa para a qualidade dos serviços educacionais ali oferecidos. Tais pressupostos se projetam mediante a efetivação de processos gerenciais capazes de tornar a escola mais eficiente e eficaz, daí, de qualidade, conforme visto no tópico anterior.

Tendo como propósito basilar oferecer a instrução necessária para formatar o novo paradigma de funcionamento das escolas, esse Manual se apresenta composto por uma introdução, cinco capítulos e um anexo.

O primeiro capítulo apresenta uma visão geral do processo de elaboração da política, com orientações sobre a quem o manual se destina, como deve ser utilizado, o que é o PDE Escola, quem o elabora e o implementa, sua estrutura e as etapas de elaboração e implementação.

Do segundo ao quinto capítulos são encontradas as orientações para o desenvolvimento das cinco etapas de elaboração do PDE Escola, as quais se constituem na preparação, na análise situacional, na definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico, na execução e monitoramento e na avaliação, conforme Figura 1.

**Figura 1 - Etapas de elaboração do PDE Escola - Manual Base**



Fonte: BRASIL, MEC (2006)

No anexo desse Manual consta um conjunto de formulários que deveria ser apresentado às Secretarias de Educação após preenchido pela escola. Uma visão completa da estruturação desse documento é apresentada na Figura 2.

**Figura 2 - Sumário do Documento Base do PDE Escola “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”**

<b>Apresentação</b> .....	5	<b>Capítulo 4</b>	
<b>Capítulo 1</b>		<i>ETAPA 3 - Definição da Visão Estratégica e do Plano de Suporte Estratégico</i>	123
Visão geral do processo de elaboração do PDE .....	1 5	Definindo a visão estratégica e o plano de suporte estratégico .....	125
A quem se destina este manual .....	1 7	Visão Estratégica .....	130
Como usar este manual .....	1 9	Valores .....	133
O que é o PDE .....	2 0	Visão de Futuro .....	137
Estrutura do PDE .....	2 2	Missão .....	141
Etapas da elaboração e implementação do PDE .....	2 3	Objetivos Estratégicos .....	145
Quem elabora e implementa o PDE .....	2 7	Plano de Suporte Estratégico .....	150
<b>Capítulo 2</b>		- Estratégias .....	151
<i>ETAPA 1 - Preparação do PDE</i> .....	3 1	- Metas .....	154
Preparando-se para o PDE .....	3 3	- Plano de ação .....	162
<b>Capítulo 3</b>		<b>Capítulo 5</b>	
<i>ETAPA 2 - Análise Situacional</i> .....	37	<i>ETAPAS 4 e 5 - Execução, Monitoramento e Avaliação</i> .....	169
Efetuando a análise situacional da escola .....	39	Monitoramento e Avaliação .....	171
Coleta de Dados .....	39	<b>Anexo</b>	
Análise de Dados .....	44	<i>Formulário 1 - Identificação e Caracterização da Escola e dos Responsáveis</i>	
Instrumento 1 – Perfil e Funcionamento da Escola .....	49	<i>pela Elaboração do PDE</i> .....	188
Ficha-resumo 1 : Funcionamento da Escola .....	69	<i>Formulário 2 - Síntese da Auto-Avaliação</i> .....	189
Instrumento 2 – Análise dos Critérios de Eficácia Escolar .....	73	Ficha-resumo 1 - Perfil e Funcionamento da Escola .....	189
Ficha-resumo 2 – Análise dos Critérios de Eficácia Escolar .....	98	Ficha-resumo 2 - Critérios de Eficácia Escolar .....	192
Instrumento 3 – Avaliação Estratégica da Escola .....	101	Ficha-resumo 3 - Avaliação Estratégica da Escola .....	195
Ficha-resumo 3 – Avaliação Estratégica da Escola .....	109	Ficha-resumo 4 - Problemas X Critérios de Eficácia Escolar .....	196
Síntese da Auto-Avaliação .....	117	<i>Formulário 3 - Visão Estratégica</i> .....	199
		<i>Formulário 4 - Objetivos Estratégicos, Estratégias e Metas</i> .....	200
		<i>Formulário 5 – Plano de Suporte Estratégico – Plano de Ação</i> .....	201

Fonte: BRASIL (2006)

Sem a pretensão de uma análise exaustiva desse Manual, haja vista estudos (SANTOS, 2012) que já se preocuparam com sua análise pormenorizada<sup>74</sup> e ainda por não mais se constituir na única referência para a elaboração e implementação da Política, com Manuais que apresentam outra configuração e dinâmica do passo a passo de sua operacionalização, sem alterar, contudo, a essência de sua concepção de escola, assim como da arquitetura de seu *modus operandi*, nossa análise se aterá aos elementos balizadores do suposto “novo” paradigma de funcionamento da escola, a escola “de qualidade”, que se apresentam nas etapas de sua elaboração.

<sup>74</sup> O estudo de tese de Santos (2012) intitulado “O Plano de Desenvolvimento da Escola e o consentimento ativo” apresenta uma análise minuciosa desse Manual.

Conquanto, a etapa de preparação se constitui no momento em que as escolas devem se organizar para a elaboração do Plano, tendo para tanto que: compor um grupo formado pela liderança formal da escola (diretor/a, coordenador/a, secretário) e professores, em que o diretor tem papel central, denominado de Grupo de Sistematização (hoje chamado de Grupo de Trabalho); indicar o coordenador do PDE-Escola; estudar o Manual e; informar à comunidade escolar sobre as ações necessárias para sua elaboração.

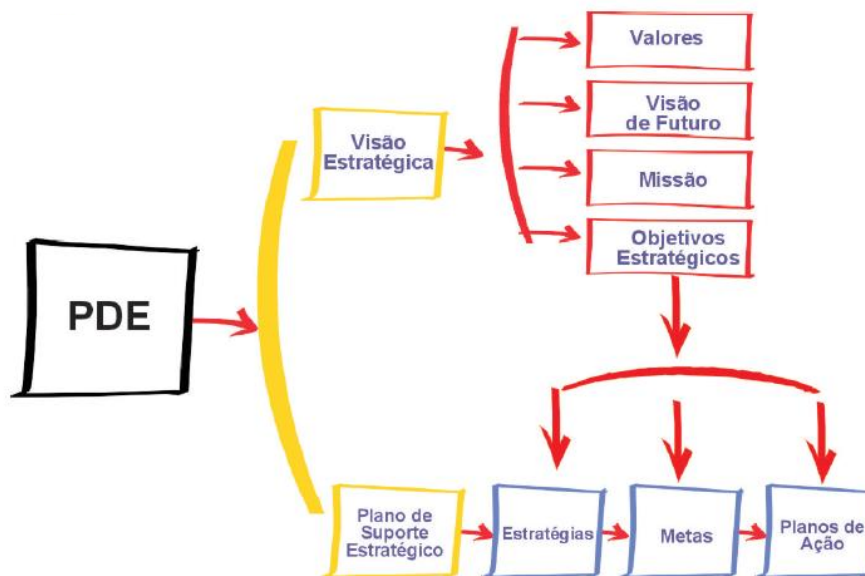
O segundo passo para “transformação” da escola consiste em realizar o seu diagnóstico por meio de autoavaliação, tendo por base três instrumentos<sup>75</sup> que permitirão identificar o perfil e funcionamento da escola, analisar dos critérios de eficácia escolar e a avaliação estratégica da escola, instrumentos esses que se propõem avaliar o desempenho da escola.

Na sequência, na terceira etapa de elaboração do PDE-Escola, a escola formulava a sua visão estratégica e seu plano de suporte estratégico, passos que se constituem nas partes estruturantes da Política, conforme Figura 3, e que somente se concretiza com a finalização das duas etapas anteriores.

---

<sup>75</sup> INSTRUMENTO 1, “Levantamento do Perfil e Funcionamento da Escola – PFE”, era utilizado para a coleta de dados e informações sobre o funcionamento da escola, incluindo informações a respeito da localização, quantitativo de alunos, salas e turmas, corpo docente e administrativo, níveis e modalidades de ensino oferecidos, turnos de funcionamento, número de indicadores de desempenho por turma, turno e disciplina, autonomia, relações da escola com a comunidade e com a Secretaria de Educação, principais projetos em andamento, fontes de recursos etc.. INSTRUMENTO 2, “Análise dos Critérios de Eficácia Escolar – ACE”, avalia a qualidade da escola em relação a critérios considerados determinantes para o seu sucesso, e que se satisfeitos, configuram uma escola eficaz. São eles: Ensino e aprendizagem; Clima escolar; Pais e comunidade; Gestão de pessoas; Gestão de processos; Infra-estrutura e Resultado. O INSTRUMENTO 3, “Avaliação Estratégica da Escola – AEE”, sintetiza as forças e as fraquezas da escola (análise do ambiente interno) e as oportunidades e as ameaças (análise do ambiente externo) que afetam ou podem vir a afetar o desempenho da escola. Com este instrumento a escola poderá avaliar a capacidade de implementar suas metas de melhoria (BRASIL, 2006).

**Figura 3 - A estrutura do PDE Escola**



Fonte: BRASIL, MEC (2006)

Tendo a escola definido sua visão estratégica (composta de valores, missão, visão e objetivos estratégicos) avança no sentido de elaboração do seu plano estratégico, que se constitui das estratégias, metas e planos de ação, estes fundamentais para que a escola alcance os resultados esperados e se torne uma escola de qualidade.

A definição da visão estratégica da escola é apresentada como crucial, sendo vista como o momento em que a escola

[...] expressa a percepção que ela tem do seu passado, do seu momento atual e do direcionamento do seu futuro. Expressa o conhecimento que a escola tem de si mesma: seus êxitos, seus fracassos, suas potencialidades, suas limitações, suas certezas e os caminhos que pode e quer percorrer. [...] Esse conhecimento é fundamental para que a escola se organize para alcançar resultados cada vez melhores, de modo consistente e sustentável. Sem o conhecimento do caminho percorrido e de sua situação atual, é difícil para a escola definir aonde quer chegar e como pode chegar lá (BRASIL, 2006, p. 130).

No referente ao plano estratégico, este se constitui na materialidade das ideias projetadas na visão estratégica sendo apresentado como basilar para a “transformação” da escola em escola de qualidade.



[...] O plano estratégico representa o compromisso da escola com a implementação dos seus objetivos estratégicos. Guia as operações e as decisões cotidianas da escola, transformando gradualmente o pensamento estratégico em ações concretas. Compromete a direção e a equipe escolar em termos do que pretendem fazer para tornar concreta a visão estratégica da escola (Op. Cit., p. 150).

Já as etapas de execução, monitoramento e avaliação ocorreriam quando a elaboração do PDE-Escola já estivesse totalmente concluída e seus planos de ação começassem a ser implementados. A ideia defendida pelos formuladores da Política é a que o sucesso do Plano dependerá da realização de todos os passos de sua elaboração assim como de um bom monitoramento e avaliação de sua implementação, sendo papel da escola o acompanhamento das ações previstas no Plano, com elaboração de relatórios de prestação de contas e divulgação de resultados, ou seja, realizar a *accountability* da escola.

Os formuladores do Documento concluem a exposição das etapas de elaboração do PDE-Escola dizendo que todos os passos descritos tiveram como um único objetivo “assegurar que os recursos da escola sejam gerenciados de tal maneira que suas metas estratégicas de melhoria sejam atingidas” (BRASIL, 2006, p. 171), mais uma vez tornando explícita a concepção gerencialista que sustenta a proposição de escola de qualidade defendida pela Política, assim como a ideia de que o problema da má qualidade do ensino se localiza, pontualmente, na sua gestão.

A partir de 2007, numa nova fase que se projeta na perspectiva de sua universalização como ferramenta de gestão escolar, o PDE-Escola modifica a logística de interface com as escolas, passando a contar com um sofisticado aparato tecnológico para sua elaboração.

### 3.3.2 Da versão SIMEC à Plataforma Única: interatividade demais e interface de menos

A expansão do PDE escola como ferramenta gerencial foi favorecida pela criação de um sistema informatizado para seu acesso: o SIMEC. O Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SIMEC) é uma ferramenta *on line* criada pelo governo federal para monitorar suas principais ações dentro do leque de programas sociais, a exemplo do PDE-Escola e do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Vale lembrar que, enquanto o PAR<sup>76</sup> se constitui no Plano feito pelas Secretarias de Educação dos estados e municípios, com ações para a melhoria qualidade da educação de todas as suas escolas, o PDE Escola é o Plano das escolas, podendo ocorrer, quando da elaboração do PDE Escola, justaposição de ações financiáveis. Essa preocupação com uma incompatibilidade do Plano da Escola com as ações previstas no PAR do estado ou município é sinalizada no Manual, que atribui ao Comitê de Análise e Aprovação a tarefa de tomar conhecimento das ações estabelecidas no PAR no sentido de evitar repetir as ações já planejadas com recursos do Plano de Ações Financiáveis (PAF).

Lançado em dezembro de 2008, o Manual PDE Escola-SIMEC passou a ser o Documento de referência para a elaboração da Política. Nele foram introduzidas alterações sutis no passo a passo da política, e sem os fundamentos conceituais da proposição da escola de qualidade contidos no Manual anterior, apresentou-se como um documento mais sintético, de caráter propriamente instrucional para o manuseio da ferramenta tecnológica pelas escolas.

Com exceção da retirada do Instrumento 3, os demais elementos que constituem o passo a passo da política, descritos anteriormente, permanecem sem modificações, exigindo que as escolas continuassem a preencher uma gama de

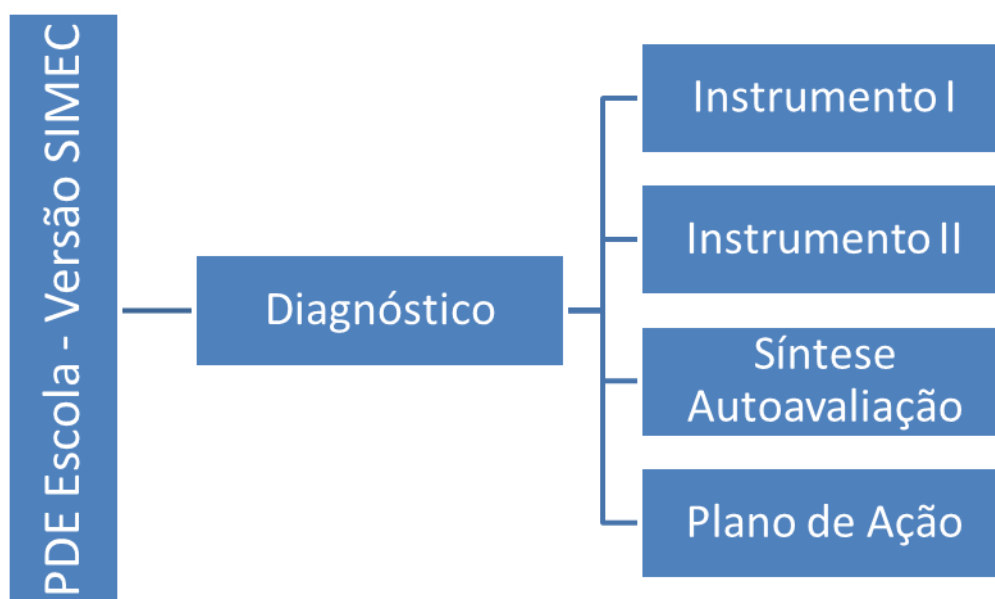
---

<sup>76</sup> A universalização do PDE-Escola está prevista na dimensão 1 – Gestão Educacional, indicador 4 – Existência de Proposta Pedagógica, do Plano de Ações Articuladas.

questionários sobre dados de evasão, prioridades, problemas e causas, capitação de recursos e plano estratégico, dentre outros, agora com a mediação de novas tecnologias.

A Figura 4 evidencia os passos de elaboração do Plano na versão SIMEC, que se concentram no ícone “diagnóstico escolar” sendo acessados numa sequência lógica até a etapa final que é a elaboração do plano de ação.

**Figura 4** - Estrutura de elaboração do PDE Escola na Versão SIMEC



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Manual SIMEC (BRASIL, 2008)

Para Santos (2012), o SIMEC se configurou num “mecanismo sofisticado de controle a distância” em que sua principal função foi a de atuar como ferramenta para estreitar as relações entre escola e governo federal, sem a intermediação das secretarias de educação, supostamente burocratizadoras dessa relação.

O certo é que o SIMEC forneceu o artefato inicial para tornar viável a perspectiva de universalizar o PDE-Escola como ferramenta de gestão escolar a todas as escolas públicas, e com isso criar as condições para desvinculá-lo da dimensão financeira que o constituiu como uma das ações no âmbito do Fundescola.

A esse respeito concordo com Santos (2012, p. 161) quando este afirma que a transferência de recursos teve como propósito servir de “chamariz” para que as escolas aderissem ao programa e passassem a incorporar a prática do planejamento estratégico, tornando legítimo no espaço escolar a lógica gerencialista como suposta condição para a melhoria da qualidade do ensino.

Com essa perspectiva de orientação da Política, que, como aludido em tópico anterior, traduziu-se numa “universalização fragmentada”, em 2011, é lançado o PDE Interativo, novo módulo *on line* de planejamento da gestão escolar, em substituição à versão SIMEC.

O portal PDE Interativo foi criado com o objetivo central de universalizar o acesso à metodologia do PDE-Escola, propondo-se torná-la mais didática e autoinstrucional, de modo a que vários usuários pudessem utilizá-la sem demandar de encontros presenciais (BRASIL, 2011).

Ante essa lógica, a operacionalização desta política via PDE Interativo tem se apresentado, ainda, como um mecanismo eficaz de redução de investimentos do governo federal no processo de sua implementação. Ora, na medida em que “este [o PDE Interativo] interage permanentemente com o usuário, estimulando a reflexão sobre os problemas e desafios das escolas” (BRASIL, 2012, p. 2), fica a cargo das escolas e Secretarias a responsabilidade em realizar a interface com o sistema, supostamente não havendo mais a necessidade de formações presenciais para conhecimento da metodologia e utilização do sistema.

No referente a essa questão, em entrevista com a Técnica da Secretaria Municipal de Educação de São Luís, Tatiana Rocha, hoje membro do Comitê Estratégico Municipal do PDE-Escola, e que de 1999 a 2009, trabalhou na implementação dessa política no estado do Maranhão, inicialmente, como técnica da Secretaria Estadual e, posteriormente, como Coordenadora dessa política no estado, a mesma revelou que enquanto no início a grande crítica ao PDE Escola recaía no volume excessivo de questionários e formulários que eram preenchidos “tudo a mão” e que tornava maçante seu processo de elaboração, com a conectividade e seu expansionismo, muitas escolas enfrentaram dificuldades para o

seu acesso e manuseio devido à carência de recursos tecnológicos e preparo técnico para o uso da ferramenta tecnológica. Além disso, ressalta como um dos maiores prejuízos a desarticulação de um processo, ainda incipiente, de participação coletiva nas escolas e da integração escola-secretarias mediado pela política. Nas suas palavras:

Com o passar do tempo foi ficando muitas escolas, poucos técnicos e a gente não ia mais dando conta. Tudo era online mesmo [...] parecia que a gente tinha perdido aquela coisa da integração. Tínhamos escolas na zona rural que não tinha acesso a internet e sem internet a gente não tinha como fazer nada, se a escola realmente seguisse os passos era muito fácil de orientar, mas isso não acontecia, muitos diretores ainda não sabiam lidar com a tecnologia, ou seja, reclamavam que antes era “tudo a lápis” depois não sabiam manusear (TÉCNICA SEMED).

Fora efetivamente a partir de 2012 que a metodologia do planejamento estratégico – que sintetiza a razão de ser do PDE Escola enquanto política pública, como afirmam seus formuladores (BRASIL, 2011) – se universalizou a todas as escolas públicas do país (cerca de 160 mil escolas, segundo o Censo Escolar de 2010), independentemente da transferência de recursos para a realização do Plano.

No relatório do PDE Escola de 2011, fica claro que a universalização da metodologia por meio do PDE Interativo traduz o “esforço empreendido pelo MEC nos últimos anos, qual seja: desvincular os recursos da metodologia, valorizando esta última” (BRASIL, 2012).

A primeira versão do Manual PDE Interativo foi lançada em junho de 2012, com a função de auxiliar as escolas e secretarias de educação estadual e municipal na utilização do PDE Interativo, que, de ferramenta exclusiva do PDE Escola, tornou-se o sistema de apoio à gestão escolar utilizada por outros programas do MEC, com o objetivo de “auxiliar a comunidade escolar a produzir um diagnóstico de sua realidade e a definir ações para aprimorar sua gestão e seu processo de ensino e aprendizagem” (BRASIL, 2013).

Em 2013, uma segunda versão, e, em 2014, a versão atual do Manual Interativo passou a ser denominado de Manual PDDE Interativo<sup>77</sup>. Essa mudança de

---

<sup>77</sup> Segundo consta na Plataforma do PDDE, a partir de 2015 o PDDE Interativo apresentou novidades nas suas etapas de elaboração, fruto de um processo de construção coletiva entre as equipes dos

nomenclatura resulta da convergência de um leque de programas que trabalham sob a égide do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para uma plataforma única, ou seja, o PDDE Interativo. Atualmente, além do PDE-Escola, os programas Atleta na Escola, Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI), Mais Educação, Escola do Campo, Escola Sustentável, Água na Escola e Formação Continuada são ações disponíveis nessa plataforma, e que se projetam no sentido de aprimorar a melhoria da qualidade da educação no País.

Em palestra proferida, recentemente, aos secretários de educação, técnicos e gestores da rede estadual e municipal do estado do Maranhão, o Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Antônio Idilvan de Lima Alencar relatou que a perspectiva do MEC é a de unificar numa legislação única todos os programas operacionalizados no âmbito da escola. Com isto se atenderia uma reivindicação muito comum dos diretores escolares que afirmam “não aguentamos mais tantas políticas”, uma vez que cada programa possui uma resolução própria e demanda maior disponibilidade por parte da escola, em especial do diretor/a. Nota-se que essa iniciativa se constitui, certamente, numa ação que denota uma preocupação das instâncias idealizadoras dessa política no sentido de “corrigir os rumos” dessa ação que se configura em elemento importante de enfrentamento da questão da qualidade da educação no País.

A primeira versão do Manual se apresenta estruturada em duas partes, sendo que na primeira se desdobram todos os instrumentos que precisam ser preenchidos na elaboração do Plano de Escola, englobando do Diagnóstico ao Plano de Ação, enquanto a segunda é destinada às Secretarias de Educação com orientações sobre como gerenciar os cadastros dos/as diretores/as e analisar os planos desenvolvidos pelas escolas, com informações acerca do que é o Comitê de Análise e Aprovação,

---

programas que integram o sistema. O Conselho escolar (ou parte dele) passa a assumir as funções do Grupo de Trabalho – GT, na construção do Diagnóstico e do Plano Integrado, com vistas a que a elaboração do plano seja efetivamente democrática e participativa. Outra novidade introduzida em 2015 é que parte das informações preenchidas no Diagnóstico será disponibilizada aos estados e municípios no momento da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), podendo ser utilizadas no planejamento das ações da rede para o ciclo 2015-2018.

o que ele faz, o perfil dos membros e quantas pessoas o compõem. Contém ainda uma introdução, esclarecimentos iniciais e considerações finais.

Nas duas últimas versões do Manual, o esforço foi de sintetizar ainda mais as orientações nele descritas, tornando-os ainda mais enxutos, mas sem alterações estruturais. Do PDDE Interativo 2014 em relação ao PDE Interativo 2013, a principal alteração é a possibilidade das escolas que já preencheram o diagnóstico do PDE Interativo 2013 importarem os dados das telas que não sofrerem modificação para o PDDE Interativo 2014, evitando assim um novo preenchimento.

A primeira versão do Manual PDE Interativo introduziu modificações substanciais em relação aos Manuais anteriores. Os Instrumentos foram substituídos por Eixos, que se dividem em dimensões e se desdobram em diversos temas, com novas nomenclaturas, com mais recursos tecnológicos e tutoriais. Porém não há alteração na lógica de seu *modus operandi*, tendo na metodologia do planejamento estratégico os princípios para imprimir mudanças na realidade da escola e transformá-la em escola de qualidade, conforme idealizado por seus formuladores.

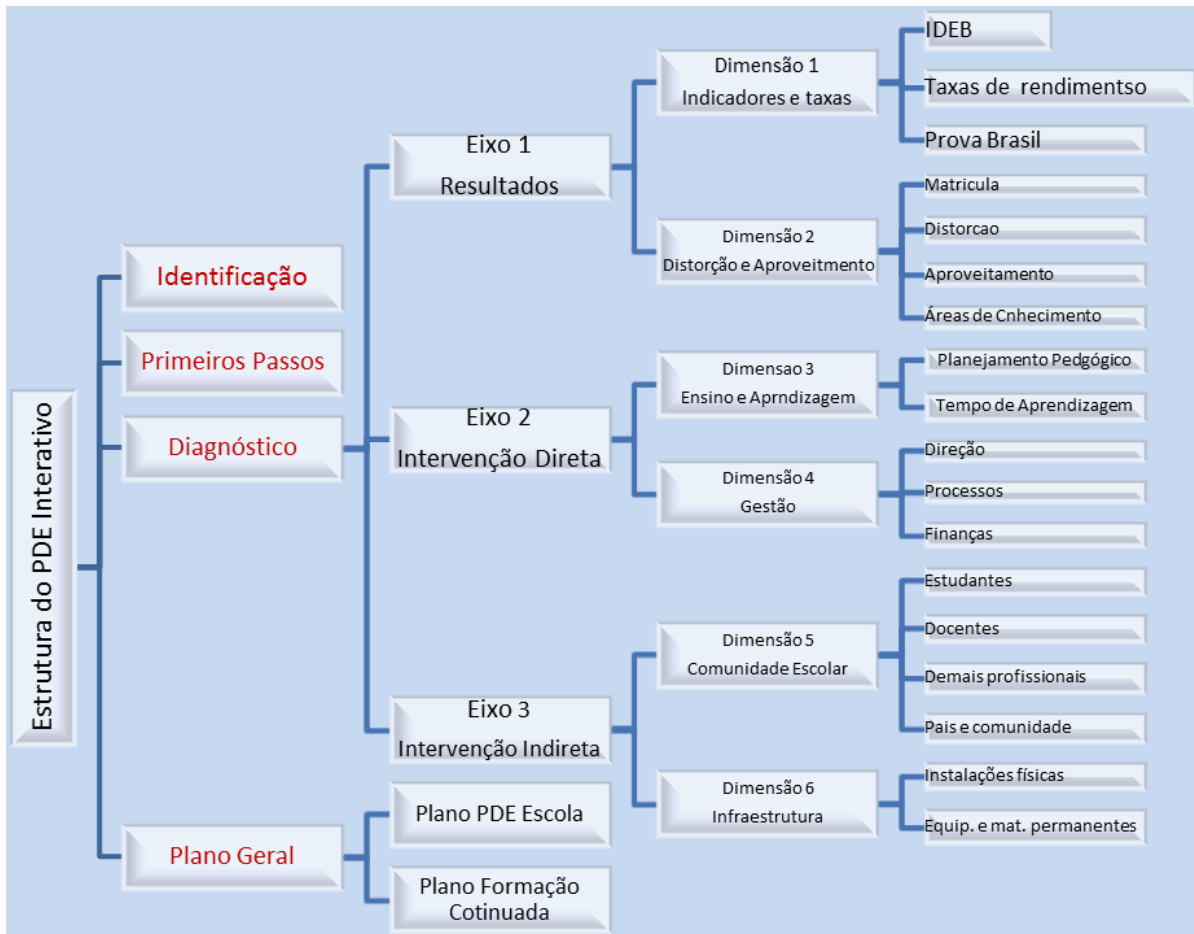
Hoje a elaboração do PDE-Escola se apresenta organizada em quatro grandes partes denominadas de Identificação, Primeiros Passos, Diagnóstico e Plano Geral, dispostos na mídia conforme mostra a Figura 5, e estrutura geral exposta no fluxograma na Figura 6.

Figura 5 - Plataforma PDDE Interativo



Fonte: www.pdde.mec.gov.br

Figura 6 - Etapas de Elaboração do PDE Escola no portal PDDE Interativo



Fonte: Elaborado a partir dos Manuais PDDE Interativo (BRASIL, 2012, 2013)



Na primeira parte (Identificação) constam as informações sobre o/a diretor/a da escola, com a inserção de fotos da vida escolar. A segunda parte (Primeiros Passos, que se subdividem em Primeiro, Segundo e Terceiro Passos) se referem as rotinas da preparação do ambiente institucional, em que a escola realiza os mesmos procedimentos sinalizados na etapa de preparação do Manual Base, qual seja: estudar a metodologia; convidar o Conselho Escolar para elaborar o plano ou constituir um Grupo do Trabalho com a comunidade escolar; indicar o(a) Coordenador(a) do plano; conhecer os membros do Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria de Educação e; divulgar junto à comunidade escolar o início do processo de elaboração do planejamento da escola.

Destaca o Manual que o êxito do Plano depende em grande parte de uma boa preparação do ambiente institucional, na medida em que lhe confere um caráter institucionalizado e democrático ao mobilizar a comunidade escolar em torno dos objetivos de melhoria de suas ações. E, acrescenta que essa “boa preparação” pode variar em função de como o processo é conduzido pelo grupo de trabalho da escola e pelo Comitê de Análise e Aprovação das Secretarias, numa clara indicação da responsabilização desses sujeitos sociais pelo sucesso da política.

Para exemplificar o papel central da escola no êxito da política, o Manual do PDE Interativo 2014 caracteriza duas distintas formas de condução de seu processo de elaboração pelas escolas, em que, segundo esse documento, há aquelas que apenas cumprem formalmente com o preenchimento dessas etapas, sem possibilitar oportunidade de participação dos sujeitos envolvidos, centralizando as ações na figura do gestor, mas, do contrário, tem escolas que se empenham em conhecer a política e absorver sua metodologia, assim, oportunizando à comunidade escolar, o envolvimento nas questões da escola.

Por um lado, há escolas que apenas cumprem formalmente as etapas da preparação do ambiente institucional que são obrigatórias para avançar no preenchimento do sistema, e em geral acabam fazendo o planejamento de forma centralizada e encarando a elaboração do plano como mero preenchimento de formulário. Por outro, há escolas que se empenham em conhecer a metodologia de planejamento, em estabelecer uma relação próxima com o comitê de análise e aprovação da secretaria e em mobilizar a comunidade escolar em torno do plano. A elaboração do plano se torna então um processo de identificação e discussão dos problemas da escola e de proposição coletiva de soluções (BRASIL, 2014, p. 6-7).

O diagnóstico, terceira parte na elaboração do Plano, é considerada a parte mais importante do planejamento, sendo seu principal objetivo o de ajudar a escola a fazer o seu "raio X", identificando seus principais problemas e desafios a serem superados (em anexo, apresento a Síntese do Diagnóstico de cada uma das escolas pesquisadas). Para a prática desse exercício de "autoconhecimento", o diagnóstico está dividido em três eixos, sendo cada eixo formado por duas dimensões, que por sua vez, subdividem-se em diversos temas, conforme mostra o Quadro 5.

**Quadro 5 - Estrutura do Diagnóstico no PDDE Interativo**

Eixo	Dimensões	Temas
Resultados	Dimensão 1 - Indicadores e Taxas	IDEB
		Taxas de Rendimento
		Prova Brasil
	Dimensão 2 - Distorção e Aproveitamento	Matrícula
		Distorção Idade-Série
		Aproveitamento Escolar
Intervenção Direta	Dimensão 3 - Ensino e Aprendizagem	Planejamento Pedagógico
		Tempo de Aprendizagem
	Dimensão 4 - Gestão	Direção
		Processos
		Finanças
Intervenção Indireta	Dimensão 5 - Comunidade Escolar	Educandos
		Docentes
		Demais Profissionais
		Pais e Comunidade
		Conselho Escolar
	Dimensão 6 - Infraestrutura	Instalações
		Equipamentos

Fonte: Extraído do Manual PDDE Interativo (BRASIL, 3014)

As informações tratadas no "Eixo Resultados" são mais objetivas e buscam refletir como está o desempenho da escola em relação a alguns indicadores relevantes para a Educação, tais como Ideb, Prova Brasil, matrículas e aproveitamento escolar. O "Eixo Intervenção Direta" reúne os elementos sobre os quais a equipe gestora tem maiores condições de intervir, pois são questões que dependem diretamente da sua atuação. O exercício da gestão democrática é

demandado especialmente neste eixo, sendo seus desdobramentos objetivo de análise no próximo capítulo. E, o “Eixo Intervenção Indireta”, apresenta fatores que podem ser enfrentados pela equipe gestora, mas exigem maior capacidade de mobilização e motivação, demandando “mais do que esperar que os outros façam. Exige criatividade, liderança, negociação e perseverança”, características das escolas gerencialistas.

Esta etapa sintetiza a metodologia de planejamento proposto pela política, hoje acessível a todas as escolas públicas e privadas de educação básica do País, sendo os recursos, quando disponíveis, direcionados somente às escolas de ensino fundamental da rede pública.

Tendo concluído o diagnóstico, o passo final para a “transformação” da escola é a elaboração do Plano Geral, em que é possível visualizar o Plano Estratégico, que identificará objetivos, estratégias e metas para cada um dos problemas identificados e priorizados no diagnóstico, com a previsão de recursos do programa PDE Escola, quando enquadrada nos critérios para seleção das escolas priorizadas. Aqui a escola também tem acesso aos outros programas do MEC disponíveis pela Plataforma PDDE, citados em parágrafos acima, que dependendo de cada situação, poderá ou não ser disponibilizado para preenchimento. As duas escolas pesquisadas utilizaram a metodologia do planejamento estratégico, mas somente uma foi priorizada, a UEB Ludovicense.

A análise dos Manuais, ora empreendida, é reveladora de que o *modus operandi* do PDE-Escola para construção da escola “de qualidade”, mesmo tendo sofrido alterações na sua interface com as escolas e Secretarias de educação ao longo de quase duas décadas de implantação no País se caracteriza por conservar um caráter puramente prescritivo, característico dos documentos de políticas de viés neoliberal, o que, ilusoriamente, o torna exequível, e conseqüentemente eficaz, bastando tão somente seguir o seu “passo a passo”.

As informações colhidas junto aos Técnicos membros do Comitê de Avaliação do PDE-Escola estadual e do município de São Luís revelaram que “os passos” de elaboração da política, ao incorporarem a tecnologia, possibilitaram a expansão da

política a todas as escolas do Estado, contudo, foram sentidas dificuldades a começar pelo próprio acesso ao sistema, que em muitas escolas, especialmente as da zona rural, não possuem padrões de internet adequados; a interatividade do sistema exige um conhecimento básico de informática ausente, em muitos casos, na formação dos responsáveis diretos pelo seu cadastro no sistema, ou seja, os gestores/as escolares. Outro ponto é que o “passo-a-passo de transformação da escola” se constituiu numa espécie de “burocracia de preencher os quadrinhos” em virtude da dinâmica exaustiva de dados a ser informado pelas escolas quando do acesso ao sistema interativo, esta induzida, também, pela necessidade de cumprimento de prazo para envio do documento ao MEC.

Em pesquisa no *síte* da plataforma PDDE Interativo, uma questão que chamou a atenção é o fato de que a maioria das escolas que não atende aos critérios para recebimento dos recursos se mostra pouco motivada para o preenchimento completo das etapas do Plano. Isto, a meu ver, pode ser provocado pela “burocracia de preencher os quadrinhos” que torna a interatividade do sistema pouco interativa, ou mesmo se traduz numa forma de não adesão à política por parte dessas escolas.

Em suma, o que me foi possível evidenciar ao longo deste capítulo, tendo como referência de análise seus documentos constitutivos e ainda informações colhidas junto aos Técnicos do Comitê Avaliador, é que o PDE-Escola enquanto ação que se projeta como mediação da melhoria da qualidade do ensino no País, tem se revelado como uma verdade às avessas na medida em que seus fundamentos e *modus operandi* carregam forte carga ideológica condizente à demanda posta pela lógica do capital. Contudo, ao compreender a política pública como mediação aos interesses de classe, o Plano de Escola congrega elementos passíveis de interpretações e reintrepertações pelos sujeitos implementadores no âmbito da correlação de forças no espaço da escola. Nesse espaço, sua possibilidade concreta no sentido de melhorias na qualidade do ensino será analisada a partir da realidade maranhense, a princípio sob a ótica das Secretarias de Educação e depois sob o prisma de duas escolas ludovicenses pesquisadas.

#### **4 A IMPLEMENTAÇÃO DO “PLANO DE ESCOLA” NA REALIDADE MARANHENSE SOB A ÓTICA DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO – SEDUC/SEMED**

Para vencer nosso inimigo de classe – que é poderoso, que tem muitos meios e reservas à sua disposição –, temos não só de aproveitar todas as fissuras apresentadas pelo seu bloco, mas também de utilizar todo aliado possível, ainda que incerto, oscilante e provisório. Não levar em conta este ensinamento [...] significa ser maximalista, ou seja, pronunciar grandes frases revolucionárias, mas permanecer incapaz de dar um passo à frente no caminho da revolução.

(GRASMCI, 2004, p. 312-313)

Especialmente, neste início de século, a tônica da importância da educação, em particular da educação escolar, tornou-se lugar-comum. Sua veiculação no meio midiático é constante, com a publicização de muitos casos de sucesso educacional, é bem verdade, porém, na grande maioria, o que se põe a nu é a persistência da omissão e negligência por parte do Estado no tocante à efetivação do acesso e, principalmente, à oferta de uma educação pública de qualidade. Os casos mais críticos, a miúdo, encontram-se nos estados da federação com histórico atraso socioeconômico, a exemplo do estado do Maranhão.

Discutir a questão da qualidade da educação na realidade maranhense, a partir do município de São Luís, tendo como objeto de estudo o PDE-Escola, uma das ações governamentais que tem se projetado no sentido de imprimir melhorias na qualidade do ensino, com foco na gestão escolar, é trazer à tona uma histórica trajetória de desigualdades, a rigor, comum à nação brasileira, mas, todavia, agudizada neste estado que historicamente figura como um dos principais signatários dos piores indicadores socioeconômicos do País.

Neste capítulo, objetivei, então, historicizar o PDE-Escola neste Estado e, em particular, na capital ludovicense. Para tanto, inicio com um panorama do quadro político, econômico e social da realidade maranhense, no sentido de apreender os condicionantes impulsionadores de seu processo de implementação. Em seguida,

faço um mapeamento da expansão dessa política pública no Estado e, em particular, das ações desenvolvidas pelo município de São Luís, analisando, a partir da ótica das Secretarias de Educação, seus desdobramentos no que se refere às implicações na qualidade do ensino. E, na sequência, discorro ainda sobre a caracterização das escolas e dos sujeitos pesquisados nas duas escolas investigadas.

#### 4.1 PANORAMA ECONÔMICO, POLÍTICO E SOCIOEDUCACIONAL DO ESTADO DO MARANHÃO<sup>78</sup>: ENTRE A PERSISTÊNCIA DA EXCLUSÃO E A POSSIBILIDADE DE SUPERAÇÃO

O estado do Maranhão, a despeito de seu vasto território, de 331 937,450 km<sup>2</sup>, que o torna o segundo maior estado da Região Nordeste e o oitavo maior do Brasil; das 27 unidades federativas é o décimo em densidade demográfica, com população estimada em 2015 de 6.904.241 habitantes (IBGE, 2015); 4º estado mais rico dessa região e o 16º do Brasil, persiste em figurar com *déficits* expressivos em grande parte de seus indicadores econômicos e sociais.

Segundo dados do Atlas da Extrema Pobreza no Nordeste e Norte do Brasil (2015), o Maranhão é o estado com o maior percentual de pobreza extrema<sup>79</sup> da nação brasileira (23,35%), com a segunda pior expectativa de vida do Brasil (perde somente para o estado alagoense) além de está em 1º lugar, com 24,7, no índice de mortalidade infantil do País, conforme pesquisa realizada pelo IBGE em 2013.

No campo da habitação, o Maranhão apresenta o maior *déficit* habitacional relativo do país, diz estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, em 2007. Em termos absolutos, o *déficit* no estado chega a 570. 606 unidades, o quinto maior do país. Estudo recente realizado pelo Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB, 2013) revelou que o Maranhão tem o maior percentual de famílias em casas de taipa, 28,6%, ante 3,9% no Brasil. As causas desse déficit habitacional estariam relacionadas, segundo a pesquisa, à má distribuição de renda, à inadimplência do estado e municípios e à política aplicada no setor.

---

<sup>78</sup> Não há um consenso para a origem do nome do estado do Maranhão. As teorias mais aceitas são as de que Maranhão era o nome dado ao Rio Amazonas pelos nativos da região ou que tenha alguma relação com o *Rio Marañón* no Peru. Outros possíveis significados, como: "grande mentira" ou "mexerico", segundo o português antigo. Outra hipótese seria de sua etimologia está no fato de o estado ter um "emaranhado" de rios. Certo é que a primeira referência à região como sendo o Maranhão ocorreu na época das capitânicas hereditárias, em 1535, com a criação da Capitania do Maranhão.

<sup>79</sup> Segundo o IBGE, no Censo de 2010 foi considerada em estado de pobreza a população com renda domiciliar *per capita* de até R\$140,00 mensais. A pobreza extrema é medida tendo em vista a renda domiciliar *per capita* de até R\$70,00 mensais.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas divulgados em dezembro de 2014 (IBGE, 2014), colocam o Maranhão como um dos estados com menores índices de Produto Interno Bruto (PIB)<sup>80</sup> per capita do país. Dos 5.565 municípios brasileiros, 556 têm PIB per capita inferior a R\$ 4.636,63, enquanto a média nacional é de R\$ 22.645,86. Destes, 23% estão no Maranhão, contabilizando 126, dos seus 217 municípios com os piores índices de PIB per capita da federação. Em 2013, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou uma lista com os dez municípios brasileiros com menor renda per capita mensal tendo a presença maciça do Maranhão representado por sete desses municípios<sup>81</sup>.

Localizando-o geograficamente, o Maranhão fica no extremo oeste da Região Nordeste, limitando-se com os estados do Piauí (leste), Tocantins (sul e sudoeste), Pará, a oeste, e, ao norte, com o Oceano Atlântico (Figura 7).

**Figura 7** - Mapa do estado do Maranhão, situando-o na região Nordeste.



Fonte: [www.googlemaps.com.br](http://www.googlemaps.com.br)

<sup>80</sup> O produto interno bruto (PIB) representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (países, estados ou cidades) durante um período determinado (mês, trimestre, ano, etc). O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de quantificar a atividade econômica de uma região.

<sup>81</sup> Os dez municípios mais pobres segundo o PNUD (2014), 7 estão localizados no estado do Maranhão (Marajá do Sena, Fernando Falcão, Belágua, Cachoeira Grande, Serrano do Maranhão, Humberto de Campos e Jenipapo dos Vieiras), dois no estado de Rondônia (Amajari e Uiramutã) e um no estado do Amazonas (Santo Antonio do Içá).



Essa estratégica posição aproxima o estado dos mercados europeus e norte-americanos e o tem projetado na rota do desenvolvimento marítimo. O Porto de Itaqui, localizado em São Luís, é considerado um dos mais profundos e movimentados portos do país e do mundo. Responsável pelo escoamento da produção industrial e de minério de ferro vinda de trem da Serra dos Carajás, atividade sob a exploração legal da Mineradora Vale, dentre outras movimentações de carga, esse porto responde por grande parte da arrecadação do estado.

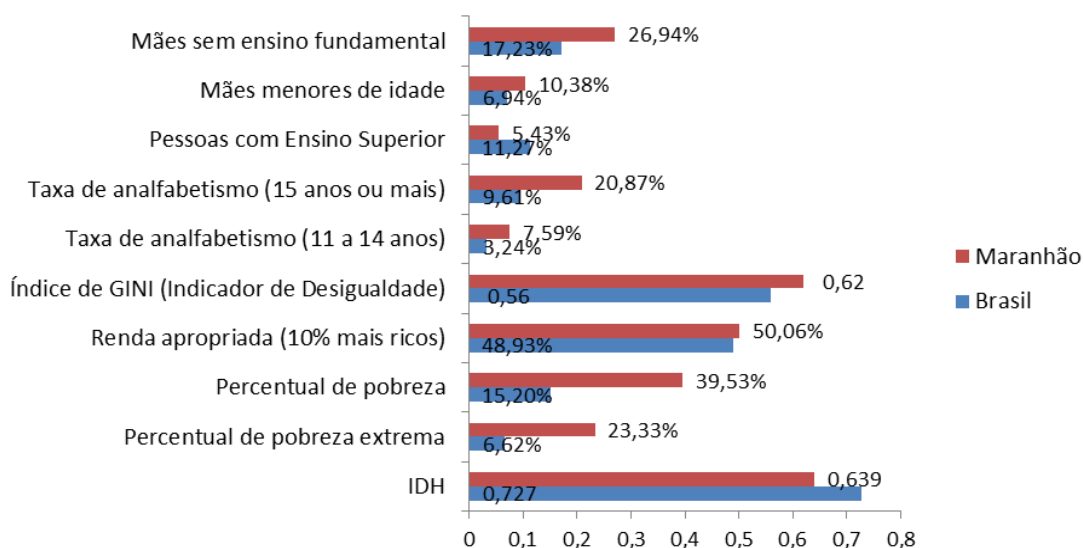
Do século XVII até a metade do século XIX a economia maranhense foi uma das mais prósperas do país, tendo sido considerada o quarto centro exportador de algodão e arroz, depois de Salvador, Recife e Rio de Janeiro, mas entrou em colapso com a baixa na exportação de algodão, seu principal produto, depois da Guerra Civil Americana, atrelado ao abandono dos governos imperial e republicano. Somente no final da década de 1960 o estado passou a receber incentivos e saiu do isolamento, com ligações férreas e rodoviárias com outras regiões, no âmbito do projeto de desenvolvimento e urbanização do país durante o período militar. Houve investimentos na agropecuária, extrativismo vegetal e mineral, estimulados por incentivos fiscais das superintendências do desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE).

Atualmente, a economia do estado se baseia na indústria de transformação de alumínio, alimentícia, madeireira e extrativismo (babaçu), na agricultura, destacam-se os cultivos de cana-de-açúcar, soja, mandioca, arroz e milho, além da pecuária e serviços. Com uma costa litorânea de 640 quilômetros, a segunda mais extensa do país, inferior apenas a da Bahia, o Maranhão tem na pesca importante atividade econômica. A pauta de exportação, em 2012, teve como principais produtos a soja, o óxido de alumínio, o minério de ferro, o ferro fundido e o alumínio bruto.

O turismo do estado se destaca como outro segmento importante da economia, organizado em cinco importantes pólos: o pólo turístico de São Luís, o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, o Parque Nacional da Chapada das Mesas, o Delta do Parnaíba e o polo da Floresta dos Guarás, cada um com seus

atrativos naturais, culturais e arquitetônicos<sup>82</sup>. Esse vasto potencial econômico, entretanto, tem sido subutilizado no sentido de sua partilha com os cidadãos maranhenses, persistindo um notório quadro de exclusão, como visto em parágrafos anteriores. O Gráfico 6 mostra a visível discrepância em alguns dos principais indicadores socioeconômicos do estado em relação à média nacional.

**Gráfico 6 - Comparativo dos Indicadores Sociais do Maranhão e Brasil**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações do Censo 2010 e Atlas (2015).

<sup>82</sup> O Parque dos Lençóis, situado no litoral oriental do Maranhão, envolve os municípios de Humberto de Campos, Primeira Cruz, Santo Amaro e Barreirinhas. Seu maior atrativo é o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, belo e intrigante fenômeno da natureza, um paraíso ecológico com 155 mil hectares de dunas, rios, lagoas e manguezais. O Parque Nacional da Chapada das Mesas, com uma área de 160 046 hectares de cerrado localizado no Sudoeste Maranhense, possui cachoeiras, trilhas ecológicas em cavernas e desfiladeiros, *rappel*, sítios arqueológicos com inscrições rupestres e rios de águas cristalinas, tendo Imperatriz, Carolina e Riachão como principais cidades do polo. O Delta do Parnaíba é o terceiro maior delta oceânico do mundo. Raro fenômeno da natureza que ocorre também no rio Nilo, na África, e Mekong, no Vietnã. Sua configuração se assemelha a uma mão aberta, onde os dedos representariam os principais afluentes do Parnaíba, que se ramificam formando um grandioso santuário ecológico. Rios, flora, fauna, dunas de areias alvas, banhos em lagoas e de mar são alguns atrativos oferecidos. Localizado a nordeste do estado, na divisa com o Piauí envolve a região sob influência do Delta do Rio Parnaíba, que tem setenta por cento da sua área no Maranhão. Tutoia, Paulino Neves e Araiões são os principais municípios. Outro santuário importante é o polo da Floresta dos Guarás, que fica na parte amazônica do Maranhão, no litoral ocidental do estado. Incluído como Pólo ecoturístico por excelência, envolve os municípios de Cedral, Mirinzal, Cururupu, Guimarães e Porto Rico do Maranhão, entre outros. Seu nome deve-se à bela ave de plumagem vermelha, comum na região. O lugar, que conta com incríveis atrativos naturais e culturais, destaca-se como um santuário ecológico, formado por baías e estuários onde os rios deságuam em meio a manguezais. Entre os maiores atrativos turísticos deste polo, está a Ilha dos Lençóis, em Cururupu. Outros atrativos: praias de Caçacueira, São Lucas e Mangunça; Parcel de Manuel Luís, um banco de corais ao alcance apenas de mergulhadores profissionais; estaleiros, onde os mestres constroem embarcações típicas do Maranhão, inteiramente artesanais; pássaros como guarás, garças, colhereiros e marrecos.

Além de *recort* na mortalidade infantil (1º lugar), o Gráfico 1 evidencia que o Maranhão apresenta quase o triplo (39,53%) do percentual de pobreza do Brasil, de 15,20%; o analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais supera a média nacional em 11,26%; a natalidade infantil e mães com baixa escolaridade é maior 3,44% e 9,71%, respectivamente; o percentual de pessoas com ensino superior completo no Maranhão é menor 5,84% que a média nacional (de 11,27%); seu indicador de desigualdade (coeficiente de Gini)<sup>83</sup>, de 0,62, é 0,06 pontos percentuais maior que o do Brasil, de 0,56, o que lhe garante o título de terceiro país mais desigual do mundo, segundo dados do PNUD (2010); e, no estado, esse coeficiente apenas reflete a sua gritante concentração de renda, de 50,06%, elevadíssima se considerada a média do Brasil, de 48,93%, uma das mais altas no mundo.

O Gráfico 6 ainda mostra a diferença para menor no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>84</sup> deste estado em relação à média nacional. Ao invés de melhorar em 2010, o IHD do estado decresceu em relação ao de 2000, que foi de 0,647; hoje o segundo pior (de 0,639) do País, superior apenas ao de Alagoas, e comparável ao do Brasil na década de 1980.

Se considerarmos os IDHs dos municípios, das cinco cidades com os piores IDHs do país<sup>85</sup> duas são maranhenses: Fernando Falcão, em penúltimo lugar, superado apenas pelo município de Melgaço, no Pará, e Marajá do Sena, 4º pior do país. Quando comparados os municípios com mais alto IDH em relação aos com

---

<sup>83</sup> O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm).

<sup>84</sup> Segundo dados do relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) de 2014, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil é 0,744, tendo superado a média da América Latina e Caribe, de 0,74, ficando no 79º lugar no ranking mundial, com 187 países. A média mundial ficou em 0,702.

<sup>85</sup> Os cinco municípios com piores IDHs do Brasil: Melgaço (PA), Fernando Falcão (MA), Atalaia do Norte (AM), Marajá do Sena (MA) e Uiramutã (RR) e Chaves (PA) e os piores do Maranhão: Fernando Falcão, Marajá do Sena, Jenipapo dos Vieiras, Satubinha e Água Doce do MA. Respectivamente, os cinco melhores no Brasil: São Caetano do Sul (SP), Águas de São Pedro (SP), Florianópolis (SC), Balneário Camburiú (SC) e Vitória (ES), e no Maranhão: São Luís, Imperatriz, Paço do Lumiar, São José de Ribamar e Balsas (ATLAS, 2015).

mais baixo nesse mesmo Índice, vê-se expressivas diferenças, em torno de 44% no Brasil (São Caetano do Sul, IDH 0,862, 1º e Melgaço, 0,418, 5.565º) e 32,5% no Maranhão (São Luís, 0,768, 249º e Fernando Falção, 0,443, 5.564º); fato que evidencia, dentre outros fatores, as grandes desigualdades regionais caracterizadoras da polaridade Sudeste-Sul *versus* Norte-Nordeste, assim como as desigualdades intrarregionais, produzidas pela má distribuição das riquezas locais.

No tocante às estatísticas a respeito da questão da qualidade da educação no Maranhão, estas se assemelham ao quadro até agora esboçado denotando a precariedade das condições educacionais do povo maranhense.

Tomando-se como referência o desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), constata-se que em 2006 os alunos maranhenses obtiveram a 4ª pior nota em língua portuguesa e a 6ª pior nota em redação. Em 2007, ficaram na 7ª pior colocação, desempenho mantido na avaliação de 2008. Em 2014, das 10 escolas do país com o pior desempenho no ENEM, sete são da rede estadual de ensino do interior do Maranhão.

Na avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) de 2012, o Maranhão obteve a segunda pior nota entre os estados brasileiros, ficando à frente apenas do estado de Alagoas. No comparativo com os 65 países avaliados, as notas do Maranhão só são maiores do que as do Quirguistão, último da lista.

Ao se considerar a qualidade do ensino no estado tendo como referência o indicador de qualidade oficial, o Ideb – que compreendo, sem desconsiderar seus méritos, não abarca a totalidade da questão da qualidade do ensino público do País –, a partir do Quadro 6, verifica-se que os índices atingidos são tímidos em relação à média nacional e às metas projetadas.

**Quadro 6 - Idebs do Brasil e do Maranhão – 2005-2013 e metas projetadas 2007-2021**

Níveis de ensino	IDEB Observado					Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais Ens. Fund.													
Brasil	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
<b>Maranhão</b>	<b>2,9</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	2,9	3,3	3,7	4,0	4,2	4,5	4,8	5,2
Anos Finais Ens. Fund.													
Brasil	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
<b>Maranhão</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	3,0	3,2	3,5	3,9	4,2	4,5	4,8	5,0
Ensino Médio													
Brasil	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7	3,4	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2
<b>Maranhão</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>	2,8	2,9	3,0	3,3	3,6	4,1	4,3	4,6

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados do INEP (2015a).

É possível observar no Quadro 6 que nos Anos Iniciais esse indicador nas três primeiras medições (de 2007 a 2011) alcançou um avanço contínuo, mesmo que pequeno, de 3,7, 3,9 e 4,1, e, em 2013, estagnou, permanecendo em 4,1, mas sempre superando as metas para o estado; nos Anos Finais esse índice avançou somente até a segunda medição (3,3 e 3,6), tendo estagnado nas duas últimas, sem ter conseguido alcançar a meta em 2013; no Ensino Médio, as duas últimas medições registraram uma queda em relação às anteriores (3,0 em 2011 e 3,1 m 2013, respectivamente), tendo ficando bem abaixo da meta projetada.

Tomando como referência o Informe Estatístico do Maranhão, de 2013, apresento um esboço da realidade educacional maranhense a partir de informações sobre a evolução de matrículas, quantitativo de escolas, corpo docente e desempenho escolar, os quais estão evidenciados nas Tabelas 4, 5 e 6.

**Tabela 4** - Número de Matrículas na Educação Básica por Etapa e Modalidade de Ensino, Dependência Administrativa e Localização do Maranhão - 2013

Dependência Administrativa	Zona	Matrículas na Educação Básica						Total
		Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Educação Profissional	
Estadual	Rural	75	22.804	38.483	0	3.688	0	<b>65.050</b>
	Urbana	0	55.715	236.156	491	27.566	0	<b>319.928</b>
<b>Total:</b>		<b>75</b>	<b>78.519</b>	<b>274.639</b>	<b>491</b>	<b>31.254</b>	<b>0</b>	<b>384.978</b>
Federal	Rural	0	96	1.650	0	523	541	<b>2.810</b>
	Urbana	0	356	4.857	0	721	2.350	<b>8.284</b>
<b>Total:</b>		<b>0</b>	<b>452</b>	<b>6.507</b>	<b>0</b>	<b>1.244</b>	<b>2.891</b>	<b>11.094</b>
Municipal	Rural	120.461	474.904	1.817	0	71.759	0	<b>668.941</b>
	Urbana	157.964	619.947	2.302	1.047	72.920	80	<b>854.260</b>
<b>Total:</b>		<b>278.425</b>	<b>1.094.851</b>	<b>4.119</b>	<b>1.047</b>	<b>144.679</b>	<b>80</b>	<b>1.523.201</b>
Privada	Rural	6.051	6.384	1.742	14	117	168	<b>14.476</b>
	Urbana	58.567	105.003	21.795	2.630	7.614	5.737	<b>201.346</b>
<b>Total:</b>		<b>64.618</b>	<b>111.387</b>	<b>23.537</b>	<b>2.644</b>	<b>7.731</b>	<b>5.905</b>	<b>215.822</b>
<b>Total:</b>		<b>343.118</b>	<b>1.285.209</b>	<b>308.802</b>	<b>4.182</b>	<b>184.908</b>	<b>8.876</b>	<b>2.135.095</b>

Fonte: Extraído do Informe Estatístico Maranhão (2014)

A partir dos dados da Tabela 4, é possível perceber que a rede pública de ensino no Maranhão responde por 89,89% do total de matrículas na educação básica. Se comparado aos dados do Censo de 2010, observa-se que há um aumento da participação da rede privada nessa etapa, que de 6,95% naquele período, hoje responde por 10,11%.

Na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, o percentual de atendimento por parte do poder público atinge, respectivamente, a ordem de 81,17%, 91,33% e 92,38%, enquanto que a rede privada responde por 18,83%, 8,67% e 7,62%, respectivamente. Nota-se ainda que do total de matrículas no ensino fundamental, a rede municipal responde por 85,19%, a estadual por 6,11%, a privada por 8,67% e a federal com menos de 1% (0,04%), evidenciando a majoritária responsabilidade dos municípios para com essa etapa de ensino no estado, processo esse que ficou conhecido como municipalização.

Vale lembrar que esse processo atende a Constituição Federal de 1988 que reza que a oferta da educação escolar é descentralizada, com responsabilidade direta aos estados, municípios, Distrito Federal e União na gestão das políticas

educacionais. Porém, atuando em regime de colaboração fica aos municípios, preferencialmente, a maior incumbência com a universalização do ensino fundamental obrigatório.

Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/96, e suas alterações, as responsabilidades dos entes federativos em matéria de educação passaram a ser efetivamente definidas. Seu Art. 8º estabelece que a organização da educação nacional compete, em regime de colaboração, à União, aos estados, Distrito Federal e aos municípios, incumbindo a estes últimos, no seu Art. 11º, dentre outras atribuições, “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. O Art. 7º do atual Plano Nacional de Educação também versa sobre o regime de colaboração para o alcance das metas e a implementação das estratégias nele previstas.

Em atendimento a essa demanda, 90,72 % dos estabelecimentos de ensino da rede pública do estado são municipais; 9,11% estaduais e menos de 1% federais, conforme evidencia a Tabela 5.

**Tabela 5** - Número de Escolas da Educação Básica segundo a Etapa e Modalidade de Ensino que oferecem, Dependência Administrativa e Localização – 2013 - Maranhão

Dependência Administrativa	Zona	Estabelecimentos por Etapa e Modalidade de Ensino						Total
		Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	EJA*	Educação Profissional	
Estadual	Rural	7	303	298	0	65	0	<b>569</b>
	Urbana	0	176	455	21	194	0	<b>551</b>
<b>Total:</b>		<b>7</b>	<b>479</b>	<b>753</b>	<b>21</b>	<b>259</b>	<b>0</b>	<b>1.120</b>
Federal	Rural	0	1	5	0	5	4	<b>6</b>
	Urbana	0	1	14	0	11	13	<b>14</b>
<b>Total:</b>		<b>0</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>20</b>
Municipal	Rural	7.133	8.092	32	0	2.645	0	<b>8.612</b>
	Urbana	1.253	1.855	19	34	782	2	<b>2.537</b>
<b>Total:</b>		<b>8.386</b>	<b>9.947</b>	<b>51</b>	<b>34</b>	<b>3.427</b>	<b>2</b>	<b>11.149</b>
Privada	Rural	72	58	22	1	3	2	<b>106</b>
	Urbana	645	586	188	33	46	25	<b>786</b>
<b>Total:</b>		<b>717</b>	<b>644</b>	<b>210</b>	<b>34</b>	<b>49</b>	<b>27</b>	<b>892</b>
<b>Total:</b>		<b>9.110</b>	<b>11.072</b>	<b>1.033</b>	<b>89</b>	<b>3.751</b>	<b>46</b>	<b>13.181</b>

Fonte: Extraído do Informe Estatístico Maranhão (2014)

Nota: A mesma escola pode oferecer mais de uma etapa/modalidade de ensino. \* Educação de Jovens e Adultos.

Estudo realizado em 2012 por pesquisadores da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) apontam que o Maranhão possui a pior infraestrutura escolar do País.

Dos 13.206 estabelecimentos de ensino, 80,7% são considerados “precários”, oferecendo apenas água, sanitários, cozinha, energia elétrica e esgoto aos seus funcionários e alunos. Nessas mesmas condições de precariedade das escolas públicas estão os estados do Pará, com 77,3%; o Amazonas, com 75,97%; o Acre, com 75,92% e o Piauí, com 70,4%.

Somente 16,2% desse total de unidades escolares se encontram, segundo a pesquisa, com infraestrutura considerada “básica”, as quais além dos requisitos anteriores têm salas para diretores, TV, DVD, computadores ou impressoras nas suas instalações. As escolas maranhenses tidas como “adequadas” (aquelas que



possuem além da infraestrutura básica, sala de professores, biblioteca, laboratório de informática, quadra esportiva, parque infantil e acesso à internet) são mínimas, de 2,96%, o que corresponde a 404 escolas das mais de 13 mil públicas de educação básica do estado.

Com relação ao quadro funcional docente, a rede pública de ensino de educação básica no Maranhão malgrado possuir um quadro representativo de professores com formação superior completa, ainda contabiliza números elevados de professores exercendo a docência apenas com a formação inicial mínima exigida por Lei.

Como mostra a Tabela 6, e com base em dados do Informe Estatístico do Maranhão de 2013, dos mais de 18 mil professores da rede de ensino estadual, e dos mais de 81 mil da rede municipal, 1.029 (5,53%) e 36.034 (44%) respectivamente, possuem apenas o nível médio na modalidade normal.

**Tabela 6 - Número de Funções Docentes na Educação Básica por Etapa e Modalidade de Ensino, Dependência Administrativa e Localização do Maranhão - 2013**

Dependência Administrativa	Zona	Funções Docentes por Etapa e Modalidade de Ensino						Total <sup>1</sup>
		Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos	Educação Profiss.	
Estadual	Rural	5	1.011	2.527	0	308	0	<b>3.558</b>
	Urbana	0	2.809	12.409	84	2.389	0	<b>15.123</b>
<b>Total:</b>		5	3.820	14.936	84	2.697	0	<b>18.681</b>
Federal	Rural	0	20	193	0	110	68	<b>248</b>
	Urbana	0	31	569	0	156	236	<b>667</b>
<b>Total:</b>		0	51	762	0	266	304	<b>915</b>
Municipal	Rural	7.102	31.727	210	0	5.324	0	<b>40.456</b>
	Urbana	10.053	28.864	185	151	4.667	6	<b>41.193</b>
<b>Total:</b>		17.155	60.591	395	151	9.991	6	<b>81.649</b>
Privada	Rural	359	464	200	5	13	16	<b>928</b>
	Urbana	3.490	6.292	2.116	271	397	254	<b>10.900</b>
<b>Total:</b>		3.849	6.756	2.316	276	410	270	<b>11.828</b>
<b>Total:</b>		<b>21.009</b>	<b>71.218</b>	<b>18.409</b>	<b>511</b>	<b>13.364</b>	<b>580</b>	<b>113.073</b>

Fonte: Extraído do Informe Estatístico Maranhão (2014)

Nota 1: docente (Pessoa Física) é contado uma única vez, porém pode atuar em mais de uma dependência administrativa e/ou localização.

Cumpra ressaltar que tais estatísticas da realidade maranhense são reveladoras especialmente do descaso do poder público local, que, por quase meio século, se manteve como bloco hegemônico, utilizando-se de mecanismos de transformismos que se processaram nitidamente por meio de cooptação das lideranças políticas que emergiam opositivas e, maciçamente, pelo uso da máquina coercitiva do Estado para se reproduzir no poder.

Em estudos anteriores (GOMES, 2003, 2010), já sinalizava que uma das explicações para esse cenário de descaso com a população maranhense é justamente a opção das forças políticas dominantes que escolheram manter a população sob precários níveis educacionais como estratégias de dominação, haja vista que um povo educado dentro de padrões de qualidade agrega maior possibilidade de reivindicar seu lugar na sociedade, contrariando os interesses da classe que sobrevive da exploração da mais-valia da classe trabalhadora.

A partir de 2015, o estado do Maranhão tem vivenciado uma nova direção política, sob a liderança do Governador Flávio Dino, eleito nas últimas eleições mediante uma forte coalizão partidária e ampla aceitação da sociedade civil maranhense, sedenta por mudanças que possam reverter o calamitoso quadro de abandono em que se encontra o estado.

Adepto a princípios ideologicamente contrários à gestão até então no poder, a atual governança tem, não se pode desmerecer, empreendido medidas<sup>86</sup> que poderão se revelar, visto ainda não ter um ano completo de administração pública, em ações que a curto e médio prazo se evidenciem em reversão desses perversos indicadores que ora envergonham os cidadãos maranhenses.

Parafraseando Marx, tenho, porém, orgulho em dizer que nos encontramos em pleno estado de revolução, leões saciados (mais sempre alertas) por termos dado o bote. Explico melhor: para Marx, o ato de envergonhar-se das condições de

---

<sup>86</sup> No seu pronunciamento de posse, em 01/01/2015, o atual governador do estado do Maranhão apresentou 40 projetos com ações nas mais diversas áreas da gestão pública, em especial, a educação, saúde e segurança. No campo da educação se destaca a eleição para diretores/as da rede estadual de ensino e concurso público para magistério, os quais já foram concretizados; na saúde, a política de valorização do profissional da saúde e, na segurança, a construção de presídios e contratação de pessoal para segurança pública.

opressão postas pelo capital, por si, já representava uma revolução. Tomando a vergonha como palavra de ordem para explicar a inércia do povo alemão, dizia: “a vergonha já é uma revolução [...]. Vergonha é um tipo de ira voltada para dentro. E se toda uma nação realmente tivesse vergonha, ela seria como um leão que se encolhe para dar o bote” (MARX, 2010, p. 63-64), mas, com grande pesar ele admitia “que nem a vergonha existe ainda na Alemanha”. Assim reafirmo: é com orgulho que posso dizer: o Maranhão tem vergonha!

Sem desconsiderar as determinações do capital, complemento esta reflexão com Gramsci, que esclarece:

A possibilidade não é a realidade, mas é, também ela, *uma* realidade: que o homem possa ou não possa fazer determinada coisa, isto tem importância na valorização daquilo que realmente se faz. Possibilidade quer dizer ‘liberdade’ (GRAMSCI, 1981, p. 47).

Nessa perspectiva, liberdade hoje tem o Maranhão, mediado pela sua representatividade legítima, de tornar-se uma possibilidade concreta, mostrando-se como “leão pronto a dar o bote” a favor de efetivas mudanças conjunturais, que certamente poderão vir a refletir-se, em especial, na melhoria educacional do estado.

Acrescento ainda que, obviamente, tais movimentos políticos no Maranhão não podem ser compreendidos isolados do projeto político nacional e este das grandes determinações postas pelo capitalismo e de suas respostas à saída de suas crises estruturais, como elucidado em capítulos anteriores.

Assim, ao tentar esboçar um panorama do quadro econômico, político e socioeducacional do estado do Maranhão, a conclusão a que cheguei é a de que este estado vivencia a persistência de um quadro de exclusão, revelado pelos seus indicadores sociais que se mostram deficitários e o projetam no *ranking* nacional sempre nas piores posições. Todavia, em face à essência dialética do processo do real, já se pode vislumbrar no campo político horizontes de uma perspectiva de possível intervenção no sentido de mudanças nessa realidade.

É ainda possível inferir que, esse quadro revelador da persistência da exclusão é indicativo da parca eficácia das políticas públicas, especialmente das políticas educacionais desenvolvidas no estado.

É nesse contexto que se insere a possibilidade do PDE-Escola como ação de enfrentamento a esse quadro de precariedade da educação no Maranhão, sobre o qual trago agora informações sobre sua expansão na realidade maranhense, a partir de dados colhidos junto às Secretarias de Educação do Estado e do Município de São Luís, depoimentos de Técnicos/as e Coordenadores/as partícipes de seu processo de implementação nessas duas esferas, assim como de informações acessadas diretamente do site oficial do programa.

#### 4.2 EXPANSÃO DO PDE-ESCOLA NO MARANHÃO: CONSENTIMENTO ATIVO DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO E DOS/AS GESTORES/AS ESCOLARES<sup>87</sup>

Há de se considerar que, ante as condições educacionais deficitárias do estado e o quadro socioeconômico exposto, é compreensível que o PDE-Escola tenha tido ampla aceitação pelas Secretarias de Educação Estadual (SEDUC) e Municipal (SEMED), assim como pela liderança das escolas, na figura do/a seu/a gestor/a. A equipe implementadora<sup>88</sup> dessas Secretarias se revelou entusiasmada

---

<sup>87</sup> Embora conceba que a terminologia de gestor/a hoje atribuída aos diretores de escola carregue uma forte carga ideológica, optei em utilizá-las tendo em vista que os diretores das duas escolas pesquisadas mantêm-se na função mediante a nomeação por critério político, no exercício legítimo de cargo de confiança. Segundo Paro (2011) essa forma de envergadura na função de diretor escolar é ainda hoje a mais utilizada nas escolas públicas brasileiras, desprovida de qualquer teor democrática. Entretanto, o atual Plano Nacional de Educação (PNE) garante, na Meta 19, a efetivação da gestão democrática da educação pública, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, a ocorrer no prazo de 2 (dois) anos de vigência dessa legislação.

<sup>88</sup> O PDE-Escola no âmbito do Fundescola na realidade maranhense foi desenvolvido sob a coordenação da Sra Eliza Flora Muniz Araújo (Executiva do Fundescola), das Assessoras Técnicas PDE ZAP I Terezinha de Jesus Amaral da Silva e Ângela Maria Pinto Melo, com o apoio de técnicos da GAE (Tatiana Rocha Cruz e outros) e do Grupo GDE/SEMED, formado pelas técnicas Tereza de Jesus Durans Martins, Maria Isabel Carneiro dos Santos e Maria Helena Pereira Soares. Atualmente o PDE-Escola se encontra na Secretaria de Educação sob a coordenação da Sra. Luciléa de Nazaré Rodrigues Ferreira e na Secretaria Municipal de São Luís os Membros do Comitê de Avaliação do PDE-Escola são quem respondem pela implementação nas escolas da rede.

com a ideia de conferir-lhes autonomia, ampliar as possibilidades de participação no espaço escolar e transformar as escolas em escolas “de qualidade”, com registro de avaliações positivas acerca das ações desenvolvidas pelo Plano, do que é possível depreender dos discursos escritos pelos responsáveis pela sua execução no estado e no município de São Luís.

Excertos do Jornal PINGOS do PDE, edição 2000, disponibilizada por uma das Técnicas da SEMED, e também coordenadora dessa Política no estado, traduzem a incorporação dos princípios da política pelos seus implementadores na realidade maranhense, conforme segue:

Construir uma escola de qualidade requer a superação do discurso, a conquista da participação, e a busca da autonomia. O Plano de Desenvolvimento da Escola favorece a melhoria do processo de aprendizagem ‘uma gestão dinâmica’, atuante e, portanto o alcance dos objetivos contemplados. É a própria escola que vai garantir a eficácia do seu trabalho, uma vez que conhece a sua realidade (Assessora Técnica PDE ZAP I MA).

PDE nas escolas: um sonho que se tornou realidade. [...] O PDE é a ferramenta que não só proporcionou melhorias à gestão escolar e ao processo pedagógico, como também ampliou o compromisso das escolas com a qualidade do ensino oferecido, fortalecendo parcerias e o envolvimento de todos os funcionários, professores, pais, alunos e comunidade (Assessora Técnica PDE ZAP I MA).

[...] O PDE é um instrumento que difere essencialmente dos modelos tradicionais de planos. Ao contrário, possibilita ao coletivo escolar a tomada de consciência de seus principais problemas, das suas possibilidades de soluções no sentido de eliminar ou corrigir as falhas detectadas, e, sobretudo, reconhecer e expressar a sua identidade a partir de suas necessidades e possibilidades concretas (Coordenadora Estadual do PDE e Executiva do Fundescola).

O Plano de Desenvolvimento Escolar – PDE – implantado em 10 escolas da rede municipal de São Luís, que sendo desenvolvido em apenas 6 meses, já permite constatar uma mudança na gestão escolar. Esse plano tem fortalecido o planejamento integrado, dando prioridade às ações estratégicas para solucionar problemas detectados no diagnóstico escolar. Pode-se observar, hoje, que a escola apresenta nova forma de trabalhar, havendo maior participação de todos os segmentos, bem como mais dinamismo no seu cotidiano pelo desenvolvimento da consciência coletiva, em busca da melhoria da qualidade do ensino fundamental (GRUPO GDE/DEMED).

O PDE, por ser um planejamento estratégico veio fornecer subsídios para o diretor e para as escolas organizarem com mais eficiência o seu trabalho; os professores se tornaram mais participativos. Uma boa parte das famílias já está mais atenta aos acontecimentos da escola (Diretora da UEB Japiacu/Anjo da Guarda).

Pelos depoimentos acima, fica claro que o PDE-Escola se utilizou dos princípios de participação, autonomia e gestão democrática – valores progressistas, oriundos das aspirações da classe subalterna – para seduzir e encantar, entoando, parafraseando Montañó (2014), um verdadeiro “canto de Sereia” aos “marinheiros de hoje”, representados aqui pelos implementadores da política, intelectuais orgânicos na concepção gramsciana do termo.

Decerto, isto é factual, na medida em que a ideologia dominante para manter-se hegemônica faz uso não somente da coerção (apesar da visível ostentação do aparato da máquina coercitiva do Estado no trato das questões de violência urbana no País, quiçá do poderio militar fulcro do imperialismo norteamericano na atualidade), mas também da conquista de certo grau de consenso, alcançado hoje, mais que nunca, pelo falseamento de princípios conclamados pelo ideário revolucionário anticapitalista que, apropriados pela ideologia dominante, os tem utilizado, esvaziados de seu significado originário, para mascarar seus reais interesses, quais sejam, de acumulação de capital.

Essa creditação na possibilidade da política de atuar como mecanismo de mudança nas escolas é recorrente. Em entrevista com atual Coordenadora Estadual do PDE Escola e PDDE Interativo, a mesma a avalia positivamente ao dizer tratar-se de “uma ferramenta que possibilita as escolas a organizarem a sua gestão e todos os seus processos gerenciais proporcionando uma gestão democrática na escola”. Nessa mesma perspectiva, uma das Técnicas da SEMED, membro do Comitê de Avaliação do PDE-Escola, destaca que esse Plano tem ajudado a escola a se organizar melhor, a sair do “achismo”, na medida em que possibilita àquela trabalhar com resultados, com fatos, referindo-se aos dados estatísticos da escola, como o Ideb e as notas da Prova Brasil, oferecidos pela Plataforma PDDE Interativo, conforme expressa sua fala:

Eu acho que o PDE-Escola ajuda a escola a se organizar, ajuda a escola a sair do achismo porque antigamente se dizia: “eu acho que a gente tem vinte alunos reprovados”; agora podemos mostrar com fatos e dados, que é uma coisa que o PDE trabalha. Então, não se pode mais dizer: “ah, eu acho que na Prova Brasil ficaram cinquenta...”. Não, porque agora se tem que comprovar isso. Então, a cultura organizacional da escola, a questão de se trabalhar com resultados, com fatos, realmente com dados, foi muito bom (Membro do Comitê de Avaliação do PDE-Escola - SEMED).

A meu ver, para além de representar elementos que certamente podem auxiliar no planejamento das ações técnico-pedagógicas nas escolas, esse depoimento revela, sobretudo, a incorporação da lógica do padrão de qualidade originário do campo mercantil, que tem na “pedagogia de resultados” (SAVIANI, 2009) a via da eficácia dos processos gerenciais no campo educacional.

Para a Técnica da SEDUC, membro do Comitê Estadual de Avaliação do PDE-Escola, sua avaliação da política é positiva, não havendo problemas no escopo do programa, que no seu entender é coerente com a realidade das escolas, e que tem possibilitado às mesmas refletirem sobre suas necessidades cotidianas. Destaca que o ponto negativo desta política encontra-se somente quando de sua execução, na medida em que, segundo ela, “não há coerência entre como deve ser feito e como de fato é feito”, com pouca adesão do coletivo da escola na sua elaboração. Essa entrevistada assim se pronunciou:

Particularmente, não vejo pontos negativos. O PDE possibilita a elaboração de um plano de ação totalmente evidenciado na realidade, diagnóstico e indicadores da escola. É voltado para a elevação do rendimento escolar, o que indica que as ações são focadas nos alunos e professores. Tem etapas que se complementam e possibilita a reflexão sobre o comportamento de todos os atores da escola, a plataforma mostra todos os números da escola, os indicadores da escola em comparação à cidade, ao estado e ao país. O ponto conflitante é que não há coerência entre como deve ser feito e como de fato é feito. O PDE tem caráter essencial na elaboração coletiva. O que vemos, no entanto, são planos feitos por 02 ou 03 membros. (Membro do Comitê de Avaliação do PDE-Escola - SEDUC).

Vê-se, então, que sob a ótica das Secretarias de Educação pode ser evidenciada uma ativa creditação em torno da política no sentido de atender aos seus propósitos. Seus depoimentos, além de elementos que indicam a potencialidade dessa política em imprimir melhorias na qualidade do ensino, em especial, o depoimento da Técnica da SEDUC, mostraram compartilhar do que Ball (2000) chama de “ótica de responsabilização”, em que o fracasso das políticas se encontra sempre relacionado aos seus implementadores diretos, nunca à configuração da própria política pública.

No referente a possíveis resistências à política, os depoimentos dos Coordenadores e Técnicos revelaram não haver registros desse sentido; nem por parte das Secretarias e tão pouco pelas escolas às diretrizes para sua

implementação. Pelo contrário, segundo afirma a Técnica da SEDUC, a política é sempre bem recebida, pois injeta recursos nas escolas, muitas vezes o único ao longo do ano. As ações das Secretarias visam atender as resoluções regulamentadoras do PDE-Escola, organizando-as para que 100% das escolas participem de sua elaboração. Para as escolas contempladas com os recursos, as Secretarias promovem a formação dos/as gestores/as para utilização da plataforma, acompanhamento contínuo durante a elaboração dos planos e orientação quanto ao uso dos recursos, e ainda a orientação quando da execução físico-financeira, ou seja, como as escolas, após receberem os recursos, devem proceder para investi-los e deles prestar contas.

Entretanto, como veremos quando da análise das falas dos/as gestores/as das escolas pesquisadas, à frente, o acompanhamento por parte da SEMED às escolas tem deixado lacunas que tem comprometido a efetividade de suas ações nas escolas, de modo especial, na gestão dos recursos alocados, com implicações na democratização da gestão escolar, e conseguinte melhoria na qualidade do ensino.

Ademais, a pouca mobilização da comunidade escolar na elaboração coletiva do Plano, em que muitas escolas têm seus planos elaborados apenas por membros da gestão e secretaria da escola, sem a participação dos demais membros, especialmente dos/as professores/as, que na visão das Secretarias caracterizaria como dito antes, uma análise de política pública que imputa ao contexto local, aos sujeitos e instituições, no caso a escola, a responsabilidade pela sua efetividade, a meu ver, pode representar ações de resistência pela escola.

É importante destacar o empenho das Secretarias no processo de implementação da Política no estado, assim como o seu aparente “despertar” do “canto da Sereia do século XXI” (MONTAÑO, 2011) ao perceberem que a lógica do “passo-a-passo da transformação da escola” não se efetuará (e nem se efetua) de modo simplista como querem fazer crer seus formuladores por meio de seus documentos balizadores, ou seja, seus Manuais, já analisados no Capítulo anterior.



Tendo em vista o caráter contraditório do real, com o desenrolar do processo de implementação da política, foi possível perceber ter havido certo “desencanto” acerca de suas possibilidades efetivas. Isto denota que esses mesmos intelectuais, ou pelo menos alguns deles, pois não me foi possível um contato direto com todos, transitaram de uma visão fragmentada do real, própria de uma concepção positivista do conhecimento e da qual se utiliza a classe dominante para se reproduzir hegemônica, para uma visão de totalidade, mesmo que embrionária, perceptível por meio do ensaio de um pensamento crítico acerca dos resultados da política, cuja materialidade não se estabelece conforme o proclamado pelo discurso oficial.

Esses dois momentos são perceptíveis na fala da técnica da SEMED (que exerceu a função de Coordenadora do PDE-Escola no estado no período de 2004-2009, tendo acompanhado seu processo de implementação realidade maranhense desde o início) quando afirma: “Eu desconheço um plano de gestão mais eficaz que o PDE Escola”, e, com certo saudosismo, complementa:

Mas eu te confesso que depois ele ficou mais “número” e a gente foi perdendo qualidade do plano. O grupo de sistematização já não se encontrava porque não tinha tempo e quem ficou fazendo o PDE foi o diretor e o coordenador; a gente trabalhou tanto pelo PDE, ajudávamos a escola a implantá-lo e ainda ajudávamos no financiamento. Conseguíamos formar toda aquela estrutura que o PDE [PDE-Escola] pedia, tínhamos o diretor como coordenador, que hoje não é mais, tinha também o coordenador pedagógico (três professores de cada turno). Porém é trabalhoso e muita gente não quer se envolver... Mesmo com todas essas dificuldades vimos coisas maravilhosas, escolas trabalhando a sua visão, sua missão e visão pintadas nos muros das escolas. (Membro do Comitê de Avaliação do PDE-Escola - SEMED).

Essa mesma informante evidenciou que a fragilidade do treinamento oferecido aos técnicos das Secretarias se constituiu em um dos fatores que obstaculizaram o processo de implementação dessa política na realidade maranhense. Inicialmente deficitário em virtude do curto período de tempo para sua realização, como pontuado no Capítulo anterior desta tese, o treinamento “não forneceu todo o embasamento necessário para a formação da equipe escolar”, afirma essa entrevistada. Depois, a própria ausência dessa formação (treinamento), que inviabilizou a socialização das experiências entre os demais estados, e deixou sob a inteira responsabilidade das Secretarias a execução da política, as quais, por

sua vez, não dispõem de pessoal necessário para acompanhar a contento as escolas no desenvolvimento das ações propostas no Plano de Escola.

Com 15 escolas era fácil os técnicos estarem presentes, eu vivia semanalmente nas escolas, cada técnico tinha praticamente duas escolas, então a gente conseguia fazer o acompanhamento. Trabalhamos incansavelmente. Foi um trabalho muito interessante. Com o passar do tempo foi ficando muitas escolas, poucos técnicos e a gente não ia mais dando conta (Ex-coordenadora do PDE-Maranhão; Membro do Comitê de Avaliação do PDE-Escola - SEMED).

A atual Coordenadora estadual do PDE-Escola também ressaltou como óbice para o processo de implementação desse Plano, a “fragilidade no acompanhamento das escolas pela Secretaria”, confirmando que a SEDUC dispõe de poucos técnicos para realizar essa ação junto às escolas no estado; e o fato de “muitas escolas ainda não terem internalizado a metodologia da política”. A meu ver, excepcionalmente essa segunda dificuldade, resulta, sobretudo, do fato de que a adesão (ou melhor, aceitação) a uma dada política pública pelos sujeitos dela beneficiários, incorporando suas diretrizes, não se faz por meio de decreto, de resoluções, mas pela real possibilidade que a mesma demonstra em vir a se revestir em benefícios aos mesmos, no sentido da coletividade, entendido aqui, no caso da política em estudo, de sua atuação como mecanismo capaz de possibilitar a prática da gestão democrática e reflexos na melhoria da qualidade do ensino nas escolas atendidas.

Sobre essas questões, compreendo a primeira como sustentáculo da segunda, ou seja, não há elementos concretos para a efetivação de uma educação de qualidade, entendida num sentido de totalidade, se não contemplar processos de mudanças na gestão escolar numa perspectiva democratizadora.

Os depoimentos colhidos junto às Secretarias de Educação, SEDUC e SEMED, contudo, revelaram poucas evidências acerca de mudanças introduzidas pela Política no espaço da escola que viessem a modificar substancialmente sua estrutura organizacional no sentido de efetividade da gestão democrática. Por outro lado, não desconsideraram ter havido casos pontuais nesse sentido, de modo que, como relatou um dos membros do Comitê Avaliador do PDE-Escola da SEMED, a escola “mudou o perfil antidemocrático sim. Dizer que o PDE passou pela escola e não deixou pelo menos a máxima de melhorar, de envolver, eu não acredito não”.

Entretanto, há de se considerar que esse legado da “máxima de melhorar” é muito pouco, mas condizente, certamente, com a medida dosada à conta gotas, típica do capital quando se trata das questões sociais, como já discutidos na Introdução e Capítulo Primeiro deste estudo.

### **A expansão da Política no Maranhão em números**

Assim como no Brasil, a historicidade do PDE-Escola no Maranhão comporta os dois movimentos orientadores de sua ação. O primeiro, no âmbito do Fundescola, e outro como uma das ações do PDE. Essa política começou a ser implementada aqui no Maranhão em 1999, na vigência do Fundescola II<sup>89</sup>, etapa a qual se passou a contemplar os estados da região Nordeste. Iniciou em 15 escolas, dez somente na capital, e logo depois, em 2000, já estava sendo desenvolvida em 40 escolas (13 estaduais e 27 municipais) pertencentes à ZAP I, composta pelos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar, os quais integram a microrregião metropolitana de São Luís.

Segundo informativo “Pingos do PDE”, edição de julho de 2000, elaborado pela Assessoria Técnica do PDE - ZAP I - MA<sup>90</sup>, o investimento nesse período foi da ordem de R\$ 446.200,00, tendo atingido cerca de 40.774 alunos. Em 2001, o PDE Escola se expandiu a mais 22 municípios<sup>91</sup> pertencentes à microrregião do Pindaré (que integravam a ZAP II), incluindo mais 50 escolas (15 estaduais e 35 municipais).

---

<sup>89</sup> O Fundescola no Maranhão se materializou por meio das ações dos programas Dinheiro Direto na Escola, Escola Ativa, Plano de Melhoria da Escola, Levantamento da Situação Escolar, Projeto de Adequação de Prédios Escolares, Financiamento de Mobiliário e Equipamento Escolar e especialmente pelo Plano de Desenvolvimento da Escola.

<sup>90</sup> Material disponibilizado por Tatiana Rocha Cruz, hoje membro do comitê de avaliação do PDE Escola municipal, mas Coordenadora do PDE estadual no período de 2004 a 2009. Meu agradecimento pela colaboração durante a pesquisa e disponibilidade de documentos do seu acervo pessoal (Jornal Pingos do PDE e relatórios do PDE, dentre outros).

<sup>91</sup> Os municípios pertencentes à Zona de Atendimento Prioritário (ZAP II) foram: Altamira do Maranhão, Alto alegre do Pindaré, Aragonã, Bom Jardim, Bom Jesus das Selvas, Brejo de Areia, Buriticupu, Governador Newton Bello, Lago da Pedra, Lagoa Grande do Maranhão, Marajá do Sena, Nova Olinda do Maranhão, Paulo Ramos, Pindaré Mirim, Presidente Médici, Santa Inês, Santa Luiza, Santa Luzia do Paruá, São João do Carú, Tufilândia, Vitorino Freire e Zé Doca (BRASIL, 2002, p. 25).

Em 2004, o Plano de Escola já contemplava 361 escolas, distribuídas pelos 26 municípios das duas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP I e II). Com a institucionalização do Ideb, em 2005, o cenário de atuação do PDE Escola se expandiu, presente nesse período em 440 escolas (53 estaduais e 387 municipais). Em 2006, alcançava 144 municípios do total das 217 unidades federativas maranhenses e dezoito das dezenove Unidades Regionais de Educação (URE)<sup>92</sup> do estado (Figura 8).

**Figura 8** - Expansão do PDE-Escola nas 19 URE's do estado do Maranhão.



Fonte: Elaborado pela autora

<sup>92</sup>As 19 (dezenove) Unidades Regionais de Educação (UREs) do Maranhão são formadas pelas UREs de São Luís, Imperatriz, Viana, Zé Doca, Rosário, Itapecuru, Bacabal, Chapadinha, Presidente Dutra, Codó, Caxias, Pedreiras, Açailândia, Santa Inês, São João dos Patos, Balsas, Pinheiro, Barra do Corda e Timon. Segundo consta no site da Secretaria de Educação do Estado, as UREs foram criadas com o objetivo de promover a reestruturação administrativa, a descentralização e a gestão participativa no governo do Estado do Maranhão, resultando no aumento do controle social das ações governamentais. Disponível em: <<http://www.educacao.ma.gov.br/>>.

Em 2007, como uma das ações do PDE, atingiu 1.033 escolas (374 estaduais e 659 municipais) no estado, tendo a partir de 2009 se tornado presente em todas as UREs, contabilizando 1.532 escolas (422 estaduais e 1.110 municipais); em 2011, 1.907 escolas (122 estaduais e 1.785 municipais) foram contempladas com o PDE Escola, trajetória que pode ser melhor visualizada no Quadro 7.

**Quadro 7 – Números do PDE-Escola no Maranhão – 1999-2015**

Escolas por Dependência Administrativa	PERIODICIDADE								
	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2012	2014
Estadual	13	15	-	53	374	422	122	121	79
Municipal	27	35	-	387	659	1.110	1.785	936	532
Total de Escolas contempladas com o repasse financeiro	40	50	361	440	1.033	1.532	1.907	1.057	611

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações colhidas junto à Coordenação do PDE Escola e PDDE-Interativo estadual e de acesso ao site do PDDE-Interativo ([www.pddeinterativo.org.br](http://www.pddeinterativo.org.br)).

A partir de 2012, com a universalização da metodologia do planejamento estratégico a todas as escolas independente do repasse financeiro, em que passou a constitui-se em ferramenta gerencial *per si*, o PDE escola tem a adesão de 13.349 escolas no Brasil, destaca 2.522 estaduais e 10.827 municipais, contudo, somente 11.382 tiveram seus planos validados pelo MEC e receberam recursos. No Maranhão, 4.424 escolas aderiram ao programa nesse ano, correspondente a menos de 1 % das escolas públicas de ensino fundamental do estado (segundo Censo Escolar de 2012 havia 10.786 escolas públicas nesse nível de ensino no estado e 122.686 no país), e dessas apenas 1.057 escolas (121 estaduais e 936 municipais) foram validadas pelo MEC e receberam financiamento.

Em 2014, com a plataforma única – PDDE Interativo, que incorporou os programas que recebem recursos sub a égide do PDDE e que passam a adotar a metodologia do planejamento estratégico originária do PDE Escola, de um total de 115.254 escolas públicas de ensino fundamental no país, apenas 10.591 escolas (6.845 municipais e 3.743 estaduais) se cadastraram, e destas 8.388 foram validadas pelo MEC.

No Maranhão, 981 escolas de ensino fundamental (896 municipais e 85 estaduais) se cadastraram nesse ano, porém somente 611 (79 estaduais e 532 municipais) foram validadas pelo MEC para receberem o repasse financeiro.

É perceptível que ao mesmo tempo em que a política se universaliza, há uma redução vertiginosa no seu acesso quanto ao repasse financeiro. Isto pode ser uma evidência da política do MEC de “fazer mais com pouco”, justificada hoje pela aura de crise econômica vivenciada no País, ou mesmo resultante da concretização da meta de universalização do PDE-Escola apenas como ferramenta gerencial, desassociada da dimensão financeira que lhe originou. Ou, ainda, querem-nos fazer acreditar que ela já cumpriu com seu objetivo precípua de auxiliar as escolas na melhoria da qualidade do ensino no Brasil e, de modo particular, na realidade maranhense? As estatísticas sobre a qualidade da educação até aqui expostas, por si, não habilitam à interpretações nesse sentido.

#### 4.3 A POLÍTICA DO PDE-ESCOLA NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS: COMO TUDO COMEÇOU E SUA EXPANSÃO

Antes de adentrar nas particularidades da implementação dessa política pelo município de São Luís, cumpre uma breve caracterização desse município<sup>93</sup>, com informações sobre seus principais indicadores econômicos, sociais e educacionais,

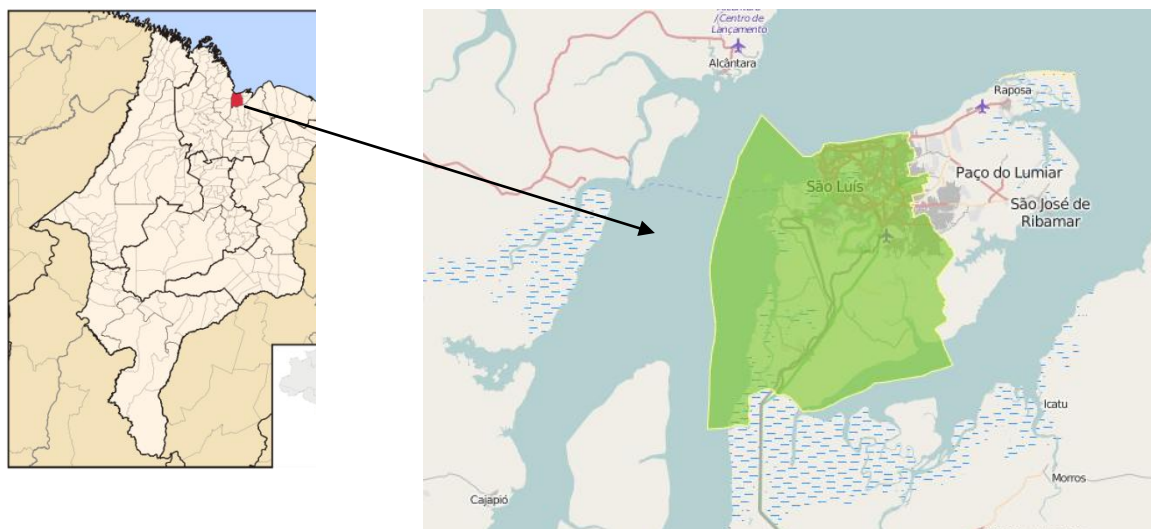
---

<sup>93</sup> Como fontes de informações sobre o município de São Luís, servi-me da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1959, v. XV, além dos sites oficiais da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão e da Prefeitura de São Luís.

elementos importantes para compreensão de seus desdobramentos nessa realidade.

Cidade mais populosa do estado do Maranhão, São Luís possui 1.073.893 habitantes (IBGE, 2015), sendo o 15º município mais populoso do Brasil e o 4º da Região Nordeste, atrás de Salvador, Fortaleza e Recife. Com área territorial de 834,785 km, juntamente com os municípios de São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar, integra a Grande Ilha de São Luís, situada no Golfão Maranhense, à entrada da Baía de São Marcos, formada pelos estuários do Rio Anil e Bacanga (Figura 09).

**Figura 09 - Localização do município de São Luís**



Fonte: IBGE ([www.cidades.ibge.gov.br](http://www.cidades.ibge.gov.br))

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da capital ludovicense está na ordem de 0,768 (IBGE, 2010), o maior do estado e acima da média brasileira; sendo a 15º capital do país com maior IDH e a terceira do Nordeste, perdendo apenas para Recife e Aracaju. Tem como principais atividades econômicas a indústria (a Companhia Vale e o Consórcio de Alumínio do Maranhão - ALUMAR são as duas maiores), o comércio e serviços.

Se comparadas essas estatísticas às do estado no seu todo, apresentadas em parágrafos anteriores, posso até dizer que as mesmas se mostram

acalentadoras. Porém, malgrado essas condições, São Luís possui um dos mais altos índices de pobreza extrema (54,83%) do país; sua população sofre com precárias condições de saneamento básico, crescimento populacional desordenado, e, sobretudo, com o aumento vertiginoso da criminalidade: em 2013, foram registrados em São Luís 807 casos de homicídios, o que representa um aumento de 62% se comparados a 2010, com 499 casos, fatos que refletem as agudas desigualdades socioeconômicas que mancham a imagem do estado e que evidenciam, em particular, a carência de políticas públicas no enfrentamento desses problemas, e como já pontuado, o histórico descaso do poder público local com a qualidade de vida de sua população, utilizada em sua maioria como mecanismo de manobra política para a reprodução de um mesmo bloco no poder. A partir de dados do IBGE, de 2012, apresento síntese dos principais indicadores geopolíticos, econômicos, sociais e educacionais do município de São Luís (Quadro 8).

**Quadro 8** - Síntese de Indicadores Geopolítico, Econômico, Sociais e Educacionais do Município de São Luís - IBGE 2012

<b>Indicadores</b>	<b>Resultados</b>
Área da unidade territorial km <sup>2</sup>	834,785
População estimada 2015	1.073.893
População 2010	1.014.837
População residente – Homens	474.995 pessoas
População residente – Mulheres	539.842 pessoas
Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	1.215,69
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2010 (IDHM 2010)	0,768
Estabelecimentos de Saúde SUS	100 Estabelecimentos
Pessoal ocupado total	385.496 pessoas
PIB per capita a preços correntes – 2012	23.664,37 reais
Representação Política – 2014	514.799 eleitores
Incidência da Pobreza – 2003	54,83%
Índice de Gini – 2003	0,49
Despesas orçamentárias empenhadas – Correntes	2.124.766 mil reais
Receitas orçamentárias realizadas – Correntes	2.315.164 mil
Fundo de Participação dos Municípios – FPM	421.385 mil reais
Nascidos vivos registrados – 2014	17.060
Número de empresas atuantes	20.656 unidades
Salário médio mensal	3,1 Salários mínimos
População residente alfabetizada	876.826 pessoas
População residente que frequentava creche ou escola	343.143 pessoas
Docentes - Ensino fundamental	6.829
Docentes - Ensino médio	3.216
Docentes - Ensino pré-escolar	1.517

Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações extraídas do portal IBGE.cidades (IBGE, 2015)



Em 2013, segundo o Informe Estatístico do Maranhão de 2014, a rede de ensino de educação básica do município de São Luís possuía 661 escolas, o que corresponde 5% do total do estado (de 13.181) nesse mesmo período, conforme visto anteriormente; destas, 350 pertencem à rede privada, 135 à rede estadual, 4 à federal e 172 à rede municipal, o que significa que apenas 47% dos estabelecimentos de ensino de educação básica do município são mantidos pelo Estado, com expressiva participação (mais de 50%) do setor privado, conforme mostra Tabela 7.

**Tabela 7 - Número de Estabelecimento de Educação Básica por Dependência Administrativa e Localização – Município de São Luís, ano 2013.**

Dependência Administrativa	Zona	Escolas por Etapas e Modalidades de Ensino						Total São Luís
		Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	EJA	Educação Profissional	
Estadual	Rural	-	13	11	-	15	-	18
	Urbana	-	86	56	13	60	-	117
		-	<b>99</b>	<b>67</b>	<b>13</b>	<b>75</b>	-	<b>135</b>
Federal	Rural	-	-	1	-	1	1	1
	Urbana	-	1	3	-	2	3	3
		-	<b>1</b>	<b>4</b>	-	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Municipal	Rural	28	32	-	-	17	-	60
	Urbana	51	63	-	8	47	-	112
		<b>79</b>	<b>95</b>	-	<b>8</b>	<b>64</b>	-	<b>172</b>
Privada	Rural	27	13	-	-	-	-	27
	Urbana	288	241	59	3	18	11	323
		<b>315</b>	<b>254</b>	<b>59</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>350</b>
<b>Totais</b>		<b>394</b>	<b>449</b>	<b>130</b>	<b>24</b>	<b>160</b>	<b>15</b>	<b>661</b>

Fonte: Informe Estatístico do Maranhão 2013. Elaborado pela pesquisadora.

Os dados acima mostram ainda que 84% das escolas são da zona urbana. Da esfera pública, a rede municipal detém o maior quantitativo (55%) de estabelecimentos de ensino, seguido pela estadual, com 43% e 1% da instância federal, sendo a única esfera pública a oferecer a Educação Infantil (79), o que sinaliza para o atendimento constitucional de atendimento prioritário pelos municípios nessa etapa, assim como expressiva atuação no ensino fundamental, com 95 escolas.

Ressalte-se que do total de 195 escolas de ensino fundamental públicas na capital, somente 18 foram priorizadas pelo MEC com recursos do PDE Escola, das quais 14 são estaduais e 4 municipais. Porém, é a iniciativa privada quem detém o maior número de escolas em quase todas as etapas da educação básica no município, especialmente na Educação Infantil, com 80%, no Ensino Fundamental, com 57%, no Ensino Médio, com 45% e, 75%, na Educação Profissional, o que é evidenciado pelo número de matrículas na Tabela 8.

**Tabela 8 - Número de Matrículas da Educação Básica por Dependência Administrativa no Município de São Luís em anos selecionados (2007, 2010 e 2013).**

Etapas e Modalidade de Ensino	Anos	Dependência Administrativa				Totais
		Estadual	Federal	Municipal	Privada	
Educação Infantil	2007	292	-	17.263	32.492	<b>50.047</b>
	2010	-	-	16.194	29.465	<b>45.659</b>
	2013	-	-	14.792	33.232	<b>48.024</b>
Ensino Fundamental	2007	57.820	557	69.277	41.233	<b>168.887</b>
	2010	47.742	230	70.651	43.319	<b>161.942</b>
	2013	42.404	356	63.710	46.170	<b>152.640</b>
Ensino Médio	2007	56.752	1.552	-	9.337	<b>67.641</b>
	2010	47.698	1.465	-	10.333	<b>59.496</b>
	2013	43.849	1.776	-	9.776	<b>55.401</b>
Educação Especial	2007	739	-	482	391	<b>1.612</b>
	2010	558	-	149	363	<b>1.070</b>
	2013	410	-	101	326	<b>837</b>
EJA	2007	15.989	40	12.952	2.514	<b>31.495</b>
	2010	15.246	147	9.112	2.833	<b>27.338</b>
	2013	12.434	199	6.817	3.332	<b>22.782</b>
Educação Profissional	2007	34	1.076	-	242	<b>1.352</b>
	2010	-	1.809	-	1.416	<b>3.225</b>
	2013	-	1.441	-	3.622	<b>5.063</b>
<b>TOTAIS</b>					<b>2007</b>	<b>321.034</b>
					<b>2010</b>	<b>298.730</b>
					<b>2013</b>	<b>284.747</b>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir do Informe Estatístico do Maranhão anos 2007, 2010 e 2013.

Os dados da Tabela 8 mostram que o município de São Luís incorporou 100% a demanda da Educação Infantil da rede pública do município, porém é importante notar que de 2007 a 2013 as matrículas têm decrescido, de 34% para 31%, com

registro de crescimento expressivo pela rede privada nesse mesmo período, que passou de 65% para 69% das matrículas na primeira etapa da educação básica. As matrículas no Ensino Fundamental na rede pública também são lideradas pela rede municipal, que detinha, em 2007, 41% das matrículas e a rede estadual 34%; em 2013, se contabiliza 42%, assim com um aumento quase inexpressível de 1%, enquanto a rede estadual há um decréscimo de 6%, ficando em 28%, enquanto a rede privada cresceu 6% (de 24% para 30%) na oferta no ensino fundamental no município ludovicense.

Entendo que isto obviamente é indicativo, dentre outros fatores, de que o poder público local está descumprindo com sua obrigatoriedade de garantir educação básica pública a toda a população, dando abertura para a iniciativa privada oferecer um serviço que constitucionalmente é do Estado.

Ademais, esses dados além de revelarem uma excessiva mercadologização da educação no município de São Luís, chamam atenção para a flagrante contradição de Estado pobre, como visto em tópicos anteriores, no qual prevalece a educação básica privada. Isto, além de mostrar que o capital sempre encontra meios de onde retirar mais valia e acumular excedentes, tendo na educação escolar um campo vasto a ser explorado, evidencia, em particular neste município, controvérsias no discurso de universalização do acesso à escola pública, celebrado hoje no País.

Cabe-nos a indagação: se o acesso à educação pública na Capital é objeto de negligência por parte do Estado, o que se pode esperar no que se refere à sua qualidade? Para trazer elementos que clarifiquem tais questões, voltemos à análise da Política em estudo, no sentido de identificar suas implicações na melhoria na qualidade do ensino nesse município.

No tocante a expansão do PDE-Escola na realidade ludovicense, esta acompanhou o movimento da política no estado, tendo sido implementada inicialmente no ano de 1999, em 10 escolas da rede municipal. De 2000 a 2006, esteve presente em 47 escolas, e hoje atende a 4 escolas municipais de ensino fundamental na capital ludovicense.

Segundo o relatório emitido em 2005, pela SEMED, a implementação dessa política na rede municipal de São Luís teve como propósito “auxiliar a escola a se organizar de maneira eficiente e eficaz, concentrando esforços e recursos para reverter os altos índices de repetência e abandono e a má qualidade do ensino-aprendizagem” (SEMED, 2005). É perceptível forte apelo aos seus resultados no sentido de mudanças no quadro educacional do município, como explicitado no tópico anterior.

Esse mesmo relatório apresenta uma avaliação das atividades realizadas nas escolas da rede a partir do Plano apontando alguns pontos fortes e fracos no processo de implementação da política na rede até aquele momento. Destacam-se como positivos a descentralização nas tomadas de decisão, maior participação dos pais, aquisição de recursos pedagógicos, melhorias nas práticas docentes, assim como nos indicadores de desempenho; como pontos negativos: aponta para a falta de empenho da equipe escolar na execução do plano e conhecimento da metodologia; mais uma vez fazendo denotar a lógica da “ótica de responsabilização” nas políticas públicas, na qual são os sujeitos dela beneficiários os seus algozes.

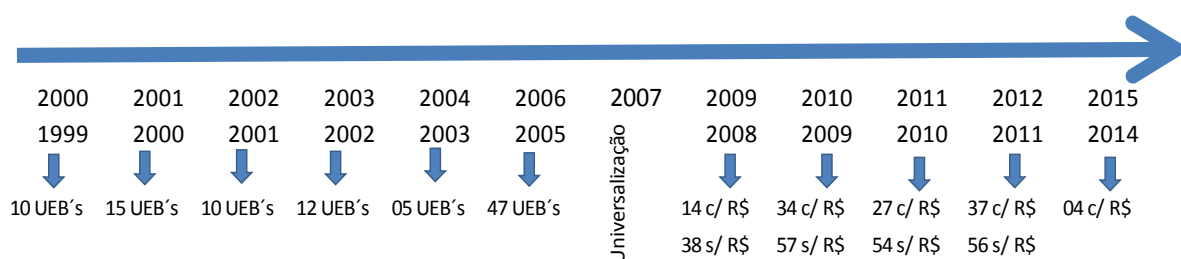
A operacionalização dessa política nas escolas ludovicenses contava, inicialmente, com uma equipe de acompanhamento da SEMED composto por 9 (nove) Técnicos, os quais tinham a incumbência de realizar encontros de formação sobre sua metodologia junto ao Grupo de Sistematização (GS) da escola (hoje denominado de Grupo de Trabalho), e acompanhar o monitoramento de suas ações. Tendo aumentado o número de escolas, a equipe de técnicos que acompanhava a elaboração e execução da política nas escolas foi reduzida, hoje contabilizando metade do grupo original, conforme informações colhidas junto a essa Secretaria. Essa questão, certamente, tem implicações no alcance da qualidade das ações propostas pela Política, em particular, na melhoria da qualidade do ensino nas escolas.

Em 2007, o então Secretário de Educação Municipal, o Prof. Moacir Feitosa, universalizava a adoção da metodologia da política a todas as escolas de ensino fundamental do Município, independente destas atenderem aos critérios para recebimento do repasse financeiro; ação essa que em âmbito nacional somente se

efetivara a partir de 2012, com a plataforma *on line* do PDE Interativo. Vale pontuar que tal fato, mesmo isolado, é indicativo de uma intervenção por parte da Secretaria no direcionamento da política no sentido de modificações a partir da demanda local.

Com essa medida, a partir desse período, se passou a registrar duas modalidades de escolas com o PDE-Escola: escolas com recursos (C/R\$) e escolas sem recursos (S/R\$), conforme mostra uma espécie de linha do tempo do PDE-Escola nas escolas municipais de São Luís (Figura 10).

**Figura 10** - Linha do tempo do PDE-Escola nas escolas municipais de São Luís



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações do Comitê Gestor da SEMED e de informações da plataforma PDDE Interativo

A Figura 10 mostra que, de 2008 a 2009, do universo de 52 escolas que aderiram à política, apenas 14 receberam recursos; no ano seguinte, se registra um aumento nesse percentual, com 34 escolas priorizadas; depois apenas 27 escolas; de 2011 a 2012, mais da metade do total das 93 escolas municipais receberam repasses, dentre elas uma das escolas investigadas, a UEB Ludovisence; de 2014 a 2015, etapa vigente, das 611 escolas priorizadas em todo o estado (vide Quadro 7), 18 estão no município de São Luís, porém apenas 4 são da rede municipal de ensino.

Esse reduzido número de escolas contempladas com recursos na rede municipal de São Luís não é revelador de que a educação do município tenha alcançado um padrão satisfatório de qualidade, como se pode induzir a pensar numa primeira análise, e considerando-se a lógica da finalidade da ação proposta pela política. Do contrário, segundo dados do Ideb de 2013, das 95 escolas de ensino fundamental da rede, quase 50% estão em situação de alerta (incluída uma das escolas pesquisadas), o que representa, segundo esse indicador oficial, que não

atingiram a meta e nem cresceu o Índice em relação à medição anterior. Maiores detalhes acerca do Ideb das escolas pesquisadas tratarei à frente. Por ora, importa ressaltar que essa expressiva redução no repasse dos recursos às escolas que implementam a Política condiz com a lógica do capital de reduzir gastos com as políticas educacionais em tempos de crise, ou mesmo se insere dentro dos padrões de qualidade adotados pelo Ideb, com implicações relevantes na qualidade do ensino por ela proposto.

#### **4.3.1 A “melhor” e a “pior”? Caracterização das escolas pesquisadas e dos sujeitos investigados**

As duas escolas selecionadas são da Rede Municipal, localizadas na zona urbana, mas em bairros periféricos de São Luís, atendendo a um alunado com deficitárias condições socioeconômicas.

Sendo o PDE-Escola implementado nas duas escolas pesquisadas, doravante denominadas de “UEB São-luisense” e “UEB Ludovicence”, pseudos alusivos aos gentílicos da capital maranhense<sup>94</sup>, suas escolhas se deveram ao fato das mesmas apresentarem desempenho distintos na última aferição do Ideb. Enquanto a primeira figura com o melhor Ideb da Rede, segunda apresenta um dos piores resultados. Tomando-as como estudo de caso, busquei conhecer os meandros do processo de implementação da Política essas escolas, de modo a perceber suas repercussões na melhoria da gestão escolar, no sentido de contribuições para a gestão escolar numa perspectiva democrática, a suas possíveis implicações melhoria da qualidade do ensino nessas escolas.

---

<sup>94</sup> As pessoas nascidas em São Luís, capital do Maranhão, recebem os nomes de “Ludovicense” ou “São-luisense”. O primeiro gentílico é de origem erudita e o segundo de cunho popular, cunhado lá pelo século XVIII. Ludovicense vem do nome próprio latino *Ludovico* (derivado do germânico *Holdoviko*: “hold”, ilustre, afamado + “wig”, batalha ou santuário), que originou em francês o antropônimo Louis, origem de Luís em português, acrescido do sufixo *ense* (Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, 1959).

Segundo dados do Censo de 2014, a UEB São-luisense possui um quadro com 150 funcionários, atendendo a uma clientela de 1.686 alunos, quase o quántuplo da demanda da UEB Ludovicense, com 351 alunos.

As duas Unidades de Educação Básica (UEB) são reconhecidas como Unidades Executoras<sup>95</sup>, que lhes garante a prerrogativa de receber repasses financeiros de órgãos públicos e da iniciativa privada, com vistas, segundo o MEC, a promover a autonomia das escolas e participação da comunidade nas suas atividades pedagógicas, administrativa e financeira (BRASIL, 2014).

Seguindo as diretrizes da rede de ensino de São Luís, as duas UEB's estão organizadas por Ciclos de Aprendizagem, os quais se dividem em: 1º e 2º Ciclos, englobando anos iniciais do ensino fundamental; e, 3º e 4º Ciclos, correspondendo aos anos finais do ensino fundamental, além de oferecerem a modalidade da Educação de Jovens e Adultos, turma de educação especial e sala de recursos, além da inclusão de alunos com necessidades especiais em turmas regulares.

Tendo-se como parâmetro pesquisa realizada em 2012 pelas Universidades de São Paulo sobre as infraestruturas das escolas do País, na qual aparecer o Maranhão com a pior infraestrutura, e considerando os dados disponíveis no Inep (2015), a partir das informações do Censo 2014 (mostradas no Quadro 9), verifica-se que a “UEB São-luisense” pode ser classificada com infraestrutura adequada, enquadrando-se no percentual de 2,96% das escolas maranhenses que disponibilizam água, sanitários, cozinha, energia elétrica e esgoto aos seus funcionários e alunos, além de estarem equipadas com salas para diretores, TV, DVD, computadores e impressoras nas suas instalações, possuírem sala de professores, biblioteca, laboratório de informática, quadra esportiva, parque infantil e acesso à internet.

Por outro lado, a “UEB Ludovicense” pode ser classificada com infraestrutura básica, pois em relação à anterior, não possui apenas sala de informática e

---

<sup>95</sup> Criada pelo MEC com a finalidade de receber, executar e gerir recursos financeiros da unidade escolar, a Unidade Executora (EU) é uma denominação genérica, adotada para referir-se às diversas nomenclaturas, encontradas em todo território nacional para designar entidade de direito privado, sem fins lucrativos, vinculados à escola. Estas têm como objetivo a gestão dos recursos financeiros, transferidos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2014).

laboratório de ciências. Ou seja, as informações institucionais disponíveis atestam que as duas escolas não se enquadram no percentual de 87% comuns às escolas maranhenses, com infraestruturas consideradas precárias.

**Quadro 9 - Comparativo de Matrículas e Condições de Infraestrutura das Escolas Pesquisadas**

<b>Condições estruturais</b>	<b>UEB São-luisense</b>	<b>UEB Ludovisense</b>
Número de Funcionários da Escola	150	41
Matrículas	1.686	351
Anos iniciais (1º ao 5º ano)	1.015	178
Anos finais (6º ao 9º ano)	595	126
Educação de Jovens e Adultos	76	47
Quantitativo de Turmas	28 de 13 salas de aulas	9 de 10 salas de aulas
A escola possui organização por ciclos?	Sim	Sim
Alimentação é fornecida aos alunos?	Sim	Sim
A escola possui água filtrada?	Sim	Sim
As dependências da escola são acessíveis aos portadores de deficiência?	Sim	Sim
Os sanitários são acessíveis aos portadores de deficiência?	Não	Não
A escola possui biblioteca?	Sim	Sim
A escola possui cozinha?	Sim	Sim
A escola possui laboratório de informática?	Sim	Não
A escola possui laboratório de ciências?	Sim	Não
A escola possui quadra de esportes?	Sim	Sim
A escola possui sala para a diretoria?	Não	Não
A escola possui sala para os professores?	Sim	Sim
A escola possui sala de atendimento especial?	Sim	Sim
Aparelho de DVD	Sim	Sim
Impressora Copiadora	Não	Sim
Retroprojeter	Sim	Sim
Televisão	Sim	Sim
Computadores e Internet	Sim	Sim
Internet Banda larga	Sim	Sim
Computadores para uso dos alunos	Sim	Sim
Computadores para uso administrativo	8	2

Fonte: Portal PDDE Interativo (2013).

A partir de observação *in loco*, entretanto, é possível inferir que tais condições não condizem com a realidade.

A UEB São-luisense possui sala para informática, porém os equipamentos que lá se encontram não são utilizados pelos professores. A sala de biblioteca tem sido adaptada como espaço para sala de professores e coordenação pedagógica.



Importante dizer que essa sala conta com um significativo acervo, mas que não tem sido utilizado de forma adequada pelos alunos e nem pelos professores; condições essas, dentre outras, certamente necessárias para uma escola que se queira de qualidade, como ressalta com indignação uma professora:

Não temos sala de professor, a nossa sala de professores nós estamos aqui aperreados em uma biblioteca quente, sem estrutura para atrair um corpo de professor ou o aluno pesquisando e estudando; então quer dizer, muita coisa para melhorar sim, muita coisa que falta para se transformar em uma escola de qualidade (P5-UEB São-luisense).

Pedagogicamente falando, a escola UEB São-luisense – a “melhor” –, possui uma infraestrutura que num primeiro olhar chama atenção pela aparente organização, com cartazes afixados com as atividades pedagógicas desenvolvidas na escola, divulgação dos projetos e prêmios recebidos, além das condições físicas que denotam cuidado com a manutenção do patrimônio público. O prédio tem uma fachada moderna, com acessibilidade para deficientes físicos.

Sua estrutura física compreende uma sala de secretaria, local utilizado pela diretora, que não tem uma sala para sua função específica, uma biblioteca, que tem sido utilizada como sala de professores e da coordenação pedagógica, 13 salas de aula, onde funcionam 28 turmas, uma sala de recursos, uma cantina, um depósito de material para armazenamento da merenda escolar, dois sanitários para funcionários, seis sanitários para alunos; não há sanitário adaptado para deficientes físicos, porém possui corredor com acessibilidade, um laboratório de informática, mas sem uso adequado por falta de equipamentos, possui uma quadra poliesportiva coberta, na qual são realizadas as atividades esportivas e recreativas com alunos. Como observado durante as visitas *in loco*, as reuniões com os pais/responsáveis e/ou atividades do calendário escolar são realizadas nas próprias salas de aulas, não tendo um lugar específico para esses momentos coletivos.

As salas de aula são limpas, com quadro de giz e quadro branco, as cadeiras são padronizadas, porém pequenas para o número de alunos que em média são de 40 por sala, com condições climáticas desfavoráveis ao processo de ensino e aprendizagem; apesar de possuir ventiladores (e quando funcionam) não suportam a demanda, tornando o ambiente muito quente. Sobre isso, uma professora revelou

que quando em visita do Secretário de Educação do Município à Escola, o mesmo dissera ter ficado “aterrorizado com o calor que fazia nas salas”, porém não houve por parte da Secretaria medidas para, ao menos, minimizar o problema. Seu quadro de professores/ras tem formação de nível superior, a maioria com especialização e dois professores com titulação de mestre.

A “UEB Ludovicense” – a “pior” –, situada num bairro mais periférico que o da UEB anterior, apresenta problemas socioeducativos causados pela desestabilidade familiar em que “90% do alunado não moram com o pai e com a mãe” (afirma o gestor); considerado um dos “problemas gritantes” ali existentes, responsáveis pelos baixos índices do Ideb alcançado pela escola. Com uma infraestrutura de menor porte, com condições estruturais merecedoras de cuidados e manutenção, e, num primeiro olhar, ter-se a impressão de se tratar de um ambiente pouco organizado, se comparado à escola anterior, mesmo também com cartazes expostos sobre as atividades pedagógicas desenvolvidas na escola, divulgação dos projetos e quadro com prestação de contas (*accountability*), o clima acolhedor foi marcante se comparado à receptividade da primeira escola.

Apesar de precisar visivelmente de manutenção, o prédio da UEB Ludovicense possui rampa para deficientes físicos e, recentemente, adquiriu acessibilidade (rampas com sinalizador para deficientes físicos, auditivos e visuais) no interior da escola. Sua estrutura física compreende uma sala de secretaria, a qual é utilizada como diretoria, uma sala de professores e de coordenação, uma biblioteca, 9 salas de aula, uma sala de recursos, uma cantina, um depósito de material para armazenamento da merenda escolar, dois sanitários para funcionários, seis sanitários para alunos, sem sanitário adaptado para deficientes físicos, um laboratório de informática, uma quadra poliesportiva descoberta; não há espaço específico para reuniões com os pais/responsáveis e/ou atividades do calendário escolar. As atividades esportivas e recreativas com alunos são realizadas na quadra poliesportiva não concluída, e, assim como na escola anterior, as reuniões com pais costumam ser realizadas nas próprias salas de aula. O seu quadro de professores/ras e coordenação pedagógica é formado por profissionais de formação de nível superior, com especialização.

De modo geral, quanto à estrutura física, as duas escolas pesquisadas, mesmo com dimensões estruturais diferentes, mantêm similaridades, evidenciando as condições deficitárias da estrutura física da rede de ensino municipal, reflexo da precária infraestrutura do estado como um todo, como já sinalizado.

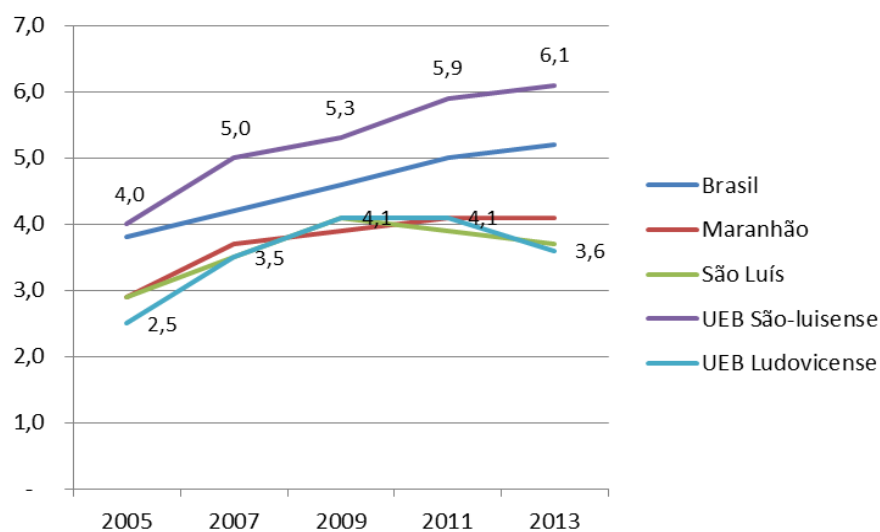
No referente ao Ideb, a UEB São-luisense demonstra um crescimento exponencial, tendo em 2013, nos Anos Iniciais, superado a meta para o Brasil em 2021, de 6,0, assim como em muito o índice do estado, de 4,1, e do município de São Luís, de 3,7. Nos Anos Finais, ao contrário do decréscimo ocorrido nas demais esferas, seu indicador, de 5,5, superou a meta, de 5,0, com índice equivalente a meta final do país, conforme demonstra a Tabela 9, e é visualizado nos Gráficos 7 e 8.

**Tabela 9** - Ideb e metas do Brasil, Maranhão, São Luís e Escolas Pesquisadas

Níveis de ensino/Esfemas		IDEB Observado					Metas							
		2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais Ensino Fundamental	Brasil	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
	Maranhão	2,9	3,7	3,9	4,1	4,1	2,9	3,3	3,7	4,0	4,2	4,5	4,8	5,2
	São Luís	2,9	3,5	4,1	3,9	3,7	2,9	3,0	3,3	3,7	4,1	4,3	4,6	4,9
	UEB São-luisense	4,0	5,0	5,3	5,9	6,1	4,0	4,4	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9	6,2
	UEB Ludovicense	2,5	3,5	4,1	4,1	3,6	2,6	3,0	3,4	3,7	4,0	4,3	4,6	4,9
Anos Finais Ensino Fundamental	Brasil	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
	Maranhão	3,0	3,3	3,6	3,6	3,6	3,0	3,2	3,5	3,9	4,2	4,5	4,8	5,0
	São Luís	3,6	4,0	4,3	4,2	4,1	3,6	4,0	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5	5,8
	UEB São-luisense		4,4	4,6	5,3	5,5		4,5	4,7	5,0	5,4	5,6	5,8	6,1
	UEB Ludovicense			3,4	3,4	2,8			3,6	3,8	4,2	4,4	4,7	5,0

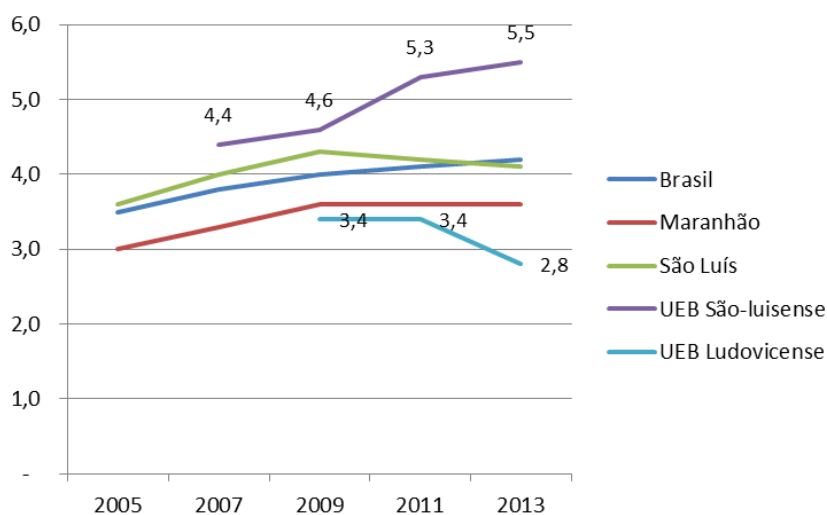
Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações do Inep (2015)

**Gráfico 7:** Projeção do Ideb do Brasil, Maranhão, São Luís e Escolas Pesquisadas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações do Inep (2015)

**Gráfico 8 -** Projeção do Ideb Brasil, Maranhão, São Luís e Escolas Pesquisadas nos Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações do Inep (2015)

A Tabela 9 mostra ainda que, embora a UEB Ludovicense tenha alcançado nos Anos Iniciais desempenho no indicador de qualidade oficial bem mais modestos, vinha conseguindo, de 2007 a 2011, superar as metas. Porém, em 2013 declinou, ficando com 3,6, menor que a média do município, do estado e do País, e um dos piores índices das escolas da rede. Todavia, nos Anos Finais seu desempenho tem sido sempre a menor que a meta projetada, tendo em 2013, aferido a pontuação de 2,8, a pior colocação da rede municipal nesse Índice.

Sendo o Ideb calculado com base no desempenho do estudante, verificável por meio da Prova Brasil, e pelas taxas de rendimento, informadas no Censo Escolar, quais sejam: aprovação, reprovação e abandono, o Quadro 10, apresenta a evolução dessas taxas em nível nacional, estadual, municipal e nas referidas escolas.

**Quadro 10 - Taxas de Rendimento Escolar, Proficiência e Distorção Série-Idade do Brasil, Maranhão, São Luís e Escolas Pesquisadas (2011-2014)**

Indicadores		Período	Esferas					
			Brasil	Maranhão	São Luís	UEB São-luisense	UEB Ludovicense	
RENDIMENTO ESCOLAR (%)	Taxa de Aprovação	2012	88,2	87,3	90,5	93,6	84,1	
		2014	87,8	87,3	88,1	95,9	90,4	
	Taxa de Reprovação	2012	9,1	9	0,7	6,3	10,7	
		2014	9,6	9,1	9,5	4,00	6,60	
	Taxa de Abandono	2012	2,7	12	2,7	0,1	5,20	
		2014	2,6	3,6	2,4	0,1	3,00	
PROFICIÊNCIA (PROVA BRASIL)	Anos Iniciais	Português	2011	185,69	163,69	175,69	215,18	176,53
			2013	189,71	162,59	175,24	219,01	176,00
		Matemática	2011	204,58	176,64	185,09	229,88	188,89
			2013	205,08	172,31	183,95	235,37	179,69
	Anos Finais	Português	2011	238,77	222,57	236,67	272,03	214,93
			2013	239,39	223,21	235,51	270,95	235,20
		Matemática	2011	244,84	223,8	234,67	272,53	224,91
			2013	243,79	222,39	231,84	264,69	226,46
DISTORÇÃO SÉRIE-IDADE		2012	22	27,6	15,6	7,7	30,60	
		2014	22,7	26,7	19	8,5	26,40	

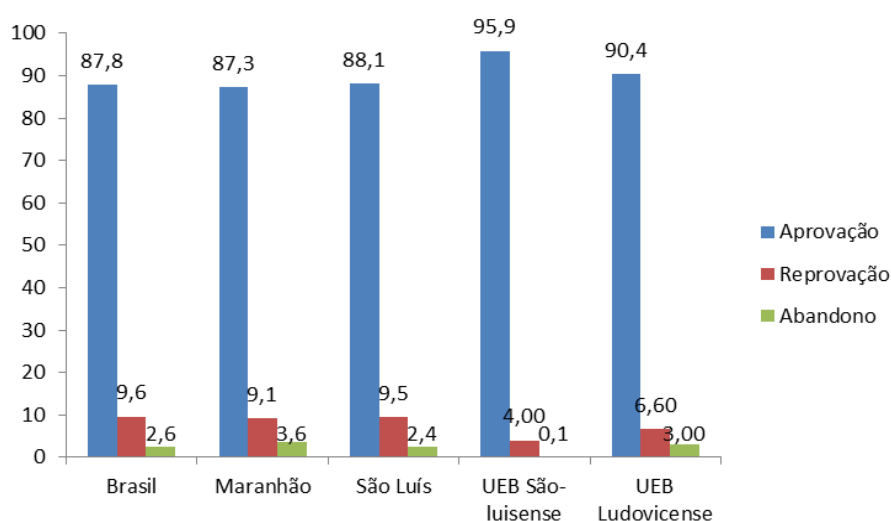
Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações da Plataforma PDDE Interativo

O Quadro 10 mostra que, de 2011 a 2013, os resultados em proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática na Prova Brasil nos anos iniciais do Ensino

Fundamental na UEB São-luisense registrou avanço, o que não ocorreu com os anos finais. Na UEB Ludovicense nos Anos Iniciais, do contrário, decresceu nessas duas proficiências, mas diferente da escola anterior, registrou avanço significativo em Língua Portuguesa e em Matemática nos Anos Finais.

No referente ao rendimento escolar, de 2012 a 2014, a escola São-luisense registrou taxas de aprovação maior (93,6 e 95,9) e as de reprovação (6,3 e 4) e abandono (0,1 e 0,1) menores de que a média nacional. A escola Ludovicense nesse mesmo período apresentou também melhorias nessas taxas, com aumento na aprovação, de 85,1 a 90,4, e redução nas de reprovação, de 10,7 a 6,60 e de abandono de 5,2 a 3, porém considerada esta última ainda acima da média nacional e maior que a média de São Luís (de 2,4). O Gráfico 9 ilustra o comparativo dessas taxas nas três esferas e nas escolas no ano de 2014.

**Gráfico 9 - Taxas de Rendimento Escolar do Brasil, Maranhão, São Luís e Escolas Pesquisadas no Ensino Fundamental**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de informações da plataforma [www.pddeinterativo.me.gov.br](http://www.pddeinterativo.me.gov.br)

Quando contabilizados o indicador de Distorção Idade-Série, que informa o percentual de estudantes que se encontram fora do ano considerado adequado para a sua faixa etária, o Quadro 10 ainda evidencia que esse indicador na UEB Ludovicense, reduzido se comparado a 2012, é elevadíssimo em 2014, de 26,4, enquanto a média nacional é de 22,7, e a do município de 19.

Na UEB São-luisense, esse mesmo indicador, embora em 2014 tenha registrado leve aumento, de 7,7 em 2012, passou para 8,5 (0,8 percentuais a maior); é quase inexpressivo se comparado às demais esferas, especialmente à escola UEB Ludovisense (26,40) e ao estado do Maranhão (de 26,7).

Essas informações sobre a saúde da educação maranhense, em particular da ludovicense, a partir de dados das escolas pesquisadas, são indicativas de que muitos elementos compõem os fatores possíveis de estabelecer um padrão aceitável de qualidade do ensino público no país, em particular no município de São Luís, tendo a política em tela a se projetar como uma mediação possível nesse sentido.

Vale ressaltar que, logicamente está longe de aqui ser a mesma considerada como panaceia para questão tão complexa. Contudo, dada à sua relevância no cenário das políticas educacionais na atualidade como ação com o propósito de contribuir com a melhoria da educação no País, sua efetividade, no sentido de suas possibilidades para alçar melhorias na qualidade do ensino na realidade ludovicense não pode ser desconsiderada.

Para apreender as possibilidades concretas dessa ação, realizei nessas duas escolas entrevistas com os/as gestores/as, coordenadores/as pedagógicos/as, professores/as e membros do conselho escolar, conforme discriminado do Quadro 11.

**Quadro 11 - Caracterização dos Sujeitos Pesquisados**

Sujeitos entrevistados		Tempo de trabalho escola	Ano
Gestores/as	G-São-luisense	De 2004 a 2014 (10 anos)	
	G-Ludovicense	Desde 2013 (2 anos)	
Coordenadores/as	C1-São-luisense	Desde 2004 (11 anos)	
	C2-São-luisense	Desde 2013 (2 anos)	
	C3-Ludovisense	Desde 2010 (6 anos)	
	C4-Ludovisense	Desde 2005 (10 anos)	
Professores/as	P1-São-luisense	6 anos	4º Ano
	P2-São-luisense	5 anos	3º Etapa
	P3-São-luisense	9 anos	5º Ano
	P4-São-luisense	2 anos	6º e 7º Ano
	P5-São-luisense	6 anos	6º ao 9º Ano
	P6-São-luisense	3 anos	6º ao 9º Ano
	P7-São-luisense	3 anos	6º ao 7º Ano
	P8-São-luisense	2 anos	6º ao 7º Ano
	P9-São-luisense	3 anos	8º ao 9º Ano
	P1-Ludovicense	10 anos	4º Ano
	P2-Ludovicense	6 anos	3º Ano
	P3-Ludovisense	5 anos	5º Ano
	Membro do Conselho Escolar	CE-São-luisense	Não concedeu entrevista
CE-Ludovicense		Segmento professor	

Fonte: Elaborado pela autora

Em virtude da atual gestora da UEB São-luisense se encontrar na função a partir deste ano de 2015, e assim não haver acompanhado o processo de implementação da política, os depoimentos que embasam a presente análise se reportaram à Gestora anterior, a qual participou da elaboração e execução do PDE-Escola nessa UEB. Quando da realização da pesquisa, a mesma exercia o cargo de Superintendente do Ensino Fundamental do Município, posição conquistada, em parte, como é de público, devido a sua atuação como gestora dessa UEB, a qual agregou à rede municipal de São Luís o maior Ideb do Estado, e um dos maiores do País, conforme já pontuado em parágrafos anteriores.

É necessário pontuar que esta gestora, doravante denominada de G-São-luisense, prontamente concedeu-me entrevista, colocando-se à disposição para quaisquer outros esclarecimentos.

Por outro lado, a gestora em exercício alegou desconhecer informações sobre a execução da Política na escola, não aceitando gravar entrevista, assim como disponibilizar qualquer documento a esse respeito; fato que não posso me furtar ao



direito de relatar, pois me causou estranheza sua pouca disposição em colaborar com a publicização de informações sobre uma realidade que, conforme o Ideb, em tese, somente deveria ser motivo de orgulho à escola.

Ainda imbuída do desejo de colher depoimento de um gestor em exercício na escola tida como “a melhor” do município, mantive diálogo no espaço da escola e fora dele, via telefone, com um dos gestores adjuntos que, adotando a mesma postura de não adesão da atual gestora, declinou ao convite dizendo: “Ah, eu nem gosto disso!”. Cabe analisar que o significado “disso” pode ser entendido como o contexto da própria entrevista, relacionado com o fato de não deixá-lo confortável e, nesse sentido, tem o mesmo o direito legítimo a recusar-se; ou o termo “disso” significaria, e é essa a minha hipótese, o fato de que o mesmo se reservava a liberdade de não revelar informações que pudessem contradizer a realidade aparente.

As entrevistas ocorreram entre os meses de fevereiro a março de 2015, período em que muitas escolas da rede ainda estavam em atividades letivas em decorrência da greve dos/as professores/as da rede municipal no ano anterior, e no caso específico nesta UEB, estavam em jornada pedagógica e início de ano letivo atípico. Contudo, foi possível a adesão de um número representativo de entrevistados, tanto de professores/as como de coordenadores/as. Dos nove docentes entrevistados, embora a maioria (cinco) tenha menos de cinco anos na escola, todos vivenciaram a gestão da diretora anterior de algum modo, e direta ou indiretamente participaram da execução do PDE-Escola. No caso dos/as coordenadores/as, um deles atua desde a sua fundação, em 2004, e o segundo há menos de cinco anos, mas também vivenciou diretamente a implementação da política. Quanto à entrevista com membros do Conselho Escolar, a única pessoa indicada como membro, a qual se tratava de uma professora, recusou-se em conceder entrevista.

No caso da UEB Ludovicense, seu gestor possui apenas três anos na escola, sendo o quarto diretor em exercício desde a sua fundação. Não acompanhou diretamente a elaboração e execução do PDE-Escola no ano de sua realização com recebimento de recursos, de 2011 a 2012, mas, desde 2013, tem utilizado a

metodologia do planejamento estratégico via Plataforma PDE Interativo. As duas coordenadoras e as três professoras entrevistadas trabalham nessa UEB a mais de cinco anos e acompanharam diretamente sua implementação na escola.

Nesta UEB, as visitas ocorreram paralelas às da primeira escola. Inicialmente, quando da primeira visita, não houve a oportunidade de colher entrevista; os professores estavam em atividades referentes à jornada pedagógica, e o gestor não se encontrava. Feito contato telefônico com o mesmo, marcamos entrevista, a qual ocorreu logo na semana seguinte. Nessa oportunidade, mantive diálogo com o gestor, coordenadora e uma professora. Posteriormente, somente já no mês de novembro, retornei para colher entrevista junto aos demais professores/as, os quais também são membros do Conselho Escolar.

Sobre o que revelaram esses depoimentos acerca da questão central deste estudo, ou seja, as implicações do Plano de Escola na qualidade do ensino nas escolas ludovicenses, é o que discuto no Capítulo seguinte.

## 5 O “PLANO DE ESCOLA” NAS ESCOLAS LUDOVICENSE: IMPLICAÇÕES POSSÍVEIS NA QUALIDADE DO ENSINO

Para quem pretende compreender os fenômenos políticos no quadro da totalidade social, **torna-se inescapável a necessidade de articular o ser com o dever ser**, ou seja, os fatos empíricos com as possibilidades concretas que estão sempre presentes em qualquer realidade social, por mais aparentemente coisificada que ela se apresente à primeira vista.

(COUTINHO, 2011, p.9, grifo nosso)

Neste capítulo, partindo do entendimento de que é “inescapável a necessidade de articular o ser com o dever ser” no sentido indicado por Coutinho na epígrafe acima (que se coaduna ao de Gramsci na epígrafe inicial desta tese), empreendi um esforço analítico no sentido de analisar as implicações do PDE-Escola na melhoria da qualidade do ensino, a partir das falas dos sujeitos entrevistados pertencentes a duas escolas municipais de São Luís/MA.

As análises se basearam nas categorias empíricas, às quais, seguindo Minayo (2013), foram definidas a partir dos relatos colhidos nas entrevistas semiestruturadas junto aos sujeitos pesquisados, considerando os três eixos centrais definidos nos roteiros de entrevistas, quais sejam: “do processo de implementação da política nas escolas”, “da gestão escolar” e “da qualidade do ensino”. Estes, compreendidos dialeticamente, possibilitaram-me focalizar nas questões: como se deu a participação desses sujeitos no seu processo de elaboração e execução no âmbito da escola, uma vez que a participação é categoria preconizada pela política como fundante de sua metodologia; em quais aspectos esse Plano tem favorecido (ou não) a autonomia da escola; as possíveis resistências postas por esses sujeitos, no sentido de ações contra-hegemônicas, dada a escola ser um aparelho privado de hegemonia, assim espaço privilegiado de luta hegemônica; as repercussões no Plano na melhoria da gestão escolar, no sentido da prática da gestão democrática e; o entendimento da escola acerca da qualidade ou não qualidade a ela atribuída pelo Ideb.

Para tanto, os principais indicadores utilizados foram: o nível de participação desses sujeitos no processo de elaboração e execução da política no âmbito da escola; a importância atribuída aos recursos financeiros para a autonomia das escolas; as contribuições para a prática da democratização da gestão escolar; a percepção da escola acerca de sua “qualidade” ou “não qualidade” a partir do Ideb.

Com esse intento, inicialmente analiso o processo de implementação do Plano nas escolas pesquisadas, discutindo acerca da concepção de participação e de autonomia por ele praticada. Na segunda parte, abordo suas repercussões na melhoria da gestão escolar e, na sequência, identifico seus reflexos na qualidade do ensino nas escolas pesquisadas, tendo como propósito final desvelar as implicações desse Plano na qualidade do ensino nessas escolas, ou seja, nas Escolas do Plano.

Mesmo considerando a especificidade de cada uma das escolas estudadas, optei por analisá-las de modo simultâneo, como forma de facilitar o cruzamento dos dados coletados.

## 5.1 A CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO E DE AUTONOMIA (IM) PRATICADAS NAS ESCOLAS

### 5.1.1 A especificidade da participação praticada nas escolas: por uma participação como ação política contra-hegemônica

No contexto atual, em que a democracia se torna cada vez mais a forma de governo adotado no mundo, certifica Bobbio (2015)<sup>96</sup>, e, em particular no Brasil, no qual o Estado Democrático de Direito se constitui positivado por um expressivo aparato normativo-legal, a participação de todos na *res pública* se evidencia como mecanismo *sine qua non* da própria existência da vida democrática, tendo torna-se hoje, como afirma Lima (2011), palavra de ordem onipresente nos discursos políticos, normativos e pedagógicos.

No caso do PDE Escola, trata-se da categoria fundante de sua metodologia, que tem no planejamento estratégico, em tese, a possibilidade de fomentar a participação de todos nas decisões no âmbito da escola.

Entendida como uma conquista das lutas da classe subalterna por maior liberdade de expressão e de representação política, a participação representa a expressão máxima da cidadania, no sentido da participação democrática plena, diferente da democracia ateniense<sup>97</sup> que é referência para a construção da democracia liberal em voga nos dias de hoje. Nesta, a cidadania é entendida como a capacidade conquistada por alguns indivíduos (no caso de uma democracia efetiva,

---

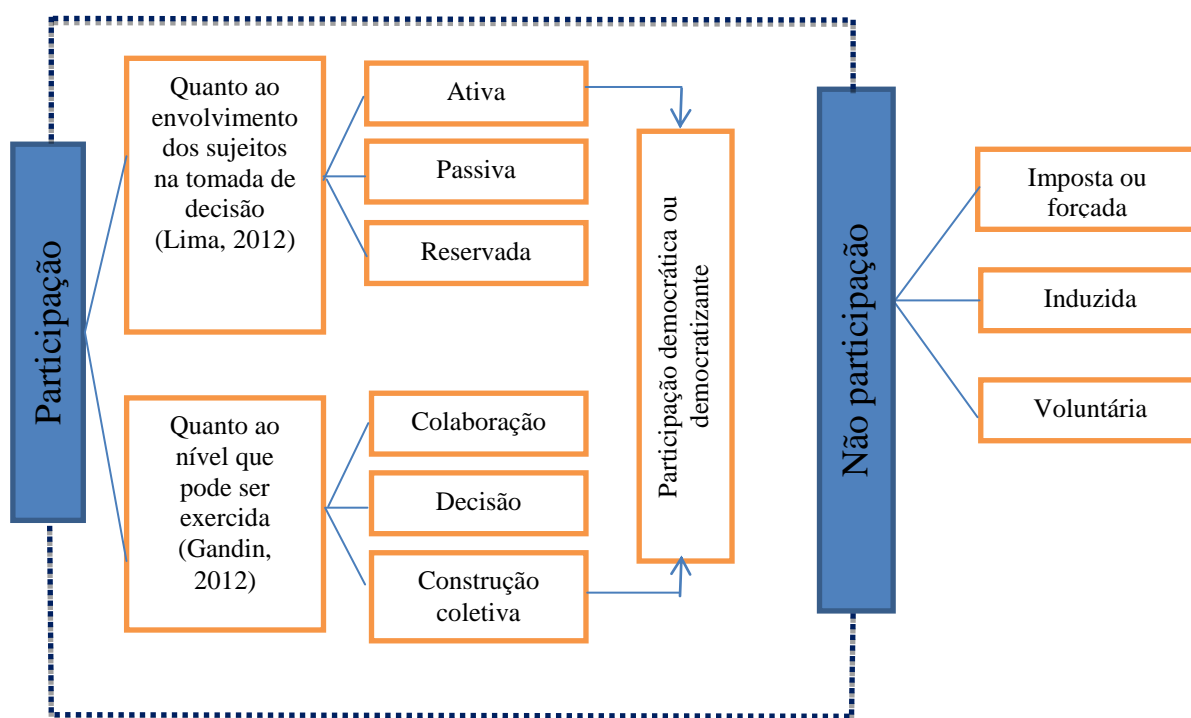
<sup>96</sup> No seu livro *O Futuro da Democracia* Bobbio evidencia que os regimes democráticos nos últimos quarenta anos tem aumentado progressivamente, tendo-se instalado pelos países da Europa, Ásia e América Latina, mas permanecendo seu conteúdo mínimo: garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas com sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas ou tomadas com base no princípio da maioria. Ressalta que existem democracias mais sólidas e menos sólidas, com diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo as democracias mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um Estado autocrático e menos ainda com um totalitário. Esse seria então o grande feito da democratização da democracia (BOBBIO, 2015).

<sup>97</sup> A democracia na Grécia clássica (sec. V-IV, a.C) não se efetivou numa perspectiva de democracia plena, universal, com efetiva participação de todos nas decisões tomadas na *Ágora*. Isto porque os escravos, as mulheres e os estrangeiros, que representava mais de  $\frac{3}{4}$  da população, não eram considerados cidadãos, assim aptos a participarem das tomadas de decisão concernente à polis.

seria por todos os indivíduos) de se apropriarem dos bens socialmente construídos e de atualizar todas as potencialidades de realização humana em cada contexto historicamente determinado. Rousseau (1712-1778), o mais radical representante do pensamento democrático moderno, ao contrário, entende a democracia como soberania popular, isto é, como construção coletiva do espaço público, com plena participação consciente de todos na gestão e no controle da esfera política.

Dada sua relevância e complexidade, para a análise da participação praticada no espaço escolar pelo PDE-Escola, tomei como referencial, mais de cunho didático de que epistemológico, os estudos de Lima (2009, 2011) e Gandin (2012) por esses oferecerem uma consagrada literatura acerca de uma possível tipologia do conceito de participação e não participação, que, para os propósitos deste estudo, constituiu-se conforme mostra a Figura 11.

**Figura 11** - Tipologia da participação e não participação na organização escolar



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Lima (2011) e Gandin (2012)

Partindo da premissa de que toda participação acarreta algum tipo de envolvimento, seja em formas de ação e de comprometimento mais ou menos efetivos, ou, pelo contrário, pela rejeição dessa possibilidade de ação, com intervenções orientadas movidas por certos interesses particulares e até mesmo pela inércia, pela passividade diante das situações postas, Lima (2011) classifica o modo como os sujeitos se fazem presentes nas situações em que lhes é possibilitado participar. Em especial nas decisões no âmbito da escola, tendo em vista as nuances do envolvimento dos sujeitos sociais na ação praticada, esse estudioso classifica a participação em: ativa, passiva e reservada.

Na participação ativa, o envolvimento dos sujeitos se caracteriza por graus elevados de atitudes e comprometimento nas decisões a serem tomadas, seja individual ou coletivamente. Sua capacidade de mobilização, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação permitem-lhe uma atuação com margens significativas de autonomia que o possibilita condições de influenciar nas decisões.

Tal capacidade de envolvimento orienta o sujeito partícipe ainda para a adoção de formas de contestação e de oposição. Trata-se de um envolvimento que caracteriza o pleno exercício da cidadania por meio da participação democrática, e representa, numa perspectiva gramsciana, a base para uma ação política contra-hegemônica no âmbito da escola.

A participação ativa se realiza no seio da democracia direta, idealizada com realismo por Rousseau que a entende como a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles relacionadas. Digo com realismo porque esse, que é considerado o pai da democracia, ao mesmo tempo em que a considerada a melhor forma de governo, se comparada à monarquia e à aristocracia, não desconsidera a imensa dificuldade de sua existência. Isto porque, segundo ele, é “contra ordem natural que a maioria governe e a minoria seja governada”. Entretanto, assevera que somente na democracia direta o cidadão encontra a possibilidade de uma vida plena, de direito ao exercício de sua liberdade, exaltando a necessidade da ordem democrática mesmo nas condições “intestinas” que a caracteriza, visto

[...] que não há governo tão sujeito às guerras civis e às agitações intestinas quanto o democrático ou popular, porque não há nenhum governo que tenda tão forte e continuamente a mudar de forma, nem que requeira mais vigilância e coragem para manter a sua. É sobretudo nessa constituição que o cidadão deve se armar de força e de consciência, e dizer cada dia da sua vida, no fundo do coração [...]: *Malo periculosam libertatem quam quietum servitium* [Em latim: “Mais vale a liberdade com perigos do que a servidão tranquila”](ROUSSEAU, 2011, p. 123).

Ressalte-se que, no bojo das relações do modo de produção capitalista, em que vigora a democracia representativa, a prática da participação tem estado relacionada muito mais à prática do sufrágio universal de que ao exercício coletivo do envolvimento nas deliberações que correspondem a essa mesma coletividade. Nesta, esclarece Bobbio (2015, p. 73), as decisões “são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Não cabe aqui adentrar nesse que tem se revelado, na realidade brasileira, um campo minado, mas vale pontuar que essa representatividade legal tem mostrado não atender aos anseios da maioria da população, o que tem colocado em xeque sua eficácia democrática.

Essa participação ativa proposta por Lima corresponde ao terceiro nível de participação proposto por Gandin (2012), denominado de *construção em conjunto*. Segundo este autor, é o nível da participação propriamente dita, sendo o menos exercido, haja vista as dificuldades estruturais antepostas, muitas vezes, pela falta de uma cultura de tal exercício, ou seja, do exercício democrático, que se caracteriza em “o poder está com as pessoas [...]”, independentemente das diferenças menores e fundamentadas na igualdade real entre as mesmas. Ressalto: uma típica participação democrática.

Mas, ao contrário dessas possibilidades democratizadoras, há formas de envolvimento caracterizado por uma completa apatia diante de situações que demandam mobilização: a *participação passiva*, na qual é possível constatar

atitudes e comportamentos de desinteresse e de alheamento, de falta de informação imputável aos próprios atores, de alienação de certas responsabilidades ou de desempenho de certos papéis, de não aproveitamento de possibilidades, mesmo formais, de participação (LIMA, 2011, p. 86).



Esse tipo de atitude se configura como uma ação de indiferença, no sentido gramsciano do termo, de verdadeiros “estranhos à cidade”, no caso, à escola. Não foi possível verificar nos depoimentos colhidos indícios que denotassem tal postura.

A terceira forma de participação sinalizada por Lima, a *participação reservada*, está teoricamente situada entre as duas formas de participação citadas, ou seja, entre a participação ativa e a participação passiva. Vista como o terceiro modo de envolvimento dos sujeitos na organização escolar, caracteriza-se por não rejeitar, *a priori*, a possibilidade da ativa atuação realizada pela primeira, e nem no extremo, revelar uma posição de desinteresse ou de alheamento acentuado característico da segunda forma de participação. A atitude se caracteriza por ser menos voluntária, eu preferiria dizer, menos autônoma, de modo que “não empenha definitivamente recursos, aguardando eventualmente para tomar a posição mais definida, ou quedando-se pela posição de partida como forma de proteger outro tipo de interesse, de não correr certos riscos [...]” (Op. Cit, p. 85).

Em suma, acrescento: a participação reservada se caracteriza por uma pseudo neutralidade (a redundância do termo é propositiva, já que concebo que na dialética das relações sociais a neutralidade é uma atitude de falseamento da própria realidade), direcionada por uma atitude oportunista.

Lima oportunamente chama a atenção para o fato de que em qualquer desses modos de envolvimento, a participação nunca é uma conquista definitiva. Segundo ele, apesar de consagrada como ícone dos regimes democráticos, “A participação só existe verdadeiramente como prática, de resto como a democracia, e pelo fato de ter sido formalmente consagrada uma vez, mesmo que *ab initio*, ela não se transforma num princípio irreversível [...]”. E, acrescenta:

[...] não basta estar presente e agir para que se possa falar de participação e muito menos para que se possa qualificar essa participação. Também o controle da presença física dos atores é claramente insuficiente para permitir, distinguir entre participação e não participação e para qualificar, uma ou outra, tal como a expressão de certas formas de ativismo não deve ser confundida com participação (Op. Cit. p. 91).

Considerando essas nuances das formas de participação praticadas no âmbito das decisões na organização escolar, pode-se ainda, segundo Lima,

caracterizar formas de não participação. Estas são compreendidas como atitudes que rompem com a ideia e com a prática da participação ao rejeitar o envolvimento nos processos de decisão, denominadas de não participação *imposta ou forçada*, *induzida* e *voluntária*.

A não participação praticada é dita *imposta ou forçada* quando as decisões são tomadas majoritariamente em decorrência de orientações legais externas e/ou internas que dificultam ou impedem a participação ativa. Esse tipo de não participação encontra similaridade com o exercício da participação no nível de decisão proposto por Gandin (2012). Segundo este autor, este nível de participação caracteriza-se por uma forte aparência democrática na medida em que “todos terão a oportunidade de decidir”, contudo põe para a tomada de decisão apenas questões de ordem menor, sem influência no escopo da proposta original, sem intervenção direta nas decisões já traçadas em âmbito superior. A prática da participação no nível da decisão ocorre quando

[...] o `chefe` decide que todos vão `decidir`; leva, então, algumas questões a um grande plenário, ou a alguns grupos, e manda que todos decidam. Em geral, são decididos aspectos menores, desconectados da proposta mais ampla, e a decisão se realiza como escolha entre alternativas já traçadas, sem afetar o que realmente importa (GANDIN, 2012, p. 56).

No caso da não participação *induzida*, esta ocorre quando, apesar da participação ser prevista oficialmente, as condições organizacionais concretas são desfavoráveis à atuação dos sujeitos partícipes. Tal definição encontra relação à classificação de participação no nível da colaboração proposta por Gandin (2012). Segundo ele, é o mais utilizado atualmente, contudo a sua prática desmerece ser considerada participativa na medida em que, na realidade, há um falseamento das possibilidades para uma efetiva participação por parte dos sujeitos envolvidos na tomada de decisão, ocorrendo quando

[...] a `autoridade` chama as pessoas para trazerem sua contribuição para o alcance do que esta mesma `autoridade` decidiu como proposta. As pessoas devem participar com seu trabalho, com seu apoio, ou, pelo menos, com seu silêncio, para que as decisões da `autoridade` tenham bons resultados e, ao final, para que alcance o status quo não seja rompido [...] (GANDIN, 2012, p. 56).

A terceira forma de não participação, a *voluntária*, origina-se de orientações com base meramente individual ou de opções estratégicas, sem aparentar traços coercitivos. Esta classificação pode ser identificada relacionada aos sujeitos pesquisados que se recusaram conceder entrevista, no caso dos dois gestores e o membro do Conselho Escolar da UEB São Luisense.

Dadas às dificuldades que perpassam por questões como as resistências em perder privilégios já consagrados, a falta de metodologias adequadas e a incipiente cultura da participação, todas essas subsumidas pelas determinações de ordem macro estruturais, a palavra participação atualmente tem se prestado, segundo Gandin (2012), para a prática de três graves desserviços: a manipulação das pessoas pelas instâncias superiores, através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, que somente tem acarretado o desgaste da própria ideia de participação e com isso levado a uma completa desconpreensão do que realmente represente o conceito de participação, o qual é aqui entendido numa perspectiva democratizante, de ação política contra-hegemônica.

A análise dos depoimentos dos sujeitos pesquisados nas duas escolas revelou que a participação dos sujeitos envolvidos no processo de elaboração e execução da política nessas escolas é caracterizada por graus tímidos de envolvimento desses sujeitos no seu processo de implementação, distanciando-se de uma perspectiva de participação como prática política contra-hegemônica.

A partir das falas dos/as gestores/as das suas escolas é possível verificar que a própria dinâmica do processo de elaboração da política, que como visto no Capítulo Terceiro, tem se transformado numa “burocracia de preencher quadrinhos”, não tem colaborado para uma efetiva participação, como se propõe por meio de seu planejamento dito participativo. Do contrário, tem se aproximado mais de um ato individual, centrado no/a gestor/a, e menos uma possibilidade de discussão e de diálogo da escola, conforme expressam seus relatos:

Quando não era *on line* eles participavam muito mais porque nós abríamos para discussão, xeropiávamos para eles acompanharem e a partir do momento em que passou tudo para o computador não teve possibilidade alguma de contar com os professores para ficarem acompanhando, pois eu fazia tudo na escola. Então, eu passei a responder sozinha de acordo com a

minha análise do que eu presenciava e passei apenas a comentar uma questão ou outra com eles depois que havia respondido (G-São-luisense).

A participação de todos tem que haver mesmo, pois a maioria das ações do Plano são os próprios professores que respondem, e quem participa desse plano geralmente é mais o diretor e coordenador (G-Ludovicense).

Na UEB São-luisense, os/as coordenadores/as, que exercem um importante papel, em especial na execução das metas do Plano de Escola, apesar de evidenciarem a centralização da elaboração do Plano na pessoa da gestora, não deixam de sinalizar ter havido oportunidade de participação aos demais sujeitos envolvidos, em particular aos professores. Vejamos suas falas:

Eles [os professores] têm a oportunidade de trazer as ações que gostariam de estar inserindo, tem oportunidade de discordar; então o PDE escola sempre foi coletivo. Agora, em relação às pessoas que estavam à frente coordenando determinadas ações fica difícil te responder (C1).

Quem está à frente é o gestor, mas a minha participação se dá a partir do momento das práticas educativas, do planejamento dos diagnósticos, dos índices, taxas de rendimento (C2).

No tocante aos depoimentos dos/as professores/as das duas escolas acerca do grau de participação praticado nas escolas, os mesmos dão conta de que se aproxima das variações de participação e de não participação propostas por Lima (2011) e Gandin (2012), com pouca similaridade no que se refere à participação numa perspectiva democrática, como ação política contra-hegemônica.

No caso da UEB São-luisense, há na verdade um acentuado desconhecimento da própria existência dessa política em execução pela escola, tendo um número representativo de professores/as declarado não conhecê-la e nem terem sido chamados a participar de nenhuma reunião a respeito, caracterizando a prática de uma não participação induzida (LIMA, 2011). Para outro grupo de professores/as, seu contato com informações sobre as atividades realidades na escola, a exemplo das ações do PDE-Escola, ocorrem somente durante os encontros de formação continuada, nos quais geralmente são repassadas as decisões já tomadas, o que revela uma não participação imposta ou forçada assim como uma participação no nível de decisão, tipologias evidenciadas nas falas dos/as professores/as quando assinalam:

Ao meu modo de ver, a participação dos docentes tem sido aquém do necessário. Eu imagino que os docentes deveriam ser de uma forma mais efetiva convocados para participar desse projeto, para participar da implantação e acompanhamento do projeto e na verdade isso não acontece com a profundidade necessária (P7).

O PDE daqui é sempre passado a nós na formação todo o início do ano. Nós conhecemos tudo o que vem para a escola; é repassado para os professores toda novidade, o que é que se faz no PDE, quais são os recursos que vêm ou que deixam de vir, porque que a escola recebe ou não recebe é repassado para a gente (P3).

A gestora passava a prestação de contas, o que é que foi comprado, o que poderia ser comprado, ela até explicava, eu confesso que não entendia muito bem, os tipos de recursos, por exemplo, o que professores sempre pedem, pinceis, ela explicava que tal recurso não poderia, mas por outros sim, então ela fazia sempre essa explicação (P4).

No caso da UEB Ludovicense, as falas dos/as coordenadores/as e professores/as revelaram que o envolvimento na elaboração e execução do Plano também se realizou à margem, longe de uma perspectiva democratizadora, que possibilitasse uma participação ativa (LIMA, 2011) ou com construção coletiva (GANDIN, 2012). Suas falas convergem para denunciar, em maior grau que a escola anterior, uma participação apenas no nível de decisão, em que seu envolvimento fica restrito ao preenchimento de questionários previamente formulados, sem decidir objetivamente sobre as demais questões de necessidade da escola.

Eu conheço de certo modo, através de reuniões esporádicas, com aplicação de questionários. Mas não houve uma participação democrática do ponto de vista prático, somente teórico, pois a abordagem era mais por parte do gestor e não houve envolvimento de outros atores (C3).

Na realidade soube que a escola tinha essa política quando participei de uma reunião do Conselho Escolar na gestão anterior, no final do ano (P1).

Lembro de ter preenchido alguns formulários e questionários, mas participação mesmo não houve. Esse plano fica mais para o gestor (P2).

A gente apontava nos questionários o que era necessidade da escola, mas nem sempre isso acontecia, ia os questionários bonitos mais as necessidades não eram supridas (P3)

De modo geral, a implementação do Plano de Escola nas duas escolas pesquisadas possibilitou um grau de envolvimento com similaridade à participação no nível de decisão (GANDIN, 2012), no qual todos são convidados a participar das tomadas de decisão, porém com atuação direcionada à execução de tarefas pré-estabelecidas, e com centralidade na figura do/a gestor/a, não lhes sendo facultado

modificar diretrizes já definidas externamente. Foram evidenciadas, sobretudo, ações que denotaram atitudes de não participação imposta ou forçada e induzida, em que o não envolvimento dos sujeitos nas tomadas de decisão não é intencional, mas provocado por condicionantes externos e/ou internos determinantes que inviabilizam uma participação ativa.

No que se refere ainda à participação mediada pelo PDE-Escola, a análise do processo de implementação nas escolas ludovicenses apontaram ainda fragilidades no tocante à formação oferecida pela SEMED sobre como elaborar e executar a política nas escolas, assim como a necessidade de acompanhamento no sentido de monitorar e avaliar a efetividade do Plano nessas instituições. Cumpre frisar não ter havido consenso sobre essas questões, e mesmo com divergências no interior de uma mesma escola.

No caso da UEB São-luisense, a gestora confirmou ter participado de formação oferecida pela SEMED aos gestores/as da rede municipal, assim como ocorrido acompanhamento periódico na escola por membros do Comitê Avaliador da política. Essa formação não alcançou os demais implementadores diretos da política na escola, em particular a pessoa indicada no Plano<sup>98</sup> como Coordenadora do GT (Grupo de Trabalho), figura articuladora de sua elaboração e execução na escola. Esta, ao ser indagada sobre sua participação no PDE-Escola, disse desconhecer a sua indicação como Coordenador do mesmo, afirmando “nunca fui coordenador dentro do PDE-Escola, apenas participava como coordenador da escola das atividades programadas no Plano”. Isto, além de ratificar a precariedade da formação sobre a elaboração da política, evidencia um fato de maior magnitude dentro do contexto de concepção da própria política, qual seja: a desarticulação dos responsáveis diretos pela elaboração e implementação da política na escola.

Ressalte-se que esse “desconhecimento” do papel exercido pelo próprio Coordenador do PDE-Escola é recorrente nas duas escolas pesquisadas, levando-me a inferir que esse trâmite no processo de elaboração do Plano de Escola, no qual são definidos os membros do GT e o Coordenador do Plano, obrigatoriamente

---

<sup>98</sup> O coordenador do Plano é definido na etapa “Primeiros Passos” no PDDE Interativo. Normalmente é indicado/a o/a coordenador/a pedagógico/a ou um/a professor/a.

registrado em Ata, parece ser conduzido arbitrariamente, sem a anuência prévia dos sujeitos referenciados, apenas para cumprimento de uma das ações exigidas no Plano.

Ao contrário do G-São-luisense, o G-Ludovicense negou ter participado de qualquer reunião oferecida pela SEMED a respeito do PDE-Escola até aquele momento, isto é, em março de 2015, estando em atividades desde 2013. Tomou conhecimento de que a escola executava essa política somente quando, assim descreve: “às vésperas de encerrar o ano letivo de 2012, a gestora anterior [...] reuniu o Conselho Escolar na biblioteca para saber como gastar esse dinheiro”, ou seja, o repasse referente ao biênio 2011-2012, no qual a escola havia sido priorizada. Acrescenta que, como “não sabia como gastar esse dinheiro”, solicitou orientação da SEMED, não tendo obtido retorno e nem maiores informações por parte dessa Secretaria. Essa falta de orientação o induziu a uma prestação de contas equivocada, que acabara o colocando numa situação de constrangimento, visto que teria que devolver ao MEC um valor gasto com despesas nas dependências da escola (tapete de acessibilidade, vasos sanitários trocados e colocação de portas, todos realizados, afirma ele) em virtude de não ter recebido a necessária orientação para a realização da prestação de contas da escola<sup>99</sup>.

Além da falta de orientação pela SEMED, o G-Ludovicense parece reconhecer que lhe faltou conhecimentos técnicos para conduzir essa questão, na medida em que, segundo o mesmo, tal fato ocorreu “porque falta orientação aos gestores, o gestor tem que ser administrativo, pedagógico e financeiro; então ele precisa de uma orientação maior, principalmente do financeiro”. Essa situação chama a atenção para as atribuições hoje postas aos diretores escolares, às quais demandam competências que extrapolam as dimensões administrativa e pedagógica.

---

<sup>99</sup> Em visita à escola no mês de novembro de 2015, esse gestor relatara que não tendo encontrado por parte da Secretaria uma solução para a questão, teve que recorrer a empréstimos junto a familiares para o pagamento da dívida. O mesmo me disponibilizou toda a documentação comprobatória pertinente ao fato, com comprovantes desse pagamento e as notas fiscais dos serviços realizados.

Não cabe aqui uma discussão pormenorizada acerca da formação deste profissional. Contudo, conforme lembra Lúck (2000), o exercício da função de gestor/a escolar exige competências das mais variadas matizes em vista das situações cotidianas da escola se mostrar cada vez mais dinâmicas, demandando novos desafios à gestão escolar. Esses conhecimentos/competências, segundo essa autora, todavia, têm sido insuficientemente alcançados na formação inicial desses profissionais.

Com isso, ressalta a autora, a responsabilidade de promover, organizar e até mesmo preparar cursos de capacitação para diretores/as escolares tem recaído sobre os próprios sistemas de ensino, mediante formação em serviço. No caso da Secretaria de Educação do Município de São Luís, esta tem oferecido por meio de seu Centro de Formação, cursos aos gestores/as escolares da Rede, porém, pelo que se evidencia, sem um direcionamento para atender as reais necessidades sentidas pelas escolas.

Cumprindo ainda lembrar que, no Estado Democrático de Direito<sup>100</sup>, a probidade, competência e eficiência no uso dos recursos públicos são condições para a confiança pública no Estado e nas instituições democráticas, aqui no caso, na instituição escolar. E, a incapacidade governamental ou administrativa, a corrupção ou o desperdício de recursos se configuram em entraves à sua utilização por parte da gestão pública e educacional, exigindo o controle dos gastos públicos por parte da sociedade civil, da qual, como sujeito partícipe, não pode deixar de trazer para discussão.

---

<sup>100</sup> A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Conforme o art. 1º, & único, O Estado Democrático de Direito é aquele que reconhece explicita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo e por isso é um Estado de Direito. Ao mesmo tempo, reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado.



### 5.1.2 A autonomia conquistada no âmbito da escola

O fortalecimento da autonomia da escola é um dos elementos propostos pelo PDE-Escola, tendo no repasse financeiro papel relevante nesse sentido e assim no alcance de melhorias na qualidade do ensino nas escolas. Desse modo, uma questão imprescindível tratada neste estudo fora justamente a utilização dos recursos destinados às escolas priorizadas para custeio de despesas que venham a implicar na ampliação da autonomia da escola. Como tratado no Capítulo III, as escolas para receberem o repasse financeiro precisam se enquadrar nos critérios estabelecidos nas Resoluções que regulam a política, de maneira que das duas escolas somente uma “atendeu” aos critérios para recebimento dos recursos.

Ressalto que, o conceito de autonomia, aqui defendido, não se coaduna a compreendê-la como simples transferência de recursos para as instituições escolares, apesar de concebê-la, sim, como uma das dimensões a ser garantida para a sua construção dialética.

Por tratar-se de um conceito complexo que envolve a dinâmica contraditória das relações sociais, busquei uma delimitação, não acabada, de um conceito de autonomia da escola, mesmo ciente de que muitas vezes ela é muito mais uma prática de discurso do que uma expressão concreta em ações objetivas.

Dada à complexidade do conceito de autonomia, Luck (2000) sinaliza para algumas características que não podem ser identificadas, isoladamente, como possíveis de construir a autonomia das escolas: a transferência de responsabilidade do sistema de ensino para a escola, o que corresponderia à desresponsabilização do sistema quanto aos destinos da escola e suas condições de atuação; a pulverização do sistema de ensino, pela crescente diferenciação entre as escolas, em decorrência de sua ação autônoma, o que inviabilizaria a unidade do sistema e, portanto, o princípio de equidade, que o sistema deve promover; a transferência de recursos financeiros e cobrança de sua aplicação, sem transformação das relações de poder e a criação de práticas participativas e a eleição de diretores, sem

comprometimento coletivo da comunidade escolar com a implementação de um projeto político pedagógico.

A autonomia, entendida na perspectiva do *deve ser*, no sentido gramsciano de uma possibilidade concreta no âmbito da correlação de forças postas no espaço escolar (forças essas determinadas em grande medida por questões de ordem econômicas, políticas e sociais que extrapolam o contexto intraescolar) consiste na ampliação do espaço de decisão na escola, intermediado pela prática de uma gestão participativa com o objetivo comum de melhoria da qualidade do ensino que lá se vivência.

Inerente ao processo democrático, a prática da autonomia demanda por parte de todos os sujeitos diretamente envolvidos no processo educativo, tanto na escola como nas secretarias de educação, “um amadurecimento caracterizado pela confiança recíproca, pela abertura, pela transparência, pela ética e pela transcendência de vontades e interesses setorizados, em nome de um valor maior, que é a educação de qualidade para os alunos” (LUCK, (2000, p. 23).

Essa perspectiva é compartilhada por Silva (2004, p. 106) ao defender que a autonomia aplicada no campo educacional precisa se constituir em uma prática política e social em que os sujeitos educativos têm “a capacidade de tomar e assumir decisões e ações, e a instituição educacional de ter a faculdade de gerir e regular o convívio social, enfim, ser senhora das decisões e das ações”.

Em suma, o conceito de autonomia aqui adotado se relaciona a liberdade garantida às instituições educacionais para tomadas de decisão administrativa, pedagógica, política e financeira, dialeticamente articuladas e inseridas no contexto de uma efetiva gestão escolar democrática.

A despeito disso, o processo de descentralização hoje, em franca expansão, tem se evidenciado na transferência de responsabilidade com a gestão pública às instâncias executoras das políticas educacionais, com centralidade na escola. Esta, passou a adquirir relevância como mediadora (apesar de ser mais adequado dizer, “receptora”, na medida em que não lhe é dada a prerrogativa de *a priori* opinar sobre

a execução de tais ações no seu espaço) de uma verdadeira avalanche de ações que se projetam no sentido de promover a melhoria da qualidade do ensino no país, como explicitado em outros momentos deste estudo, tendo a autonomia da escola se tornado, juntamente com a participação e gestão democrática, em preceitos proclamados por um leque de políticas federais desenvolvidas em parceria com as demais instâncias federativas, em especial a municipal, em estudo uma dessas ações.

De acordo com Silva (2004), esses preceitos estão vinculados às orientações postas pelas agências internacionais que se legitimaram como promotoras das diretrizes para o desenvolvimento de uma educação de qualidade para todos, especialmente a partir da década de 1990, e hoje, presentes com maior intensidade no ideário das políticas federais, sobretudo, naquelas com foco na gestão escolar.

Vale lembrar que em vista do objetivo central deste estudo ser apreender as implicações dessa política na qualidade do ensino, utilizei como critérios de seleção das escolas o fato de adotarem a Política, assim como suas pontuações no Ideb, o que as torna, pela sua especificidade, dois casos únicos na realidade ora investigada, ou seja, nas escolas municipais de São Luís. Isto, entretanto, implicou em que das duas escolas pesquisadas, somente uma tenha sido priorizada para receber os recursos.

A UEB São-luisense, que não foi contemplada com o repasse financeiro do MEC, tem, contudo, se destacado como a “melhor” escola da rede, ou seja, como uma escola “de qualidade”, segundo o Ideb. Neste caso, fica a adoção da metodologia do planejamento estratégico como único contributo para esse oficial desenvolvimento, em particular para a ampliação de sua autonomia, ora analisada.

A orientação da política de não transferência de recursos a todas as escolas é questionada pelos sujeitos entrevistados nas duas escolas sendo vista como fator prejudicial à consecução das etapas do Plano e assim à sua possibilidade de imprimir melhorias na qualidade do ensino nas escolas. No caso da UEB São-luisense, a gestora se posiciona dizendo “a política do MEC é errada porque ele sempre beneficia quem está mal, e porque não beneficiar quem está bem?”. Mas,

embora considere o repasse financeiro importante, é ao compromisso da equipe escolar que atribui o mérito pelo índice elevado da escola, revelando uma preocupação pessoal e coletiva da escola com a melhoria do ensino lá realizado. Vejamos suas falas:

Se eu fosse fazer apenas para receber o recurso nós não estaríamos bem, só que a minha meta sempre foi trabalhar na melhoria da aprendizagem daquelas crianças porque **eu sempre acredito que a escola pública deve ser de qualidade e isso depende de nosso compromisso, de nosso desempenho [...].** Nós nunca fomos contemplados com o recurso e o nosso Plano era apenas para nortear o trabalho da escola [...]. **O recurso contribui, entretanto, não foi decisivo para que a escola tivesse esses índices.** [...] se for por incentivo, eu prefiro esquecer o incentivo, mas eu quero sempre que o nosso aluno aprenda” (G-São-luisense, grifo nosso).

O repasse financeiro nós não tínhamos, mas na questão pedagógica melhorou, porque digo na questão pedagógica? **Porque o diagnóstico dava a oportunidade de avaliar o seu trabalho como um todo, então no momento que avaliávamos ali o rendimento, tínhamos o retrato da escola.** A primeira vantagem é porque ele abre o *on line* e vai te dando logo um percentual, então naquele momento via onde tínhamos que trabalhar, onde devíamos melhorar, porque os dados estavam mostrando, e montávamos o plano em cima desses dados que ele mostra e o que eu acho mais interessante do *on line* é que quando respondes o diagnóstico, quando vais no *link* do plano rapidamente já estão disponíveis os pontos críticos da escola, que no outro modelo não tínhamos, tínhamos que estar calculando e aí em cima desses pontos críticos que a gente planejava toda a ação da escola. **Melhorou a autonomia administrativa e pedagógica** (G-São-luisense, grifo nosso).

É possível verificar pelos depoimentos acima que a UEB São-luisense, mesmo sem o recurso, conseguiu ampliar sua autonomia administrativa e pedagógica, na medida em que o Plano ajudou a escola a se autoavaliar, conhecer seus problemas e projetar ações que passaram a nortear o planejamento da escola.

Importante salientar que, embora não receba o repasse financeiro do PDE-Escola, essa UEB tem utilizado, desde 2007, recursos advindos de outros programas federais, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o programa “Mais Educação”. Segundo a gestora, foi com o repasse deste último, ocorrido a partir de 2013, que a escola passou a ampliar também sua autonomia financeira, pois começou a adquirir equipamentos e material didático para auxiliar a ação pedagógica da escola, conforme relata:

Conquistamos a autonomia financeira porque conseguimos fazer muitas coisas como comprar o material didático para os professores trabalharem; começamos a ter autonomia para comprar esse material para melhorar o ensino em sala de aula com data show, notebook, televisão, DVD, [...] é pouco utilizado, porque o professor agora só quer mais o data show com o notebook, caixa de som, microsystems, jogos didáticos, tudo para melhorar o trabalho, sendo que o professor pode utilizar todos os disponíveis (G-São-luisense).

A indignação com a ausência do repasse financeiro é recorrente nos relatos dos/as coordenadores/as que o consideram bastante prejudicial para a autonomia da escola, visto que deixam de investir na aquisição de materiais e equipamentos que muito poderia influenciar na melhoria da qualidade do ensino por ela oferecido. Assim como a gestora, direcionam ao planejamento estratégico o mérito de ter contribuído com a autonomia pedagógica da escola, na medida em que ofereceu, por meio do diagnóstico, um retrato da realidade da escola que possibilitou à mesma os indicadores para nortear o planejamento didático e as futuras intervenções. Vejamos suas falas:

A escola não recebe o rapasse. Agora eu não concordo, viu? [...] isso reflete na autonomia, infelizmente! Reflete porque, por exemplo, você às vezes tem um laboratório de informática você precisa de manutenção e às vezes precisa fazer compra de livros para a biblioteca escolar e isso pode ser contemplado no PDE [PDE Escola] e você não pode ter porque não tem o recurso. Então quer queira ou não, de certa forma influência, por quê? Você podia está enriquecendo mais tudo que já tem lá. E você acaba premiando entre aspas, porque para mim não é premiação, para falar a verdade, você acaba utilizando o Skinner de forma contrária... Eu premeio quem não está dando resultado, entendeu? Quem não dá resposta, estimulando quem não dá resultado! (C1)

A partir do momento que a equipe toda constrói, implementa, rever esses planos onde constam as nossas metas a serem alcançadas e as estratégias a se buscar para que esses objetivos sejam alcançados, que é discutido num todo por toda a equipe, tem uma certa autonomia... Sabemos onde queremos estar e como chegar a esse alvo. E por conta disso a gente tem um norte para planejar (C2).

No caso da UEB Ludovicense, essa escola foi “beneficiada” no biênio 2011-2012 com o repasse financeiro do MEC, e, desde 2007, tem elaborado o seu plano de desenvolvimento da escola, disponibilizado pela direção da escola na ocasião de uma das visitas às suas dependências.

Consta no Plano Geral, visto anteriormente compor a quarta parte do processo de elaboração do PDE-Escola no sistema do PDDE Interativo, que a

escola recebeu o valor de 33 mil reais<sup>101</sup>, integralmente repassados em duas parcelas, sendo a 1ª de 20 mil reais e a 2ª de 13 mil reais, subdivididas em 30% para capital e 70% para custeio, conforme Tabela 10.

**Tabela 10** - Recursos do PDE-Escola recebidos pela UEB Ludovicense no biênio 2011-2012

Dados da escola: Município : São Luís, Unidade Federativa : MA, Rede : Municipal				
	Parcela	Recursos disponíveis PDE	Gastos do PDE	Restante PDE
Recursos PDE Escola / Recursos previstos:	<b>1ª Parcela:</b>	R\$ 20.000,00 (Capital: R\$ 6.000,00, Custeio: R\$ 14.000,00)	R\$ 20.000,00 (Capital: R\$ 6.000,00, Custeio: R\$ 14.000,00)	R\$ 0,00 (Capital: R\$ 0,00, Custeio: R\$ 0,00)
	<b>2ª Parcela:</b>	R\$ 13.000,00 (Capital: R\$ 3.900,00, Custeio: R\$ 9.100,00)	R\$ 13.000,00 (Capital: R\$ 3.900,00, Custeio: R\$ 9.100,00)	R\$ 0,00 (Capital: R\$ 0,00, Custeio: R\$ 0,00)

Fonte: Extraído do portal [pddeinterativo.mec.gov.br](http://pddeinterativo.mec.gov.br)

No Plano Geral constam objetivos como: reduzir em 50% a taxa de reprovação; elevar o Ideb dos anos iniciais em 2 pontos; elevar a taxa de aprovação em 10%, assegurar um ensino de qualidade e prática da gestão democrática, os quais seriam alcançados com as ações desenvolvidas nos dois anos de sua implementação (vide o Plano na íntegra no Anexo A).

Entretanto, conforme já evidenciado em parágrafos anteriores, os indicadores oficiais de qualidade da UEB Ludovicense são bastante deficitários. Aliás, nas duas últimas medições do Ideb, os resultados de Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil dos anos iniciais e finais da escola não demonstraram evolução. Em 2014, a escola possuía 8 turmas com taxa de distorção, 5 turmas com taxa de reprovação e 7 turmas com taxa de abandono superior à média do Estado, conforme dados disponíveis no Portal PDE Interativo, ano 2015.

O G-Ludovicense ressaltou a importância do repasse recebido pela escola, mas chamou atenção para a forma como é direcionado o seu emprego. Segundo

<sup>101</sup> Na atual gestão não houve repasse do PDE Escola, mais vale frisar que as duas UEB's desde 2007 têm recebido recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) direcionadas para outras ações como o Mais Educação, Programas Escola Sustentável e Acessibilidade. Segundo informações disponíveis no site do FNDE, de 2007 a 2014, a UEB Ludovicense recebeu o montante de R\$ 208.366,95 (deste somente 33 mil se refere ao PDE escola) e a UEB São-luicense R\$ 236.578,14. Os maiores valores são relativos ao Programa Mais Educação, programa que conforme Oliva (2011) atende por mais de 50% do total dos repasses do governo federal.

ele, se fosse utilizado para atender as necessidades sentidas na escola, a exemplo de melhorias nas suas instalações físicas e na aquisição de material didático para auxiliar a prática docente, poderia ajudar mais diretamente na qualidade do ensino.

Esse dinheiro era importante para melhorar a condição de sala de aula, pois o aluno chega do recreio suado por que brinca e vai para uma sala quente. Então eu acho que se esse dinheiro pudesse ser gasto diretamente nessas coisas básicas da escola, melhoraria muito a qualidade do ensino, poderia ter material para o professor trabalhar com certeza com mais os recursos (G-Ludovicense).

No que se refere à contribuição desse repasse financeiro à ampliação da autonomia da escola, este tem auxiliado minimamente nesse sentido, visto que o Plano não permite à escola fazer uso dos recursos para atender às suas necessidades imediatas. Esclarece o G-Ludovicense que “ficam os entraves dentro do Plano [...], compramos a máquina da Xerox, mas não podemos adquirir o *tonner*, o dinheiro não dá possibilidade de custear a manutenção”. Contudo, assim como o G-São Luisense, compreende que “não é esse Plano que vai fazer melhorar o Ideb da escola, é o comprometimento de todos”, revelando um comprometimento ético da escola com um ensino de qualidade.

A partir da UEB Ludovicense, no que se refere à autonomia conquistada por meio do PDE-Escola, é possível inferir que se tem promovido nas escolas municipais de São Luís uma autonomia instrumental, com finalidade de mera “delegação política” (LIMA, 2011).

Num contexto de redução de investimento com gastos públicos, contraditoriamente, ou melhor, falaciosamente, se tem remetido, excepcionalmente para a gestão das escolas, a responsabilidade por gerir o bem público em tempos de crise. E cabe a pergunta: quando o capital viveu sem está em crise? Embora esta agora não seja apenas cíclica, mas estrutural, com desdobramentos muito mais intensos e devastadores, em especial, no campo social, como discutido no segundo capítulo deste estudo.

Hoje o lema do MEC “fazer mais com muito menos”, traduz bem a autonomia que se propõe alcançar na escola as políticas que realizam transferência de recursos, em particular o PDE-Escola. Estes, além de parques – pois é sabido das

adversidades próprias de carências de recursos financeiros que permeiam a âmbito da escola, e revelados nos depoimentos ora analisados –, têm atendido a orientações centralmente produzidas, que não permite uma intervenção por parte de seus implementadores. Essas condições acabam engessando a sua utilização no chão da escola, na medida em que não podem ser redirecionados para as demandas sentidas no espaço escolar, com implicações na melhoria da qualidade do ensino lá ofertado.

O estudo de Silva (2004) sobre a materialidade da autonomia conquistada pelo PDE-Escola no âmbito do Fundescola, já apontava para essa mesma direção ao revelar que nesse contexto, justificada pela ilusão da cooperação técnica e financeira, se alcançou uma autonomia comprometida pela ingerência externa em detrimento de um projeto de fato autônomo emancipatório de gestão escolar em que os princípios, objetivos e atos são decididos e assumidos coletivamente pelos segmentos que compõem o espaço da escola.

Diferente dos/as gestores das duas escolas, os/as coordenadores/as pedagógicos/as e a unanimidade dos/as professores/as, cuja interface com as condições concretas de sala de aula é mais forte, atribuíram maior grau de importância ao repasse financeiro à escola, em particular a falta deles, no caso da UEB São-luisense. Segundo os mesmos, os recursos diretamente na escola viabilizaria a aquisição de materiais didáticos para mediar a prática de sala de aula e melhorar as condições de trabalho. Mesmo compreendendo como relevante a dimensão financeira para melhorias na qualidade do ensino, não deixam de ressaltar, assim como os/as gestores/as, que o recurso não é determinante único para seu alcance.

Implicações causadas pela carência de recursos na escola (mesmo ínfimos, como no caso do repasse do PDE-Escola) podem ser ilustradas na fala de um dos coordenadores da UEB São-luisense:

A gente sente falta sim dos recursos, porque sabemos da importância, do impacto que tem na qualidade mesmo dos trabalhos. Imagina você querer desenvolver a educação física em uma escola sem uma quadra? É possível? É, mas é bem mais complicado. Você poder trabalhar formação em serviço sem a escola dispor de um livro de uma literatura técnica, então



isso é bem complicado. Então eu vejo que quanto mais estrutura física, não que isso seja regra, que vá garantir, mas que tem a sua importância tem sim, sem sombra de dúvidas. Eu mesma já tive essa conversa com a gestora: poxa, nós estamos “bem na fita”, eu acho que a escola deveria ter um olhar a mais na questão da infraestrutura, a nossa escola é muito calorenta, mais muito mesmo, e turmas superlotadas e aí um ar-condicionado para a gente não é luxo então a gente aqui vive aguardando, esperando... (C2).

Vê-se que, o repasse financeiro, mesmo não sendo elencado como o fator único responsável pela qualidade da “melhor” escola ou não qualidade da “pior” escola, se tomado como parâmetro o Ideb, este representa, sim, elemento substantivo quando se pensa em condições adequadas para se construir, ou como propõe o PDE-Escola, “transformar a escola em escola “de qualidade”.

Saviani (2009, p. 135) esclarece que, malgrado o discurso oficial dizer ser a educação prioridade, os poucos investimentos a ela direcionados ainda se constituem em um dos seus principais entraves, responsável pelo “avanço tímido e lento no ensino brasileiro”. Especialmente do ponto de vista qualitativo, os investimentos em infraestrutura e nos profissionais da educação se evidenciam como prementes para o alcance de melhorias na qualidade da educação pública brasileira.

Um esclarecimento pertinente acerca dessa crônica carência de recursos para a educação é apresentado por Silva (1995, p. 20) quando diz que a questão crucial que impede as escolas receberem os recursos necessários para alcançarem uma educação de qualidade está no fato de que “a população a que servem está colocada numa posição subordinada em relação às relações dominantes de poder”, daí a reboque dos interesses majoritários que se guiam pela lógica do mercado.

Como evidenciarei nos tópicos seguintes, dentre outros, a precariedade da infraestrutura das escolas é um dos principais problemas apontados para o alcance da qualidade do ensino nas escolas pesquisadas.

## 5.2 AS REPERCUSSÕES DO PLANO DE ESCOLA NA MELHORIA DA GESTÃO ESCOLAR: UMA POSSIBILIDADE CONCRETA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO?

Visto que o PDE-Escola tem como pressuposto precípuo a melhoria da gestão escolar para a consecução da melhoria na qualidade do ensino nas escolas, transformando-a em escola “de qualidade”, a partir dos depoimentos dos gestores, coordenadores e professores das duas escolas, propus-me a elucidar em que medida essa política tem contribuído para a materialidade da gestão democrática nas escolas municipais de São Luís.

O pressuposto do qual parti é o de que empreender melhorias no espaço escolar, com centralidade na gestão escolar, não encontra efetividade se não se projetar na perspectiva da democratização da gestão. A gestão democrática é aqui considerada elemento-chave no processo de democratização da escola, e baluarte da própria política em tela.

O sentido de democratização que aqui utilizo refere-se às relações que se desenvolvem na dinâmica da estrutura da escola no sentido de sua organização e funcionamento em condições possíveis à prática da gestão democrática. Trata-se das medidas tomadas com a finalidade de promover a partilha do poder entre os sujeitos que compõem o espaço escolar, como forma de garantir a participação de todos nas tomadas de decisão na escola. Conforme Paro (2011, p. 15), tais medidas para a democratização da escola pública de educação básica tem se projetado especialmente por meio dos denominados mecanismos coletivos de participação, como o conselho de escola, associação de pais e mestres, grêmio estudantil e conselho de classe, iniciativas de parceria escola-família e na eleição para diretores escolares. No caso do PDE Escola, a gestão democrática se realizaria por meio de sua ferramenta basilar, o planejamento estratégico.

Cumprе salientar que, além da criação desses mecanismos, é necessário garantir as condições objetivas de sua atuação na escola, no sentido de participação

representativa dos segmentos responsáveis pelo processo de ensino e aprendizagem na escola. Pelo que pude averiguar nas duas escolas pesquisadas, no caso dos Conselhos Escolares, estes têm se prestado mais no sentido de instância deliberativa financeira, com legitimidade de unidade executora apta a receber repasses públicos e privados, oficializar protocolo de Atas e reunir-se esporadicamente para informar sobre despesas já realizadas, entanto os Colegiados têm atuado muito mais para deliberar sobre aprovação/reprovação de alunos com sérias dificuldades de aprendizagem, com pouca expressividade no sentido de ações que envolvam efetivamente a comunidade escolar nas decisões tomadas.

Para a prosseguir com a análise das repercussões do PDE-Escola na propalada melhoria da gestão escolar, cumpre uma breve delimitação acerca do constructo dos conceitos de gestão escolar e gestão democrática, pois se trata de termos distintos, mas que ideologicamente têm sido apresentados como indissociáveis.

### **5.2.1 Gestão Escolar *versus* Gestão democrática: termos ideologicamente indissociáveis**

O fato é que muito embora no discurso oficial esses dois termos sejam vistos como indissociáveis, as condições da estrutura da escola capitalista, como pontuado ao longo deste estudo, têm pendularmente oscilado mais para o lado do capital e com isso imposto dificuldades para a emergência de alternativas contra-hegemônicas.

Com base nesse entendimento, Paro (2011) afirma que a forma organizacional da escola atual não tem se evidenciado adequada para a prática de concepções pedagógicas comprometidas com uma perspectiva emancipatória, e, por conseguinte, com a construção de uma organização escolar democrática.

Entretanto, sem perder de vista a essência contraditória do real, utilizei-me de Petitat (1994) para reafirmar a possibilidade concreta da escola de fomentar ações contra-hegemônicas, às quais, segundo esse autor, podem se dá de forma intencional e não intencional, assim como por determinações externas, visto a dinamicidade das relações que a permeiam.

Sem dúvida a escola contribui para a reprodução da ordem social; mas ela também participa de suas transformações, às vezes intencionalmente, às vezes contra a vontade; e, às vezes, as mudanças se dão apesar da escola. É que se trata de uma ordem dinâmica, de grupos e de classes em mutação, de técnicas em permanente renovação e culturas que se redefinem periodicamente (PETITAT, 1994, p. 11).

Decerto, a gestão escolar numa perspectiva democrática encontra fundamento legal na Constituição de 1988, consolidando-se no campo do proclamado com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, e reafirmada no atual PNE, Lei nº 13.005/1014.

Na Constituição de 88, Art. 206, Inciso VI, imbuída de uma retórica cidadã, exigência latente posta pelo amplo movimento de redemocratização característico desse período pós-ditatorial, é garantida, na forma da lei, a “gestão democrática do ensino público” substituindo o termo administração escolar por gestão escolar; este teoricamente, por si, garantiria a democratização da educação no país e assim as condições para a qualidade do ensino.

A expressão Gestão Escolar passou a significar o reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões no espaço educacional, estando associado ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico por meio de compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos (LÚCK, 2000).

A institucionalização do termo gestão educacional e escolar, representa, sobretudo, para além de uma mudança paradigmática na concepção de organização do sistema educacional, uma estratégia do capital de atender, no campo ideológico, algumas das reivindicações da classe subalterna como forma de manter-se no poder, no que Santos (2000, p. 10) interpreta como uma “reconfiguração ideológica e política em sintonia com a nova ordem do capitalismo globalizante”.

Vale lembrar que o recente processo de redemocratização do Brasil, que tem como referência os anos de 1980, é marcado pela abertura política e forte participação popular, protagonizada por diferentes segmentos na luta por direitos sociais na perspectiva de construção coletiva de uma sociedade mais justa e igualitária.

A expectativa de democratização, após anos de cerceamento de direitos pela ditadura militar e civil (1964-1985), era de que se avançasse na materialização de reivindicações no sentido da universalização do acesso, de garantia da qualidade do ensino e democratização da educação. Entretanto, ante a crise do capitalismo e as estratégias de superação adotadas na forma do neoliberalismo a partir do pós 2ª Guerra Mundial nas nações desenvolvidas e a partir dos anos de 1990 no Brasil, com a redefinição do papel do Estado no campo social e forte impacto na gestão das políticas públicas, notadamente as políticas educacionais, tais questões se processaram na contramão dos interesses do capital, mas mantendo-se latente no campo do discurso hegemônico sob nova roupagem.

O processo de democratização da escola, nesse contexto, tornou-se parte do projeto de democratização da sociedade propalado pelas políticas neoliberais. Com efeito, passou-se a imprimir na educação “o modelo produtivo pós-fordista, de gestão flexível” (FRIGOTTO, 2010, p. 31), no qual conceitos como descentralização, democratização, autonomia e participação, bandeiras de luta dos grupos sociais comprometidos com uma educação de qualidade são apropriados pela retórica oficial do Estado, no amplo processo reformista à moda do capital, tendo os organismos multilaterais, em especial o Banco Mundial (BIRD), como os principais mentores de projetos para atendimento das demandas sociais, em especial a educacional.

Esse movimento reformista traduz as saídas do bloco no poder para legitimar sua hegemonia, na medida em que ao atender a parcela de reivindicações da classe dominada a mantém na mesma condição de dominada. Processos de mudanças dessa natureza, o qual consiste em medidas de modernização do Estado mediante uma série de reformas sem passar pela revolução política radical, e que somente

têm resultado no fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, encontra estreita similaridade ao conceito de revolução passiva de Gramsci.

Ao buscar uma síntese que se aproxime da definição de revolução passiva, a identifico relacionada a um processo revolucionário às avessas, o qual acontece “[...] quando as classes dominantes, pressionadas pelos de baixo, acolhem – para continuar dominando e até mesmo para obter o consenso passivo por parte dos subalternos – uma certa parte das exigências que vinham de baixo” (COUTINHO, 2008, p. 100). Nesse processo, as mudanças na organização social são caracterizadas pela prática de *transformismo político*, conceito gramsciano que representa o processo de cooptação das lideranças políticas e culturais das classes subalternas, excluindo-as do efetivo protagonismo nos processos de transformação social. Afirma Coutinho que o contexto das políticas neoliberais é especialmente marcado pela “generalização de fenômenos de transformismos” que caracterizaram a governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, em que parte da esquerda deslocou-se politicamente para o centro, ao mesmo tempo em que promovia programas de redistribuição de renda a fim de conter os desafios populares que vinham de baixo, com isso mantendo a integração do Brasil ao neoliberalismo.

Decerto a própria Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã, é emblemática desse “acolhimento” das reivindicações da sociedade civil. Fortalecida após vinte e um anos de silenciamento, logo teve de se retroalimentar face à adoção das políticas neoliberais e a impossibilidade de concretude de muitos de seus ideais que, apesar de acolhidos, positivados como direitos, foram reavaliados conforme a pungente demanda do capital.

Especialmente com a LDB 9.394/96, no seu Art. 8º, a gestão da escola é oficializada como uma prática democrática, exercida mediante a participação dos sujeitos que compõem o espaço escolar na elaboração dos seus mecanismos democratizadores, excepcionalmente por meio da construção coletiva de seu projeto pedagógico e da participação em mecanismos criados com o propósito de articular essa prática democrática, como os conselhos escolares. Reza ainda que as normas para sua efetividade deverão ser definidas pelos sistemas de ensino de cada ente federativo, que têm autonomia para organizar os seus respectivos sistemas, em

regime de colaboração. Na letra da lei, a gestão democrática deverá ser efetivada tendo por base os seguintes princípios: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

Vê-se então que a palavra de ordem para a prática da gestão escolar, consubstanciada na gestão democrática, é a participação. Todavia, conforme ficou evidenciado no tópico anterior, a participação no espaço escolar tem sido praticada considerando uma diversidade de tipologia, sendo, contudo, sua manifestação na perspectiva de ação política emancipatória, ou seja, democrática, a menos perceptível.

A concepção de gestão democrática defendida por Hora (1994) encontra sua concreticidade exatamente numa efetiva participação coletiva no âmbito da escola, sem desconsiderar, contudo, os condicionantes postos pelas determinações de ordem econômicas que incidem na organização da estrutura da escola. De acordo com essa autora,

A gestão democrática da educação está intimamente articulada ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos, de classe, dos trabalhadores, extrapolando as batalhas internas da educação institucionalizada, e sua solução está condicionada à questão da distribuição e apropriação da riqueza e dos benefícios que transcendem os limites da ação da escola (HORA, 1994, p. 49).

No atual Plano Nacional de Educação, a meta 19 assegura que no prazo de 2 (dois) anos se promoverá as condições para a efetivação da gestão democrática da escola, condições essas que se consubstanciam na participação efetiva dos sujeitos por meio dos mecanismos de participação coletiva, além de assegurar recursos e apoio técnico necessário. Das oito estratégias definidas para o alcance dessa meta, duas estão diretamente relacionadas às ações propostas pelo PDE Escola para o alcance de melhorias na gestão escolar, quais sejam:

19.6) **estimular a participação** e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, **planos de gestão escolar** e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer **processos de autonomia** pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2015, grifo nosso).

A concepção da gestão escolar expressa nos textos legais atribui a todos os segmentos da escola, especialmente aos gestores/as escolares, coordenadores/as pedagógicos/as e professores/as papéis cada vez mais complexos, transferindo-lhes a responsabilidade direta pelo funcionamento do sistema escolar que precisam garantir a qualidade do ensino. A esse respeito, Oliveira, Fonseca e Toschi (2004, p. 22) assinalam que a gestão escolar nesse contexto embora seja concebida “como um conjunto de intervenções, mudanças e processos com certo grau de intencionalidade e sistematização, com vistas a modificar políticas, atitudes, ideias, culturas, conteúdos e modelos organizacionais”, passou a receber diferentes matizes teóricas, de caráter mesmo antagônico, o que implica em concepções e práticas com possibilidades de avanços para a educação, assim como pode induzir a retrocessos, o que, acrescento, com impactos diretos na qualidade da educação.

A partir dos estudos de Hullan e Hargreaves (2000) sobre as implicações das reformas que são introduzidas nas escolas com determinações formuladas por instâncias externas, como o PDE-Escola, os autores supracitados ponderam a respeito dos efeitos minimalistas para a qualidade da educação, tendo em vista que, ao contrário do proclamado,

as inovações, apresentadas como soluções, podem se tornar um problema, porque agravam ainda mais a sobrecarga de trabalho, definem mudanças superficiais e claramente burocráticas nos novos papéis, e pouco contribuem para a democratização do poder e para a construção de novos conceitos sobre a qualidade do ensino (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2004, p. 22).

Cabe frisar que a democratização da gestão é construção coletiva e admite uma variedade de situações fortemente legitimadas por vasto leque de legislações que, pelo menos no campo do proclamado, torna-se uma possibilidade concreta.



### **5.2.2 A democratização da gestão mediatizada pelo PDE-Escola: o que revelam os casos estudos**

Para apreender a possível materialidade da democratização da gestão nas escolas pesquisadas, as questões lançadas trataram de conhecer o que os/os gestores/as, coordenadores/as e professores/as entendem por gestão democrática e se e *como* o PDE-Escola tem contribuído para a prática dessa perspectiva de gestão escolar.

De modo geral, seus depoimentos convergem para o entendimento de que “gestão democrática” está diretamente ligada à participação de todos os segmentos da escola nas tomadas de decisão no espaço educativo, no sentido de participação direta, sendo atribuído ao Conselho Escolar o importante papel de órgão legitimador das ações democratizadoras nesse espaço. Contudo, os depoimentos também são reveladores de que a participação praticada não se mostra nessa direção, com clara evidência de que a possibilidade concreta da democratização da gestão apresenta matizes muito peculiares a cada realidade.

Na percepção dos gestores, estes têm praticado uma gestão democrática, direcionando à metodologia do PDE Escola relevantes créditos nesse sentido. Suas falas, porém, evidenciam uma postura contraditória que, em muitos aspectos, nega tal afirmação.

No caso da G-São-luisense, fica claro seu comprometimento com a busca de resultados em que não se melindra em adotar posturas diversas, quando necessário, para alcançá-los. O depoimento do G-Ludovicense revelou uma postura centralizadora e pouco poder de liderança, que lhe tem acarretado um acúmulo de funções, além de um demasiado senso de ativismo voluntarista ao atribuir-se excessiva responsabilidade pelos atos administrativos, mas que também expressam seu esforço no sentido de contribuir para mudanças na realidade da escola, como é possível depreender das suas falas:

O que eu poderia falar sobre se trabalho como gestão democrática? O envolvimento de todos é bom? É, mas há momentos que preciso ter pulso, então tinha momentos que eu não usava da gestão democrática, entendeu? Eu tinha que ter a palavra final. É meio termo, usava muito a democrática, mas há momentos que eu não tinha como usar porque ou eu tomava um posicionamento ou a coisa desandava, e aí eu tinha que me posicionar para poder ter certo rigor, para poder as coisas funcionarem, tendo em vista que infelizmente nós só caminhamos quando somos cobrados. [...] Posso lhe dizer que ela [a gestão democrática] foi realizada e o PDE escola tem sua contribuição nisso (G-São-luisense).

Sim, tenho as minhas falhas em algumas questões, pois às vezes gosto de fazer tudo. Não é que eu seja o centro, mas quem leva o movimento mensal sou eu. [...] tem coisas que precisam ser feitas por mim, correr “pra cá e pra lá”, e às vezes você pede para fazer alguma coisa e não sai do jeito. Então eu acredito que gestão democrática é a participação de todos, eu digo, se eu sair, quem assume são vocês, a responsabilidade é de vocês. E há situações complicadas, por exemplo, pela manhã, se eu não estiver na casa eles não respeitam nenhum deles [os professores]. Se chegares de manhã aqui é uma “doidice”, é aluno correndo para o lado e para o outro, professor sentado. Para mim, em uma gestão democrática todos participam, mas todos participam também por livre e espontânea vontade e não deixar tudo só na costa de um, [...] Tem muitas questões desanimadoras, mas eu vou em frente, eu vejo que uma gestão democrática é essa, participativa, onde todos participam; os funcionários da cantina, a pessoa que limpa. Aqui, por exemplo, eu ajudo a limpar, a varrer sala, aqui eu faço tudo, inclusive a parte externa lá de cima fui eu quem limpou junto com alguns meninos. Fazemos de tudo para vencermos, eu não gosto que fiquem “ah, faz isso daqui pra mim”, eu vou e faço, movimento mensal, o bolsa família quem vai buscar sou eu, tudo que é protocolado sou eu. [...] esse é o meu “mal”, que em 2015 tem que mudar, eu sei disso (G-Ludovicense).

Ao tratar do papel do gestor escolar na construção de alternativas de enfrentamento ao projeto de sociedade do Estado neoliberal, Santos (2000) observa que numa perspectiva de democratização da gestão da escola, é inconcebível posturas centralizadoras, autoritárias e conservadoras no espaço da escola e, em particular, por parte do “líder do processo de construção de uma nova escola formadora de cidadãos críticos, criativos, reflexivos e conscientes de seus papéis no desenvolvimento de uma sociedade mais justa” (SANTOS, 2000, p. 19).

Cumprir observar que diferente da UEB São-luisense, na qual a gestão da escola foi exercida por uma única gestora durante quase uma década de sua fundação, na UEB Ludovicense o atual gestor ocupava o cargo a pouco mais de três anos, nomeado por indicação política partidária, sem experiência anterior na função, o que certamente tem implicações no desdobramento das ações propostas pelas políticas.

Os coordenadores/as da UEB São-Luisense compreendem a gestão democrática como participação de todos nas tomadas de decisão na escola, porém trata-se de uma questão polêmica que nem sempre encontra no espaço escolar as condições para sua realização; do contrário, existe uma “distância grande na questão do discurso e da prática”. Porém, dão indícios de avanços nesse sentido na escola. E, assim como a gestora, apontam que o PDE-Escola agregou elementos no cotidiano da escola que, mesmo tímidos, podem ser apontados como contributos para ao processo de democratização da gestão, conforme bem expressam seus depoimentos a seguir:

Eu só admito alguém falar de gestão democrática comigo se a gente perceber que o gestor dá espaço para o coordenador falar, e quando o professor fala o diretor e o coordenador tem que estar preparados para a discordância, o professor não é obrigado a aceitar que a minha ideia seja melhor que a dele, e eu enquanto gestor, coordenador, tenho que ter a simplicidade, de vez enquanto pensar assim: “Poxa por que eu não tinha pensado nisso? Não é que essa ideia é melhor que a minha!” A partir do momento que eu achar que tem pessoas que de vez enquanto tem ideias melhores do que a minha eu assimilo e incorporo na discussão, aí sim eu tenho uma gestão democrática. Aqui nós já temos caminhado nesse sentido (C1-São-luisense).

A gestão democrática é uma questão polêmica. Eu vejo ainda uma distância grande na questão do discurso e da prática, mas já avançamos um pouco em relação a isso (C2-São-luisense).

Tem sim refletido, porque ele não foi um plano, são dez anos da escola, completando dez anos agora, então ela não começou com o IDEB de 6.1, então teve todo um trabalho e esse plano a gente foi dando os primeiros passos, avançando e tal, dentro da nossa realidade, não foi um plano de gaveta, não está sendo um plano de gaveta, é claro, tem pontos a serem melhorados, tem, sempre haverão pontos a serem melhorados, mas a metodologia do PDE é muito bacana (C2-São-Luisense).

Os depoimentos dos professores/as revelam percepções contrárias em relação à prática da gestão democrática, em especial na UEB São-luisense. Dos nove professores/as entrevistados/as, mais de 50% não a consideram democrática, chegando a denunciar uma postura autoritária da gestão. Dentre os pontos que sinalizaram nessa direção está a falta comunicação por parte tanto da gestão da escola como da Semed nos assuntos relativos à escola e pouco espaço para liberdade de expressão, em que as decisões são tomadas de “cima para baixo e acabou”, afirma P7.

Não, eu sou bem positiva em minhas falas [...] eu acho que o professor, ele é a peça fundamental do processo, não adiante ter um gestor e um coordenador se não tem professor, não tem aula, então assim, você tem que facilitar, ou você tem que ouvir, ou você tem que olhar o lado do professor e a gente vê quando se fala ou quando se cobra, “o professor não quer trabalhar”, “o professor só sabe reclamar”, “o professor só que as coisas do jeito dele”. As coisas não são bem por aí, por que a gente sente na pele a necessidade, o dia-a-dia, a gente que está ali, então eu acho que gestão democrática não é isso, para mim gestão democrática é parceria, é claro que não pode ser aceito tudo o que o professor pedir, vai para a análise, vai para o que o grupo acha, mas não existe essa possibilidade muitas vezes em todos os pontos, então como é que eu posso garantir e falar de democracia se eu não abro esse espaço? (P4).

Em parte. Porque muita coisa do que acontece não se sabe, falta mais comunicação, falta colocar o corpo docente a par com relação a escola e um órgão mais acima, no caso a própria secretaria de administração (P5).

Bom, desde o momento que eu entrei na escola eu percebi que a gestão, ela é extremamente ditadora e em função disso há uma repressão muito significativa em relação aos alunos e o desconforto que isso provoca especificamente na minha pessoa é que você transita em um espaço antidemocrático, um espaço em que você não tem muita expressão de liberdade para expor o que você pensa dentro desse contexto que está sendo abordado e que acaba castrando a autoridade do próprio professor em sala de aula (P6).

Nenhuma característica, porque eu estou aqui há dois anos e as coisas aconteceram totalmente de forma ditatorial. Aqui a agente fica sabendo das coisas já para ser feita. Não para participar, para dizer o que deve ser feito, já vem cima para baixo e acabou (P7).

Houve sim, entretanto volto a lhe afirmar, não com a profundidade necessária para o andamento do foco que é a parte pedagógica seja atingida de uma forma mais direta (P8).

Por outro lado, há um número significativo de professores/as que avalia a gestão da UEB São-luisense como democrática, com forte indicativo de abertura para participação nas tomadas decisão na escola, que construído num processo permeado por conflitos, alcançou expressivo êxito, conforme expressam seus depoimentos:

No começo tiveram muitos obstáculos, porque na gestão democrática às vezes você tem que ceder, nem tudo é do seu jeito, então no começo teve muito dessas coisas que até no final que até agora, quando chegou esse final dela, nós já estávamos tendo essa gestão democrática, os primeiros anos foram muito conturbados muitas discussões até ser trabalhado e a gente aceitar, ela aceitava as nossas opiniões e aceitávamos a dela e depois entrávamos em consenso do que realmente nós iríamos fazer (P1).

Era tudo combinado entre os professores, ela cobrava o que tinha que ser exigido dentro da escola, mas ela sempre dava um espaço para nos

expressarmos de acordo com o que era sugerido para a melhoria da escola (P2).

Altamente democrática. Claro que a gente já teve problemas sim, questões mesmo no fulgor das discussões, isso é normal, até isso faz parte de uma gestão democrática, mas nada que ela não revesse, tudo o que ela ia fazer na escola ela trazia para nós, para nos participar, para conversar conosco, tentava explicar a respeito desses programas, então na minha concepção era uma gestão realmente democrática. Então na minha visão foi uma gestão bem democrática (P3).

Lutamos por isso. Eu creio que desses três anos que eu estou aqui tem ocorrido uma melhora em relação a isso, tem se ouvido mais, tem se acordado mais, tem ocorrido mais e mais melhorias, eu creio que essa gestão democrática tem avançado aqui na escola. De tudo o que eu já ouvi antes de vim para cá e do tempo que eu estou aqui eu acho que houve um avanço significativo aqui (P9).

Na UEB Ludovicense os depoimentos dos/as coordenadores/as e professoras/as, ao contrário, não apontaram indícios que denotassem mudanças no sentido de democratização da gestão na escola. Ficou evidenciado que as ações não ampliaram as oportunidades de participação nas tomadas de decisão na escola; quando da elaboração do Plano, as reuniões foram pontuais, com finalidade de informes de decisões já tomadas, produzindo-se um Plano bonito no papel. A centralidade no gestor e pouca assistência da Semed também foram citadas como obstáculos para melhorias na gestão da escola numa perspectiva de gestão democrática, conforme relatam:

Eu não vi grandes melhoras. Eu ainda acho que é uma coisa muito restrita, em que você dá sua opinião aqui, vai um relatório para lá; vem um documento muito bonito mais não acontece como deveria. É aquela história, você participa indiretamente; os questionários vão diante da realidade da escola, mas na hora do por em prática é bastante complicado (C3-Ludovicense).

É uma questão difícil porque, no caso do PDE eu participei apenas de uma reunião que era para informar do recurso. O que podia e o que não podia comprar. Não me senti participando diretamente. Nós mesmos temos que tirar do bolso para fazer as nossas atividades em sala. Como eu disse, é difícil falar de gestão democrática nessas condições (P1).

Então, quando se fala em gestão democrática, eu ainda acho muito arbitrário a participação na escola. O diretor tem muita vontade, mas ainda, eu entendo muito coisa fica a desejar (P2).

A participação de todos tem que existir e tem momentos que a própria Secretaria não ajuda o gestor (P3).

Pelos relatos expostos, é possível inferir que as repercussões do Plano na melhoria da gestão escolar, no sentido de mudanças na perspectiva da gestão democrática, se caracterizam por apresentarem distinções no que se refere aos indícios nesse sentido, haja vista, sobretudo, a peculiaridade de cada caso estudado.

### 5.3 A "QUALIDADE" DAS ESCOLAS DO PLANO: POR UMA QUALIDADE PARA ALÉM DO IDEB

Embora a questão da qualidade perpassasse pelas demais questões levantadas ao longo deste, neste tópico busquei analisá-la na realidade das duas escolas pesquisadas a partir das questões seguintes: qual o entendimento dos/as gestores/as, coordenadores/as e professores/as sobre o que caracterizaria uma escola “de qualidade”; se e *porque* a escola pode ser considerada como escola “de qualidade” e; em que medida o Ideb tem traduzido a “qualidade” ou “não qualidade” dessas escolas.

A percepção de qualidade da educação aqui defendida tem como constructo o entendimento de que sendo o conhecimento uma construção histórica-social, daí transitória, não pode haver verdade única e “só os loucos têm certeza absoluta em sua opinião”, já dizia Montaigne (1996, p. 152)<sup>102</sup>. Entretanto, quando vivemos em uma sociedade na qual a degradação da pessoa humana é vista como algo aceitável, pois parte da História, ou mesmo porque “do fim da história<sup>103</sup>”, ser insano é até salutar, na medida em que a certeza da mudança precisa ser uma convicção.

---

<sup>102</sup> Filósofo humanista, Montaigne (1533-1592) se opôs à educação livresca e mnemônica, advogando um ensino voltado à experiência prática. Mas, como os demais pensadores do século XVI e XVII, ele construiu seus ideais de sociedade e de educação pautado numa visão ingênua da realidade política e econômica da época, de forma que o processo de transformação social e político postulado por ele se pautava numa visão otimista, superficial e melancólica da realidade, conforme observa Ponce (2010).

<sup>103</sup> A ideologia do fim da história postula não haver alternativa viável para a superação da ordem societal vigente. A dissolução da União Soviética, segundo Francis Fukuyama, é um dos elementos que confirmaria essa tese (MÉZSÁROS, 2007).

Não se trata, todavia, de qualquer mudança, mas de uma mudança radical, estrutural – “para além do capital” (MÉSZÁROS, 2007).

Por esse prisma, a qualidade da educação é compreendida numa perspectiva de indissociabilidade entre o nexo quantidade-qualidade que, conforme defende Gramsci (1981), condiciona dialeticamente o processo educativo, em contraposição à perspectiva de qualidade da educação advogada pelo discurso oficial. Esta, ao desconsiderar o nexo inerente àquelas duas dimensões do complexo processo educacional, tem privilegiado uma qualidade indicista, a qual se baseia tão-somente em índices educacionais alcançados pela mensuração quantificável dos resultados de aprendizagem, tendo no Ideb sua expressão legítima.

A perspectiva de qualidade da educação aqui defendida, denominada de qualidade qualitativa da educação, concebe essa relação dialética do processo educacional incorporando aspectos do contexto da dinâmica da educação escolar, de modo a não se restringir a dados quantificáveis dos resultados de aprendizagem, porém, sem desmerecê-los, pois dimensão de uma mesma totalidade dialética. Neste estudo, o parâmetro de qualidade para além do Ideb se concretiza com a possibilidade concreta de mudanças na gestão escolar numa perspectiva de gestão democrática.

O estudo de Gentili (2002) nos leva a compreender que o significado da qualidade, assim como a definição dos instrumentos apropriados para avaliá-la, são espaços de poder e de conflito que não devem ser abandonados. Pelo contrário, tem-se que conquistar e impor um novo sentido aos critérios de qualidade empregados no campo educacional pela ideologia dominante, visto que

[...] não existe um critério universal de qualidade (ainda que os intelectuais reconvertidos assim pretendam). Existem diversos critérios históricos que respondem a diversos critérios e intencionalidades políticas. Um é o que pretende impor os setores hegemônicos: o critério de qualidade como mecanismo de diferenciação e dualização social. Outro, o que devem conquistar os setores de esquerda: da qualidade como um fator indissociável, unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública. Nosso desafio é duplo. Por um lado, trata-se de destruir e combater esta nova retórica que se expande de forma bastante envolvente, com a força implacável do sendo comum dominante. Por outro lado, trata-se de construir um novo sentido que leve a qualidade da educação ao *status* de direito inalienável que corresponde à

cidadania, em nenhum tipo e restrição ou segmentação de caráter mercantil (GENTILI, 2002, p. 172).

Dada a transitoriedade do conhecimento, o conceito de qualidade da educação esteve historicamente associado a distintas intencionalidades, não havendo um único critério para sua definição. Contudo, fora no âmbito das políticas erigidas pelo Estado de Bem-Estar no pós Segunda Guerra que a emergência do discurso acerca da qualidade da educação começou a adquirir maior proporção. Nesse contexto, às políticas sociais era atribuída a função de garantir a igualdade de oportunidades para todos, sendo a educação a via para a inserção no mercado de trabalho e nos burocracias estatais e privadas, estando sua concepção relacionada diretamente a quantificação dos recursos humanos e materiais dos sistemas de ensino.

Na década de 1980, o foco de atenção do conceito de qualidade se desloca para a eficácia do processo, no qual se buscava conseguir o máximo resultado com menos custos, passando-se a introduzir no espaço educativo a lógica empresarial.

A partir da década de 1990, pautado na lógica da competição do mercado, a retórica da qualidade se foca nos resultados de aprendizagem mensuráveis mediante severos critérios quantificáveis, que resultaram numa verdadeira política de *ranking* escolar, tendo em vista os resultados obtidos nas provas aplicadas. No Brasil, nesse contexto, se ensejou a criação do sistema de avaliação em larga escala para medir os resultados escolares e assim qualificar a qualidade do ensino público, em especial nos sistemas de educação básica, no qual se destacam a Prova Brasil e o Ideb.

A qualidade como critério mercantil se materializou na escola por meio da perspectiva da Qualidade Total, que introduziu na sociedade e na educação os pressupostos do mercado e da organização empresarial, emergida no Japão na década de 1950, reduzindo a organização social e educacional a uma questão técnica, quantitativa, distanciando-se das questões de ordem política e crítica mais ampla. Os problemas relativos à organização escolar e do ensino passaram a ser vistos como uma questão de eficiência, controle e competitividade, mecanismos de qualidade utilizados nas empresas, que foram transportados para a escola. Como



visto em capítulos anteriores, essa é bem a lógica que se reveste a ideia de qualidade proposta pelo PDE Escola.

Ao analisar a chamada Gestão de Qualidade Total na educação, Silva (1995) esclarece que se trata de mais uma das estratégias da ofensiva neoliberal em educação, que, além de orientar a educação escolar para as necessidades da indústria e organizar a educação em forma de mercado, tem se projetado na reorganização da própria escola no sentido de imprimir-lhe maior “qualidade”.

Os estudos de Gentili (2002) revelam que a ideia de qualidade que permeia essa lógica e que sustentou as primeiras experiências nesse campo na América Latina se baseia no entendimento de que: a qualidade da educação é uma variável que se mede, e se mede por meio de provas padronizadas; medir a qualidade melhora a qualidade; a difusão em massa dos resultados da medição da qualidade melhora a qualidade; mediar a qualidade da educação constitui uma decisão política que implica em apostar na transferência e na responsabilidade de função pública; e medir a qualidade não é caro. Esse mesmo estudioso destaca ainda que essa lógica tem fomentado uma obsessão pelo *ranking* escolar na medida em que a qualidade do ensino lá oferecido corresponde à posição que nele ocupa. Acrescenta ainda que a qualidade da educação por essa ótica “não supera o nível de um simples encantamento fetichista frente a determinados indicadores que, ao serem descontextualizados, nada dizem, além do fragmento de realidade que simplesmente mostram” (p. 153).

Ante à demanda do capital, o termo qualidade quer dizer excelência e excelência significa privilégio, nunca direito. Essa ótica, que é a ótica dos discursos oficiais, a qualidade aparece em contraposição à dimensão quantitativa, não sendo dessa forma entendida como um direito de todos, que deve ser assegurada pelo Estado.

Gramsci (1981) ao tratar da questão da qualidade defende que o nexo quantidade-qualidade são inseparáveis, não tendo como tratá-la dissociada da dimensão da quantidade na medida em que não há quantidade sem qualidade, sendo estas duas dimensões parte do mesmo processo. Ele afirma:

Dado que não pode existir quantidade sem qualidade e qualidade sem quantidade (economia sem cultura, atividade prática sem inteligência, e vice-versa), toda contraposição dos dois termos é, racionalmente, um contra-senso. E, de fato, quando se contrapõe a qualidade à quantidade [...], contrapõe-se, na realidade, uma certa qualidade a outra qualidade, uma certa quantidade a outra quantidade, isto é, **faz-se uma determinada política**, e não uma afirmação filosófica (GRAMSCI, 1981, p. 50, grifo nosso).

A contraposição da quantidade à qualidade tem sido a prática das políticas educacionais no País, refletindo a opção por uma determinada política, qual seja, a política do capital, na qual o sentido da qualidade da educação se reconstrói sob nova roupagem, incorporando novos conceitos, mas sempre como o objetivo de atender à demanda coerente com a produção da mais-valia.

### **5.3.1 A qualidade da escola “de qualidade” sob a ótica dos sujeitos pesquisados**

Embora as falas do conjunto dos entrevistados tenham apresentado similaridades acerca de uma definição para a escola de qualidade, foram observados pontos divergentes a respeito dessa questão, em especial quando cruzadas as falas dos/as gestores/as e coordenadores/as com as dos/as professores/as, o que evidencia a dinâmica complexa do espaço educativo assim como a peculiaridade de cada realidade social.

De modo geral, os depoimentos revelam que a escola de qualidade é aquela que possui todas as condições necessárias para o desenvolvimento de um ensino de qualidade, envolvendo, nesse sentido, uma variedade de fatores ligados à organização da escola que extrapolam a dimensão intraescolar.

Tal definição encontra relação com o que se tem convencionado chamar de educação com qualidade social, caracterizada, segundo Dourado (2007), por um conjunto de fatores intra e extraescolares relacionados às condições socioeconômicas de todos os segmentos escolares, assim como dos alunos e seus familiares, do projeto político pedagógico, das questões de infraestrutura, de

recursos e da estrutura organizacional, enfim, acrescento, engloba todas as variáveis que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem. Essa perspectiva de compreensão de qualidade corresponde a aqui intitulada de qualidade qualitativa.

Ao analisar as falas dos/as gestores/as acerca do que caracterizam como sendo uma escola de qualidade, foi possível perceber que seus entendimentos convergem para uma visão de responsabilidade educacional (*educational accountability*), na qual a escola de qualidade se concretiza independente das condições ideais para seu funcionamento. Com isso, passa-se a transferir aos seus profissionais, “aos bons profissionais”, a busca de alternativas para desenvolver com êxito suas atividades. Revelam ainda uma visão imediatista, de matriz mercantil, como forma de solucionar uma questão de tão grande complexidade como é a qualidade da educação, como expressam suas falas:

Para mim a escola que tem qualidade é aquela que tem todas as condições necessárias para o seu funcionamento, porém nem sempre na rede pública nós temos todas essas condições, mas a gente busca. Eu sempre falo para as pessoas que a gente conhece um bom profissional não é dando todas as condições para ele desenvolver o trabalho dele porque se eu tenho todas as condições é óbvio que eu vou ter um excelente trabalho, eu só não tenho se eu não quiser, mas em cima dessas dificuldades que aparecem no decorrer é que você demonstra que é um bom profissional porque você vai trabalhar em cima dessa dificuldade em tom maior (G-São-luisense).

Uma escola de qualidade deve fazer o aluno aprender. Em formação eu disse que colocar câmera dentro da sala de aula é sim uma forma de consegui isso. Alguns apoiaram, outros que não apoiaram, eu disse: gente, uma câmera em sala de aula fiscaliza se o professor está cumprindo com o seu plano de aula, vai saber se ele está dando aula e vai olhar o aluno, se o aluno está comportado, se o aluno está prestando atenção, então mata dois coelhos. Tu achas que o aluno não tem medo do pai dele? Ele não tem medo é da gente. [...] eu duvido que não melhoraria a aprendizagem na escola pública (G-Ludovicense).

Nas falas dos/as coordenadores/as da UEB São-luisense sobressaem duas características importantes sobre a escola de qualidade. Uma é a ideia de que a escola de qualidade é aquela que garante a aprendizagem de todos os seus educandos e não de “meia dúzia”, denotando um entendimento de qualidade da educação avesso ao dualismo social. Gentili (1995) bem afirma que “qualidade” para poucos não é “qualidade”, é privilégio. E, em uma sociedade democrática, a qualidade da educação é um direito inalienável de todos os cidadãos.

A outra característica é a de que na escola de qualidade é aquela que “só tem pessoas chatas”, no sentido de que todos os envolvidos no processo educativo se cobrem mutuamente para a consecução de um mesmo objetivo, qual seja, a qualidade do ensino. Vejamos suas falas:

A escola de qualidade é aquela que garante a aprendizagem dos alunos, esse é o foco, a aprendizagem, e essa aprendizagem não tem que ser meia dúzia, tem que ser de todos, que é um direito de todos os alunos e a gente trabalha para ter isso, essa qualidade para todos; e a gente ainda está com esse desafio porque temos alunos que não estão avançando tão quanto a outra parte, ainda temos esse desafio sim, porque eu considero uma escola de qualidade quando ela conseguir garantir essa aprendizagem para todos, e aí a gente tem essa tendência de querer olhar só para quem está bem e temos que ter esse cuidado de olhar, de manter o foco para quem não está, para quem precisa (C2-São-Luisense).

A escola de qualidade é aquela que tem pessoas “chatas”. Eu penso assim: as escolas precisam de gente chatas, chatas no bom sentido, não é chato de ser chato. Chato no sentido de você cobrar daquilo que as pessoas podem te dar e quando você percebe que ela não tem condição de dar, você tem que trazer mecanismo, oferecer mecanismo, que ela depois assimile isso, aprenda sobre isso e você possa futuramente pedir que ela agora te dê, entendeu? Então, eu vejo que [...] deu certo por isso, porque eu tinha uma “diretora chata”, “sou um coordenador chato”, “tenho professores chatos”, “tenho alunos chatos”, “tenho pais chatos”, ou seja, esses chatos estão sempre se cobrando [...] e só dá certo, pode ter certeza, porque está todo mundo no mesmo foco, qual é o nosso foco? Que o menino esteja em uma escola pública de qualidade, que o menino aprenda! (C1-São-Luisense).

Os/as professores/as revelaram uma concepção mais ampla acerca dessa questão ao apontarem que a escola de qualidade é resultado de um conjunto de condições objetivas e subjetivas presentes no cotidiano das escolas; condições essas que perpassam, dentre outras: pela garantia de um número de alunos por turma que não comprometa a realização das atividades de intervenção necessárias a cada faixa etária, com possibilidades efetivas de inclusão; que ofereça infraestrutura adequada, com ambientes que mobilizem a motivação para a aprendizagem; que disponibilizem recursos didáticos e materiais pedagógicos necessários à condução das atividades de sala de aula; primem por ações que focalizem na aprendizagem integral dos alunos e não apenas na dimensão cognitiva, com vistas a alcançar resultados positivos nas avaliações em larga escala realizadas na escola, a exemplo da Prova Brasil; integração da escola com a família, de modo a conhecer e respeitar a cultura a qual o aluno está inserido; haja uma efetiva política de inclusão, com assistência de técnicos especializados junto à escola; haja

integração da gestão com o corpo docente; realize avaliação funcional permanente, de modo a proporcionar a todos os atores educativos oportunidade de autoavaliar-se e reconhecer a necessidade de formação continuada; ofereça as condições para que todos possam verdadeiramente desenvolver um trabalho de qualidade e; disponibilize espaços adequados e condições para pesquisa docente e discente.

Considerando que essas condições não estão postas (pelo menos como se gostaria e deveria) na realidade da escola considerada “a melhor” da rede municipal de São Luís, um número representativo dos/as professores/as entrevistados/as não a consideram uma escola de qualidade, em virtude, principalmente, de possuir salas de aulas superlotadas; carência de recursos e material pedagógico e ambiente físico desmotivador tanto para o corpo docente como discente, conforme expressam seus depoimentos:

Não, porque deveria ter um número mais reduzido de alunos e outros fatores, recursos, por exemplo, às vezes a gente quer fazer um trabalho diferente, mas não existem os recursos necessários; nem todos os alunos têm condições, tem pai que contribui e tem pai e mãe que não estão contribuindo, que não contribuem tanto pelas condições, então a gente não pode querer exigir (P2).

Eu sou muito justa ou tento me aproximar, a escola funciona, a gente não pode negar que a escola funciona no sentido de que se você chegar em qualquer outra escola pública, é suja, aqui eles são disciplinados, eles sabem exatamente o que eles podem e o que eles não podem, mas quando a gente fala da qualidade de ensino não é que ele seja um ensino péssimo, a gente almeja chegar na nossa excelência, porém há situações como: a falta de recurso, um recurso tecnológico por exemplo como o data show, a gente tem, mas muitos a escola promete e não oferta, e tem que agendar, a burocratização dificulta e já tentei até usar outro dia, mas algumas tomadas não estavam prestando, alguns problemas técnicos mesmo que acabam comprometendo, fora isso, a superlotação de aluno dificulta uma boa qualidade (P4).

Uma escola de qualidade ela começa no próprio ambiente escolar, o ambiente físico, tem que proporcionar ao aluno bem estar, de ser agradável, de ser atrativo, depois passa pela questão do corpo docente em si, a qualidade desses professores, o bem estar deles, porque se eles se sentem bem eles produzem o máximo deles, mas se eles ficam no meio termo, ele passa quando está insatisfeito para os alunos. [...] Então quer dizer, muita coisa para melhorar sim, muita coisa que falta para se transformar em uma escola de qualidade, eu diria que nós estamos a caminho disso aqui, ainda não chegamos lá (P5).

Eu acredito que não. O que eu tenho observado é que a grande preocupação da gestora está relacionada com o número de pessoas que sai aprovado no ENEM, mas não há uma preocupação no sentido de alcançar o aluno como um todo. Apenas uma minoria dentro da escola tem interesse,

que se sente auto motivada e que procura outros recursos que não se restringem só a escola. São alunos que têm aulas particulares, são alunos que buscam reforços escolares e isso é uma minoria, mas, observando a práxis do dia a dia, a gente percebe aspectos extremamente negativos desde a escrita até ao nível cognitivo que eu considero extremamente baixo (P6).

Não, porque para mim uma escola de qualidade é aquela que dá condições para que as pessoas possam verdadeiramente trabalhar com qualidade mesmo; que ofereça condições para que a pessoa trabalhe em um ambiente bom, agradável, tenha como você fazer pesquisa, tenha como você influenciar para que o corpo discente, no caso, venha a buscar mais e mais, venha a dar condições tanto ao corpo discente quanto ao corpo docente como a gestão também em si. Ela ainda não é aquela escola de qualidade que a gente deseja, mas perto daquilo que eu já vi em outras escolas ela está um pouco adiante (P9).

Para a UEB Ludovicense, considerada “a pior” escola da rede municipal de ensino, sua qualidade deve ser encontrada em dois pontos caracterizadores de uma escola de qualidade. O primeiro está no fato de que mesmo sem condições materiais adequadas de funcionamento, a escola “trabalha”; tal posição, a meu ver, longe de representar uma ação de passividade, de consentimento ativo por parte da escola, essa posição demonstra o comprometimento dos sujeitos que lá labutam e, sobretudo, contribui para desmascarar o falacioso discurso de que o problema da baixa qualidade da educação no País está na má gestão dos recursos disponíveis e mesmo dos métodos didáticos, e não, em grande medida, na falta deles, como é comum na realidade brasileira. O segundo ponto em que a escola se reconhece como sendo uma escola de qualidade está relacionado ao fato de que a mesma trabalha com a inclusão, com o acolhimento das minorias, trazendo para dentro dos muros da escola questões-problema presente na comunidade a qual faz parte, o que revela uma integração da escola com a comunidade, condição esta pontuada na UEB São Luisense como carente de efetividade.

Ela é uma escola de qualidade porque a escola tem as suas necessidades físicas, tem as suas necessidades de recursos, uma série de coisas, mas ela trabalha, não para no tempo porque teve greve, porque a escola está com o banheiro danificado. É uma escola de qualidade porque nós trabalhamos com inclusão, com aquele é rejeitado pela sociedade, que costumam chamar de “delinquente”, “marginal”; são esses alunos que nós trabalhamos. A gente mantém um trabalho de conscientização, um trabalho afetivo, de puxar o aluno para ver as suas necessidades, para conversar com o aluno, porque tem aluno que chega aqui, ele não tem coragem de falar com o colega, mas fala com o professor os problemas que ele está vivenciando. Um exemplo: quando ele está usando drogas, com dificuldades familiares, alguém sempre está ali para acompanhar esse aluno para conversar, para orientar, então é uma escola de qualidade porque todo

o trabalho que desenvolve é o lado psicopedagógico e afetivo em ação (C3-Ludovicense).

### 5.3.2 A qualidade da qualidade do Ideb

No que se refere à “qualidade” do Ideb – entendido o termo qualidade como um “conjunto de atributos, de propriedades que caracterizariam uma boa educação” (RIOS, 2003) – para diagnosticar a qualidade das escolas, os relatos apontaram duas questões centrais: (i) esse indicador traduz pontos isolados da realidade da complexa dinâmica do cotidiano da escola, o que confirma a hipótese de que o mesmo desconsidera o nexos das dimensões quanti-qualitativa no processo de apreensão da questão da qualidade da educação e; (ii) seus resultados, que legitimam uma qualidade indicista, calcada em índices educacionais, têm incitado uma corrida em busca do “topo” pelas escolas quem têm largado na frente, com sérios comprometimentos para o alcance da educação de qualidade para todos. Estes últimos pontos estão bem perceptíveis nos depoimentos seguintes:

Então a nossa meta, eu não digo só minha, mais dos professores, dos funcionários, dos alunos é não deixar a nossa média baixar, ou ela permanece no 6.1 ou agora no 2015 se Deus quiser, até porque a gente tem que fazer isso o tempo todo tem que ir para 6.2, 6.3, se for com sete melhor ainda, mas ela tem de aumentar (C1-São-Luisense).

Fazer uma educação de qualidade eu acredito que você deveria atingir todos os contextos em que o aluno está inserido e não tornar reducionista apenas a uma avaliação em termo de nota (P6)

Como já pontuado no capítulo anterior, o Ideb desde 2007 vem sendo utilizado como o indicador oficial de qualidade do ensino público no País, com medições bianuais, tendo por base o desempenho dos estudantes no ensino fundamental e médio obtido por meio da Prova Brasil, atrelado ao fluxo escolar.

Os estudos de Soligo (2011) mostram que desde a década de 1990 as avaliações em larga escala no âmbito da educação básica vêm adquirindo notoriedade como modelo de avaliação que objetiva otimizar investimentos e obter melhores resultados no rendimento escolar. Nesse contexto, a Prova Brasil e o Ideb adquirem singular importância no sentido de aferir a qualidade do ensino no País.

Werle (2010) esclarece que as avaliações em larga escala têm se proposto caracterizar o sistema nacional de educação de forma ampla, por meio de um diagnóstico de pontos específicos da problemática educacional com o objetivo de otimizar esforços para seu aperfeiçoamento. Porém, sua perspectiva de agregar alternativas de melhorias tem sido comprometida pela concepção metodológica que as tem sustentado, pois essa concepção desconsidera uma multiplicidade de fatores a ela relacionados, pouco incidindo sobre os processos de mudanças nos procedimentos pedagógicos e técnico-administrativos dos sistemas educativos.

Ainda com Werle é possível compreender que o sistema de avaliação em larga escala hoje amplamente arquitetado no País teve a influência de organismos e projetos internacionais no contexto das reformas educacionais nos anos de 1990. Em atendimento às orientações das agências externas se passou a introduzir no sistema educativo, em especial na escola, a lógica mercantilista, com foco na gestão da educação como maior responsável pela melhoria da produtividade do setor educacional público. Planejadas por agências externas que têm como objeto os sistemas escolares, as avaliações em larga escala buscam aferir resultados de desempenho. Esses resultados são apresentados em forma de dados quantitativos, que divididos por regiões, escolas públicas e privadas, níveis de ensino, anos específicos têm resultado no *ranking* dos sistemas de ensino e das escolas, incitando a competitividade entre os mesmos.

Na percepção dos entrevistados, o Ideb tem traduzido a realidade da qualidade da escola, porém, com ressalvas. A gestora da UEB São-luisense questiona os resultados do Ideb acerca da qualidade da escola e pontua que esse indicador tem traduzido “até para menos” a realidade da qualidade do ensino lá oferecido. Segundo ela, essa mensuração a menor é em virtude da dificuldade em “controlar” o indicador de fluxo, em especial a taxa de aprovação, impedindo um maior avanço da escola nesse Índice, levando-o assim a não traduzir, ao todo, a qualidade da escola. Esclarece ainda que o Ideb elevado da escola é resultado, sobretudo, de um longo trabalho realizado na escola e da possibilidade que a mesma teve para montar sua equipe com os/as melhores professores/as.



Para mim o Ideb tem conseguido traduzir até para menos, mas por que eu te digo isso? Em 2011. Quando olhei as notas da Prova Brasil do quinto ao nono ano, era altíssima, eu disse: “Meu Deus, esse ano vamos disparar!”, Achava que em 2011 íamos alcançar o 6 devido a nota da prova, mas foi assim, de 2009 à 2011 foi um salto, mas aí sabes o quê nos travou? A aprovação. Porque se nós tivéssemos um número de retenção menor talvez a gente já estivesse mais além. [...]. Nosso Ideb é consequência do trabalho que é realizado na escola porque se nós fazemos um bom trabalho nos anos que antecedem quando chega no IDEB nós já temos bons resultados, ou seja, não é esforço e sim o resultado de um trabalho que vem sendo semeado. Eu também tive o privilégio de escolher minha equipe, comecei a ver o desempenho de cada professor e aquele que eu via que era comprometido com uma educação de qualidade foi esse que eu trouxe para montar a equipe (G-São-luisense).

Os resultados do Ideb são aceitos como verdadeiros em relação a qualidade da escola pelo fato dessa UEB trabalhar com outras dimensões de avaliação da aprendizagem que não se limitam a provas objetivas, como a Prova Brasil, evidenciando com isso que a escola desenvolve uma prática de autoavaliação e que tem confiança no trabalho que realiza. No caso da UEB Ludovicense, o seu baixo índice no Ideb, retrata sim a realidade precária da escola, mas não revela a totalidade das dimensões que o determinam, em especial, aspectos extrínsecos, de ordem socioeconômica e familiar que são os principais responsáveis pelos baixos índices recebidos pela escola, conforme expressam as falas de seus coordenadores:

Hoje o resultado de IDEB é um resultado realmente significativo e real, porque a gente também tem outras avaliações dentro da escola, e aí não é mais só questões objetivas, nós temos questões subjetivas, o aluno tem que escrever, o aluno tem que produzir texto, o aluno tem de fazer outras questões e chegando na parte da matemática ele tem que fazer os cálculos e mostrar como foi feito esse cálculo. Então, por isso que eu posso dizer que o resultado do IDEB é um resultado real, pelos outros instrumentos de avaliações que nós temos porque se fosse só pela questão desse único instrumento, se eu fosse avaliar a escola simplesmente só pelo IDEB, eu ia dizer: “agora você me apertou”, mas como a gente tem outros instrumentos que também permitem que vejamos realmente se essa aprendizagem dos alunos também contempla outras dimensões, eu posso dizer que é um resultado real (C1).

Posso dizer que traduz, mas a questão do resultado do Ideb tem vários fatores externos e internos que influenciam. Um dos fatores é a questão sociofamiliar; 90% dos nossos alunos não moram com os pais, moram com terceiros e não tem aquele acompanhamento, pois estão em um bairro de periferia e que socialmente ele não tem uma postura acadêmica, é até visto como um bairro perigoso, com índice muito alto de violência, de periculosidade, só que a filosofia da nossa escola é trabalhar com os nossos alunos para se sentirem humanos, para se sentirem gente, se sentirem sociais. [...] é uma escola que trabalha com todas essas coisas, então esses alunos também são submetidos a essa avaliação e isso dá um índice bem menor no resultado, a gente sabe disso (C3-Ludovicense).

Por fim, os depoimentos de grande parte dos/as professores/as da escola com o maior Ideb, ou seja, a UEB São Luisense, é do entendimento de que o Ideb se legitima como indicador capaz de traduzir a qualidade da escola, sem ressalvas. Porém, neste caso, cabe lembrar: como se opor em face de dados tão eloquentes? Os depoimentos de P2, P3, P4 e P9 apontam, sobretudo, o comprometimento dos/as professores/as assim como o trabalho realizado pela gestão como responsáveis pelo Índice elevado da escola. Por outro lado, os depoimentos de P4, P6 e P7 denunciam a caráter contraditório desse elevado índice da escola. Ressaltam que esse índice parece desconsiderar as condições inadequadas da infraestrutura e da carência de recursos fundamentais para uma prática pedagógica condizente com um ensino de qualidade para todos. A respeito dessa questão, assim se expressam:

Aqui nós temos um grupo comprometido, dentro das nossas possibilidades, a gente faz o possível, então eu acredito que sim. Por nós sermos muito cobrados, por termos um trabalho sério, eu acredito que sim (P2).

Traduz sim, porque aqui desde o início, nas nossas reuniões, sempre foi colocado metas da gestão, metas da coordenação, metas do professor para nós alcançarmos, e nós mesmos estabelecíamos essas metas. Então é um reflexo sim. A gestão anterior contagiou a todos nós, mesmo com as nossas dificuldades a gente tinha uma meta, tinha um objetivo, que a gente deveria alcançar (P3).

Não, não traduz a realidade. Não que ele esteja muito aquém, também não vou exagerar, nem ser hipócrita, mas ele poderia ser melhor se tivéssemos melhores condições de trabalho. O próprio secretário de educação veio aqui e ficou aterrorizado com o calor, deveríamos ter uma sala mais climatizada, a questão estrutural, a questão dos recursos, porque a escola não é só os conteúdos (P4).

Sim, ela traduz. Esse sucesso no Ideb se dar ao corpo docente. Aqui tem um corpo docente muito bom, professores que estão sempre procurando se atualizar, sempre se reciclar. Então o sucesso, uma das vias do sucesso concebido é esse repasse que é feito ao corpo discente (P5).

Não. Eu vejo que é um Índice um tanto quanto contraditório com a realidade que a gente percebe no dia a dia com os próprios alunos. Aí é uma discrepância muito grande porque se de fato levamos uma conduta no sentido de cobrar o que realmente deveria ser cobrado, eu acredito que 90% não responde ao que o professor possivelmente colocaria como reivindicação de demanda por parte de aluno, com um déficit mesmo generalizado. Há uma minoria que realmente demonstra interesse, mas na cognição deles a gente percebe também uma defasagem, ainda que seja uma minoria (P6).

Não. E eu me pergunto como a escola conseguiu atingir isso? Eu vou falar e se você quiser publicar, publique. Eu achei muito estranho ano passado

vieram fazer a “Prova Brasil” aqui e a prova foi feita em apenas uma turma e que as demais iriam fazer posteriormente. Eu fiquei desconfiado com aquilo e disse: será que aqui existe alguma coisa por trás para que essa escola pareça sempre com esse IDEB elevado? Porque as condições não as melhores aqui. Na minha visão é uma coisa muito estranha. Se você pegar ao “pé da letra” a quantidade de alunos que deveriam ficar retidos no 9º ano não são poucos, são muitos. O que acontece é que se fica dando um jeito com Conselho de Classe aqui e ali, aí ‘bola pra frente’, mas se fosse ver realmente como deveria ser visto, a situação seria bem diferente (P7).

Esse resultado é o reflexo de um trabalho que eu diria de uma forma bem mais direta da gestão da escola que sempre teve uma preocupação de que se pudesse efetivar um trabalho com todas as possibilidades que se tem. Até por questão de não se ter as condições necessárias que extrapolam as condições da própria gestão da escola, mas eu diria que reflete, em parte, o resultado desse trabalho. Um trabalho tanto da gestão da escola quanto da parte docente da escola (P8).

Eu creio que sim, até porque eu conheço os profissionais daqui, têm pessoas realmente responsáveis, preocupadas como o ensino/aprendizagem (P9).

Especialmente as falas de P6 e P7 denunciam questões relevantes no referente a qualidade aferida pelo Ideb, levantando a hipótese da prática de ações intencionais no intuito de maquiar os índices da escola, utilizando-se de um dos mecanismos criados para democratizá-la e garantir a efetividade de um ensino de qualidade: o conselho de classe, o qual estaria sendo utilizado para mascarar o índice de repetência e assim elevar o índice de aprovação da escola.

Não é a intenção aqui polemizar acerca dessa questão, mesmo compreendendo a seriedade que lhe é devida, mas tão somente evidenciar que, ao utilizar-se de metodológica que se funda em dados quantitativamente mensuráveis para aferir a qualidade do ensino no País, o Ideb tem concorrido para tornar legítima uma lógica que contribui para o acirramento da competitividade dos sistemas educativos e das escolas, tornando secundária a efetivação de um projeto de educação que promova uma educação de qualidade numa perspectiva para além de uma qualidade indicista.

Nesse atual contexto, os sujeitos escolares, em especial a figura do/a gestor/a escolar, a quem é atribuído o papel de liderança, os/as coordenadores/as pedagógicos/as e professores/as, veem-se impelidos a mostrar resultados, assumindo estratégias que promovem ações que, muitas vezes, induzem a tão somente “treinar” os/as alunos/as para responder a essa demanda, além de outros

artifícios engendrados pelas escolas para se projetarem no topo do *ranking* ou nele se posicionarem melhor. Isto implica em um padrão de qualidade que visa atender a outros interesses, que não aos interesses da escola.

Além disso, foi possível identificar no decorrer deste Capítulo, que o PDE Escola pouco contribuiu para a melhoria da gestão das escolas, no sentido de sua democratização, uma vez que a participação mediada por seu *modus operandi* se revelou, em grande medida, reduzida ao nível de decisão, inviabilizando mudanças efetivas no sentido de um maior envolvimento dos sujeitos escolares nas tomadas de decisão na escola, entretanto, especialmente na UEB São Luisense, há elementos que não podem ser desprezados nesse sentido. No caso da UEB Ludovicense, a autonomia alcançada se limitou a uma gestão delegada, em que os recursos disponibilizados à escola além de inexpressivos, têm sua utilização definida, em grande parte, por decisão externa, com isso impossibilitando sua aplicação em ações que atendem às demandas sentidas no cotidiano das escolas, com implicações na melhoria da qualidade do ensino. No caso da UEB São Luisense é possível, do contrário, o registro de ações nesse sentido na escola.

## **6 À GUIA DE CONCLUSÃO: A “ESCOLA DO PLANO” PARA ALÉM DO “PLANO DE ESCOLA”?**

“A escola é um privilegio. E não queremos que seja assim”.

(GRAMSCI, 2004, p.58)

A conformação das políticas educacionais, neste início de século, se coaduna às diretrizes postas pela nova sociabilidade do capital a partir dos anos de 1970, no contexto de respostas à crise estrutural capitalista. Esse período é caracterizado por forte retração do Estado no campo social em virtude da consolidação dos princípios da hegemonia neoliberal, com desdobramentos incisivos na regulação e gestão das políticas educacionais.

A partir da década de 1990, num contexto de reformas e ajustes estruturais, as orientações supranacionais passam a enfatizar as políticas voltadas à Educação Básica, nas quais as questões de ordem curriculares, de formação de professores e a gestão educacional adquirem centralidade na agenda governamental. Especialmente, a Gestão Escolar, passa a ser vista como meio para a modernização do aparato da escola frente às novas exigências de qualificação da força de trabalho requeridas pelo processo de reestruturação produtiva, além de presente na retórica oficial como condição basilar para o alcance de melhorias na qualidade do ensino no país.

Ante esse cenário, o PDE-Escola surgiu como um dos produtos do Fundescola, oriundo de convênio entre o governo federal e o Banco Mundial, com focalização nas escolas com os maiores déficits educacionais e localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, desde 2007, tem figurado como a principal ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com foco na gestão escolar.

Nesta pesquisa, analisei as repercussões do PDE-Escola na melhoria da gestão escolar, buscando compreender suas contribuições para mudanças na escola no que se refere a alterações na dinâmica de tomadas de decisão na perspectiva da democratização da gestão escolar, e seus reflexos na melhoria da

qualidade do ensino nas escolas brasileiras, tomando como referência a experiência de seu processo de implementação na realidade ludovicense.

Essa política, que intitulei de “Plano de Escola”, vem se projetando como mediação para a qualidade do ensino nas escolas públicas do ensino fundamental no País, munida de um aporte teórico que tem suas bases nas teorias neoclássicas da administração, ou no que Lima (2011) chama de neotaylorianismo, cujos pressupostos se fundam na ideia de modernização dos processos gerenciais, tendo como princípios a racionalização, eficiência e eficácia da organização escolar. Com base nesses princípios, o PDE-Escola tem se proposto instaurar um novo paradigma de funcionamento da escola, materializada na escola “de qualidade”, que sendo efetivada, cumpriria com a função de contribuir com a melhoria da qualidade do ensino, tendo como mediação precípua, a melhoria da gestão escolar. Essa melhoria, por sua vez, se operacionalizaria por meio da metodologia do planejamento estratégico e de repasse financeiro, os quais garantiriam a prática da gestão democrática e a ampliação da autonomia da escola.

Ao buscar apreender as evidências dessas proposições, deparei-me com uma realidade cheia de contradições que, em muito, refuta tais projeções, assim como, também, revela achados que convergem para sua efetividade, mesmo que às avessas, na medida em que há a proeminência dos interesses da classe hegemônica. Como discuti ao longo desta exposição, essa supremacia não se revela somente em uma ação maniqueísta das políticas públicas, em particular das políticas educacionais, mas, se evidencia numa característica imanente ao projeto civilizatório capitalista, que tem, em especial na educação e na escola, as instâncias fundamentais na conformação das relações sociais que o engendram.

Hoje, com quase duas décadas de implantação, o PDE-Escola conserva a essência epistemológica e metodológica que o constituiu enquanto política pública desde a última década do século 20. Porém, é possível verificar alterações no seu escopo, caracterizadas por mudanças na interface com os seus implementadores que vão do extremo do “tudo a lápis”, quando do início da política, à “burocracia de preencher quadrinhos”, provocada pela exacerbação da interatividade a partir de sua configuração no portal SIMEC, PDE Interativo e, hoje, PDDE Interativo; assim como

houve alterações na disposição de dados estatísticos sobre as escolas, os quais são avaliados pelos/as gestores/as escolares, coordenadores/as e técnicos/as das Secretarias como de grande relevância para o diagnóstico dos problemas lá enfrentados. Assim, a compreensão acerca de seu arcabouço documental é a de que seus Manuais preservam um caráter prescritivo e instrumental que, ilusoriamente, os tem tornado exequível no seu propósito de “transformar a escola em escola de qualidade”, bastando para tanto somente seguir o “passo a passo” do Plano de Escola.

No estado do Maranhão, estigmatizado como um dos mais desiguais entes federados do Brasil, com históricos déficits educacionais, o PDE-Escola teve ampla adesão pelas Secretarias de Educação Estadual (SEDUC) e Municipal (SEMED), assim como pela liderança das escolas, em particular, pelos gestores/as, que, a princípio, pareceram ficar “encantados” com o discurso de autonomia, participação e gestão democrática, por ele propugnado. Esses ideais, caros ao projeto de uma sociedade mais justa e igualitária, têm sido utilizados pela classe hegemônica para “persuadir” os segmentos da sociedade civil, em especial, os segmentos escolares – dada a sua importância na disseminação da ideologia dominante assim como de sua possibilidade de produzir ações contra-hegemônicas – a incorporarem projetos com intencionalidades que lhes são alheias, mas que acabam sendo legitimados como suas, mediante a produção do consentimento ativo, peculiar ao movimento das classes pela conquista da hegemonia.

Com efeito, pode constatar que, desde o início da implementação dessa política na realidade maranhense, houve por parte das Secretarias de Educação uma forte creditação na possibilidade do Plano de Escola vir a atuar como mecanismo de mudanças nas escolas, rumo a uma perspectiva de gestão democrática. Os relatos obtidos junto a essas Secretarias revelaram que a política tem ajudado as escolas a se organizarem melhor e a saírem do “achismo” na medida em que puderam se planejar respaldadas em dados estatísticos e a projetar suas metas a partir de resultados mensuráveis, em particular na Prova Brasil e no Ideb.

Há de se considerar que os depoimentos colhidos junto às Secretarias de Educação SEDUC e, em especial a SEMED, ainda que evidenciem pontuais mudanças introduzidas no espaço da escola, se revelam em ações que se restringiram a tê-las feito incorporar a “máxima de melhorar”, não sendo perceptíveis modificações que sinalizem para mudanças substanciais em sua estrutura organizacional, o que reitero, evidencia a medida dosada à conta gotas, típica do capital, quando se trata das questões sociais.

A fragilidade dessa política, segundo ficou evidenciado pelos depoimentos dos membros do Comitê Avaliador e coordenadores/as da mesma junto às Secretarias de Educação, assim como os/as gestores/as escolares/as das duas escolas pesquisadas, localiza-se, em grande medida, na aparente desarticulação da própria escola que não tem conseguido absorver a metodologia do planejamento estratégico e assim realizar “os passos” rumo à sua transformação em escola “de qualidade”. Trata-se de enxergar a questão sob a ótica da responsabilização que desde a década de 1990 tem sido utilizada como subterfúgio para eximir o Estado pelo fracasso das escolas em cumprir com sua função social de garantir um ensino de qualidade para todos. Por essa lógica, tem-se legitimado uma análise da política pública que imputa ao contexto local, aos sujeitos e instituições, no caso da escola, em especial aos/as coordenadores/as e professores/as, as responsabilidades pela viabilidade das condições, muitas vezes inexistentes, como foi por eles revelado, para o alcance das metas estabelecidas no Plano, no caso específico, para o aumento dos índices do Ideb, que traduz a melhoria na qualidade da educação pública do País.

Ao tentar apreender as possíveis contribuições do Plano de Escola na melhoria da gestão escolar, que se materializaria mediatizada pela possibilidade do envolvimento dos sujeitos nas tomadas de decisão na escola, assim como pela ampliação de sua autonomia financeira, pude constatar, a partir das falas dos entrevistados nas duas escolas pesquisadas que, muito embora o Plano de Escola tenha passado ao largo no seu propósito de efetivar a gestão democrática, não podem ser desconsiderados indícios de que tenha introduzido na dinâmica das relações cotidianas elementos que provocaram alterações na forma de interação dos segmentos escolares nas tomadas de decisão no âmbito da escola.



Foi possível verificar que a participação praticada, longe de possibilitar uma atuação ativa, numa perspectiva efetivamente democrática, convergiu para outras formas de participação, e até mesmo de não participação, em que o envolvimento dos segmentos escolares nas tomadas de decisão se resumiu ao cumprimento com as metas estabelecidas no Plano de Escola, que muitas vezes se mostraram inexecutáveis quando postas na esfera das condições objetivas da escola. Em especial, na UEB São-luisense, as formas de não participação se revelaram mais agudas, com registro significativo de professores que sinalizaram mesmo para um total desconhecimento da elaboração e execução da política pela escola. Entretanto, nessa mesma realidade, os/as coordenadores/as e um número também expressivo de professores/as evidenciaram que o Plano de Escola possibilitou um significativo envolvimento desses sujeitos no planejamento das ações realizadas na escola, que os levou a caracterizá-la de gestão democrática.

As condições desfavoráveis à participação no processo de implementação do Plano contribuíram para os poucos indícios de resistências em relação à política. Os depoimentos dos Técnicos das Secretarias de Educação, assim como dos/as gestores/as e coordenadores/as das duas escolas, convergiram no sentido de que não houve situações de oposição à política, tendo sido executada sem dificuldades. Em particular, no caso da UEB São-luisense, essa política tem reconhecido seus méritos quanto aos resultados satisfatórios do Ideb aferidos pela escola. Porém, há contrapontos formulados pelos/as professores/as que negam ter havido um consentimento ativo por parte da escola, apontando para ações de oposição, mesmo que tímidas, em relação à mesma na escola. Ressalte-se que, num contexto de poucas oportunidades de participação coletiva, como ficou evidenciado pelos relatos analisados, as resistências no sentido de ações que pudessem se contrapor às diretrizes já postas são muito raras, mas presentes na forma de “subversivismo esporádico” (GRAMSCI, 1989), isto é, por meio de ações pontuais, carentes de organização para uma ação política coletiva. Porém, vale frisar que, não se desconsidera tratar-se de ação numa perspectiva contra-hegemônica.

O repasse financeiro do PDE-Escola, que tem se evidenciado pela sua vertiginosa redução no País e no Maranhão, tem se mostrado atender a uma orientação de conformação da própria política, que se projeta no sentido de se

constituir em ferramenta gerencial *per se*, desvinculada do repasse de recursos que lhe deram origem, o qual, em tempos de crise, é justificativa por excelência para os cortes no orçamento com despesas sociais. Todos os depoimentos sinalizam para a importância do repasse financeiro às escolas, em especial os/as coordenadores/as e professores/as da UEB São-luisense pontuaram que sua ausência ocasionou prejuízos para a autonomia financeira da mesma, pois se deixou de investir na aquisição de materiais e equipamentos pedagógicos necessários para a melhoria da qualidade do ensino na escola. Mas, segundo esses mesmos informantes, com base no planejamento estratégico, foi possível à escola alcançar uma autonomia administrativa e pedagógica, na medida em que este a ajudou a se autoavaliar, conhecer seus problemas e projetar um Plano de ação que norteava todo o planejamento na escola.

Constatou-se ainda que os recursos são ínfimos comparados às necessidades das escolas, e que não podem ser por elas utilizados para o atendimento de suas demandas imediatas, pois planejados para gastos pensados por instâncias externas à escola. No caso da UEB Ludovicense, que recebeu recursos do PDE-Escola, a autonomia alcançada com base nesse repasse se traduziu no que Lima (2011) denomina de autonomia instrumental com pura finalidade de “delegação política”, característica do contexto de redução de investimento com gastos públicos, que tem remetido, excepcionalmente para a gestão das escolas, a responsabilidade por gerir o bem público em tempos de crise.

Assim, a melhoria da gestão escolar alcançada pelo PDE-Escola se restringiu a um envolvimento dos segmentos escolares nas tomadas de decisão do tipo gestão compartilhada, possibilitada ao extremo pelo que Gandin (2012) chama de participação no nível de decisão, em que todos são efetivamente convidados a participar do processo democrático, porém, sem poder de veto.

Embora no caso do Plano de Escola as metas sejam propostas a partir da realidade da escola, não encontram nela as condições objetivas necessárias para o seu alcance, constituindo-se, em especial na escola UEB Ludovicense, num Plano “bonito no papel”, mas que não encontra as condições de efetividade no plano real, reduzindo suas possibilidades de contribuir com o seu propósito de imprimir melhorias da qualidade do ensino.

Os achados a partir da análise “da melhor” e “da pior” escola municipal ludovicense, segundo o Ideb, levaram-me a concluir que as ações promovidas pelo PDE-Escola, na medida em que têm se prestado menos para a democratização da gestão nas escolas e servido mais para fomentar a responsabilização dos segmentos escolares (em especial os/as gestores/as, coordenadores/as e professores/as) pelo alcance das metas estabelecidas no Plano de Escola, que os têm incitado a adotar estratégias que põem em evidencia um ensino focado no desempenho mensurável por meio de provas objetivas, somente tem incorrido para legitimá-lo como mecanismo de adaptação e ajuste da escola ao mercado. Por essa lógica, a qualidade possível se restringe a qualidade indicista, alcançada tão somente por meio de índices estatísticos – em que o Ideb é sua representação legal – em detrimento de uma qualidade numa perspectiva de totalidade, aqui denominada de qualidade qualitativa.

Em síntese, a qualidade da “Escola do Plano” se encontra subsumida pela qualidade indicista do “Plano de Escola”. A qualidade qualitativa aqui defendida encontraria sua materialidade na possibilidade de efetividade do Plano de Escola em realizar as condições objetivas para democratização da gestão escolar numa perspectiva de gestão democrática, o que se processou obscurecida na realidade pesquisada, mesmo considerando as peculiaridades de cada caso estudado. Com efeito, suas implicações na melhoria da qualidade do ensino nas escolas ludovicenses se evidenciaram opacas ante as demandas do mercado, que tem primado por uma qualidade da educação assente em mecanismos promovedores de ajustes aos interesses do grande capital, e com isso legitimado a escola de qualidade como um privilégio.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. **Formação continuada de professores no Estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR)**. 2013. (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 15 ed. São Paulo, Cortez, 2011.

BALL, Stephen J. **Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional**. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 21-53.

BARATTA, George. **Antonio Gramsci em contraponto: diálogos com o presente**. São Paulo: Unesp, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, João. Os novos modos de regulação das políticas educacionais na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulação. **Revista Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 39, p. 19-28, 2004.

\_\_\_\_\_. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: reestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BELUZZO, L. G. M. **Valor**. 1º Caderno, 16/18 fev. 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A questão social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais**. In: [www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm](http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm). Acesso em 20 de março de 2010.

BIANCHI. **O laboratório de Gramsci**. São Paulo: Alameda, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2013.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BOGDAN, R.C; BIKLEN, S.K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto-Portugal, Ed. Porto, 1994.

BORÓN, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Contrato de empréstimo entre BIRD e Brasil/Fundescola I, II e III**. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União Brasília, DF: 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**: proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília: INEP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Contrato de empréstimo número 4487-BR**: segundo projeto de melhoria das escolas. FUNDESCOLA II. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Educação para todos**: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.274 de 6 de fevereiro de 2006**. Dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 7 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº27, de 21 de junho de 2007**. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE escola. Diário Oficial da União. Brasília, DF 13 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, D.O.U. de 25 de abril de 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Manual de Usuário PDE-Escola-SIMEC**. Brasília: SIMEC, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 25 de 24 de Maio de 2011**. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). MEC/CD/FNDE, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. I **Boletim do PDE Interativo**. Brasília:

MEC/SEB/DAGE/CGGE, mai., 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Manual do PDE Interativo**. Versão Junho/2012. MEC/SEB, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **PDE Escola. Relatório final - Exercício 2011**. Brasília: MEC/SEB/DAGE/CGGE, 2012b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 22 de 22 de Junho de 2012**. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). MEC/FNDE, DF, 2012c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Resolução nº 49 de 11 de Dezembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). MEC/FNDE, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Manual do PDE Interativo 2013**. Brasília: MEC/SEB/DAGE/CGGE, abr., 2013a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Manual do PDDE Interativo 2014**. Brasília: MEC/SEB/DAGE, jan., 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p.49-95, 1998.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a Cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, **O público não-estatal na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 1996.

BOITO Jr., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

CANÁRIO, Rui. **O que é a escola? um olhar sociológico**. Portugal: Porto Editora, 2005.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: CASTELO, R. **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CASTRO, Maria Rosana de Oliveira. **A Democratização da gestão escolar no município de Santa Bárbara do Pará a partir do PDE**. 2007. 127 f.. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A Questão Social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1982.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 4 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. **De Rousseau a Gramsci**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2012.

\_\_\_\_\_. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. **O leitor e Gramsci**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição**. São Paulo: Cortez, 1985.  
de melhoria das escolas. FUNDESCOLA II. Brasília, 1999.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação (2011-2010)**: avaliação e perspectivas. 2 ed. Goiânia: Editora UFG, 2011.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100 - Especial, out. p. 921-946, 2007.

DOURADO, L. F; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de A. **A qualidade da Educação**: conceitos e definições. Brasília: INEP, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lucia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário; Cortez. 2007

DURANS, Carlene Moreira. **A organização do trabalho pedagógico frente às mudanças no mundo do trabalho**: o PDE enquanto estratégia de organização e gestão escolar. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2006.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 8 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Global, 1984.

\_\_\_\_\_. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. Lisboa: Estampa, 1976.

ENGUITA, Mariano Fernández. **A face oculta da escola**: educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artmedicas, 1989.

\_\_\_\_\_. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 11 ed. Petropolis: Vozes, 2002. p. 95-110.

EVANGELISTA, Olinda. **Algumas indicações para o trabalho com documentos**. In: Dossiê – uma metodologia para análise conceitual de documentos sobre política educacional. Florianópolis: UFSC, 2004. (Dossiê).

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 29, n.1, 69-96, jan./ju. 2011. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>.

FERREIRA, Eliza B; OLIVEIRA, Dalila. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**. Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, mai./ago. 2009.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In. **26ª Reunião anual da Anped**. Caxambú, 2003.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FREITAG, Barbara. **Escola, Estado e Sociedade**. 7 ed. São Paulo: Centauro, 2005.

FREITAS, Luís Carlos de. A luta por uma pedagogia do meio: revisitando o conceito. In: PISTRAK. **A escola-comuna**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. Campinas: Papyrus, 1999.

\_\_\_\_\_. A qualidade da escola e os profissionais da educação: confiança nas relações ou cultura da autoria. In: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (Orgs). **Políticas Públicas de Educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas, SP: Autores Associados Campinas, 2011, p. 279-302.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A escola como ambiente e aprendizagem. In: CASALI, A. et al. **Empregabilidade e educação: novos caminhos no mundo do trabalho**. São Paulo: EDUC.1997, p. 139-150.

\_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômica-social capitalista. 9 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.



\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Política e gestão educacional na contemporaneidade In: FERREIRA, Eliza B; OLIVEIRA, Dalila. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. 20 ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2012.

GENTILI, Pablo A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo social. In: GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 11 ed. Petropolis: Vozes, 2002. p. 111-178.

GENTILI, Pablo. OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 253-263.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GHANEM, Elie. **Educação escolar e democracia no Brasil**. São Paulo: Autêntica, 2004.

GOMES, Albiane Oliveira. **Programa Brasil Alfabetizado: avaliação do processo de implementação desenvolvido pelo município de São Luís-MA**. Dissertação de Mestrado, defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 2010. (Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa).

\_\_\_\_\_. **Formação do professor de educação de jovens e adultos no Maranhão**: reflexões acerca das competências necessárias à prática educativa. Monografia de Graduação, defendida no Curso de Pedagogia, UFMA, 2003. (Orientadora: Prof<sup>a</sup> Msc. Lindalva Maia Maciel).

\_\_\_\_\_. **A formação do professores do Programa Brasil Alfabetizado**: uma análise dos programas desenvolvidos em São Luís. Monografia de Especialização, defendida no Curso de Especialização em Jovens e Adultos, IESMA, 2005. (Orientadora: Prof<sup>a</sup> Msc. Celina Amélia da Silva).

GRAMSCI, Antonio. **Concepção Dialética da História**. 4 de. São Paulo: Civilização Brasileira, 1981.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere.** Americanismo e fordismo. V. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. **Escritos Políticos (1910-1920).** V. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. **Escritos Políticos (1921-1926).** V. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere.** Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Volume 3. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

HARVEY, D. **O neoliberalismo história e implicações.** São Paulo: Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **O enigma do capital:** e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos:** o breve século XX. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola.** São Paulo: Papirus, 1994. humanos. 2. ed. Brasília: UNESCO, OREALC, 2008.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

\_\_\_\_\_. **A era do globalismo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Informe estatístico da educação básica:** evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil. Brasília: MEC/INEP/SEEC. 2010

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: set. 2014.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese das informações Censo 2000, 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>>. Acesso em: nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos municípios brasileiros.Cidades@.** Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 02 jan. 2015a.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015.

\_\_\_\_\_. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Disponível em: <<http://www.portao.inep.gov.br>>. març. 2015a.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KUENZER, Acácia Z. Desafios teóricos metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998, p. 35-75.

LEHER, Roberto. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 7-19.

LENIN, Vladimir Ilich. **O Estado e a Revolução**. São Paulo: Editora Popular, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João F. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática na escola pública**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **A escola como organização educativa**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LÚCK, Heloisa. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

LUKÀCS. G. **Ontologia do Ser Social**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MANACORDA, Mario Alighiero. **O princípio educativo em Gramsci**. 2 ed. São Paulo: Alínea, 2008.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARANHÃO, Cezar Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 78-104.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **PDE-Escola – Orientações para as escolas, construídas a partir do documento ‘Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola’**. Brasília: FUNDESCOL/DIPRO/FNDE/MEC, 2008.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Síntese do Informe Estatístico do Maranhão**. Superintendência de Estatística, marco, 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Informe Estatístico do Maranhão por Unidades Regionais e Municípios**. Superintendência de Estatística, maio, 2014.

MARRA, Fátima; BOF, Alvana; SOBRIHO, José Amaral. **Plano de Desenvolvimento da Escola: conceito, estrutura e prática**. Brasília: FUNESCOLA-MEC/BIRD, 1999.

MARX, Karl. **Teorias da mais-valia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, v. I.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. São Paulo: Abril Cultural, 1987. (Col. Os Economistas).

\_\_\_\_\_. **O Capital: Crítica da Economia Política, Livro Primeiro, V. II, 12 ed**, Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S. A., 1989.

\_\_\_\_\_. **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. Tradução Silvio Donizete Chagas. São Paulo: Centauro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à crítica da economia política**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Questão Judaica**. São Paulo: BoiTempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

\_\_\_\_\_. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MATTOS, João Batista. Escolas aderem ao Plano de Desenvolvimento da Escola. **Jornal o Estado do Maranhão**, 23 de Maio de 2004.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes, governados**. São Paulo: Fundap, 1996.

MAZZOTTI, Alda Judith Alves. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de pesquisa**, v. 36, n. 129, set./dez. 2006.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 13 ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MONTANO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente da intervenção social. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Canto da Sereia**: crítica à ideologia e aos projetos do “Terceiro Setor”. São Paulo: Cortez, 2014.

MOTA, Ana Elizabete (Org.) **Desenvolvimento e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos de 80 e 90. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MONTAIGNE, Michel de. **Ensaio**. v.1. Nova Cultural. 1996. Os Penadores

NETTO, José Paulo. **O leitor de Marx**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NOSELA, P. **A Escola de Gramsci**. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. 509f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p.197-209, mai./ago., 2009.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Hegemonia às avessas**. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010. P. 21-27.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. O Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 90, p.127-147, jan./abr./2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

OLIVEIRA, João Ferreira. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Eliza B; OLIVEIRA, Dalila. **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 237-252.

PARO, Victor Henrique. **Administração da escola**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar**: à luz dos clássicos da pedagogia. São Paulo: Xamã, 2011.

\_\_\_\_\_. **Crítica da Estrutura da Escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, A P. Potyara. A política social no contexto da seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da assistência social. In: **Revista Quadrimestral de Serviço Social**. V. 19, n. 56, março 1998.

PEREIRA, A P. Potyara. **Política social**: temas&questões. São Paulo: Cortez, 2011.

PERONI, V. M. V. A democratização da educação em tempos de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública**. Cuiabá: EdUFMT, p. 215-227, 2010.

\_\_\_\_\_. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PISTRAK. M.M. **Fundamentos da escola do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PLATÃO. **A República**. Parte I. São Paulo: Escala, 2010. (Col. Grandes Obras do Pensamento Universal – 5).

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O poder, O Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas de extrema pobreza no Norte e Nordeste do Brasil 2010**. PNUD/IPEA, 2015.

RIBEIRO, Benvinda Barros Dourado. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e suas implicações na organização e gestão da escola pública do Tocantins**. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

RIOS, Terezinha Azerêdo. **Compreender e ensinar: por um docência de melhor qualidade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: ou Princípios do direito político**. São Paulo: Pinguin Classic Companhia das Letras, 2011.

SADER, Emir. **Perspectivas: os porquês da desordem mundial**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

\_\_\_\_\_. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Liber Livro, 2005.

SANTOS JUNIOR, J. de. **Marx e a crítica da educação**. São Paulo: Ideias e Letras, 2010.

SANTOS, Fabiano Antonio dos. **O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo**. Tese (Doutorado em Educação.). Florianópolis, SC, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. A construção da gestão democrática em unidades escolares e o novo tempo para o capital. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 1, n. 1, jan./jul., 2012.

\_\_\_\_\_. A administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas. **Revista Exitus**, v. 2, n. 1, jan./jun., 2012a.

\_\_\_\_\_. **Conversas Impenitentes sobre gestão na educação**. Belém: Editora EDUFPA, 2008.

\_\_\_\_\_. Educação e desenvolvimento: que relação é essa?. **Revista Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 219-238, jan./abr., 2014.

SAVIANI, Demerval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

\_\_\_\_\_. **Educação em diálogo**. Campinas: Autores Associados, 2011.

\_\_\_\_\_. **Escola e democracia**. 42 ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SCAFF, E. A. S. **Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola**. Tese (Doutorado em Educação.). São Paulo, SP: FE/USP, 2006.

SEMED. Secretaria de Educação Municipal de São Luís. **Ficha Técnica do Eixo/Programa/Projeto: Plano de Desenvolvimento da Escola**. São Luís, 2005.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23 ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria C. M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Maria Abadia da. **Autonomia escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialidade no PDE**. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo A. A; SILVA, Tomaz Tadeu da. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 11 ed. Petropolis: Vozes, 2002. p. 9-30.

SODRÉ, Lilian Beatriz Daróz Pinto de Arruda. **A implementação do PDE e sua consolidação no Mato Grosso do sul no período de 1998 a 2005**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2006.

SOLIGO, Valdecir. IDEB e Prova Brasil: contexto, limites e possibilidades das ações políticas e pedagógicas na educação básica. **Anais da IX Semana Acadêmica do Curso de Pedagogia**. UNIOSTE, 2011.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Volume II. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

UNESCO. **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos**. 2. ed. Brasília: UNESCO, OREALC, 2008.

\_\_\_\_\_. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, 1999

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007



VIEIRA, Sofia L. Escoa: função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, N. S; AGUIR, M. A. (org.) **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2011.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. Volume 1. São Paulo: Ática, 2008.

WEIL, Eric. **Hegel e o Estado**. São Paulo: Realizações, 2011.

WERLE, F. Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: abordagem por níveis de segmentação. In: WERLE, Flávia (Org.) **Avaliação em larga escola foco na escola**. Brasil: Oikos Editora, 2010.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição. **A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais**: custos e benefícios de sua implantação. Brasília: IPEA, 1996.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar o planejamento estratégico de suas secretarias**. 2 ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2005.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa intitulada “DA ESCOLA DO PLANO AO PLANO DE ESCOLA: análise do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) no município de São Luís/MA” a qual objetiva analisar as implicações do PDE Escola na gestão escolar e na melhoria da qualidade do ensino nas escolas do município de São Luís/MA..

Tal pesquisa é desenvolvida pela doutoranda ALBIANE OLIVEIRA GOMES, sob a orientação da Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, do Curso de Doutorado em Educação do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pretende-se com este estudo contribuir com a análise das políticas educacionais na área da gestão escolar desenvolvidas nas escolas ludovicenses. Para isso, solicitamos informações sobre sua atuação no processo de implementação dessa política na sua escola, a partir de realização de entrevista individual, gravada em áudio.

Por intermédio deste Termo lhe será garantido os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa; (2) sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, datas de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar à identificação pessoal; (3) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (4) opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; (5) desistir, a qualquer tempo, de participar da Pesquisa.

*“Declaro estar ciente das informações constantes neste ‘Termo de Consentimento Livre e Esclarecido’, e entender que serei resguardado pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa”.*

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_\_\_.

Colaborador/a: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Tel.: \_\_\_\_\_ e-mail: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura da/o Colaborador/a

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM TÉCNICOS DO COMITÊ DE ANÁLISE DO PDE ESCOLA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS/MA

### IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO/A

1. Nome: \_\_\_\_\_ Pseudônimo: \_\_\_\_\_
2. Cargo/função: \_\_\_\_\_ Situação funcional: \_\_\_\_\_
3. Tempo de exercício no Comitê do PDE Escola: \_\_\_\_\_
4. Formação: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Qual Ano: \_\_\_\_\_
5. Pós-graduação: ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado  
Qual: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_

### EIXO I: DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

1. Como a Secretaria avalia a implementação do PDE escola na rede municipal? Quais pontos negativos, positivos, conflitantes, reflexivos você gostaria de destacar sobre essa política?
2. A Secretaria de Educação Municipal introduziu alguma modificação na organização da política no sentido de adequá-la à realidade das escolas locais? Caso positivo, quais e como se efetivaram?
3. Como a Secretaria tem realizado o acompanhamento/monitoramento das ações contidas no Plano de Ação das escolas selecionadas?
4. É oferecida formação aos sujeitos implementadores da política nas escolas, ou seja, aos gestores/as e coordenadores/as? Caso positivo, como é realizada e qual a sua periodicidade? Que pontos positivos e/ou negativos você poderia destacar desse processo de formação?
5. Como as escolas receberam a Política? Houve alguma resistência por parte da comunidade escolar para sua implementação? Se positivo, que sujeitos protagonizaram essas possíveis ações e as justificativas utilizadas para tal posicionamento?

### EIXO II: DA GESTÃO ESCOLAR

1. Como a Secretaria avalia a metodologia do planejamento estratégico proposta pelo PDE escola? Em que medida essa metodologia tem possibilitado imprimir melhorias na organização do trabalho escolar de modo a contribuir para fortalecer a autonomia das escolas?
2. Como os gestores tem protagonizado a incorporação dessa metodologia nas escolas no que se refere ao cadastro no SIMEC e no PDDE Interativo? Há registro de algum tipo de dificuldade quando da utilização dessa ferramenta pelos gestores/as?
3. O que você entende por gestão democrática da escola?

4. Em sua opinião o PDE Escola tem auxiliado na efetivação da gestão democrática nas escolas municipais? Quais elementos evidenciam ou não essa prática?
5. Há outros pontos negativos, positivos, conflitantes, reflexivos que você gostaria de destacar no que se refere às mudanças na gestão escolar promovida pela PDE Escola nas escolas municipais de São Luís?

### **EIXO III: DA QUALIDADE DO ENSINO**

1. O PDE escola tem o IDEB como indicador de qualidade do ensino. Na sua opinião, esse indicador é suficiente para traduzir a realidade da qualidade do ensino nas escolas do município de São Luís?
2. O que você entende por qualidade da educação? Quais elementos seriam necessários para se afirmar que determinada escola é, ou não, uma escola de qualidade?
3. Além do IDEB se pode destacar algum outro indicador que evidencie que o PDE Escola tem promovido melhorias na qualidade do ensino nas escolas ludovicenses?
4. Há outros pontos negativos, positivos, conflitantes, reflexivos que você gostaria de destacar no que se refere à possível melhoria na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís aferida pelo PDE Escola?

## APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O/A GESTOR(A) ESCOLAR

### IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO(A)

1. Nome: \_\_\_\_\_ Pseudônimo: \_\_\_\_\_
2. Cargo/função: \_\_\_\_\_ Situação funcional: \_\_\_\_\_
3. Local de atuação: \_\_\_\_\_
4. Tempo de exercício na função \_\_\_\_\_
5. Formação: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Qual Ano: \_\_\_\_\_
6. Pós-graduação: ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado
7. Qual: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_

### Eixo 1: DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA

1. Desde 1999 a Prefeitura de São Luís tem desenvolvido o processo de implementação do PDE Escola no sentido de modernizar a gestão escolar e alcançar melhorias na qualidade do ensino nas escolas ludovicenses. Como você avalia:
  - a. O acompanhamento realizado pelos Técnicos do Comitê de Análise da SEMED? Tem sido oferecido o suporte necessário para o andamento do processo de implementação das escolas? Quais aspectos podem ser destacados?
  - b. O processo de formação? Como é realizado? Qual a periodicidade? Pontos positivos e/ou negativos. Quais aspectos gostaria de destacar?
2. Tem havido algum tipo de resistência ao Plano por parte dos professores e/ou coordenadores, ou ainda por outros sujeitos que compõem o espaço educativo? Se positivo, quais as justificativas utilizadas; como se materializam?

### Eixo 2: DA GESTÃO ESCOLAR

3. O planejamento estratégico é a metodologia proposta pelo PDE para o alcance das mudanças na organização do trabalho escolar e melhoria da qualidade do ensino. Nesse sentido,
  - a. como é realizado esse planejamento nas escolas? Quais as etapas de elaboração? Quem está diretamente envolvido? Como você avalia a participação de todos os sujeitos que compõem o espaço escolar nesse processo?
  - b. você tem tido alguma dificuldade para elaborá-lo?
  - c. Quais pontos positivos e/ou negativos você poderia elencar quando do processo implementação na escola?
4. Em sua opinião, as mudanças na organização do trabalho escolar introduzidas pelo Planejamento estratégico têm favorecido mudanças efetivas na escola? Em quais aspectos?
5. O fortalecimento da autonomia de gestão das escolas é um elemento importante proposto pelo PDE Escola. Em quais aspectos esse Plano tem favorecido (ou não) a autonomia da escola?
6. A escola recebe o repasse financeiro? Você diria que esse repasse tem se refletido na autonomia da escola? Em quais aspectos?

7. A gestão democrática da educação é um dos pilares para a prática de uma educação de qualidade. Nesse sentido, o que representa a “gestão democrática” para você? Em sua opinião o Plano tem contribuído (ou não) na efetivação da gestão democrática na escola? Que ações introduzidas por ele podem ser reveladoras da prática de uma gestão democrática na escola?

### **Eixo 3: DA QUALIDADE DO ENSINO**

1. O que você entende por qualidade da educação? Que elementos são necessários para se afirmar que determinada escola é uma escola de qualidade? Você poderia dizer que sua escola é de qualidade?
2. O PDE escola tem como indicador de qualidade do ensino os dados do IDEB. Nesse sentido, o que representa a avaliação do IDEB para você, sua escola e seu município? Em sua opinião esse indicador tem conseguido traduzir a sua realidade, ou seja, a realidade da qualidade de sua escola? Qual a sua opinião sobre esse instrumento de avaliação e quais (outros) aspectos você poderia destacar?
3. Na sua opinião, além do IDEB, quais indicadores podem evidenciar que o PDE Escola tem favorecido (ou não) a melhoria da qualidade do ensino da escola?
4. Quais outros pontos negativos, positivos, conflitantes, reflexivos você gostaria destacar no processo de implementação dessa Política na escola no tocante as mudanças na gestão escolar e na melhoria da qualidade do ensino do município?

## APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS COORDENADORES PEDAGÓGICOS

### IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO(A)

1. Nome: \_\_\_\_\_ Pseudônimo: \_\_\_\_\_
2. Cargo/função: \_\_\_\_\_ Situação funcional: \_\_\_\_\_
3. Local de atuação: \_\_\_\_\_
4. Tempo de exercício na função \_\_\_\_\_
5. Formação: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Qual Ano: \_\_\_\_\_
6. Pós-graduação: ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado
7. Qual: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_

### Eixo 1: DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA

1. Como você avalia o acompanhamento realizado pelos Técnicos do Comitê de Análise da SEMED? Tem sido oferecido o suporte necessário para o andamento do processo de implementação das escolas? Quais aspectos podem ser destacados?
2. Como se deu o processo de sua escolha como coordenador/a do Plano?
3. Como você avalia a participação dos professores e da comunidade na elaboração do Plano? Há algum tipo de resistência ao Plano por parte dos professores ou mesmo pelo/a gestor/a? Como são justificadas essas possíveis resistências no âmbito escolar?

### Eixo 2: DA GESTÃO ESCOLAR

1. O planejamento estratégico é a metodologia proposta pelo PDE para o alcance das mudanças na organização do trabalho escolar e melhoria da qualidade do ensino. Nesse sentido, como é realizado esse planejamento na escola? Como tem sido a participação de todos os envolvidos nesse processo?
2. Em sua opinião, as mudanças na organização do trabalho escolar introduzidas pelo Planejamento estratégico têm favorecido mudanças efetivas na escola? Quais pontos positivos e/ou negativos você poderia elencar sobre seus reflexos diretamente na gestão de sala de aula?
3. O fortalecimento da autonomia de gestão das escolas é um elemento importante proposto pelo PDE Escola. Em quais aspectos esse Plano tem favorecido (ou não) a autonomia da escola?
4. A escola recebe o repasse financeiro? Você diria que esse repasse tem se refletido na autonomia da escola, possibilitando a aquisição de materiais e recursos pedagógicos que se refletem diretamente na gestão de sala de aula?
5. A gestão democrática da educação é um dos pilares para a prática de uma educação de qualidade. Nesse sentido, o que representa a “gestão democrática” para você? Em sua opinião o Plano tem contribuído (ou não) na efetivação da gestão democrática na escola? Que ações introduzidas por ele podem ser relevadoras da prática de uma gestão democrática na escola?

**Eixo 3: DA QUALIDADE DO ENSINO**

1. O que você entende por qualidade da educação? Que elementos são necessários para se afirmar que determinada escola é uma escola de qualidade? Você poderia dizer que sua escola é de qualidade?
2. O PDE escola tem como indicador da qualidade do ensino os dados do IDEB. Nesse sentido, o que representa a avaliação do IDEB para você, sua escola e seu município? Em sua opinião esse indicador tem conseguido traduzir a sua realidade, ou seja, a realidade da qualidade de sua escola? Qual a sua opinião sobre esse instrumento de avaliação e quais (outros) aspectos você poderia destacar?
3. Em sua opinião, além do IDEB, quais indicadores podem evidenciar que o PDE Escola tem favorecido (ou não) a melhoria da qualidade do ensino da escola?
4. Quais outros pontos negativos, positivos, conflitantes, reflexivos você gostaria destacar no processo de implementação dessa Política na escola no tocante as mudanças na gestão escolar e na melhoria da qualidade do ensino do município?



## APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS/AS PROFESSORES/AS

### IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO(A)

1. Nome: \_\_\_\_\_ Pseudônimo: \_\_\_\_\_
2. Cargo/função: \_\_\_\_\_ Situação funcional: \_\_\_\_\_
3. Local de atuação: \_\_\_\_\_
4. Tempo de exercício na função \_\_\_\_\_
5. Formação: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Qual Ano: \_\_\_\_\_
6. Pós-graduação: ( ) Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado
7. Qual: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_ Ano: \_\_\_\_\_

### EIXO I: DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

1. Você conhece o PDE Escola?
2. Como você avalia a sua participação e a de todos/as os/as envolvidos/as na elaboração do PDE escola na sua escola?
3. Quais elementos positivos e/ou negativos você poderia destacar nesse processo?
4. Houve algum tipo de resistência à essa política por voÇê, ou por outros professores na escola? Caso positivo, como e porque ocorreram?

### EIXO II: DA GESTÃO ESCOLAR

1. O planejamento estratégico é a metodologia proposta pelo PDE-Escola para o alcance das mudanças na organização do trabalho escolar e melhoria da qualidade do ensino. Nesse sentido, como você avalia a sua participação nesse processo?
2. O Plano prever repasse financeiro para aquisição de materiais de expediente e recursos pedagógicos. Em que medida a utilização desses recursos tem contribuído para a melhoria do ensino na escola?
3. O que você entende por gestão democrática da escola?
4. Em sua opinião o PDE Escola tem auxiliado na efetivação da gestão democrática na escola? Quais elementos evidenciam, ou não, essa prática?
5. Há outros pontos negativos, positivos, conflitantes, reflexivos que você gostaria de destacar no que se refere às mudanças na gestão escolar promovida pela PDE Escola na sua escola?

**EIXO III: DA QUALIDADE DO ENSINO**

1. O PDE-escola tem o IDEB como indicador de qualidade do ensino. Na sua opinião, esse indicador traduz a realidade da qualidade do ensino na sua escola?
  
2. O que você entende por qualidade da educação? Quais elementos seriam necessários para se afirmar que determinada escola é, ou não, uma escola de qualidade?
  
3. A sua escola é uma escola de qualidade?
  
4. Há outros pontos negativos, positivos, conflitantes, reflexivos que você gostaria de destacar no que se refere à contribuição do PDE Escola para a melhoria na qualidade do ensino na sua escola?

## APÊNDICE F: Principais Programas Federais no Eixo da Educação

### Básica

PROGRAMAS EDUCACIONAIS	OBJETIVOS
<b>Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo)</b>	Promover o uso pedagógico das tecnologias da informação e comunicação (TICs) nas redes públicas, urbanas e rurais do ensino fundamental. Está organizado em três frentes: distribuição de equipamentos (laboratórios, computadores interativos, lousas digitais, laptops educacionais e tabletes), formação continuada de professores e produção e disponibilização de conteúdos digitais educacionais.
<b>Programa Escola Ativa</b>	Destina-se às escolas rurais organizadas em classes multisseriadas, para a melhoria da qualidade do ensino fundamental, a redução de distorções idade-série e o aperfeiçoamento do nível de aprendizagem nas áreas mais populosas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
<b>ProInfância</b>	Visa prestar apoio técnico e financeiro a municípios para construção e aquisição de equipamentos e mobiliários para creches e pré-escolas, possibilitando o acesso de crianças à educação infantil da rede pública.
<b>Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid):</b>	Estabelecer uma relação permanente entre educação superior e educação básica por meio da concessão de bolsas para alunos de curso de licenciatura desenvolverem atividades pedagógicas em escolas públicas de ensino fundamental e médio.
<b>Programa Nacional da Biblioteca na Escola (PNBE)</b>	Foi concebido inicialmente para o ensino fundamental, mais foi estendido à educação infantil e ao ensino médio. Seu atendimento na educação infantil está praticamente universalizado, com 85 mil escolas atendidas, e no ensino médio, com 17 mil escolas.
<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):</b>	Contribuir para a oferta de alimentação adequada e saudável com respeito à cultura, à tradição e aos hábitos alimentares saudáveis, pautando-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da localidade. No mínimo 30% da aquisição é de gêneros alimentícios da agricultura familiar.
<b>Programa Caminho da Escola</b>	Renovar e padronizar a frota de veículos escolares dos estados e municípios, de forma a garantir a segurança e a qualidade do transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, com linha de crédito especial para a aquisição de ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.
<b>Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)</b>	Visa a promover o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos da educação básica residentes em área rural que utilizem transporte escolar, mediante a assistência financeira, em caráter suplementar, aos entes federados. Há transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congêneres.
<b>Programa de Educação Especial</b>	Promover a inclusão de alunos com deficiências nas classes comuns do ensino regular, haja vista o crescente ingresso em escolas regulares e classes comuns. Já distribuiu de obras clássicas em Libras, para 36 mil alunos surdos, e livros pelo Sistema Braille, para 3,5 mil alunos de escolas públicas de ensino fundamental e instituições especializadas sem fins lucrativos.
<b>Programa Brasil Alfabetizado (PBA)</b>	Promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil. Com o PDE, em 2007, o Brasil Alfabetizado foi reestruturado sendo hoje desenvolvido em todo o território nacional, especialmente nos 1.928 municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%.
<b>Programa Mais Educação (PME)</b>	Ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola e os espaços utilizados para a educação escolar por meio da articulação com os equipamentos públicos e comunitários, bem como ampliar as oportunidades educativas de alunos e suas comunidades. Há ainda recursos para complementação da alimentação escolar dos alunos que participam das atividades e envio de equipamentos às escolas, além de formação específica para professores. Durante os contraturnos escolares são

	realizadas atividades optativas de acompanhamento pedagógico, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, inclusão digital, meio ambiente, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica.
<b>Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)</b>	Melhorar a estrutura física e pedagógica das escolas públicas de educação básica, bem como das escolas privadas de educação especial mantidas por entidade privada sem fins lucrativos. Destina recursos financeiros, de forma suplementar, diretamente para as escolas, para serem empregados na aquisição de material permanente e de consumo, na realização de pequenos reparos e ainda no desenvolvimento de atividades educacionais complementares. Quase metade dos recursos é destinada à manutenção de atividades relacionadas ao Programa Mais Educação.
<b>Programa Educacenso</b>	Efetuar levantamento de dados pela internet de forma individualizada de cada estudante, turma e escola do país das redes de ensino pública e privada de todos os entes federados.
<b>PDE Escola</b>	Fortalecer a autonomia da gestão escolar, a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola e da definição de um plano para a melhoria de seus resultados, com foco na participação da comunidade escolar.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das informações do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MEC (2013).

ANEXO A – RESOLUÇÕES DO PDE-ESCOLA