

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO- PPGE
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

EDIVÂNIA DE CASTRO PIRES

**OS PROGRAMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE
RESPONSABILIDADE NA ESCOLA PÚBLICA: autonomia ou centralização?**

JOÃO PESSOA

2017

EDIVÂNIA DE CASTRO PIRES

**OS PROGRAMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE
RESPONSABILIDADE NA ESCOLA PÚBLICA: autonomia ou centralização?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal da Paraíba, como um dos requisitos para a obtenção de título de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Ângela Maria Dias Fernandes.

JOÃO PESSOA

2017


EDIVÂNIA DE CASTRO PIRES

OS PROGRAMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE
RESPONSABILIDADE NA ESCOLA PÚBLICA: autonomia ou
centralização?

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Educação, da Universidade Federal
da Paraíba, como um dos requisitos
para a obtenção de título de Mestre
em Educação.

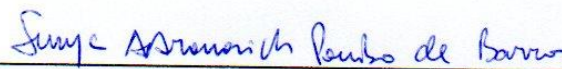
Aprovada em: 30 / 08 / 2017.

BANCA EXAMINADORA




Professora Dra. Ângela Maria Dias Fernandes
(Orientadora - PPGE/UFPB)

Professora Dra. Rita de Cássia Cavalcante Porto
(Membro interno - PPGE/UFPB)



Professora Dra. Surya Aaronovich Pombo de Barros
(Membro externo - UFPB)



Professor Dr. Fábio do Nascimento Fonseca
(Membro externo - UFPB)

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

P667p Pires, Edivânia de Castro.
Os programas de descentralização e transferência de responsabilidade
na escola pública : autonomia ou centralização? / Edivânia de Castro
Pires. - João Pessoa, 2017.
129 f. : il.

Orientadora: Dra. Ângela Maria Dias Fernandes.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Educação - Brasil. 2. Escola pública. 3. Qualidade da educação. I.
Fernandes, Ângela Maria Dias. II. Título.

UFPB/BC

Dedico a todos os educadores militantes
do município de Santa Rita-PB.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, que me guiou neste percurso de desafios e vitórias.

Aos meus pais, que sempre me apoiaram nos momentos de dificuldades, contribuindo para meu crescimento pessoal e profissional.

Ao meu esposo Edilson, por estar pacientemente ao meu lado, apoiando-me e me incentivando.

À querida professora orientadora, Dra. Ângela Maria Dias Fernandes, pela paciência, dedicação, apoio e incentivo no percurso desta pesquisa. Meu muito obrigado!

À professora Dra. Rita de Cássia Cavalcante Porto, pela gentileza com que aceitou participar deste trabalho, sugerindo aspectos importantes para a pesquisa.

À professora Dra. Surya Aaronovich Pombo de Barros e ao professor Dr. Fábio do Nascimento Fonseca, pela prontidão em receber o meu trabalho.

Aos companheiros do grupo de estudos e pesquisa, Emília Cristina Ferreira de Barros, Silmara Cássia Barbosa Melo, Maria do Carmo de Moura Silva Soares e Sérgio Andrade de Moura, pelo apoio e contribuição. Meu muito obrigado!

Aos profissionais do magistério da rede municipal de Santa Rita-PB, pela gentileza em participar da pesquisa.

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.”

(FREIRE, 2000, p. 33).

RESUMO

Esta pesquisa objetivou analisar as concepções de autonomia, descentralização, qualidade e formação, veiculadas nos programas do Plano de Desenvolvimento da Educação, ressaltando a participação do contexto da prática da Rede Municipal de Ensino de Santa Rita-PB, num processo de correlação de forças vivenciada pelos professores em sua luta pela educação pública e por melhores condições de trabalho. Considerando que a política precisa ser compreendida a partir de seu contexto, utilizou-se o Ciclo de Políticas de Ball e colaboradores. Dessa forma, analisou-se a conjuntura em que as políticas de descentralização foram iniciadas e como os discursos políticos estabeleceram a produção da política. Analisaram-se, também, os efeitos das políticas de descentralização no contexto da prática, tendo como campo as escolas. Observaram-se, através do olhar docente, os limites, as expectativas e as percepções acerca dos programas que estão na égide do PDE na escola. A pesquisa, numa abordagem qualitativa, utilizou como procedimentos a análise bibliográfica, documental, entrevistas semiestruturadas e questionários. Como fundamentos teóricos, reportou-se aos estudos de Hermida (2008); Saviani (2007, 2009); Camini (2013); Peroni (2003); Souza (2003); Adrião; Peroni (2007); Dourado; Oliveira (2009); Gentili (1996); Gentili; Oliveira (2013); Ball (2016); Freitas (2016), dentre outros. Por meio deste estudo, foi possível perceber que as políticas de descentralização e promoção da autonomia, expressas no Plano de Desenvolvimento da Educação, configuram-se como políticas de ação desconcentradora, numa perspectiva gerencialista, performática e de desresponsabilização do Estado, transferindo para a escola e seus atores a responsabilidade pelo insucesso da instituição, colaborando e aprofundando a tendência neoliberal implementada no Brasil desde a década de 1990.

Palavras-chave: Descentralização. Autonomia. Responsabilização. Qualidade da educação.

ABSTRACT

This research aimed at analyzing the conceptions of autonomy, decentralization, quality and training, carried out in the programs of the Education Development Plan, highlighting the participation of the practice context of the Santa Rita-PB Municipal Teaching Network, in a process of experienced correlation of forces teachers in their struggle for public education and better working conditions. Considering that the policy needs to be understood from its context, Ball's Policy Cycle and collaborators were used. In this way, we analyzed the conjuncture in which the policies of decentralization were initiated and how the political discourses established the production of politics. We also analyzed the effects of decentralization policies in the context of practice, with schools as the field. The limits, expectations and perceptions about the programs that are at the center of the EDP in the school were observed through the teaching approach. The research in a qualitative approach, used like procedures the bibliographical analysis, documentary, semistructured interviews and questionnaires. As theoretical foundations it was reported to the studies of Hermida (2008); Saviani (2007, 2009); Camini (2013); Peroni (2003); Souza (2003); Adrião; Peroni (2007); Oliveira (2009); Gentili (1996); Oliveira (2013); Ball (2016); Freitas (2016); Dourado (2009), among others. Through this study, it was possible to perceive that the policies of decentralization and promotion of autonomy, expressed in the Plan of Development of Education, are configured as deconcentrative policies of action, in a managerialist, performative and stateresponsibility perspective, transferring to the school and its actors responsible for the failure of the institution, collaborating and deepening the neoliberal trend implemented in Brazil since the 1990s.

Keywords: Decentralization. Autonomy. Accountability. Quality of education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1	Sujeitos da pesquisa	20
Tabela 2	Quadro de matrículas da rede municipal de ensino de Santa Rita (2011 a 2016)	77
Tabela 3	Média do IDEB da rede municipal de Santa Rita anos iniciais do Ensino Fundamental (2011 a 2016)	78
Tabela 4	Média do IDEB da rede municipal de Santa Rita Anos Finais do Ensino Fundamental (2011 a 2016)	78
Tabela 5	Número de escolas contempladas com o PDDE	79
Gráfico 1	Programas do PDE identificados na escola	86
Gráfico 2	Relação do professor com os programas do PDE em seu cotidiano	87
Gráfico 3	Expectativas dos docentes em relação aos programas	88
Gráfico 4	Dificuldades da escola em desenvolver os programas	90
Gráfico 5	Possibilidades da escola em desenvolver os programas	91
Gráfico 6	Contribuição dos programas para o cotidiano da escola	92
Gráfico 7	Gestão dos programas na visão dos docentes	95
Gráfico 8	Autonomia segundo a concepção dos professores	97
Gráfico 9	Descentralização segundo a concepção dos professores.....	99
Gráfico 10	Qualidade educacional segundo a concepção dos professores	101
Gráfico 11	Formação profissional segundo a concepção dos professores	103
Gráfico 12	Repercussões dos problemas educacionais da luta política no cotidiano	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BM - Banco Mundial

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF - Constituição Federal

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONED – Congresso Nacional de Educação

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIES - Financiamento Estudantil

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

FUNDOESCOLA - Fundo de Desenvolvimento da Escola

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Aplicadas

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MINC - Ministério da Cultura

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAR - Plano das Ações Articuladas

PARFOR - Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica

PCNS - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola

PGRM - Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

PME - Plano Municipal de Educação

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNLD - Programa Nacional de Livro Didático

PPGE - Programa de Pós-Graduação em Educação

PROEMI – Programa Ensino Médio Inovador

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação Escolar e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública da Educação Infantil

PROINFO - Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEB - Secretaria de Educação Básica

SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SISU - Sistema de Seleção Unificada

UEx - Unidade Executora

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Os percursos metodológicos da pesquisa	17
2	AS REFORMAS EDUCACIONAIS E AS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO	22
2.1	As orientações neoliberais nas políticas para Educação no Brasil	23
2.1.1	O processo de Reformas de Estado Latino-americano	25
2.2	A Reforma Educacional brasileira na década de 1990	28
2.3	Aprofundamento do processo de privatizações dos modelos neoliberais nas políticas educacionais	35
3	PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO, PADRONIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE	44
3.1	Plano de Desenvolvimento da Educação: contexto, ações e programas	44
3.1.1	O PAR como instrumento estratégico do PDE	48
3.1.2	Programas do Plano de Desenvolvimento da educação administrados pela escola	50
3.1.3	O PDDE Interativo como ferramenta de convergência entre os programas	55
3.2	Políticas de descentralização, padronização e transferência de responsabilidade	58
4	AS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE E AUTONOMIA DA ESCOLA	61
4.1	As políticas de descentralização, desconcentração ou centralização	62
4.2	A vivência da autonomia nas políticas educacionais descentralizadoras	66
4.3	A ênfase na qualidade para busca de resultados	69
5	OS PROGRAMAS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) E A VIVÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA AUTONOMIA NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA-PB	75

5.1	Caracterização da rede municipal de Santa Rita: A oferta e o contexto educacional	76
5.2	A implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação no município de Santa Rita-PB	80
5.3	Os Programas do PDE no cotidiano escolar: o olhar docente	84
5.3.1	A relação do professor com os programas que estão na égide do PDE ...	85
5.3.2	Os programas no cotidiano da escola	89
5.3.3	O processo de gestão dos programas na escola	94
5.3.4	A descentralização, a autonomia, a qualidade e a formação na visão docente	97
5.3.5	O contexto de Santa Rita: processo de luta e resistência do movimento dos professores	105
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
	REFERÊNCIAS	112
	APÊNDICES	120

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar os resultados de uma pesquisa realizada na rede municipal de Santa Rita-PB. O objeto de estudo foram os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹, tendo como aporte para pesquisa os que estão na égide do Plano de Metas Compromisso² Todos pela Educação, que é a base organizadora do princípio de descentralização do PDE.

As legislações e literaturas que regulamentam o Plano de Desenvolvimento da Educação indicam princípios a serem construídos através dos seus programas: a descentralização, a autonomia e a responsabilização. Por meio dessa estrutura, as escolas que desenvolvem os programas buscam garantir a qualidade da educação, conforme pode ser observado nas argumentações dos dispositivos legais investigados.

Interessa nesta pesquisa interrogar como, no contexto de implementação e desenvolvimento do PDE/Plano de Metas, as escolas vivenciam a dinâmica da descentralização e da construção da autonomia, em consonância com um modelo padronizado das políticas educacionais.

O objetivo geral foi analisar as concepções de autonomia, descentralização, qualidade e formação veiculadas nos programas do PDE/Plano de Metas, tendo como foco sua interferência no cotidiano escolar e na ação dos professores, destacando o processo de correlação de forças vivenciada pelos professores do município de Santa Rita-PB a partir da implementação das políticas educacionais de responsabilização.

Foram propostos como objetivos específicos: sistematizar as referências bibliográficas e documentais referentes a regulamentações do PDE/Plano de Metas; descrever os programas adotados no município de Santa Rita-PB desde a adesão ao PDE, buscando na sua base os conceitos centrais que os caracterizam no campo da descentralização e promoção da autonomia; identificar os efeitos desses programas no discurso de professores da rede municipal de Santa Rita, ressaltando aspectos do seu envolvimento e da participação na sua execução no cotidiano da escola; investigar a relação entre o desenvolvimento dos programas veiculados ao PDE, a expectativa

¹ O Plano de Desenvolvimento da Educação, foi lançado em 2007 e teve como objetivo fomentar ações e programas na busca da qualidade do ensino.

² O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, foi lançado em abril de 2007, através do Decreto 6094/2007.

dos professores no que diz respeito à resolução das demandas escolares e os embates políticos/sindicais vivenciados nos dois últimos anos no município de Santa Rita-PB.

O município de Santa Rita-PB, situado na região metropolitana de João Pessoa, tem uma população de 120.310 habitantes, segundo censo do IBGE (2010). O mesmo se caracteriza por ser um espaço de grande área urbana e rural.

A sua rede municipal de ensino conta com 45 escolas, distribuídas em 22 unidades urbanas e 23 rurais e segundo dados da Secretaria Municipal de Educação possui 14.201 alunos matriculados, sendo 4.453 na zona rural e 10748 na zona urbana.

Na história do município é muito forte o processo econômico do ciclo da cana de açúcar e essa dependência em relação a usinas e engenhos, por meio das oligarquias, influencia a forma como é conduzida a política educacional.

O interesse em analisar esta temática resulta de meu compromisso profissional, social e político com a educação, visto que trabalho como supervisora educacional desde 2012, em uma escola da rede municipal de ensino de Santa Rita. Em acompanhamento aos professores, identifiquei alguns conflitos, dúvidas e interferências desses programas no discurso dos docentes. A forma de apresentação desses programas identificados como de transferência de responsabilidade e descentralização ao professor e à escola como um todo, o tipo de vinculação proposto, as formas de acompanhamento, avaliação e execução dos programas, produzem estranhamentos que merecem ser investigados. Outra questão que sobressai em nossa vivência nas escolas é a restrição desses programas como um dos poucos caminhos para obtenção de recursos mínimos necessários à prática pedagógica da escola e à solução de pequenos problemas de infraestrutura e funcionamento.

Além desses fatores o interesse por esta pesquisa surgiu da minha história de militância desde os movimentos das comunidades eclesiais de base, passando pela participação em espaços de luta pelos direitos da criança e do adolescente e na participação no movimento sindical dos docentes da rede. A compreensão da necessidade de inserção nessas instâncias está na concepção de que é preciso resistir às políticas que promovem o desfiguramento da educação e isso não pode ocorrer “sem reações e lutas, seja no campo legal, seja no enfrentamento diário dessas políticas por professores e estudantes” (FREITAS, 2016a, p. 139).

A relevância desta pesquisa está na construção de um conhecimento sobre a ação do professor e sua relação com os programas identificados como de descentralização e transferência de responsabilidade, visando avançar na crítica às novas políticas educacionais que se assentam sobre a possibilidade de produção da autonomia a partir de ações de descentralização.

Lembrando a teoria freireana, reconhecer as dificuldades e as possibilidades na produção da autonomia é o que permite ao professor fazer uma análise crítica de sua realidade, superando a visão ingênua inserindo em sua atuação o que se denomina de prática docente crítica (FREIRE, 2001).

Assim, a pesquisa contemplou informações consideradas essenciais para contextualização das políticas educacionais de descentralização e transferência de responsabilidade, adotadas pelos programas educacionais citados inicialmente.

A pesquisa é apresentada em seis capítulos: o primeiro objetiva apresentar as considerações iniciais do trabalho, sua estrutura, o objeto de pesquisa e os aspectos metodológicos que conduziram para realização da pesquisa, destacando-se a abordagem qualitativa a partir do Ciclo de Políticas de Ball e as técnicas utilizadas.

No segundo o desenvolvimento da pesquisa teve como ponto de partida uma análise sobre o processo de descentralização das políticas educacionais brasileiras. Nesse contexto, focalizaremos o processo de redemocratização do Estado brasileiro e a adoção dos princípios neoliberais, com suas relativas consequências nas reformas educacionais a partir da década de 1990 e o aprofundamento desses princípios na implementação dos programas de descentralização e responsabilização no período de 2007 a 2016.

No terceiro, realizou-se um levantamento das diretrizes dos Programas do PDE/Plano de Metas focalizando os conceitos de descentralização e autonomia implícitos nos mesmos, descrevendo também o processo de tramitação dessas políticas descentralizadoras.

No quarto capítulo, apresentam-se os conceitos de descentralização, autonomia e qualidade da educação, destacando-os como um processo relacional e como mecanismos de responsabilização das políticas educacionais vigentes.

No quinto, foi realizada uma análise do contexto local, caracterizando a rede municipal, através da descrição da estrutura das escolas, matrículas, IDEB e

manutenção das unidades e as propostas de formação e acompanhamento da ação docente e de gestão em relação aos Programas do PDE/Plano de Metas.

No sexto, analisaram-se os efeitos desses Programas no discurso do professor, promovendo uma reflexão sobre as políticas de descentralização e seus reflexos na prática docente, relacionando as ações do PDE/Plano de Metas com esse discurso, sinalizando possíveis implicações para a consolidação da autonomia.

Para pesquisar acerca das Reformas Educacionais que promovem a descentralização e a transferência de responsabilidade e o PDE/Plano de Metas no contexto da escola pública, foi necessário recorrer à bibliografia e a pesquisas realizadas durante os últimos anos de vivência desses programas no país, no campo teórico analisado, destacando-se: Hermida (2008); Saviani (2007, 2009); Camini (2013); Peroni (2003); Souza (2003); Adrião; Peroni (2007); Gentili (1996); Gentili; Oliveira (2013); Ball (2016); Freitas (2016); Dourado; Oliveira (2009), dentre outros.

1.1 Os percursos metodológicos da pesquisa

Esta pesquisa realizou-se a partir de uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório e se fundamentará nas novas Políticas Educacionais em vigência no país, visando fazer uma análise das influências que os programas de transferência de responsabilidade adotados pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, entre eles o PDDE, O PDE-ESCOLA, o Programa Mais Educação, o Programa Atleta na Escola e o Mais Educação, têm na perspectiva de exercício de autonomia do professor e consequentemente da escola.

A escolha desta abordagem se deu por se perceber que a “pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas da vida” (FLICK, 2009, p. 20). Bem como, parte-se do princípio de que existe uma relação intrínseca entre o mundo real e o sujeito, uma relação inerente entre o mundo objetivo e a subjetividade do ser (CHIZZOTTI, 2010).

Dentro dessa concepção, todos os sujeitos que participam da pesquisa são identificados como seres que constroem conhecimentos e produzem práticas que possibilitam intervir nas problemáticas encontradas. Contudo, esse conhecimento considerado prático e que guia suas ações cotidianas não necessariamente se reflete no conhecimento crítico (CHIZZOTTI, 2010).

É nesse contexto que o trabalho do pesquisador é fundamental, pois poderá fomentar o processo de conscientização dos pesquisados, fazendo-os refletir acerca das suas problemáticas com o objetivo de resistir na defesa dos direitos sociais, numa ação voltada para a prática política, a chamada pesquisa militante (CHIZZOTTI, 2010).

Para ser fiel a esse processo de análise, que busca provocar ação política dos pesquisados e o respeito à pluralização, o método adotado seguiu a abordagem do ciclo de políticas de Ball e Bowe, que dentro de uma perspectiva crítica tem como objetivo:

[...] compreender a essência das políticas investigadas, com o cuidado para analisá-las de modo aprofundado, evitando-se toda e qualquer forma de legitimação; analisá-las de uma perspectiva de totalidade, estabelecendo os devidos vínculos com o contexto mais econômico, político e social, e analisar as relações das políticas com a justiça social (BALL; MAINARDES, 2011, p. 13).

Este referencial possibilitou analisar todo o caminho da política implementada, desde o processo inicial até a sua efetivação na prática escolar; além disto, permite avaliar os seus resultados (MAINARDES, 2007).

Nesta concepção os autores propõem que a pesquisa em políticas educacionais se dê a partir da análise de uma gama de contextos, dentro de continuadas relações. Eles ressaltam que esse ciclo é inter-relacionado e é formado pelos seguintes: contexto de influência, contexto de produção e contexto da prática.

O contexto de influência, considerado o primeiro, é o espaço em que as políticas públicas se iniciam e os discursos são criados. Nele, os grupos com interesses específicos realizam disputas, buscando influenciar os objetivos definidos para a política educacional, determinando a função social da educação (MAINARDES, 2007). Também é nele que “os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política” (MAINARDES, 2007, p. 29).

É importante ressaltar que é nesse contexto que as influências dos organismos internacionais atuam na elaboração das políticas. Sendo assim, é de fundamental relevância trazer um debate acerca das influências globais na elaboração das políticas de descentralização das reformas educacionais no Brasil, principalmente no que concerne aos programas de repasse de recursos para as escolas.

O segundo contexto é o de produção, que mesmo tendo uma relação com o primeiro, não se dá de forma clara e aberta (MAINARDES, 2007), pois, “enquanto o

primeiro está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos, estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral” (MAINARDES, 2007, p. 29). Esses textos são vistos como textos políticos e em sua análise deve-se ter claro que os mesmos são resultado de embates e ajustes, vindos dos grupos que concorrem para controlar a política.

Segundo Mainardes (2007), essas políticas são intervenções textuais que trazem limites e possibilidades e as respostas aos seus textos trazem consequências que são vivenciadas no contexto da prática. É nesse contexto, que as políticas são interpretadas e recriadas, produzindo efeitos e consequências que podem transformar significativamente a política original.

A abordagem do ciclo de políticas, não ocorre de forma linear e torna-se relevante na pesquisa crítica, visto que apresenta “várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro” (MAINARDES, 2006, p. 55).

A principal fonte para orientar esta pesquisa, servindo de suporte teórico-metodológico, foram os documentos: a adesão ao Plano de Desenvolvimento da Educação, através do Plano de Ações Articuladas e os documentos oficiais do Ministério da Educação, no que concerne a diretrizes para implementação dos Programas.

Isto se faz importante porque a análise documental constitui uma técnica fundamental na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

Vale salientar que este *corpus* documental é apenas parte do vasto conhecimento que existe no processo. É importante apontar que esta pesquisa abrangerá apenas um recorte da política educacional do município, colaborando com o estudo dos efeitos que esses programas têm no contexto da prática. Para tanto, serão utilizadas como técnicas de abordagem dos sujeitos entrevistas e questionário.

A entrevista segundo Duarte (2005) é um recurso que permite buscar através de análises teóricas o recolhimento de respostas por meio das experiências subjetivas dos entrevistados, possibilitando assim não apenas o recolhimento de dados, mas a interpretação e reconstrução de processos através da análise crítica da realidade.

A escolha pelo tipo de entrevista foi a semiestruturada, pois permite ampliar o campo posto inicialmente pela pesquisa, bem como a aproximação do pesquisador com os processos sociais e a sua apreensão na integralidade. Foram entrevistados quatro profissionais, sendo um técnico educacional, dois professores ligados aos movimentos sindicais e uma gestora.

As entrevistas serviram de base para construção dos questionários, que continham indagações presentes no universo escolar e no cotidiano docente. Esse questionário foi aplicado com dezesseis professores da rede municipal de ensino, que trabalham nas duas escolas estudadas.

Tanto as entrevistas quanto os questionários foram aplicados mediante a assinatura de um Termo de Livre Consentimento, que inclui como cláusula o sigilo das informações e da identificação dos entrevistados. Esse encaminhamento está de acordo com o formato da pesquisa, dado que seu foco são as políticas e seu impacto no cotidiano escolar, tomado como um acontecimento coletivo.

Todos os sujeitos foram identificados no texto, de acordo com a sua inserção profissional, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Sujeitos da pesquisa

Quantitativo	Atuação profissional	Identificação na pesquisa
1	Técnico de Educação Municipal	Técnico Educacional
1	Membro da direção sindical	Dirigente Sindical
1	Professora/comissão de representação docente	Representante da Comissão Docente
1	Gestora Escolar	Gestora Escolar
16	Professores da rede	Professor de 1 a 16

Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

O critério para escolha dos professores, foi pelo fato dos mesmos atuarem como docentes nas duas escolas selecionadas para pesquisa de campo. Durante o processo de investigação, não houve resistência dos entrevistados em participar da pesquisa, observando-se o interesse dos mesmos em aprofundar estudos acerca da realidade educacional na qual estão inseridos.

Além dessas duas técnicas de investigação foi utilizada a construção de um diário de campo, construído a partir da experiência de militância nos movimentos e

lutas realizados pelos profissionais da educação do município, que no contexto do estudo sofriam com a precarização das condições de trabalho, que iam desde sucateamento dos prédios, insuficiência da merenda e de materiais básicos à desvalorização do docente sentida no cotidiano através, principalmente, dos atrasos salariais.

A técnica do diário de campo permitiu compreender a experiência cotidiana da pesquisa, indo além dos processos burocratizados das normas. O diário possibilita reconstituir “a história subjetiva do pesquisador” (LOURAU, 1993, p. 78).

Esse autor, destaca que o diário de campo permite ao pesquisador narrar o contexto histórico-social que está inserido. É uma técnica que auxilia a restaurar o percurso do trabalho de campo, possibilitando a construção de um saber que segue a sua temporalidade, aproximando o leitor da cotidianidade do que foi possível produzir num dado contexto, evitando interpretações "ilusórias", "fantasiosas" da atividade científica (LOURAU, 1993, p. 51). Dessa forma, o diário "permite o conhecimento da vivência cotidiana de campo (não o 'como fazer' das normas, mas o 'como foi feito' da prática)" (p. 77).

Esse dispositivo permitiu registrar as temporalidades vivenciadas no cotidiano da pesquisa, potencializando, dessa forma, os registros do movimento de resistência dos professores, através das observações de assembleias, ocupações de prédios públicos e movimentos de rua.

Dessa forma, a pesquisa irá contribuir com novas informações acerca das práticas cotidianas escolares, possibilitando clareza das dinâmicas institucionais em um contexto de afirmação das políticas neoliberais em consonância com as orientações mundiais no campo da avaliação em larga escala sob o controle do Estado capitalista.

2 AS REFORMAS EDUCACIONAIS E AS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO

A tendência de implementação, nas políticas educacionais brasileiras, dos princípios de descentralização e autonomia, está ligada a uma conjuntura mais ampla, que incidiu no Brasil e na América Latina, principalmente a partir da década de 1990.

Essa conjuntura está relacionada a um processo de Reformas de Estado, impulsionada pelo modelo neoliberal, que buscou através dessa estratégia, diminuir o aparato estatal na condução das políticas sociais. Foi nesse contexto que se atribuiu à educação um importante papel frente ao processo de reestruturação do mercado produtivo.

O modelo neoliberal, segundo Anderson (1995), é fruto de um movimento diferente do liberalismo clássico adotado no século passado e busca a não intervenção do Estado nas questões econômicas, sociais e políticas. Adotado pelos países, principalmente, da Europa e Estados Unidos como uma solução para o combate ao modelo estatal e intervencionista de bem-estar e contra a crise econômica mundial na década de 1970 seguiu uma prática em que o Estado se torna forte no controle e mínimo para as políticas sociais e nas intervenções no mercado.

Ainda sobre esse processo, Peroni (2012) destaca que o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a Terceira Via são mecanismos do capitalismo visando à superação de sua crise, redefinindo, dessa forma, a função do Estado. Segundo a autora,

[...] para a teoria neoliberal, o Estado é o culpado pela crise, tanto porque gastou mais do que podia para legitimar-se, pois tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou déficit fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia atrapalhou o livre andamento do mercado. Para superar o problema, propõe-se o Estado mínimo, tanto na execução quanto na coordenação da vida em sociedade, e quem passa a ser parâmetro de eficiência e qualidade é o mercado (PERONI, 2012, p. 20/21).

De acordo com Apple (2001), nesse contexto, os grupos econômicos mais fortes, liderados principalmente pelos Estados Unidos, colocaram a Educação como adequada somente quando responde imprescindivelmente à economia. Esse modelo adotado pelas políticas traz “uma tensão entre uma ênfase neoliberal em “valores de

mercado”, de um lado, e um apego neoconservador aos “valores tradicionais”, de outro (APPLE, 2001, p. 31).

Para esse mesmo autor, isso é um movimento bem contraditório, pois o Estado deve ser mínimo, principalmente no que concerne ao processo de controle da economia e forte no que se refere ao controle do conhecimento e normativas (APPLE, 2001).

O neoliberalismo coloca a educação e conseqüentemente a escola com uma função fundamental para o desenvolvimento econômico, principalmente no processo de reformulação produtiva e desenvolvimento técnico, recaindo sobre ela a responsabilidade pela qualificação do trabalhador. Nesse contexto as políticas sociais, e entre elas as educacionais, foram guiadas para continuar a ação desenvolvimentista que aconteceu após o período de fracasso econômico do modelo de industrialização.

Esse processo ocorreu de forma globalizada e predominou nos países da América Latina, que promoveram reformas de Estado baseadas na visão desenvolvimentista, conforme afirma Coraggio:

Os países da América Latina passam por um longo período de transição marcado pela crise do modelo de industrialização e pela perda de importância dos atores nacionais que impulsionavam aquele modelo. A conjuntura está determinada por um processo global de reforma do Estado e de suas relações com a sociedade e a economia, direcionado a instaurar o mercado mundial como mecanismo principal de alocação de recursos entre os países e dentro deles (CORAGGIO, 2009, p. 79).

Essa visão economicista foi sendo incorporada às políticas educacionais no Brasil, promovendo assim um processo de internacionalização que fundamentou as normativas da educação.

2.1 As orientações neoliberais nas políticas para Educação no Brasil

A partir da década de 1990, as políticas sociais brasileiras, na esfera educacional, assumiram o caráter neoliberal. Nesse contexto se sobressaiu a hegemonia política dos países centrais sobre os demais, dentre eles está o Brasil e os outros países da América Latina.

Nessa dinâmica destaca-se o papel dos organismos internacionais, com ênfase para o Banco Mundial, que vem pautando uma agenda para as Políticas Educacionais na América Latina e conseqüentemente no Brasil, conforme indicado pela própria instituição financeira, no texto a seguir.

O Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie na atualidade aproximadamente uma quarta parte da ajuda para a educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais (BANCO MUNDIAL, 1995, p. XXIX *apud* CORAGGIO, 2009, p.75).

Souza (2002) destaca que, para assegurar na esfera internacional as políticas econômicas e sociais balizadas nesse modelo, os organismos internacionais criaram para todos os países um projeto estandardizado de Reformas de Estado, dando-se maior destaque em suas recomendações oficiais ao campo das políticas educacionais. Esse processo de reformas teve como finalidade aperfeiçoar a eficácia da ação administrativa, melhorando os serviços públicos e a produção da administração estatal, destacando-se as diminuições dos gastos públicos, utilizando para tanto os mecanismos de privatizações e descentralizações.

Segundo Coraggio (2009) o objetivo principal dessa reestruturação do Estado, em que concomitantemente o reduz e o descentraliza, é deixar para o mercado e para sociedade civil competitiva a designação de recursos, sem que haja a interferência governamental, trazendo como efeito a internalização nas políticas públicas dos valores e modelos adotados pelo mercado. Ainda segundo este autor, a análise econômica tornou-se o principal caminho para definir as políticas educacionais.

Mesmo sendo considerada uma ideia contemporânea, esse viés de pensamento está sendo colocado nos documentos do Banco Mundial desde a década de 1970. Nesses ensaios utilizam como proposta o método econômico neoclássico. Esse modelo como consequência assemelha a escola a uma empresa e coloca as ações educativas como *input*, trazendo como fundamentais para as definições das

políticas educacionais o conceito de eficiência e as taxas de retorno (CORAGGIO, 2009).

Para esse autor, mesmo o Banco Mundial afirmando em suas orientações que as políticas devem ser definidas conforme seu contexto econômico, histórico, político e educacional, percebe-se a partir da análise em seus documentos que o mesmo possui uma receita pronta que cada governo deve adotar na sua reforma educacional. Dentre essas medidas foi colocado o processo de descentralização dos sistemas de educação, como um meio fundamental para alcançar os objetivos do Banco Mundial.

[...] espera-se da descentralização que em cada distrito ou estabelecimento sejam adotadas, com melhor conhecimento das condições locais, as combinações de insumos educativos mais eficientes; mas também se espera uma redução da capacidade dos interesses tradicionais (sindicatos de professores e burocratas do governo central, associações de estudantes universitários, as elites geralmente beneficiadas pelos subsídios indiscriminados) para incidir na política educativa (CORAGGIO, 2009, p. 100).

O objetivo do BM ao conduzir as propostas de descentralização é desenvolver as capacidades básicas principalmente no ensino básico, contribuindo dessa forma para satisfazer o mercado, formando trabalhadores flexíveis, com condições de se adaptar as novas estruturas produtivas para esse mesmo mercado (CORAGGIO, 2009).

Ao adotar o modelo econômico para as políticas educacionais o Banco Mundial vem fazendo uma correlação entre as políticas educacionais e o sistema econômico. Nesse processo analógico a escola se tornou uma empresa, os pais consumidores de serviços, as relações e aprendizagem se tornaram produtos, deixando-se assim de considerar processos específicos da vivência educacional (CORAGGIO, 2009).

Esse projeto neoliberal para educação teve seu ápice na América Latina e no Brasil, na década de 1990, influenciando as Reformas de Estado, a partir de movimentos e ações orientadas pelos organismos internacionais dentre elas: conferências, seminários, reuniões e projetos de financiamentos.

2.1.1 O processo de Reformas de Estado Latino-americano

Para uma melhor análise das reformas de Estado ocorridas da América Latina, é necessário nesse processo de globalização ir além do contexto internacional e discutir como se constituiu no campo local, reconhecendo como um processo histórico; “isto quer dizer que os processos ocorrem dentro de um espaço/tempo, em certos contextos, cujos conteúdos estão enquadrados em sistemas de ideias que estão presentes no nível regional e influem neles” (CASASSUS, 2001, p. 8). Este mesmo autor ressalta que estudar as reformas no contexto latino-americano voltado para um enfoque regional não é um acontecimento inédito, considerando que atualmente vivenciamos o segundo ciclo de reformas educacionais no continente.

[...] O primeiro ciclo se deu na década de 1960 e sua regionalidade manifestou-se pela simultaneidade e características comuns. O primeiro ciclo, independentemente dos diferentes níveis de desenvolvimento, teve por característica comum a de ser um ciclo de reformas orientadas para a expansão dos sistemas educativos de modo que amplie as possibilidades de um maior número de pessoas ingressarem no sistema. O segundo ciclo está configurado por processos mais complexos e que são denominados de segunda geração, pois estão relacionados com temas como os de gestão de sistema e de qualidade (CASASSUS, 2001, p. 9).

Foi no desenvolvimento do segundo ciclo que ocorreram, segundo Casassus (2001), as ações que fundamentaram as reformas educacionais na América Latina. A primeira foi a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990); a segunda o PROMEDLAC IV (1991); a terceira a 24ª Reunião da CEPAL (1992); a quarta a PROMEDLAC IV (1993) e a quinta foi o Seminário Internacional da UNESCO realizado em 1993 acerca das temáticas da descentralização e currículo.

Nesse contexto de internacionalização das políticas para as reformas educacionais destacam-se, além da atuação do Banco Mundial, o desempenho da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), que possui o papel de assessorar a constituição das políticas regionais.

Na década de 1990 as orientações da CEPAL consideraram que a transformação produtiva deve estar de acordo com as mudanças tecnológicas e com o novo modelo de desenvolvimento. Esse modelo colocava o processo de qualificação e de geração do conhecimento como fundamental para produção de bens e serviços (NARDI, 2010).

Nessa ótica a educação básica é considerada fundamental, pois, ao estar diretamente implicada com o processo de produção, poderia combater a pobreza que afeta o desenvolvimento econômico. Essa visão, promove uma descaracterização do papel da escola, visto que, ao atrelar a escola ao desenvolvimentismo, perde-se a função da formação integral e emancipatória da educação.

Ao valorizar a elevação do nível de qualificação como fundamental para aumento da força de trabalho, a Cepal ressaltava a necessidade de uma educação que promova habilidades, que formem uma população versátil e flexível, favorecendo dessa forma a adaptação às novas tarefas de produção (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 1990).

Para alcançar essa meta, a Cepal defendia que os países deveriam passar por uma extensa reforma estatal, destacando-se a reforma dos sistemas educacionais. Nessa reorganização a descentralização associada à autonomia das instituições educacionais é considerada como princípio necessário.

Todo esse processo de reformas configurado na década de 1990 foi projetado a partir de três objetivos. O primeiro se situa na necessidade de colocar a Educação como cerne para o desenvolvimento econômico e social. Para alcançar tal objetivo, foi definido um maior subsídio financeiro para a área, utilizando-se da ampliação de crédito internacional através do endividamento dos países. O segundo objetivo indicado foi promover o desenvolvimento educacional por meio de alterações na forma de gestão, fundamentada na reestruturação da função do Estado, implementando-se a abertura do sistema, a vivência do princípio de descentralização e o destaque dos conceitos de qualidade e equidade. O terceiro objetivo apontava para a busca da melhoria da qualidade da aprendizagem focalizando atuações nos planos macro e micro. No plano macro destacou-se: a implementação dos Sistemas de Avaliação em nível nacional, a expansão de programas de caráter compensatório e a reforma do currículo. No plano micro evidenciou-se a gestão na escola, através do estabelecimento de diferentes níveis de autonomia (CASASSUS, 2001).

Foi nesse contexto que se balizou a reforma educacional brasileira vivenciada a partir da década de 1990. Esse processo, segundo Peroni (2012), foi concretizado através do Plano Diretor da Reforma do Estado, no ano de 1995 e teve continuidade através dos modelos de parcerias entre o público e o privado e de gerencialismo nos governos posteriores.

2.2 A Reforma Educacional brasileira na década de 1990

O Brasil buscou, nessa ótica de “Estado Mínimo”, promover algumas reformas, dentre elas a que se centrava no campo da educação. As principais reformas educacionais oriundas dessa fase têm como fundamento as políticas de descentralização, que vêm sendo viabilizadas na América Latina, em que o Estado, seguindo a lógica do mercado, diminuiu suas responsabilidades frente às políticas educacionais, mas em contrapartida aumentou seu poder de controle especialmente nas questões referentes à legislação e à avaliação das instituições públicas.

Foi nesse mesmo período que o Estado brasileiro assumiu de forma explícita a prioridade de inserir o país no mundo globalizado, subordinando as políticas sociais, dentre elas a educacional, à política econômica (SAVIANI, 2011).

A sociedade exigia uma mudança estrutural, visto que o Brasil vinha passando por uma crise educacional gravíssima, oriunda do regime ditatorial militar que governou o país por mais de 20 anos em um modelo capitalista dependente. Essas ações influenciaram diretamente o sistema escolar que “procurou acompanhar o processo formativo de trabalhadores aptos a serem inseridos no sistema produtivo urbano-industrial” (HERMIDA, 2008, p. 42). Além da crise na educação, havia outros problemas, tais como: o endividamento, o desemprego, a desigualdade social, as altas taxas inflacionárias, a exploração do trabalhador e o não acompanhamento do país aos processos de desenvolvimento tecnológico (HERMIDA, 2008).

Diante desse contexto, os movimentos civis organizados se fortaleceram e juntos, através de uma ordem constitucional, buscaram promover o processo de redemocratização. Este movimento promoveu as eleições diretas para cargos federais, a reconquista dos direitos sociais e a elaboração de uma nova Carta Magna de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã.

A Constituição Federal de 1988 definiu um capítulo específico para Educação, que se tornou a base pela qual se montou o processo reformista da educação nacional. Segundo Hermida (2008) os artigos do Capítulo III, pertencentes ao título VIII, que trata da Educação, da Cultura e do Desporto, formam a base que regulamentou a reforma educacional brasileira durante a década de 1990, concretizada por meio de leis, decretos, emendas constitucionais e medidas provisórias.

Nesse período também chamado de Nova República, especificamente entre 1985 e início da década de 1990, ocorreram as reformas dos governos dos presidentes José Sarney e Fernando Collor de Melo, que além de terem fracassado, agravaram a crise do Estado, que começou a ser revertida quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o Ministério da Fazenda implantando o Plano Real em 1994.

O Plano Real foi um plano de estabilização econômica que teve como principal objetivo a estabilização da economia através do controle da hiperinflação. Organizado em etapas, o plano colocou fim a quase três décadas de inflação. [...] o plano se caracterizou por agir em três frentes principais: um ajuste fiscal (que aumentou impostos e cortou gastos públicos), desindexação da economia (através da adoção da URV – Unidade Real de Valor, por meio da qual se eliminou a inflação através de uma cesta de índices inflacionários), e implementação de uma política monetária restritiva (através do aumento da taxa básica de juros e do aumento dos depósitos compulsórios). O conjunto das políticas econômicas apoiou-se na aplicação de uma “âncora cambial”, aliada a uma política de abertura econômica para o capitalismo internacional (HERMIDA, 2008, p. 37).

Essa política econômica alcançou os objetivos esperados pelo mercado, favorecendo assim a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente no ano de 1994.

A gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), também denominada Era FHC, foi marcada principalmente por mudanças no campo administrativo, econômico e educacional. Essas mudanças foram concretizadas por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado, no ano de 1995. Nesse Plano, as políticas sociais e educacionais deixaram de ser função específica do Estado, podendo ser executadas pela iniciativa privada. Isto ocorreu porque essas políticas são vistas como “atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e, principalmente, através do controle social e da constituição de quase-mercados” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 66).

Essas reformas na educação, afirmadas como necessárias pelos defensores do neoliberalismo, foram questionadas pelo movimento docente, dentre eles se destacou o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública³. Tais críticas se fundamentam, principalmente, pelo fato de demonstrarem alinhamento com as

³ O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, foi criado em 1986 e esteve presente em diversos momentos de mobilizações e no processo de construção da política educacional no Brasil, destacando-se a que culminou com a aprovação do capítulo específico para Educação na Constituição Federal de 1988 (BOLLMANN, 2010).

demandas dos organismos internacionais, destacando-se o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

As orientações desses Organismos vão ao encontro do processo de descentralização das políticas educacionais e um dos principais modelos para concretizar esse objetivo são as políticas que promovem a transferência de responsabilidade.

Esse modelo padronizador de descentralização das políticas educacionais, adotado, principalmente, para Educação Básica por diretriz do Banco Mundial, traz como centro o processo de privatizações e impetra menor burocracia do Estado na educação e maior flexibilidade local (LAUGLO, 1997).

O gerenciamento dos recursos financeiros, na avaliação do banco, deve ser de responsabilidade mais descentralizada/desconcentrada, incentivando-se as instituições educacionais a se tornarem as mais autônomas possível. Este gerenciamento deve ser balizado por um conjunto de indicadores, padronizados por aquela metodologia gerencial que ficou conhecida como “gestão da qualidade” (SOUZA, 2003, p. 20).

Nesse processo, considera-se que a dinâmica de descentralização das políticas educacionais traz em seu texto a ênfase no aumento da qualidade do ensino e na autonomia das escolas. Esse movimento em prol da descentralização fica bem claro no próprio discurso de posse de FHC, no primeiro mandato, quando enfatizava que a participação dos docentes, dos alunos, dos pais e da sociedade, deveria ocupar lugar principal na organização da escola. Esse processo em busca da descentralização e da autonomia, respondia a uma demanda histórica dos movimentos sociais, contudo foi deturpado pelos reformadores neoliberais, que se apropriaram dos conceitos na busca por seus objetivos.

Nessa mesma conjuntura, houve um processo de tensionamento, pois o Projeto de Lei nº 1258/1988, que tratava das discussões da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e que havia sido amplamente discutido pela sociedade civil organizada junto ao poder legislativo, por meio da atuação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, no período de 1988 a 1996, através de um projeto de sua elaboração, foi desrespeitado pelo poder executivo. Após o longo processo de tramitação no Congresso Nacional, da referida PL, as forças que representavam os interesses da reforma neoliberal, preparou um substitutivo, com o apoio do então

senador Darcy Ribeiro, aprovando assim em 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional 9.394.

Vale ressaltar, também, que a regulamentação da nova LDB, segundo Saviani (2011), revela uma circunstância diferenciada, visto que a lei ainda não tinha sido aprovada, mas era regulamentada através das emendas constitucionais, das medidas provisórias e de algumas leis. Dentre essas, destaca-se a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que modificava os artigos da LDB anterior (Lei n. 4.024/61), bem como da proposta de emenda à constituição nº 14, que define o Fundo de Financiamento do Ensino Fundamental, aprovada em 12 de setembro de 1996.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi uma das principais políticas públicas instituídas nesse período, sendo complementada por outras leis, decretos, portarias e medidas provisórias, com objetivo de normatizar a própria LDB (HERMIDA, 2011).

Dentre essas legislações estão: a instituição da avaliação para os cursos de Ensino Superior, o denominado provão; a redefinição da função do Ministério da Educação acerca do Ensino Fundamental; a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Além dessas ações, a reforma educacional, que definiu os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)⁴ e o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que deliberou por um período de 10 anos as prioridades educacionais que o país seguiria (HERMIDA, 2011).

Já o Plano Nacional de Educação foi uma das principais ações definidas pela LDBEN/1996. Da mesma forma, que outras políticas educacionais, esta foi apresentada pelo Poder Executivo sem uma consulta às bases de resistências que vinham sendo instituídas. A exemplo do processo de tramitação da LDB 9394/96, o PNE também teve dois projetos: o do Executivo e o referendado pela sociedade organizada através da CONED's.

⁴ Os PCNs são referenciais que objetivam organizar o sistema nacional de ensino e o processo formativo, promovendo o respeito às diversidades, destacando a diversidade cultural, étnica, religiosa, regional e política da sociedade brasileira. Esse documento teve como pano de fundo as orientações dos Organismos Internacionais e como fonte teórica a Conferência Mundial sobre educação para todos, que ocorreu em Jontiem na Tailândia em 1990 (HERMIDA, 2011).

Cientes da existência de dois projetos antagônicos de sociedade e de educação, as entidades que integram o Fórum Nacional e que organizaram os CONEDs, ainda que numa difícil construção de consenso necessário à luta pela sociedade sem exclusões aos direitos sociais para a maioria da população, protagonizaram, no Brasil, a construção, pelo conjunto organizado da sociedade brasileira, de um Plano Nacional de Educação. Assim, numa iniciativa inédita, os diferentes segmentos da sociedade civil organizada – entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas e demais setores comprometidos com uma proposta de educação para a maioria da população brasileira, sistematizando contribuições advindas de diferentes encontros preparatórios – realizaram o II CONED. Sua dinâmica incluiu seminários temáticos nacionais, regionais e locais, com a finalidade de tornar mais ampla e democrática possível essa elaboração (BOLLMANN, 2010, p.667).

Diante desse quadro a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) formou uma comissão, elaborando um parecer com críticas ao PNE proposto pelo MEC, como destacou Saviani (2011):

Em seu parecer, a entidade formula ponderações relevantes e posiciona-se criticamente, em especial sobre o tratamento dado às creches, a dissociação entre ensino médio regular e ensino técnico, a questão do ensino noturno, as dificuldades que a reforma do ensino profissional cria para os jovens que já trabalham, a desqualificação da profissionalização dos professores, a formação continuada por meio da educação a distância, a responsabilidade da União no financiamento da manutenção e expansão do ensino superior público e a timidez no que se refere à meta de ampliação dos recursos destinados à educação (SAVIANI, 2011, p. 171).

Analisando o parecer da ANPED, Saviani (2011) destaca que o Projeto do Plano Nacional de Educação do MEC repete a política educacional que já vinha sendo implementada, com a diminuição dos gastos públicos e a transferência de responsabilidades, principalmente no que concerne ao investimento e manutenção da educação para estados, municípios e iniciativa privada, deixando com a União o papel de controlar, avaliar e direcionar e, eventualmente, apoiar e financiar de forma subsidiária e complementar.

Com a promulgação da LDB, outro aspecto trazido para a organização escolar brasileira é o princípio da autonomia, exercida através da elaboração pela escola da sua proposta pedagógica, como afirma o artigo 12: “Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: I - elaborar e executar sua proposta pedagógica” (BRASIL, 1996). Seguindo as observações de Hermida (2008),

Neste sentido, deixou de existir o currículo compulsório para todo o território nacional; no seu lugar, aparece a figura dos conteúdos mínimos que se traduzirão naquela proposta pedagógica particular, sempre respeitando o princípio de gestão democrática. A flexibilidade e a abertura pedagógica agora compõem a base de sustentação dos processos de escolarização brasileiros; e o sistema de avaliação dos processos pedagógicos passou a ser nacional, sistemático e externo (HERMIDA, 2008, p. 89).

Diante disto, reflete-se: Como vivenciar o princípio da autonomia, sendo a escola avaliada a partir de diretrizes nacionais e padronizadas?

A reforma educacional, promovida nesse período de implementação das políticas neoliberais, completou-se com uma série de programas de natureza compensatória (HERMIDA, 2008). Dentre esses programas destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que distribui de forma gratuita e descentralizada a merenda para os milhares de municípios brasileiros; o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que promoveu a distribuição de livros para as diversas etapas do ensino fundamental; o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima (PGRM); o Programa de Aceleração de Aprendizagem; o Programa Alfabetização Solidária; o Programa TV Escola; o Programa Nacional de Informática em Educação (PROINFO); o Financiamento Estudantil (FIES), que visa promover o financiamento de cursos superiores a jovens matriculados em instituições privadas e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que transferia de modo direto para a escola os recursos federais, desde que a escola tivesse uma Associação de Pais e Mestres ou um Conselho Escolar.

Destacam-se, também, nesse período, as novas ações destinadas às avaliações educacionais, enfatizadas na transformação do INEP em um órgão autônomo, respondendo por todos os censos e as ações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). As pesquisas desses dois órgãos foram utilizadas pelos Organismos Internacionais, entre eles a UNESCO, como meio de diagnosticar a educação brasileira. Além desses também se destacou como mecanismo de avaliação da política educacional o Exame Nacional de Cursos (Provão), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Perfil Municipal da Educação Básica (PMEB) e o Censo Escolar (HERMIDA, 2008).

Durante todo esse processo de reformas educacionais, os movimentos de resistência ligados aos setores da sociedade civil organizada, que defendem o ensino público, gratuito e obrigatório, promoveram “amplos debates através da análise e das discussões coletivas de experiências educacionais, além de elaborar, na forma de

propostas, caminhos alternativos àqueles praticamente impostos pelo governo nacional” (HERMIDA, 2008, p.100).

As ações desses movimentos estavam presentes nos debates para construção da Constituição Federal de 1988, na PL 1.258/88 que dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nas discussões do primeiro Plano Nacional de Educação.

Os níveis de organização e mobilização atingidos quando da elaboração do Plano Nacional de Educação em 1997, além de apresentar avanços significativos com relação aos conteúdos propriamente ditos, constituíram os caminhos de resistência contrapostos aos projetos governamentais. Numa iniciativa inédita, as forças congregadas em torno do II CONED anteciparam-se ao Governo Federal e encaminharam ao Congresso Nacional, em fevereiro de 1998, o “Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira”. [...] Face aos acontecimentos aqui relatados, fica evidente a existência de projetos político-pedagógicos de natureza diferente e provavelmente antitética, que vislumbraram – na sua complexidade – o confronto de princípios e ideias no que diz respeito a concepções de homem, de educação e de sociedade (HERMIDA, 2008, p. 105).

Apesar de o movimento dos educadores estar presente nos debates, nos fóruns, nas CONED’s e nos espaços legislativos, o que se percebeu na maioria das vezes, no processo final de publicação das leis, foi uma desconsideração do governo federal frente às solicitações dos educadores e dos movimentos sociais.

As políticas que promoviam o processo de descentralização e de transferência de responsabilidade ficam claras em algumas metas do PNE. Na meta 18 propõe a autonomia da escola no que se refere ao projeto pedagógico e à administração dos recursos financeiros públicos. Na meta 19 estimula a participação da comunidade no que tange à melhoria das instalações físicas e o incentivo ao trabalho voluntário.

O PNE foi sancionado já no final dessa gestão, especificamente no ano de 2001. Mas da mesma forma que iniciou as ações do seu governo, descentralizando e transferindo responsabilidades, o presidente Fernando Henrique Cardoso, vetou nove ações que incidiam sobre a responsabilidade da União em relação aos recursos financeiros para educação, inviabilizando dessa forma a execução do plano.

Os governos que se seguiram serão objeto de investigação no próximo tópico tendo como foco central a possibilidade de análise a partir da construção do neoliberalismo e sua influência nas políticas educacionais.

2.3 Aprofundamento do processo de privatizações dos modelos neoliberais nas políticas educacionais

No início do século XXI, com a emergência dos governos populares, representados, em dois mandatos consecutivos, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), e posteriormente pela presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2016), ambos do Partido dos Trabalhadores, observa-se um fortalecimento dos princípios neoliberais nas políticas educacionais brasileiras, ressaltando-se o processo de privatização. Acerca desse processo existem diferentes pesquisas que, identificam continuidades da reforma neoliberal implementada nos anos anteriores, especificamente na Era FHC, destacando-se Oliveira (2015), Saviani (2011) dentre outros. Também é digno de nota a reflexão formulada por Fagnani (2017) que ressalta a importância do projeto social presente nas orientações políticas dos governos deste início de século, apesar de apontar como notório um caminho pela via neoliberal nas políticas educacionais. Nessa linha de argumentação, reconhece-se a ênfase em um projeto alinhado aos interesses econômicos, em especial, do processo de privatização, gestão centralizada das avaliações, mesmo que no terreno de implementação das políticas sociais de anseio dos trabalhadores.

Em relação a esse processo Frigotto (2011) destaca a necessidade de ir além do discurso divergente da continuidade *versus* descontinuidades com relação à década de 1990, mas analisa a partir dos elementos contextuais, visto que “não é o tempo cronológico que define uma conjuntura, mas a natureza dos acontecimentos e dos fatos, e as forças sociais que as produzem” (FRIGOTTO, 2011, p. 237).

Analisando a conjuntura desse período Frigotto (2011) destaca que ele pode ser considerado na perspectiva social e educacional como um processo marcado por continuidade e descontinuidades.

A continuidade da década presente em relação ao passado incide, no erro da geração perdida – a opção por *conciliar uma minoria prepotente a uma maioria desvalida* – mediante o combate à desigualdade dentro da ordem de uma sociedade capitalista onde sua classe dominante é das mais violentas e despóticas do mundo (FRIGOTTO, 2001, p. 239, grifo do autor).

Ainda sobre essa análise, Frigotto (2011) ressalta que apesar de se ter continuado a política econômica, houve uma diferenciação em relação à década de 1990 em alguns pontos:

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

Ao tentar construir um processo que harmonizou um projeto de políticas públicas sociais que favoreciam a maioria excluída dos direitos com os interesses da classe dominante, “o governo não disputou um projeto educacional antagônico, no conteúdo, no método e na forma” (FRIGOTTO, 2011, p. 241).

Acerca desse processo, Oliveira (2015) ressalta que os governos populares promoveram consideráveis mudanças nas políticas sociais e na educação, avançando principalmente na possibilidade da inserção social dos segmentos que viviam marginalizados. Contudo, essas transformações não conseguiram romper os princípios da racionalidade que promovem a concepção “de progresso dependente de uma gestão escolar eficaz, que prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como garantia de resultados mais justos”.

A orientação de progresso vinculada à eficácia da gestão escolar resume de certa maneira os principais argumentos que sustentam as políticas de mais amplo alcance do Ministério da Educação (MEC) que são dirigidas a um contexto extremamente desigual e diversificado, do ponto de vista econômico, social e cultural. Apesar de predominante, sobretudo a partir da gestão Dilma Rousseff que se iniciou em 2011, essa condução instaura uma contradição fundamental no setor educacional, já que os movimentos sociais que se constituíram em base política importante dos governos Lula e Dilma apresentam outras racionalidades, concepções e práticas pedagógicas, como pode se observar nos documentos resultantes das duas últimas conferências nacionais de educação (OLIVEIRA, 2015, p. 627).

Ainda sobre esse processo Oliveira (2015, p. 642) ressalta que essas contradições postas dentro do Estado podem em alguns períodos “dar ganho de causa aos trabalhadores, mas não romperá com a lógica capitalista que o fundamenta”.

Os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foram classificadas por Fagnani (2017) como inicialmente de “continuismo econômico e social”, no

período de 2003 a 2006, e no segundo período (2007 a 2010) de “crescimento e inclusão social”. Acerca do primeiro período, esse autor destaca que em resposta a apreensão do mercado foram adotadas reformas liberais que continuavam o caráter antinômico entre a agenda econômica e o desenvolvimento das políticas sociais.

No segundo mandato esse processo de tensionamento esfriou, devido ao crescimento econômico. Assim, “como consequência, houve melhora nos fundamentos macroeconômicos, expansão dos gastos sociais e reativação do mercado de trabalho que se traduziram na inquestionável melhoria dos indicadores sociais” (FAGNANI, 2017, p. 6).

Diante dessas análises, de Oliveira (2015) e Fagnani (2017), assume-se aqui a crítica de que apesar de se empreender ações e programas de caráter social, as políticas educacionais foram marcadas por continuidade das reformas neoliberais, iniciadas na década de 1990, principalmente no estreitamento das relações entre o público e o privado.

Nesse contexto, a educação passou por um processo de aprofundamento das políticas neoliberais, principalmente no que se refere ao projeto de ampliação da Educação Básica e do Ensino Superior. Na educação básica, destacam-se: a Emenda Constitucional n.59, de 11 de novembro de 2009, que modificou os artigos 208, 211, 212, e 214 da CF/88, instituindo como obrigatória e gratuita a educação básica para as pessoas entre quatro e dezessete anos, incluindo aquelas que não tiveram acesso na idade adequada.

Outra ampliação foi a Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, que altera o texto do § 5 do artigo 212 da Constituição Federal. Através dessa emenda o governo federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Esse fundo ampliou o financiamento da educação, que começou a contemplar as três etapas do ensino (educação infantil, ensino fundamental e médio), alterando assim a legislação anterior, que contemplava apenas o ensino fundamental. Contudo, apesar do FUNDEB ter sido ampliado do ensino fundamental para atendimento de toda a educação básica, o mesmo, segundo Saviani (2011), teve proporcionalmente uma redução dos investimentos e não um acréscimo, como vinha sendo divulgado.

[...] com a entrada em vigor do FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo fundo passa dos 30 milhões (que eram atendidos pelo FUNDEF) para 47 milhões. E o montante do fundo eleva-se correspondentemente de R\$35,2 bilhões para R\$48 bilhões. À primeira vista essas cifras provocam a impressão de um incremento bastante significativo. No entanto, um simples cálculo mostra que, enquanto a população atendida se ampliou em 56,6%, os recursos componentes do fundo aumentaram em apenas 36,3% (SAVIANI, 2011, xii).

Além dessas duas ações, houve um importante passo no que se refere à valorização docente, com a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), através da Lei nº 11.738/2008. A partir dessa Lei, todos os professores da educação básica, obtiveram um piso unificado e as escolas públicas receberiam recursos oriundos do FUNDEB.

Com relação à Educação Superior, o acesso foi ampliado de forma considerável, através da criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), Lei nº 11.096/2005, que concede bolsas integrais ou parciais em Instituições privadas a estudantes oriundos da escola pública com baixo poder aquisitivo. O PROUNI foi criticado por estar favorecendo as instituições de ensino privado beneficiadas pela reforma educacional promovida pelo governo anterior. De acordo com Gentili e Oliveira (2013) este programa beneficiou as instituições privadas, pois colaborou para promover o acesso a esse conglomerado de estabelecimentos que haviam lucrado com as reformas da década de 1990.

Uma das mais importantes ações do Governo, no campo das políticas educacionais, ocorreu no seu segundo mandato, que foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído em 15 de março de 2007 e oficialmente promulgado em 24 de abril, concomitantemente à publicação do Decreto nº 6094. Este decreto dispõe acerca do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, considerado o carro-chefe do PDE, como afirma Saviani (2009, p. 5). Ainda, segundo este pesquisador,

Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituíram em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Com efeito, o PDE dá como pressuposto o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam a realização progressiva de metas educacionais (SAVIANI, 2007, p. 1239).

O PDE constituiu-se de um conjunto de programas que contempla desde a educação básica, com seus níveis e modalidades, até o ensino superior. Além disto, o plano tem como uma de suas finalidades a concretização prática do PNE. Saviani

(2009) destaca que mesmo que algumas metas desses planos pareçam estar relacionadas, percebe-se que muitas outras foram deixadas de fora do PDE dando a impressão de terem sido estabelecidos sem conexão.

Nesse processo houve uma aproximação de uma parte majoritária dos membros do governo federal com os empresários, ocorrendo um distanciamento de suas bases de origem, explicando, assim, o fato da elaboração do PDE ter sido realizada através do diálogo com o grupo de empresariado e não com o movimento de educadores. Nessa conjuntura, o PDE foi formulado dentro do contexto da denominada agenda do movimento “Compromisso Todos pela Educação”, lançado em setembro de 2006. Este movimento se configura como uma ação da Sociedade Civil, encabeçado por grupos de empresários, em que conclama a participação de todos na busca pela educação de qualidade (SAVIANI, 2007) e será analisado no capítulo que segue.

Essa relação de responsabilização, entre os entes governamentais e os setores ligados ao empresariado, importa para as Políticas Educacionais o modelo empresarial, que foi denominado por Freitas (1992) como neotecnicismo. Essa designação se deu como referência à definição de tecnicismo conforme formula Dermeval Saviani no livro *Escola e Democracia*, de 1986, destacando como característica dessa tendência pedagógica a ênfase nos processos de eficiência e produtividade, conceitos característicos do mercado liberal (FREITAS, 2011a).

A análise conceitual de Saviani é perfeitamente válida para o contexto neotecnicista mais recente, apresentado agora sob a forma de nova teoria da “responsabilização” e/ou meritocracia associada a formas variadas de “privatização” (escolas por contrato de gestão e vouchers), onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes. No centro da proposta estão os “standards” de aprendizagem medidos em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorados nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, da econometria, das ciências da informação e de sistemas elevadas à condição de pilares da educação contemporânea (p. 4).

Nessa concepção neotecnicista estão inseridos alguns dos programas de transferência de responsabilidade que a partir do PDE/Plano de Metas Todos pela Educação foram implementados nas escolas públicas brasileiras. A proposta neotecnicista tem como formuladores os denominados Reformadores Empresariais da Educação. Essa expressão elaborada pela pesquisadora norte-americana Diane

Ravitch configura a união de diversos segmentos, entre eles empresários, mídia, políticos, pesquisadores, empresas educacionais, institutos e fundações de direito privado, engajados na visão de que o modelo organizacional da iniciativa privada é mais apropriado para resolver os problemas educacionais do que as propostas realizadas pelos profissionais da educação (FREITAS, 2012).

O PDE surge no contexto do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), onde cada “Ministério deveria indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa” (SAVIANI, 2009, p. 5).

Após tanto tempo de embates envolvendo setores organizados da sociedade civil, o Governo promoveu uma das mais significativas medidas na retomada do processo de discussões democráticas relacionadas às políticas educacionais, destacando-se dentre elas a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE):

A Conae significou um amplo movimento estimulado em grande medida pelo MEC e por ele financiado. Ocorrida em Brasília, entre os dias 28 de março e 1º de abril de 2010, pretendeu ser um processo democrático, aberto pelo poder público, que possibilitasse a ampla participação de setores ligados à educação brasileira nos seus distintos níveis, modalidades, interesses e finalidades, da educação infantil à pós-graduação (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 262).

A I CONAE teve um grande processo de debates e discussões, gerando a perspectiva, nas entidades que participaram do processo, que o documento produzido por ela poderia ser transformado em um Projeto de Lei para o próximo PNE, pois o anterior acabava em janeiro de 2011. Essa expectativa não ocorreu, e a última ação do governo, a PL nº 8.035/2010, não continha decisões fundamentais aprovadas na conferência (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

Em meio a essa conjuntura, houve uma nova eleição presidencial, que deu continuidade ao projeto educacional do governo anterior. Uma das primeiras ações dessa gestão foi a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Lei nº 12.513/2011, com o objetivo de expandir o número de cursos de educação profissional e tecnológica. No artigo 1º a lei estabelece que este aumento ocorra por interferência de programas, projetos e ações de caráter técnico e financeiro (BRASIL, 2011a).

Outras importantes ações desse período também se destacaram, como a sanção do Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que

estabeleceu como uma de suas metas 10% do PIB para Educação, que diferentemente do anterior, incorporou reivindicações históricas dos educadores, a ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI); a criação do Sistema de Seleção Unificado (SISU) e a criação de novas universidades federais e, por fim, o apoio dos municípios na ampliação de vagas para educação infantil através do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), dentre outros.

Observa-se que parte das ações desses governos populares dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, apesar de terem contribuído para uma melhor democratização do direito à educação, deram continuidade às reformas de cunho neoliberal do governo FHC, principalmente no que se refere à participação das instituições privadas nos recursos públicos, a exemplo de alguns programas como o PRONATEC e FIES.

Percebe-se também um aumento dos programas descentralizadores que buscam promover autonomia às instituições escolares no que se refere à gestão pedagógica e aos recursos públicos, em alinhamento com as políticas de avaliação externa e em larga escala, como encontrado no PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Após esse período de aprofundamento das políticas neoliberais no campo da educação, conciliados com a promoção de programas sociais, iniciou-se com feições nitidamente de golpe parlamentar, a gestão do Presidente Michel Temer, do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Isto foi possível, devido ao tensionamento político que ocorreu a partir das eleições de 2014, quando se disseminou uma campanha contra a implementação da “ditadura de esquerda” e o aprofundamento do discurso de que vivia-se uma crise econômica inédita no Brasil. Segundo Fagnani (2017, p. 10) esse período, poderá representar o final do “ciclo de construção da cidadania social” iniciado com a Constituição de 1988.

As políticas educacionais deste Governo têm assumido na prática seu compromisso com o mercado financeiro e com os grupos politicamente hegemônicos e têm deixado de lado obrigações com as políticas sociais, como afirma Melo e Sousa (2017):

As reformas político-educacionais do governo atual expressam claramente um projeto de sociedade que prioriza os valores associados à sobrevivência do capitalismo internacional, em detrimento do investimento em melhoria da qualidade de vida a população, revelando em suas estratégias básicas, princípios do liberalismo econômico (MELO; SOUSA. 2017, p. 31).

Esses mesmos autores destacam que isto está explanado no Documento Ponte para o Futuro do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB,2015) que aponta para a necessidade de reformulação da política fiscal, que abrange como estratégias: a diminuição dos gastos do governo com as políticas públicas, o avanço das ações de privatização e terceirização e o aumento da produtividade do mercado trabalhista, por meio de uma qualificação profissional focada na escolarização voltada para atender às demandas neoliberais. A Medida Provisória que reforma o Ensino Médio está embasada nessas orientações (MELO; SOUZA, 2017).

Percebe-se que, no caminho traçado a partir de 2016 pelo Ministério da Educação, houve uma retomada do modelo adotado pela Reforma Educacional da década de 1990, que refletia em suas ações as recomendações dos organismos internacionais.

[...] Discurso recente do atual Ministro José Mendonça Filho aponta as prioridades do órgão, que ao tratar prioritariamente da: a) alfabetização na idade certa até oito anos de idade; b) reforma do Ensino Médio; c) formação de professores e a d) definição da Base Nacional Comum Curricular, retoma e estabelece seu elo com o passado de reformas neoliberais focalizadas, marcando assim um processo de desmonte e de entrega de espaços de direitos intrínsecos à educação pública socialmente referenciada, à lógica voraz, deturpante e excludente do mercado (MELO; SOUSA, 2017, p. 32).

Esses autores destacam que as ações do governo Michel Temer, radicalizam a lógica neoliberal e conservadora do capital significando um grande retrocesso político, social e econômico para o país, em especial para as classes trabalhadoras. Dentre elas podem ser citadas: a PEC 55/2016, que limita os gastos públicos nas políticas sociais e educacionais por vinte anos; a reforma do Ensino Médio, que através da MP nº 746/2016, configura a educação como um processo de formação voltado para o mercado de trabalho, desconsiderando o caráter crítico deste nível do ensino, alterando inclusive artigos da Lei de Diretrizes e Bases sem que tenha sido realizado um diálogo aberto com a sociedade e, por fim, a redução dos aportes financeiros para o Ensino Superior através da Portaria Normativa nº 20/2016, que

determina que as IES reduzam seu número de vagas, favorecendo, dessa forma, a atuação das Instituições Privadas de Ensino.

Observa-se que este governo está colocando uma pauta de retrocesso frente aos direitos sociais e educacionais conquistados nos últimos anos, trazendo de volta e de forma explícita uma visão da educação mercantilizada, favorecendo os empresários da educação em detrimento dos educadores que há anos vêm lutando por políticas educacionais que contemplem o direito subjetivo à Educação.

No capítulo que se segue, será feita uma análise do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e dos programas, ações e metas que estão em sua égide, alinhando-se a pauta neoliberal que vem sendo implementada nas políticas educacionais brasileiras desde a década de 1990.

3 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO, PADRONIZAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE

3.1 Plano de Desenvolvimento da Educação: contexto, ações e programas

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi criado pelo governo federal no ano de 2007 e teve como objetivo melhorar a qualidade da educação no país. De acordo com Saviani (2009, p. 6) o PDE foi exposto de forma oficial no dia 24 de abril do mesmo ano, concomitantemente à publicação do Decreto nº 6094 que cria o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que foi considerado “o carro-chefe do PDE”. Na composição original o PDE possuía 29 ações que, durante o processo de sua implantação, foi se ampliando e se tornou “um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas do MEC”.

Posteriormente à sua posse em janeiro de 2007, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, então reeleito, apresentou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), um projeto que visava ao desenvolvimento para o Brasil. Na mesma ocasião, confirmou-se o intuito do Governo em lançar um programa análogo para o campo educacional.

O Presidente Lula, em seu pronunciamento no pré-lançamento do PDE no Palácio do Planalto, o apresentou como parte do PAC – caracterizando como o PAC da Educação. Os princípios estratégicos do PAC e os fundamentos teóricos que organizam a concepção do PDE têm como referência o texto constitucional de 1988 (CAMINI, 2013, p. 96).

A vinculação do Plano de Desenvolvimento da Educação ao PAC foi alvo de inquietação, como afirma Gadotti (2008) ao enfatizar como infeliz a ideia de submeter a educação ao desenvolvimento econômico do país.

[...] preocupa-me a associação entre o PDE e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O PDE foi mesmo chamado de “PAC da educação”, fazendo uma associação subordinada da educação ao crescimento econômico. Esperamos que os programas concretos de desdobramento do PDE deem mais consistência teórica a esse termo, superando debates generalistas. A prática deverá, necessariamente, superar a ambiguidade estabelecida pela vaguidade do conceito de desenvolvimento, um conceito chave no PDE (GADOTTI, 2008, p. 20).

Apesar de ter sido lançado no mês de abril de 2007, foi apenas no mês de outubro que o Ministério da Educação (MEC) apresentou uma justificativa acerca do

Plano, ressaltando-se que as ações já estavam sendo implementadas. Essa alegação foi sistematizada no livro *O Plano de desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* e traz em seu texto orientações para a realização das ações, bem como o conceito de Educação, os objetivos dos Programas e os horizontes que busca alcançar (SAVIANI, 2009).

O conceito de Educação apresentado pelo PDE visa superar, segundo o MEC, a visão fragmentada encontrada nas Políticas Educacionais adotadas nos governos anteriores, reafirmando-se como um processo dialético que se constitui “entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo” (BRASIL, [s.d.], p. 5).

Ainda, segundo esse documento, o PDE tem por objetivo “enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (BRASIL, [s.d.], p. 6). E isso só será possível a partir das relações entre a dimensão territorial e educacional, bem como entre educação e desenvolvimento.

No desenvolvimento das primeiras ações do PDE, Gil (2013) destaca que houve a exclusão do Plano Nacional de Educação, que só foi integrado nas falas dos membros do Ministério da Educação, após várias análises da comunidade acadêmica. Essa incorporação veio por meio de críticas ao PNE, destacando a sua possível fragilidade quanto à busca pela qualidade da educação.

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para melhoria da qualidade da educação (BRASIL, [s.d.], p. 7).

De acordo com Saviani (2009, p. 27), o PDE se estabeleceu como um plano de ações longe do que se constituiu o processo de debates realizados pelo PNE (2001) e destaca-se por não ser considerado um plano, mas um agrupamento de ações que “teoricamente se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE”. Para o autor o uso do termo teoricamente se dá porque o PDE não se definiu como uma proposta para o cumprimento do PNE, visto que “ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este” (SAVIANI, 2009, p. 27).

Oficialmente o PDE define como prioridades: o aumento do nível de escolarização da população; a elevação da qualidade de ensino em cada nível e modalidade de ensino; a diminuição das desigualdades sociais e regionais; assegurar o acesso e continuação garantindo o sucesso e promover a visão sistêmica da educação, bem como, sustenta-se em dois pilares: a responsabilização objetivando a efetivação e a mobilização social buscando a viabilização (CAMINI, 2013).

Nesse propósito de promover o regime de colaboração o MEC pretende com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação construir “um novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo, primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais” (BRASIL, 2011b, p. 2).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estabeleceu-se como uma ação que regulamentou o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, com as famílias e a comunidade, a partir de programas e ações envolvendo assistência técnica e financeira, com o objetivo de mobilizar a sociedade na elevação da qualidade da educação (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

Dessa forma, a configuração inicial do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, configurou-se pelo agrupamento de programas que contemplavam desde a Educação Básica até o Ensino Superior, visando através da parceria entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios, implementar um regime de colaboração com o objetivo de desenvolver de forma prioritária a Educação Básica (CAMINI, 2013).

Uma das críticas ao Plano de Metas compromisso Todos pela Educação é a ingerência privatista do Movimento Todos pela Educação⁵ no processo de construção do Plano, pois apesar de se definir como uma ação da sociedade civil, esse movimento é composto basicamente dos empresários ligados em um mesmo discurso gerencialista da educação. Essa influência pode ser verificada nos princípios

⁵ O PDE aderiu às propostas do Movimento Compromisso Todos pela Educação, apresentado em 6 de setembro de 2006 no estado de São Paulo. Mesmo sendo apresentado como uma ação da sociedade civil e convocando à participação das demais áreas sociais, esse movimento em seu cerne é constituído por um aglomerado de empresários representantes dos seguintes grupos: Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-D Paschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos dentre outros. (SAVIANI, 2009).

assumidos pelo Plano de Metas, bem como na inclusão de parte da sua nomenclatura. Esta ação “demarca a forte inclinação do governo em relação ao projeto educacional defendido pelos empresários, em detrimento das negociações com os movimentos sociais, sindicatos e educadores” (SILVA; FERREIRA; OLIVEIRA, 2014, p. 87).

Saviani (2009) lembrando a entrevista dada à *Folha de São Paulo*, em 29 de abril de 2007, destaca que o fundamento das propostas do Movimento Compromisso Todos pela Educação pode ser explicado como uma espécie “pedagogia de resultados”. Nesse sentido “o governo equipa-se com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda as empresas” (SAVIANI, 2009, p. 45).

Segundo esse autor:

É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas “pedagogias das competências” e da “qualidade total”. Esta, 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 (SAVIANI, 2009, p. 45).

O PDE foi apresentado pelo MEC como um Plano Executivo, cujos programas que o integraram são estruturados em quatro bases orientadoras: a educação básica, a educação superior, a educação profissional e a alfabetização.

Em relação à Educação básica, o Plano possuía, em sua versão inicial, 17 ações, sendo 12 de caráter global e cinco peculiares a cada nível de ensino. Dentre as ações que incidem sobre a educação básica, está a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Plano de Metas do PDE-IDEB⁶. Estas ações foram complementadas por programas considerados de apoio a este último: “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guia das Tecnologias Educacionais”, “Educacenso”, “Mais Educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão

⁶ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi apresentado pelo INEP no ano 2007, como indicador que avalia os conceitos para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Também foi aplicado esse modelo como critério para analisar o cumprimento das metas determinadas no Termo de Adesão ao Compromisso. É calculado por meio dos dados acerca da aprovação escolar, atingidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB, para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (MEC, 2007).

Digital”. Em 2009, acrescentaram-se três novos programas: “Conteúdos Educacionais”, “Livre do Analfabetismo” e “PDE Escola” (SAVIANI, 2009). Além desses, também foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola, cujo objetivo era destinar maiores recursos às escolas que alcançarem as metas do IDEB.

Para efetivação dessa política de descentralização os estados e municípios deveriam aderir de forma “voluntária”, segundo o MEC, ao termo de compromisso Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e, em seguida, elaborar seu Plano de Ações Articuladas (PAR), que “é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007).

3.1.1 O PAR como instrumento estratégico do PDE

O Plano de Ações Articuladas se constitui como uma ferramenta de planejamento educacional, que tem vigência de quatro anos. Através dele o MEC disponibiliza apoio técnico e financeiro aos municípios que possuem indicadores baixos de qualidade educacional, verificada via IDEB.

Os municípios ao aderirem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação devem construir um diagnóstico da educação local que é demonstrado no PAR. Isto quer dizer que o recebimento dos recursos adicionais da União está vinculado diretamente à elaboração e execução do PAR.

No município de Santa Rita-PB, a adesão ao PAR, ocorreu no ano de 2007. Contudo, devido as práticas políticas realizadas no município, em que se promoveu uma constante troca de servidores, não foi encontrado nenhum documento que caracterizasse o processo de elaboração e implementação do Plano na cidade.

Barbalho e Lobo (2017) ressaltam que uma adesão para apoio técnico e financeiro que está condicionada a um termo de cooperação não pode ser compreendida como voluntária. Mas, como uma imposição, isto porque os estados, o Distrito Federal e os municípios precisam desses aportes para promover uma melhora da sua rede educacional. Observa-se também que dessa forma “o PAR se constituiu para os municípios como um forte incentivo, um indutor da descentralização das políticas educacionais” (BARBALHO; LOBO, 2017, p. 81).

Conforme o Decreto nº 6.094/2007, as ações técnicas e financeiras irão promover a efetivação das 28 diretrizes contidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, bem como irão permitir aos municípios cumprirem as metas projetadas pelo IDEB. Esse apoio do MEC é organizado a partir de quatro eixos norteadores para o planejamento e gestão da educação dos municípios: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos e infraestrutura física (BRASIL, 2007).

Com o processo de implementação do PAR, o MEC foi disponibilizando resoluções e guias que auxiliam os municípios na elaboração do seu diagnóstico educacional, definindo as ações prioritárias para seu sistema de ensino. Esse diagnóstico é considerado uma ferramenta eficaz, visto que promove o aperfeiçoamento dos gastos públicos.

Apesar desse processo de planejamento e gestão ser considerado pelo MEC como meios eficazes, a execução do PAR apresenta alguns problemas, conforme indicam Ferreira, Silva e Oliveira (2014):

Esses limites confirmam que a efetiva consolidação de um regime de colaboração pressupõe a transferência de um aporte financeiro mínimo para os municípios constituírem a infraestrutura necessária para a realização do diagnóstico e realização das ações definidas pelo PAR, bem como a formulação de instrumentos avaliativos capazes de aferir as peculiaridades culturais e econômicas da região, pois estes aspectos incidem na constituição de respostas e ações diversificadas para os problemas educacionais locais. A forma como este paradigma colaborativo foi constituído mantém o município em uma condição de submissão às normas definidas pela União e corrobora a histórica visão restritiva do município como agente político capaz de induzir e formular políticas públicas (FERREIRA; SILVA; OLIVEIRA, 2014, p. 91).

Percebe-se que essas limitações para efetivação do PAR estão condicionadas ao formato tecnicista imposto pelo MEC, expondo de forma clara a ausência de um debate político na implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação, a exemplo do que aconteceu em Santa Rita, que será observado no capítulo cinco.

3.1.2 Programas do Plano de Desenvolvimento da educação administrados pela escola

A implementação do PDE/Plano de Metas, a partir de 2007, deu-se por meio de ações e programas cujo objetivo, segundo os documentos oficiais, seria promover um processo de responsabilização e mobilização social, com a finalidade de melhorar os indicadores de qualidade da educação básica.

É nesse contexto que alguns programas se destacam por serem o limite máximo do processo de descentralização e por serem administrados pela escola, como por exemplo: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o PDE Escola, o Programa Mais Educação, o Programa Mais Cultura nas Escolas e o Atleta na Escola, todos possuindo o mesmo perfil, que é a descentralização da gestão financeira e pedagógica. Para analisarmos como funciona esse processo de descentralização é importante conhecer a fundamentação e os objetivos de alguns desses programas a partir das resoluções do MEC. No município de Santa Rita-PB, esses programas foram implementados gradativamente, de acordo com o processo de liberação do FNDE, atendendo aos critérios definidos no PDE.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foi a primeira iniciativa projetada para garantir a transferência de recursos financeiros do Governo Federal diretamente para as unidades escolares, conforme Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995.

Inicialmente foi denominado Programa de Manutenção do Ensino Fundamental (PMDE), sendo modificado pela nº 1784, de 14 de dezembro de 1998, adotando o nome vigente. O programa passou por diversas alterações, incorporando também as escolas que atendem alunos portadores de deficiência e comunidades indígenas (ADRIÃO; PERONI, 2007).

A partir de 1997, a escola para receber os recursos do Programa, precisaria criar uma Unidade Executora (UEX), que é uma entidade sem fins lucrativos, formada pela comunidade escolar, cujo objetivo é gerenciar os recursos financeiros transferidos para a escola e promover as atividades educacionais.

Segundo Moreira (2012) o diferencial dessa ação, em relação a outras implementadas, era o método de transferência automática de recursos financeiros diretamente da União às escolas públicas estaduais e municipais, sem a intervenção

das secretarias de educação, expandindo mesmo que de forma relativa a autonomia da escola.

O Plano de Desenvolvimento da Escola no *site* oficial do Ministério da Educação é considerado como:

O PDE Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e destinado a auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassa recursos financeiros visando apoiar a execução de todo ou parte do seu planejamento (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017).

Foi criado no contexto do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDOESCOLA), que foi uma ação a partir de um convênio de financiamento realizado em 1998 entre o Banco Mundial e o governo federal. Teve por objetivo desenvolver a gestão escolar nas regiões brasileiras do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das parcerias com as secretarias de educação, no âmbito municipal e estadual, bem como, visava melhorar a gestão e qualidade escolar e a permanência das crianças na escola. Adotou estratégias para alcançar os objetivos pretendidos, e para tanto colaborou com as Secretarias de Educação dos municípios na elaboração “de políticas educacionais que visem ao fortalecimento da escola, buscando melhor compreender suas funções, sua organização, suas políticas de gestão e seu relacionamento com outros órgãos e com a comunidade” (FONSECA, 2003, p. 307).

Teve como principal ação o Plano de Desenvolvimento da Escola, como afirma Fonseca (2003):

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é o projeto nuclear do FUNDESCOLA, visando à modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico que se apoia na racionalização e na eficiência administrativa. A eficiência é garantida pela redução do gasto educacional, permitindo que os recursos sejam destinados às instituições mais eficientes, capazes de utilizá-los com maior vantagem (FONSECA, 2003, p. 307).

Fonseca (2003) ressalta que esse programa, da forma que foi constituído inicialmente, buscou aumentar o poder de decisão das escolas. Contudo, na prática esse sistema de financiamento internacional estabelece mecanismos de controle, tais como: manuais de acompanhamento e planejamento das ações e normas para utilização dos recursos, definindo inclusive o uso de materiais e espaço escolar. “Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da escola, de

outro dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas” (FONSECA, 2003, p. 310).

No ano de 2007, o PDE Escola foi modificado com relação à estrutura implementada através do FUNDESCOLA e se configurou como um dos programas pertencentes ao Plano de Desenvolvimento da Educação e passou a ser financiado com recursos próprios da União. O número de escolas foi ampliado para todas as regiões brasileiras após a publicização dos índices do IDEB referente ao ano de 2005; o MEC “entendeu que seria necessário criar um mecanismo que envolvesse diretamente as escolas com os IDEBs mais críticos, optando-se então pela adoção do PDE Escola junto àquele público específico” (BRASIL, 2013).

A partir do ano de 2012, o MEC modernizou o sistema e criou o PDE Interativo que de início foi usado como uma ferramenta do PDE Escola.

Ele foi desenvolvido pelo Ministério da Educação a partir da metodologia do programa PDE Escola e em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Seu objetivo é 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, p. 02).

Após ter sido disponibilizada como estratégia para todas as escolas públicas brasileiras, permitindo a admissão de outros programas nesse sistema, o PDE Interativo se sobrepôs ao PDE Escola, passando de instrumento específico do PDE Escola a sistema de ajuda à gestão escolar usado pelos diversos programas do MEC e pelas diferentes escolas, independentemente daquelas que foram priorizadas (BRASIL, 2013).

O Programa Mais Educação, implementado através da Portaria Interministerial nº 17/2007 e do Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, foi concebido “como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral” (BRASIL, 2014b, p. 4).

O debate acerca da Educação Integral no Brasil, vem sendo discutido desde o Movimento dos Pioneiros da educação e está relacionado ao processo de construção da Educação no Brasil e como foi organizado desde seus primórdios de forma seletiva e desigual, gerando uma herança de analfabetismo e exclusão social. A expansão e a organização da escola, enquanto Política Pública Educacional consolidou-se de forma lenta e gradativa, gerando uma exclusão social que ainda traz consequências ao campo dos direitos. (MOLL, 2014).

A Educação Integral está presente na discussão das diversas políticas educacionais nos últimos anos. Originária do movimento pedagógico Escola Nova, como afirma Cavaliere (2002), vem ocupando a pauta dos diversos documentos e leis, onde vem sendo comparada a criação de uma escola de tempo integral.

Depois de décadas do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e dos estudos de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, a Educação Integral retoma um papel importante novamente. Nesse retorno traz a necessidade da reconstrução do seu campo de conhecimento e a discussão complexa da sua implementação enquanto política pública, além de ter se tornado um espaço de disputas nas concepções educativas e societárias. (MOLL, 2014). Contudo, os objetivos da implementação de uma política de educação integral, que atendia a essa demanda histórica, vem sendo deturpado pelos reformadores neoliberais da educação.

De acordo com os documentos oficiais, o objetivo do Programa é melhorar a educação básica no Brasil, através de atividades em consonância com estados e municípios, aumentando o tempo de jornada da criança na escola, visando à qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Visa, também, garantir uma educação de qualidade, ofertando no contraturno escolar atividades baseadas no conceito de Educação Integral. Para tanto, busca a ampliação da jornada escolar e reorganização do currículo (BRASIL, 2014b).

Assim sendo, o Programa Mais Educação torna-se uma opção do Governo Federal, na busca de uma educação integral e de qualidade. Para atingir tal objetivo, utiliza como estratégia o aumento do tempo e do espaço educativo, promovendo atividades diversas, tendo como metas o combate à evasão escolar, à retenção e à distorção idade/série, bem como prevenir as diferentes formas de violência.

É administrado pela Secretaria de Educação Básica (SEB), através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo destinado às escolas de Ensino Fundamental (BRASIL, 2014b).

A organização das atividades do Programa Mais Educação se dava através dos macrocampos: Acompanhamento Pedagógico; Comunicação, Uso de Mídias e Cultura Digital e Tecnológica; Cultura, Artes e Educação Patrimonial; Educação Ambiental, Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária e Criativa/ Educação

Econômica (Educação Financeira e Fiscal); Esporte e Lazer; Educação em Direitos Humanos e Promoção da Saúde (BRASIL, 2014b).

Esses macrocampos eram realizados por profissionais voluntários, “preferencialmente, por estudantes universitários de formação específica nas áreas de desenvolvimento das atividades ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas” (BRASIL, 2014b, p. 18).

O Programa Mais Cultura foi implementado através da Resolução nº 4, de 31 de março de 2014 e visava garantir atividades culturais nas escolas públicas. Foi uma ação consolidada entre os Ministérios da Cultura (MinC) e da Educação (MEC) buscando, segundo o documento oficial, potencializar as ações do Programa Mais Educação, através de atividades culturais que retratassem as comunidades locais (BRASIL-MEC, 2014c). Segundo dados do FNDE, no ano de 2014 foram escolhidos aproximadamente 5 mil projetos das escolas públicas.

O Programa Atleta na Escola, também integrante do PDDE, foi criado no ano de 2013 com o intuito de fomentar a prática desportiva e os valores olímpicos e paraolímpicos através da transferência de recursos financeiros a escolas públicas. Destinado a estudantes, na faixa etária de 12 a 17 anos que estejam matriculados no Ensino fundamental ou Médio, tem o objetivo de favorecer a formação integral, vislumbrando o aumento do desempenho escolar e esportivo dos educandos. Os recursos para o programa estão destinados na Resolução nº 11, de 07 de maio de 2013.

O Programa é centrado em duas atividades: os jogos escolares que é uma competição formada por diversas etapas, cujo objetivo é promover uma maior participação dos atletas das escolas e a outra ação é o centro de iniciação esportiva, que visa acolher os atletas que se destacarem nos jogos escolares.

Após o golpe parlamentar que ocorreu a partir do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff em meados de 2016, o Programa Mais Educação sofreu alterações através da Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, que instituiu o Programa Novo Mais Educação, observando as determinações da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96.

Art. 1º Fica instituído o Programa Novo Mais Educação, com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar (BRASIL, 2016).

O Programa Novo Mais Educação, segundo a portaria que o instituiu, objetiva ampliar a jornada escolar de crianças e adolescentes, por meio de complemento da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno ou contraturno escolar que ocorrerá pela concretização de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática e do desenvolvimento de atividades no campo das artes, cultura, esporte e lazer (BRASIL, 2016). Além disso, terá como finalidade:

Art. 2º O Programa tem por finalidade contribuir para a: I - alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática das crianças e dos adolescentes, por meio de acompanhamento pedagógico específico; II - redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar; III - melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais; e IV - ampliação do período de permanência dos alunos na escola (BRASIL, 2016).

Segundo suas diretrizes, o Programa Novo Mais Educação visa incluir o Programa na política educacional de rede de ensino e as atividades ao projeto político-pedagógico da escola, bem como privilegiar os alunos das regiões mais pobres e as escolas com desempenhos educacionais inferiores (BRASIL, 2016).

Ao analisar a última portaria que apresenta a reorganização do programa percebe-se que não existem novos objetivos ou concepções. Pelo contrário, o que se vê é uma busca pelo alcance de índices de aprendizagem, alinhados com a lógica neoliberal da avaliação em larga escala.

3.1.3 O PDDE Interativo como ferramenta de convergência entre os programas

Todos esses programas chegam às escolas através da adesão ao Programa PDDE Interativo (antes denominado PDE Interativo), que, segundo documento oficial, é um instrumento que deve auxiliar a gestão escolar e está disponível para todas as escolas públicas brasileiras. Foi organizado pelo Ministério da Educação, conjuntamente com as secretarias de educação dos estados e municípios, tendo como fundamento o método do PDE Escola.

O PDDE Interativo buscou suprir uma solicitação das Secretarias de Educação que queriam usar o modelo de planejamento do PDE Escola em toda a rede escolar, independentemente dos repasses financeiros da União. Como meio de demanda, o MEC implantou uma ferramenta acessível e de fácil compreensão para os atores que fazem parte da escola, sem que estejam presentes nas formações. Assim, o Ministério da Educação julga ter objetivado uma gestão democrática e participativa, por meio do envolvimento de todos que compõem a comunidade escolar (BRASIL,2017).

Foi elaborado conjuntamente com as coordenações do PDE Escola dos estados e das capitais. Nesses momentos, foram discutidas as questões que poderiam ser aperfeiçoadas no método do novo sistema. Além disso, o MEC de forma interna realizou reuniões com diferentes segmentos (coordenadores, secretário e técnicos do MEC) buscando contribuir com a ferramenta, proporcionando assim uma versão aperfeiçoada do programa (BRASIL, 2017).

No ano de 2014, o PDE Interativo passou a se chamar PDDE Interativo. A modificação da nomenclatura “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” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014a, p. 2). No mesmo ano, compuseram o sistema os programas do MEC: PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (PROEMI), Mais Educação, Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014a).

Segundo o Manual do PDDE Interativo essa concentração dos programas objetivou:

(i) facilitar a adesão de diretores escolares aos programas do MEC, centralizando informações relativas às diferentes ações (como prazos, listas de escolas priorizadas e informações de login); e (ii) fomentar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a destinação dos recursos PDDE, condicionando o recebimento desses recursos à elaboração da metodologia de planejamento participativo do PDDE Interativo. Além disso, busca-se articular as equipes desses programas nas esferas federal, e municipal, a fim de otimizar a prestação de assistência técnica às escolas, bem como possibilitar a troca de experiências e a integração entre esses programas (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014a, p. 2).

Ainda de acordo com esse documento, o PDDE Interativo é sistematizado em quatro passos: 1) no primeiro, é realizada a identificação, em que se informam os dados gerais de identificação do diretor da escola; 2) nesta fase, chamada de primeiros passos os diversos segmentos da escola organizam a instituição para o

planejamento; 3) no terceiro, será realizado o diagnóstico, que é considerado um dos momentos fundamentais, pois é o momento em que a escola faz um levantamento das problemáticas que devem ser superadas; 4) no último passo, chamado Plano geral a escola planeja ações que visem superar as dificuldades encontradas no diagnóstico (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014a).

Para um melhor acompanhamento dos programas o MEC instituiu na esfera federal, através da portaria conjunta SEB/SECADI nº 71, de 29 de novembro de 2013, o Comitê Gestor do PDDE Interativo. Constituído por um representante de cada programa que compõe o PDDE Interativo tem como função: “coordenar a inclusão de programas no sistema PDDE Interativo, de modo a assegurar a integração das ações e a usabilidade do sistema; e definir as funcionalidades e aplicações do PDDE Interativo comuns aos diversos programas” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014a, p. 3). Essa portaria serviu de base para cada município formar seu comitê gestor. Esse comitê tem função diferenciada, pois seu objetivo é dar assistência técnica às escolas. No município de Santa Rita-PB, o comitê local, é formado pelos diversos segmentos da educação, atendendo as orientações do MEC.

As unidades escolares que integram o programa necessitam ter uma conta corrente para receber os recursos federais. A abertura da conta é feita pelo FNDE, favorecendo a Unidade Executora (UEX) pertencente à escola – uma entidade civil, de direito privado, sem fins lucrativos, constituída por membros da comunidade escolar (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2013).

O objetivo da UEX é unificar todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, funcionários, professores e membros da comunidade – na gestão pedagógica, administrativa e financeira. De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2013), a Unidades Executoras têm por atribuições:

administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e a conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; manter seus dados cadastrais atualizados no sistemas PDDEWeb e na agência depositária dos recursos dos programas; prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2013, p. 28).

Todos esses programas possuem a mesma estrutura de descentralização financeira, padronizando os gastos das unidades executoras entre custeio e capital, determinando critérios para compra de materiais, de recursos e de repasse aos voluntários. Esse formato generalista impõe um modelo que ao descentralizar os recursos para as escolas em um único formato, desenvolve uma autonomia relativa, pois não promove um diálogo com os sistemas de ensino.

Outra crítica que se faz a esse modelo de descentralização é a ênfase aos processos operacionais. Dessa forma, as escolas tendem a priorizar os aspectos técnicos e colocar em segundo plano os aspectos políticos e pedagógicos principalmente no que concerne à participação coletiva (ADRIÃO; PERONI, 2007).

3.2 Políticas de descentralização, padronização e transferência de responsabilidade

No Brasil um grande programa de descentralização foi implementado no campo das políticas educacionais. Isso ocorreu por meio das reformas educacionais, principalmente a partir das bases legais, dentre elas destacam-se: a CF/1988 e a LDBEN 9394/96. Contudo, esse processo seguiu um movimento ambíguo da centralização *versus* descentralização, principalmente a partir da década de 1990. Pois, na medida em que se descentralizaram as competências e os recursos financeiros, promoveu-se um processo centralizador no que concerne ao controle educacional por meio de normativas legais.

Essas políticas descentralizadoras passaram a ser concebidas, mesmo que inadequadamente, como meios eficazes na delegação de autonomia às escolas (MARTINS, 2001). Contudo, mesmo conferindo autonomia às unidades de ensino, esses processos descentralizadores vieram com um modelo de avaliação padronizado, orientado pelos Organismos Internacionais, que em seu bojo refletem a centralização do Estado no controle da educação.

Segundo Oliveira (2006), as reformas educacionais dos anos 1990 apresentaram uma orientação na direção da equidade social, assumindo a formação educacional voltada para o mercado de trabalho, bem como definiu que os sistemas escolares deveriam exercer a função principal na direção das políticas sociais compensatórias que visavam à superação da pobreza.

[...] essas reformas são marcadas pela padronização de processos administrativos e pedagógicos, os quais possibilitam baixar custos e redefinir gastos, sem, contudo, abrir mão do controle central das políticas. O modelo de gestão escolar adotado combina formas de planejamento e de controle central para formulação de políticas com a descentralização administrativa na execução destas. Tais estratégias possibilitam arranjos locais, como a complementação orçamentária com recursos da própria comunidade e a busca de parcerias junto ao setor privado. A equidade se fará presente nas políticas de financiamento a partir da definição de custos mínimos assegurados a todos. A flexibilidade presente nesse modelo é colocada em prática mediante a descentralização administrativa, que representa a transferência de obrigações dos órgãos centrais às escolas e à municipalização do ensino fundamental. A descentralização financeira, que permite à escola maior flexibilidade na gestão e captação de recursos externos, e a descentralização pedagógica – elaboração coletiva do Projeto Pedagógico pelo estabelecimento de ensino – são dimensões indispensáveis desse modelo (OLIVEIRA, 2006, p. 212).

Seguindo essa lógica, as reformas ditas descentralizadoras tiveram dois polos diferenciados. Se por um lado, descentralizou-se a gestão e o financiamento, por outro, centralizou-se o processo avaliativo do sistema educacional, estabelecendo-se uma padronização a ser alcançada através de exames, que vão desde dados de infraestrutura, até alunos e docentes. Como afirma Peroni:

A tensão descentralização/centralização constitui, também, as bases da política educacional dos anos 1990. No levantamento das políticas educacionais dessa década, verificamos que o Estado está centralizando o controle, principalmente através dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e descentralizando o financiamento da educação, sobretudo através do Fundef e do repasse de dinheiro direto para as escolas (PERONI, 2003, p. 71).

Essa polarização da centralização/descentralização nos faz remeter à necessidade de refletir acerca desses dois conceitos que, apesar de serem antagônicos por definição, são aproximados no processo de implantação dos programas através de ações de controle, avaliação e financiamento.

Rivas (1991), conforme citado por Souza (2003), traz concepções diferenciadas sobre essas definições. Por centralização compreende uma forma de organização das políticas educacionais em que as decisões estão concentradas em um único órgão. Quanto à desconcentração, a define como um modelo em que o Estado delega algumas funções a determinadas instituições, contudo mantém seu poder de tomada de decisões, com relação a todos os aspectos relacionados a financiamento e questões organizativas. Por descentralização, define como o processo em que os integrantes das organizações têm o poder de participar do processo decisório acerca da organização do sistema educacional.

Diante disso, alguns questionamentos merecem destaque: as políticas de descentralização adotadas assumem os elementos que seriam considerados como não padronizáveis a exemplo da cultura local? A descentralização é vista como um fim ou é um meio para alcançar a autonomia da escola?

Ao transferir para a escola a gestão do financiamento e decretar a autonomia, o Estado diminui seu compromisso com as políticas educacionais e responsabiliza a instituição escolar pelo seu fracasso ou sucesso.

Outro ponto que merece destaque é o fato de as políticas de descentralização implementadas limitarem ou excluírem a participação dos sujeitos que estão na linha de frente da escola nas deliberações das diretrizes das reformas (SOUZA, 2003).

Essa forma de controle instituída na década de 1990 manteve-se no PDE, através da política de avaliação institucional do MEC, destacando-se os índices de qualidade por meio da Prova Brasil e da implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) como método de averiguar o desempenho das redes públicas de ensino e das escolas, buscando estabelecer políticas de curto, médio e longo prazo objetivando a melhoria da qualidade educacional (CAMINI, 2013).

Esse modelo dito descentralizador das políticas educacionais, causa estranhamento na medida em que promove em seu bojo a centralização através do controle, principalmente no que concerne ao uso das avaliações externas como forma de definir suas estratégias e políticas educacionais.

4 AS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DA QUALIDADE E AUTONOMIA DA ESCOLA

As políticas educacionais assumiram nas décadas de 1980 e 1990 a necessidade de garantir uma educação de qualidade para todos, diante de uma grave crise do sistema educacional. Para tal finalidade, o caminho encontrado pelos governos da América Latina e do Brasil foi a implementação do processo de descentralização e a busca da vivência do princípio da autonomia, como ferramentas capazes de superar o “fracasso estatal” frente às políticas públicas sociais. A busca pelo processo de descentralização atendia a uma demanda histórica. Observa-se que os movimentos sociais mantinham em suas pautas questões que apontavam para um processo contrário à esse modelo centralizador adotado por meio das ditaduras vigentes.

Para Martins (2001), no campo da educação, afirmou-se o imperativo de se aumentar a descentralização dos sistemas educacionais, destacando-se a urgência, e transformá-los em áreas baseadas por critérios de eficácia, eficiência e competição, através do “consenso internacional que indica a existência de uma crise, cujos sintomas têm sido identificados com a má performance de programas para área, porque fundamentados em dinâmica centralizada do Estado” (MARTINS, 2001, p. 29).

Essa mesma autora ressalta que esse fracasso do estado pôde ser confirmado nos testes de rendimento padronizados aplicados nos diferentes países, indicando, dessa forma, a necessidade de se reorganizar a atuação estatal, delegando elementos dos seus dispositivos de ação para os poderes locais e para a sociedade civil, fundamentados nas uniões baseadas nos interesses do mercado.

Essa falha de atuação do Estado na visão neoliberal/mercadológica só será superada “via o aprofundamento do processo de descentralização administrativo e financeiro, controlados, porém, por meio da estrutura de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos pelas redes de escolas” (MARTINS, 2001, p. 30).

É nesse contexto que surgem as propostas de políticas de descentralização centradas na promoção da autonomia com vistas a alcançar a qualidade da educação.

4.1 As políticas de descentralização, desconcentração e centralização

O processo de descentralização das políticas públicas foi uma das principais estratégias adotadas nas reformas de Estado. Segundo Arretche (1996), imperou quase absolutamente o consenso nas diferentes vertentes políticas de que a descentralização seria um meio para superação dos problemas estatais.

De acordo com essa autora, as reformas de caráter descentralizador ocorridas na década de 1980, em diversos países, aconteceram por meio de diversas estratégias, destacando-se: a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização. Nesse movimento, correntes políticas tanto no campo da direita quanto da esquerda convergiram na ideia de que o processo de descentralização na reforma do Estado iria promover a democratização política e a eficiência e eficácia da gestão pública:

[...] a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo (ARRETCHÉ, 1996, p.1).

Para entender essa associação entre descentralização e democracia, é preciso compreender como se deu esse processo na América Latina, que ocorreu de forma diversa nos países desenvolvidos, isto devido às especificidades culturais, políticas e institucionais, como aponta Martins (2001):

[...] nos países de economia periférica, o Estado se estruturou obedecendo à dinâmica imposta pela história de seu processo de colonização, constituído

por demandas externas – dos países colonizadores – e por demandas internas configuradas no quadro de referência nacional. Esse processo de construção do Estado latino-americano – mesclando-se as fortes características colonialistas com as demandas promovidas por países de economia central – permitiu a consolidação de uma cultura político-administrativa que moldou as formas de gestão das políticas públicas de acordo com interesses privatistas, invariavelmente resultantes de uma aliança entre os grandes conglomerados, a política institucionalizada e as elites locais (MARTINS, 2001, p. 36).

Nesse contexto de dependência com os países desenvolvidos, a função da América Latina até a década de 1950 era de fornecer produtos agrários e matérias-primas e consumir gêneros da indústria. Mas esse quadro mudou com o advento do processo de industrialização e urbanismo e com a ascensão dos novos atores sociais constituídos pela burguesia industrial e pelos trabalhadores (MARTINS, 2001).

O processo tardio de industrialização da América Latina em relação aos grandes centros do capital, a exemplo dos Estados Unidos e Europa, por meio do financiamento vindo do exterior, aumentou segundo Martins (2001, p. 36), “as contradições entre as necessidades de desenvolvimento da América Latina e o controle econômico exercido pelos países desenvolvidos”. Nessa conjuntura optou-se pela adoção de um modelo capitalista de dependência, adaptando-se às concepções liberalistas e nacionalistas que predominavam nas nações desenvolvidas.

O modelo capitalista na América Latina adotou um sistema de dominação via divisão do poder entre a burguesia ascendente, as oligarquias rurais e a classe média, composta boa parte por militares. Posteriormente, ocorreu uma mudança nesse processo, instalando-se o ciclo militar que iniciou na década de 1960 e foi até a década de 1980. Esse ciclo se caracterizou por uma forte política autoritarista na região, que sob a influência de países estrangeiros lutavam contra os ideais comunistas, que eram uma ameaça aos princípios neoliberais.

Nesse período as principais áreas, tais como educação, saúde, previdência e transporte, foram organizadas e implementadas por meio de uma ação estatal nas políticas sociais como compensação imprescindível para a determinação de um grau básico de vivência capitalista (MARTINS, 2001).

Casassus (1995) destaca que as políticas educacionais efetuadas pelo Estado centralizador do ponto de vista da universalização do acesso tiveram bom êxito. Sendo assim, a descentralização e desconcentração, vistas como sinônimos a partir

da década de 1990, foram usadas como possível meio de conceder autonomia às instâncias inferiores, através da reorganização da gestão estatal, como ferramentas para acabar com as adversidades ocorridas a partir da centralização dos recursos desse período. O fracasso desse sistema centralizador colocou nos segmentos democráticos a esperança no processo de descentralização, com a alegação de que assim poderia conquistar mais recursos, desburocratizar o Estado e garantir a qualidade das políticas sociais oferecidas.

Nesse contexto, a tendência à descentralização na América Latina foi assumida a partir da década de 1980, em uma reunião em Bogotá; os ministros de educação firmaram um acordo de transformar seus sistemas de ensino em modelos regionais e municipais, fundamentados nas orientações das nações desenvolvidas, justificando para isso que os baixos índices de qualidade estavam relacionados à falta de eficiência e eficácia dos seus sistemas (MARTINS, 2001).

No entanto, esse processo de descentralização dos sistemas educacionais, segundo Casassus (1999, p. 160), não pode ser visto de forma descontextualizada e precisa ser visto “como uma resposta à incapacidade que os Estados centralizados desta região têm demonstrado, em diferentes graus, quando se trata de resolver os vários problemas educacionais”.

Para observar o processo de descentralização a partir de uma ótica contextualizada é importante considerar que no campo da gestão da educação, seu conceito é polissêmico, podendo dessa forma ser interpretado e usado de diversas maneiras, como afirmam Novaes e Fialho (2010):

No campo da gestão educacional [...] os termos descentralização e democratização são utilizados, algumas vezes, de forma tão imbricada que não parece haver qualquer singularidade conceitual entre ambos. Situação semelhante ocorre também quando se estabelecem relações de causa e efeito entre descentralização e autonomia da gestão educacional, como se o segundo fosse consequência indispensável do primeiro. O fato é que a descentralização assimila vários sentidos, especialmente quando se apresenta no campo da gestão educacional (NOVAIS; FIALHO, 2010, p. 588).

Esses mesmos autores ressaltam que no campo teórico têm aumentado os estudos acerca do conceito de descentralização. Nessa construção, identifica-se, em geral, que as estratégias descentralizadoras se originaram e desenvolveram-se a

partir de estruturas centralizadas; assim, “a descentralização ganha sentido quando uma estrutura centralizada utiliza processos de transferência de poder” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 588). Observam, também, que existe um elo entre esses dois conceitos; com isso, compreender a descentralização como oposto à centralização é uma concepção limitada. Nesse sentido, citando Roversi-Monaco, consideram que o estudo desses conceitos deve ser a partir de uma vertente de complementariedade, destacando que em uma estrutura de organização descentralizada pode-se encontrar elementos de centralização (NOVAES; FIALHO, 2010).

Mesmo com a indefinição dos conceitos, de modo geral, considera-se a descentralização “como um processo que confere às estruturas político-administrativas locais, autoridade para formulação e decisão acerca de suas políticas e necessidades e natureza locais” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 588).

No campo de pesquisas da literatura educacional destacam-se diferentes concepções acerca do processo de descentralização na América Latina. Pérez (1994), conforme citado por Novaes e Fialho (2010), distingue a descentralização a partir de quatro modelos: desconcentração, delegação, devolução e privatização. E ressalta que a desconcentração foi a forma de descentralização mais difundida na América Latina e é definida pela cessão de atribuições do nível central para os territórios locais. Contudo, isso não provoca a transferência de poder e sim a delegação de autoridade, visto que o controle é realizado de forma centralizada pelo governo (NOVAES; FIALHO, 2010).

Nas políticas educacionais, a descentralização é colocada como um mecanismo que determina poder para os que estão no cotidiano escolar, quando, na prática desconcentra as ações responsabilizando a escola no cumprimento das normas e programas. Assim sendo, a vivência das políticas de descentralização indica na prática “que os recursos financeiros disponíveis para a educação não foram aumentados, mas que a situação foi agravada pela retirada da responsabilidade do organismo central” (CASASSUS, 1990, p. 18).

Nos moldes das reformas educacionais promovidas na América Latina a descentralização está mais voltada para a desconcentração, delegando para a comunidade escolar ações de organização e gestão, inclusive financeira. Esse processo está pautado no que os idealizadores dessas reformas buscam, que é a

eficiência, a eficácia e a qualidade da educação, sendo que uma das estratégias para alcançar esse propósito é a vivência da autonomia na escola.

4.2 A vivência da autonomia nas políticas educacionais descentralizadoras

A autonomia é um termo de origem grega e se define como governar a si mesmo. Assim sendo, a escola autônoma é aquela que se autogoverna. No campo educacional, as reflexões em torno dessa temática vêm do método dialógico de educar utilizado pela filosofia na Grécia, que exaltava a habilidade do aluno em procurar responder suas indagações, praticando assim sua cultura autônoma (MARTINS, 2002).

O conceito de autonomia na educação vem sendo adotado ultimamente com associação ao de descentralização. Essa temática surge nos estudos teóricos, ora ligada à participação social, ora, relacionada à compreensão do aumento da participação política no que concerne à descentralização e desconcentração do poder (MARTINS, 2002).

Durante os séculos, a visão de uma educação contrária ao autoritarismo vai aos poucos estabelecendo a concepção de autonomia dos educandos e da escola, que vem sendo percebida como autogoverno, autodeterminação, autoformação, autogestão (GADOTTI, 1997).

Esse movimento que discute a autonomia foi sendo refletido nas políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas e colocado como artigo na LDBEN 9394/1996.

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

Diante de prerrogativa legal, os programas de descentralização e transferência de responsabilidade, implementados nos últimos anos, adotam em seus documentos o objetivo de promoção da autonomia; conforme está descrito no livro do PDE, “a escola pública e, em um nível mais geral, a política nacional de educação, exigem formas de organização que favoreçam a individualização e a socialização voltadas para a autonomia” (BRASIL, [s.d.], p. 05).

A política de descentralização como propulsora da autonomia da escola é um dos pontos mais destacados pelos que defendem esse modelo administrativo.

Além das questões financeiras e administrativas, talvez o argumento mais enfático em favor da descentralização esteja relacionado à suposta ampliação da autonomia da escola, uma vez que, com a transferência das responsabilidades e com a conseqüente constituição de novas competências na escola, supõe-se que o seu poder de decisão, ou ainda, a sua liberdade de gestão, seja amplificada. Mas, na verdade, a autonomia pode estar sendo artificializada (SOUZA, 2003, p. 41).

A partir do final da década de 1980, no Brasil, percebe-se uma mudança em relação à participação das escolas no processo de administração da educação. De forma geral, as escolas passaram a receber poderes e funções que pertenciam a níveis mais nacionais, sendo reconhecidas como espaço de tomadas de decisões, reforçando o seu processo de autonomia (BARROSO, 2006).

Contudo, Barroso (1996) também afirma que apesar dessa perspectiva que aponta para apoio da autonomia da escola tenha grande aceitação, vale salientar que esta ocorre de forma diversa, dependendo do modelo político-administrativo adotado por cada país. Entre esses países estão o Reino Unido, a Austrália, a Nova Zelândia e os Estados Unidos, que adotaram medidas interligadas nas reformas globais da administração e gestão das escolas, denominadas por *school based management* (BARROSO, 1996). Esse modelo visa aumentar a capacidade de decisão das escolas acerca da sua gestão, que vai desde os recursos humanos aos recursos materiais, pautando a atuação da escola com a quantidade dos recursos recebidos (BARROSO, 1996). Também se destaca nesse parâmetro o desenvolvimento de avaliação em larga escala para controle das políticas.

Para o estudioso português Barroso as escolas públicas, que adotam o modelo da School Based Management, na realidade ganham algum grau de autonomia do poder público, ao lado das novas ações que lhes são colocadas. Isto o autor chama de autonomia decretada (BARROSO, 1996). Diante dessa conjuntura, precisamos refletir acerca da seguinte questão: As políticas descentralizadoras de transferência de responsabilidade fomentam a construção ou transferem a autonomia?

Para este mesmo autor, a autonomia não pode ser “decretada”. O que se pode determinar são as normas legais que regulamentam a divisão de poderes e a repartição de competências entre os diversos níveis de administração, abrangendo também o estabelecimento escolar (BARROSO, 1996).

Diferentemente da autonomia decretada a autonomia construída corresponde à relação de dependência e de interdependência que os componentes de uma organização põem entre si e com o meio, permitindo assim a interação em prol de objetivos comuns da coletividade (BARROSO, 1996).

Com base nesses estudos, percebe-se que os programas ditos descentralizadores e promotores de autonomia são muito mais desconcentradores de função. Pois essa transferência de responsabilidade para a escola traz para o universo do estabelecimento uma série de responsabilidades que até então não havia. Segundo Souza (2003), até esse ponto não existe diferença entre desconcentração e descentralização. Porém, a divergência está na maneira como a escola vai vivenciar a autonomia no momento em que for lidar com essas novas responsabilidades.

É fundamental perceber que o desenvolvimento da autonomia na escola só ocorrerá a partir da transformação da própria instituição. Para tanto, precisam reconhecer o poder que possuem, mas ao mesmo tempo não podem deixar de responsabilizar o Estado por aquilo que é seu dever: garantir o direito à educação. Como afirma Paulo Freire:

A autonomia da escola não implica dever o Estado fugir a seu dever de oferecer educação de qualidade e em quantidade suficiente para atender a demanda social. Não aceito certa posição neoliberal que vendo perversidade em tudo o que o Estado faz defende uma privatização sui-generis da educação. Privatiza-se a educação, mas o Estado a financia. Cabe a ele então repassar o dinheiro às escolas que são organizadas por lideranças da sociedade civil. Alguns grupos populares têm engrossado esta linha sem perceber o risco que correm: o de estimular o Estado a lavar as mãos como Pilatos diante de um de seus mais sérios compromissos – o compromisso com a educação popular. [...]. Nada deve ser feito, portanto, no sentido de ajudar o Estado elitista a descartar-se de suas obrigações. Pelo contrário, dentro de suas escolas comunitárias ou dentro das escolas públicas, as classes populares precisam, aguerridas, de lutar para que o Estado cumpra com o seu dever. A luta pela autonomia da escola não é antinômica à luta pela escola pública (FREIRE, 2001, p. 39).

Gadotti (1997) destaca que a concepção de autonomia está relacionada intrinsecamente à noção de democracia e cidadania. A vivência da autonomia também está intrínseca à escola, constituindo-se como um mecanismo fundamental para o seu fortalecimento.

Essa visão da importância da autonomia como princípio de fortalecimento escolar levou a uma procura por parte de vários movimentos de políticas que

fomentassem uma instituição autônoma. Contudo, as políticas implementadas tiveram um caráter ambíguo, como afirma Oliveira (2000):

As reivindicações por maior autonomia para as escolas têm sido respondidas pelo Estado com a possibilidade da descentralização administrativa e financeira. A autonomia pedagógica, compreendida como a liberdade de cada escola construir o seu projeto pedagógico, tem caráter limitado, já que, em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação (p. 104).

Percebe-se, assim, que existem limites para a prática da autonomia na escola, especialmente no que concerne às regulamentações oriundas das políticas educacionais de modelo padronizador. Nesse cenário, as reformas implementaram uma forma de organização que limita o Estado a realizar atividades de sua responsabilidade, mas ao mesmo tempo centraliza as normatizações promovendo o controle gerencial da escola. E os idealizadores dessa reforma, balizados nos princípios neoliberais, colocam o processo de descentralização e vivência da autonomia como ferramentas fundamentais para a construção de uma educação pública com qualidade.

4.3 A ênfase na qualidade para busca de resultados

Nas últimas décadas a discussão acerca da qualidade da educação tornou-se uma temática central na formulação dos objetivos das políticas educacionais. Observou-se que nessa busca pela qualidade ocorreram avanços principalmente em relação ao acesso e à permanência dos educandos na escola. Contudo, falta uma melhoria no que se refere a uma aprendizagem mais significativa (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

Para discutir acerca da qualidade da educação é preciso compreendê-la a partir de um conjunto de fatores que abordam as questões macroestruturais, tais como: “concentração de renda, a desigualdade social, educação como direito” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202), bem como as questões referentes ao processo de organização dos sistemas educacionais, “que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Nesse sentido, é preciso compreender que não é possível estudar a qualidade da educação, sem que se perceba que ela é atravessada pelas dimensões pedagógica, econômica, social, cultural e política, que estão instituídas na sociedade.

Dourado e Oliveira (2009) ressaltam que a qualidade da educação deve ser compreendida a partir de múltiplos significados, “em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo de qualidade social” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Para se discutir sobre a qualidade da educação é fundamental definir o que se compreende por Educação e da mesma maneira que a definição de qualidade ela possui diferentes concepções:

[...] Para alguns, ela se restringe às diferentes etapas de escolarização que se apresentam de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros, a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos (DOURADO; OLIVEIRA, p. 203).

No Brasil as políticas educacionais são efetivadas por meio da federalização; assim, a União, os Estados e os Municípios, baseiam-se e se estruturam em sistemas próprios de educação, que historicamente se concretizaram a partir dos processos de descentralização e desconcentração. Essa ação mostra a complexidade do cenário e a dificuldade em definir “parâmetros de qualidade em um cenário desigual e combinado que caracteriza a educação brasileira” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 204).

Nessa direção a qualidade da educação deve ser compreendida a partir da dimensão intraescolar, em que se consideram os diversos agentes e processos pedagógicos e da dimensão extraescolar que são formados por diversos elementos que intervêm nos resultados educacionais.

A qualidade deve ser compreendida a partir de um viés histórico. Nesse sentido, a vivência da construção da qualidade no processo de reforma do Estado se apresenta a partir de duas vertentes: uma mercadológica que se configura por meio da gestão da Qualidade Total e outra no campo do direito social, classificada como Qualidade Social da Educação.

A efetivação do modelo de gestão da qualidade total originou-se na esfera privada, buscando modificar o modo de produção através do estímulo à competição e transformando a forma de avaliação da performance das empresas e empregados.

Na esfera pública essa forma de gestão começou a ser realizada a partir das décadas de 1980 e 1990 e procurou introduzir na prática uma concepção de qualidade fundamentada no gerencialismo, buscando os critérios de eficiência e eficácia para dessa forma oferecer serviço público de qualidade, a exemplo do setor privado.

No campo educacional a qualidade total é uma forma organizacional seguindo o modelo empresarial na escola, tendo como produto final a formação de alunos adaptados ao padrão neoliberal. Dessa forma, os estudantes são considerados clientes e tem com a escola uma relação mercadológica (GENTILLI, 1999).

Nas políticas educacionais brasileiras a vertente da qualidade total ocorreu a partir dos anos 1980 e foi utilizada com a perspectiva de que seria um mecanismo que romperia o ciclo de fracasso da educação no Brasil, gerado pelo modelo administrativo centralizador de Estado.

O modelo gerencial da qualidade total tornou-se o objetivo da educação e sendo a educação um produto de mercado, só terá significado se estiver moldada de acordo com as necessidades de quem a consome. Dessa forma, para satisfazer esse cliente, a gestão gerencial da qualidade total utilizou os mecanismos de descentralização e responsabilização (VEIGA; SILVA, 2017).

No gerencialismo o uso dos processos de descentralização procura reduzir os gastos por meio da ampliação dos princípios da eficiência e eficácia na gestão, ao mesmo tempo em que desresponsabiliza o Estado de suas funções com as políticas públicas. Já a responsabilização traz para o campo da educação a lógica da competição, buscando assim a concorrência entre as escolas por melhores resultados quantitativos (VEIGA; SILVA, 2017).

Além dos fatores referentes à descentralização e à responsabilização na gestão da qualidade total, devem ser observados também “os pressupostos para alcançar a eficiência e eficácia a partir de mecanismos de caráter técnico, de padronização, de regulação e de controle da qualidade” (VEIGA; SILVA, p. 27). Esse processo de controle da qualidade utiliza como principal instrumento as avaliações de larga escala e assim “a avaliação assume um papel fundamental nas políticas públicas e se torna o principal mecanismo de mensuração da qualidade da educação” (VEIGA; SILVA, p.

27). A busca por resultados é internalizada pela escola e por seus atores sociais, que acabam assumindo a responsabilização e assim se a escola falha a culpa é dos profissionais que a compõem.

Esse sistema de responsabilização segundo Freitas (2012) envolve três componentes: avaliações dos estudantes, exposição pública da performance às escolas e uma série de prêmios e penalizações.

As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, mas não só, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola constitui em si mesma uma exposição pública que envolve alguma recompensa ou sanção públicas. A meritocracia é uma categoria, portanto, que perpassa a responsabilização (FREITAS, 2012, p. 383).

A visão meritocrática ressalta que as oportunidades estão sendo dadas a todos; a diferença está no empenho do indivíduo. Dessa forma retira-se a responsabilidade do Estado e coloca-se no sujeito. Nessa vertente se a escola não consegue bons resultados a culpa foi da sua falta de eficiência e não da desresponsabilização estatal (VIEIRA; SILVA, 2017).

A responsabilização e a meritocracia estão profundamente ligadas, pois visam ampliar o processo de privatização da educação pública. Assim sendo, “a privatização é a destinação final das políticas os reformadores empresariais, pois advém da crença de que a melhoria da qualidade educacional se dá pela concorrência em mercado aberto, tal como no interior dos negócios” (FREITAS, 2016a, p. 141).

A lógica da privatização ocorre através de diversas configurações: por meio da terceirização da administração; da transferência de recursos públicos de modo direto para as famílias no formato de *vouchers* e pela entrada no interior da escola da concepção gerencialista e modelos de ensino padronizados que contribuem para a desqualificar e controlar a ação docente (FREITAS, 2016a).

O processo gerencialista da qualidade total também busca o controle da aprendizagem utilizando as avaliações de larga escala, que visam aparentemente melhorar o ensino. Com isso, “as médias de desempenho dos alunos da escola expressariam, então, sua ‘qualidade’ – controlada a interferência do nível socioeconômico dos estudantes” (FREITAS, 2016a, p. 143).

Esse modelo gerencial de qualidade total, baseada nas concepções do mercado, que relaciona o bom desenvolvido da educação a dados quantitativos, reduz de forma inadequada o conceito da qualidade da educação.

A visão contrária à gestão da qualidade total é a que defende a qualidade por meio da perspectiva do direito social. Nesse sentido, a qualidade da educação “está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar” (GADOTTI, 2013, p. 2).

Para discutir acerca da qualidade da educação é preciso reconhecê-la a partir de uma concepção histórica que se transforma a partir dos diferentes tempos e espaços e estão implicadas com as especificidades sociais desse período (BRASIL, 2009).

A qualidade social está relacionada diretamente à noção de direito, não um direito que beneficia poucos, aumentando as desigualdades, mas uma visão de direito que está inserido no contexto democrático:

Um novo discurso de qualidade deve inserir-se na democratização radical do direito à educação. Isto supõe que, em uma sociedade plenamente democrática, não pode existir contradição entre o acesso à escola e o tipo de serviço por ela proporcionado (GENTILLI, 1999, p. 176).

Gadotti (2013) até destaca a necessidade de usar processos de mensuração a partir dos princípios de eficiência e eficácia, contudo crítica a forma reducionista que está sendo usada para avaliar a educação e ressalta que para alcançar resultados concretos é preciso levar em consideração as dimensões intraescolares e extraescolares, bem como os fatores subjetivos.

De acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007) os aspectos intraescolares são: condições de oferta do ensino; gestão e organização do trabalho escolar; formação, profissionalização e ação pedagógica; acesso, permanência e desempenho escolar. Quanto aos fatores extraescolares eles se situam em dois níveis: o espaço social e as obrigações do Estado. A primeira está relacionada a questões como condições sociais, econômicas e culturais e à necessidade e se estabelecer políticas públicas e educacionais que enfrentem questões como “fome, drogas, violência, sexualidade, famílias, raça e etnia, acesso à cultura, saúde, que muitos consideram impeditivas para uma educação de qualidade” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 5). E a segunda se refere à garantia dos direitos do cidadão pelo Estado com: ampliação da obrigatoriedade da educação; definição de padrões mínimos de qualidade, com garantia de acesso e permanência; definição e efetivação de diretrizes para os diversos níveis e modalidades; implementação da um

modelo de avaliação que auxilie na gestão educacional e garanta da melhoria da aprendizagem e a implementação de programas suplementares.

Segundo Dourado e Oliveira (2009) essas dimensões não podem ser vistas de forma isolada, mas devem ser articuladas no processo de formulação e efetivação das políticas educacionais, que busquem uma educação com qualidade para todos.

É a partir da articulação das diferentes dimensões, que se poderá construir uma qualidade que não reduza a educação a avaliações e testes padronizados, mas promova a inclusão dos sujeitos através da democratização e da sua emancipação.

5 OS PROGRAMAS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) E A VIVÊNCIA DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA AUTONOMIA NO MUNICÍPIO DE SANTA RITA-PB

O contexto da prática é o campo onde a política é reinterpretada ou recriada, podendo sofrer alterações expressivas no que foi produzido na política original (MAINARDES, 2006). Dessa forma, após ter sido realizada a trajetória com o objetivo de compreender os contextos de influência e de produção do texto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e de seus programas, nas políticas educacionais brasileiras, nesta seção será analisado como as escolas vivenciam a dinâmica da descentralização e da autonomia expressas nesse plano, a partir do olhar dos atores que estão inseridos nesse contexto.

Os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) são ferramentas usadas pelo Governo Federal na busca pela tão falada qualidade da educação. Para que essa qualidade seja alcançada colocou-se a vivência da descentralização e da autonomia como um meio possível para a comunidade escolar superar as dificuldades do cotidiano.

O PDE está fundamentado em seis pilares: a visão sistêmica da educação, a territorialidade, o desenvolvimento, o regime de colaboração, a responsabilização e a mobilização social, cujo objetivo é a ligação entre a educação, o território e o desenvolvimento e, paralelamente, a vivência da qualidade, equidade e a potencialidade. Dessa forma, busca através do regime de colaboração, a vivência da normativa educacional articulada com o desenvolvimento social e econômico.

Essa política elaborada de forma macro, chega à escola e se institucionaliza, trazendo para a comunidade escolar e, em especial, para os professores expectativas de mudança das situações vividas na escola.

Neste capítulo, será caracterizado o contexto educacional do município de Santa Rita e apresentado o processo de implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação neste município. Será analisado o olhar docente acerca dos programas do PDE na escola pública, frente ao desafio de efetivar a vivência da descentralização e da autonomia, destacando-se os limites, as contradições e as consequências no cotidiano escolar e na ação dos professores, ressaltando o processo de correlação de forças vivenciado pelos docentes do município de Santa Rita-PB a partir da implementação das políticas educacionais de responsabilização

5.1 Caracterização da rede municipal de Santa Rita: A oferta e o contexto educacional

A rede municipal de ensino possui 45 escolas, distribuídas em 22 unidades urbanas e 23 rurais segundo dados da Secretaria Municipal de Educação.

Pelo fato de o município ter um grande número de escolas na área rural, considerou-se relevante fazer uma análise em uma escola do campo e outra na zona urbana, com o objetivo de estabelecer um paralelo entre a implementação das políticas de descentralização, focadas nos programas que estão no PDE/Plano de Metas, entre essas duas realidades.

A escolha por uma escola urbana e outra rural se deu no processo de estruturação da pesquisa, pois as escolas da rede municipal são administradas por uma mesma secretaria e experienciam as mesmas ações administrativas, tais como: indicação por parte do poder executivo dos diretores, escolha de conselheiros através de eleição pela comunidade escolar e construção do Projeto Político- Pedagógico (PPP).

Ressalta-se também que apesar de viverem experiências próximas no que concerne às questões organizacionais, as escolas da rede apresentam características diferenciadas no seu cotidiano. É fundamental compreender como o PDE/Plano de Metas, através dos seus programas, interfere na ação docente e, conseqüentemente, seus efeitos na prática educativa, percebendo através dessas práticas como esses programas se tornam mecanismos de vivência dos princípios da descentralização, autonomia e qualidade da educação.

No quadro de desenvolvimento das matrículas pode ser observado através dos dados disponíveis pelo INEP/MEC e pela Diretoria de Estatística e Censo Escolar da Secretaria Municipal de Educação, que nos últimos anos houve uma queda acentuada do número de matrículas. No ano de 2011, a rede escolar municipal possuía 14.707 alunos matriculados na Educação Infantil e no Ensino Fundamental totalizando 44,29% a mais que no ano de 2016, como podemos observar no quadro abaixo:

Tabela 2 - Quadro de matrículas da rede municipal de ensino de Santa Rita (2011 a 2016)

ANO / Nº DE MATRÍCULAS	ED. INFANTIL	FUNDAMENTAL ANOS INICIAIS E FINAIS	TOTAL
2011	2.643	12.064	14.707
2012	2.444	10.643	13.087
2013	2.410	10.275	12.685
2014	2.230	9.437	11.667
2015	1.911	9.403	11.314
2016	1.400	6.664	8.064

Fonte: Departamento de Estatística e Censo Escolar da SME/Santa Rita-PB, 2017.

Essa redução do número de matrículas pode estar relacionada com a grave crise política⁷ municipal que ocorreu nos últimos anos, proporcionando, assim, atrasos salariais do magistério, ocasionando sucessivas greves e paralisações, além da precariedade da infraestrutura das escolas e insuficiência da merenda, como pode ser observado na fala dos entrevistados.

Os pais perderam a confiança no município, no sentido de que matricular meu filho é o mesmo que dizer ficar aí e não aprende mais nada, existe um descrédito (Técnico Educacional).

O ano de 2016, foi o pior ano que a gente já passou, perdemos alunos para o Estado e a confiança dos pais, ou seja, perdemos os alunos e a credibilidade (Gestor Escolar).

Em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o município foi avaliado no ano de 2015 e alcançou a média 3.6, sendo projetado, para 2017, a média 3.9, que representa notas bem abaixo da média nacional.

⁷ Entre os anos de 2013 e 2016, o município de Santa Rita-PB, viveu uma rotatividade na gestão executiva, conseqüentemente esse processo promoveu uma alternância na condução da educação municipal, com a troca de cinco secretários de educação.

Tabela 3 - Média do IDEB da rede municipal de Santa Rita anos iniciais do Ensino Fundamental (2011 a 2016)

ANO	IDEB/ MÉDIA NACIONAL	IDEB MUNICIPAL	MÉDIA PROJETADA
2009	4.6	3.1	2.6
2011	5.0	3.5	3.0
2013	5.2	3.2	3.3
2015	5.5	3.6	3.6

Fonte: MEC/IDEB, 2016.

Tabela 4 - Média do IDEB da rede municipal de Santa Rita Anos Finais do Ensino Fundamental (2011 a 2016)

ANO	IDEB/ MÉDIA NACIONAL	IDEB MUNICIPAL	MÉDIA PROJETADA
2009	4.0	2.4	2.4
2011	4.1	2.8	2.7
2013	4.2	2.3	3.2
2015	4.5	3.0	3.6

Fonte: MEC/IDEB, 2016.

Observa-se que mesmo o município tendo feito a adesão ao PDE/ Plano de Metas através do Plano de Ações Articuladas (PAR), o seu IDEB cresceu apenas quatro décimos nos anos iniciais do ensino fundamental e três décimos nos anos finais, nas avaliações realizadas nos anos de 2009 e 2011. Ambos os níveis de ensino sofreram o decréscimo no ano de 2013, ano em que o município passou por uma grave instabilidade política, com trocas de gestores municipais em períodos curtos de tempo. Apesar das médias terem aumentado na avaliação referente ao ano de 2015, a nota projetada para os anos finais do ensino fundamental era de 3.6 e o município alcançou 3.0.

Os principais meios que o município de Santa Rita utiliza para conseguir recursos para o desenvolvimento do ensino são os oriundos do Governo Federal, dentre eles estão: o FUNDEB, Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Desses recursos o único que é administrado pelas escolas é o PDDE, que através do sistema PDDE interativo integra os programas que estão na égide do PDE e são administrados pelas escolas públicas e têm por objetivo suprir as demandas da escola no que concerne a materiais, equipamentos e reformas estruturais necessárias para a realização das ações pedagógicas. Somente duas escolas situadas no campo, por serem muito pequenas e funcionarem com um número reduzido de alunos e docentes, não possuem Conselho Escolar e os recursos do Programa são administrados pelo município.

Tabela 5 - Número de escolas contempladas com o PDDE

Programa	2014	2015	2016
PDDE	46	47	46
PDDE ESTRUTURA	28	30	3
PDDE QUALIDADE	34	05	-
PDDE EDUCAÇÃO INTEGRAL	37	36	36

Fonte: PDDEREX/FNDE, 2017.

Como podemos observar, no ano de 2016 houve uma queda acentuada no número de escolas contempladas com os Programas pertencentes ao Plano de Desenvolvimento da Educação. Os valores referentes ao PDDE Educação Integral, que agora foi renomeado de Novo Mais Educação, foram pagos no ano de 2017, com referência em 2016, ano em que houve um corte de recursos oriundos do Governo Federal, que atingiu os programas educacionais. Esse fato afetou bastante as escolas que tiveram apenas o PDDE como fonte de recursos para sua manutenção e desenvolvimento das atividades pedagógicas.

O impacto pela falta dos programas foi grande. No ano de 2016 só veio o PDDE Manutenção, que a gente costuma dizer que é o quase nada em relação ao Programa Mais Educação que o repasse é bem maior. O Programa Mais Educação não veio e os meninos sentiram muita falta, por mais que o programa tenha deficiência por causa da falta de estrutura física, os alunos gostam de suas atividades (Gestor Escolar).

Não chegaram recursos do Programa Mais Educação para as escolas e as que foram contempladas, foi com recursos que deveriam ter vindo no ano anterior e essas foram poucas. O PDDE foi um único que chegou para todas as escolas e teve programas que foram suspensos pelo governo federal. Outro problema foi com as salas de recursos, porque havia algumas escolas

que foram selecionadas e até agora não receberam nada, tendo uma perda porque os alunos que deveriam ser atendidos na sua escola têm que ser deslocados para outra escola (Técnico Educacional).

Nota-se na fala dos entrevistados, a dependência das escolas em relação ao repasse dos recursos dos programas federais para o desenvolvimento de suas atividades. Fica clara a ausência da ação e da responsabilidade do município no que se refere à garantia de estrutura mínima para o funcionamento das escolas, como afirmam os entrevistados:

As fontes de recursos da escola são os programas do governo federal. Tem escolas que possuem parcerias com o Instituto Alpargatas há alguns anos. Na zona rural as usinas mantêm parcerias com a escola. Acho essa parceria positiva pois traz benefícios (Técnico Educacional).

Quando os programas não vêm, o município não oferece nenhum recurso. Assim para realizarmos atividades como pintura e compra de materiais promovemos rifas, bingos, brechós (Gestor Escolar).

Percebe-se com essas falas a vivência do processo de descentralização via privatização, em que se transfere para o setor privado a responsabilidade para com o desenvolvimento das políticas sociais.

5.2 A implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação no município de Santa Rita-PB

A adesão dos municípios ao Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas ocorreu via Plano de Ações Articuladas (PAR). No município de Santa Rita a adesão ao PAR teve início no ano de 2007. O processo para implementação dos programas que estão na égide do PDE/Plano de Metas só ocorreu depois da adesão oficial das escolas a essa política do MEC.

Em relação a esse primeiro PAR, não foi encontrado nenhum documento na Secretaria de Educação. Isso se deve à dinâmica política do município que promove uma rotatividade de funcionários de acordo com a mudança de gestores municipais.

O único documento encontrado para pesquisa foi o Termo de Cooperação Técnica nº 21970, de 23 de junho de 2009, celebrado entre o município e o MEC. O exame desse documento, para o período pesquisado, demonstrou que houve a indução por parte do município, com o apoio da União, de ações que priorizavam a

capacitação dos profissionais da educação (técnicos e servidores da secretaria de educação, gestores escolares e professores).

Capacitar 2 servidor (es) da SME em metodologia de planejamento na escola, pelo PDE Escola-Plano de Desenvolvimento da Escola;
Disponibilizar 1 kit (s) de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação (TERMO DE COOPERAÇÃO Nº 21970/2009/SIMEC/MEC).

Percebe-se nesse primeiro plano a ênfase no processo de formação dos profissionais. Esse destaque na formação está estritamente vinculado ao processo de implementação das novas políticas educacionais que, baseado nas orientações dos Organismos Internacionais e vinculados a uma visão utilitarista, vê a educação como uma ferramenta promotora do crescimento econômico e a qualificação como um fator primordial nesse processo, visto que por meio do capital humano, irá atender aos interesses do mercado. Dessa forma, as políticas incidiram sobre a formação do professor, buscando, assim, concretizar os novos objetivos esperados para escola.

O PDE se insere nesse contexto, pois coloca nas propostas de formação uma ênfase da ação do professor para melhoria da qualidade educacional. Segundo Masson (2012),

O destaque dado à formação do professor como estratégia para a solução dos problemas educacionais enfatiza a dimensão subjetiva do real e pode não contribuir para a melhoria das condições objetivas necessárias à qualidade da educação (MASSON, 2012, p. 180).

De acordo com esse autor, o PDE assume uma visão neopragmatista nas políticas de formação docente, visto que prioriza a instrumentalização das demandas urgentes da atuação docente e não favorece o desenvolvimento de uma formação ampla e sólida.

O segundo PAR teve vigência de 2011 a 2014 e, segundo a entrevista realizada, houve um maior processo de monitoramento das ações planejadas, diferentemente do primeiro plano, cujas ações não puderam ser realizadas.

Durante o exercício do primeiro PAR não havia um processo de monitoramento. O monitoramento que eu chamo é o acompanhamento das ações no próprio sistema que era pedido para que fosse realizado um registro do que estava sendo feito, como foi feito, o que deixou de ser feito e porque deixou de ser feito. Tanto que no período de término do primeiro PAR, foi uma correria só, para registrar as ações que tinham sido feitas e suas informações,

buscar as que não tinham sido realizadas, principalmente as ações de formações. Esse primeiro PAR priorizou muitas ações de formações de professores. Um foram perdidas por falta de tempo para realização, outras a gente conseguiu realizar, um exemplo foi a especialização para gestores (Técnico Educacional).

O processo de construção do PAR foi realizado pelo Comitê Local, responsável para a elaboração do Plano. Esse grupo era formado por representantes de professores, pais, funcionários, dirigentes e dos conselhos.

Foram realizadas reuniões, para que as comissões conhecessem o que era o PAR e como seria feito o planejamento. Primeiro foi feito o diagnóstico do município, respondendo questões pontuais, registro da unidade (prefeitura), do comitê local, do coordenador e depois as adesões e as indicações das aquisições. Depois desse período de registro inicial, foi realizado as outras ações. A cada vez que precisava responder alguma questão, convocavam-se as pessoas da equipe para reunir-se e tentar responder no coletivo, quando não era possível, a gente direcionava as perguntas do diagnóstico para os setores. Nessa comissão haviam representantes dos professores da zona rural e urbana, não vou dizer que todas as vezes que se reuniam eles participam, mas eram chamados (Técnico Educacional).

Essa dificuldade em reunir todos os segmentos no processo de diagnóstico do PAR vai contra a orientação do MEC de que fosse implementada uma ação que valorizasse a participação de todos.

[...] a coleta de informações e o seu detalhamento deverão ser obtidos a partir da discussão conjunta entre os membros da equipe técnica local, cuja composição deverá contemplar a presença dos seguintes segmentos: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver) (MEC, 2011b, p. 6).

A partir da análise de como foi o processo de construção do PAR no município de Santa Rita, constata-se que o Plano se estabelece “numa proposta preparada por técnicos, sem perceber o chão da escola nem as necessidades estruturais e pedagógicas que dela demandam” (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012, p. 72). Assim, mesmo com um Comitê Local, a participação dos atores da escola no processo de definição das prioridades a serem seguidas pelo planejamento da educação no município, o PAR não conseguiu ultrapassar o que Fonseca e Albuquerque (2012) consideram fundamental que é transcender o aspecto técnico e se revestir do caráter

político, concretizando assim o cerne do planejamento participativo, que é um dos objetivos das políticas educacionais descentralizadoras.

Esse caráter tecnicista do processo de elaboração do PAR é confirmado na fala do entrevistado:

O que o grupo pensava que seria necessário adquirir era passado para o secretário, principalmente o que envolvia as questões financeiras. Tínhamos que ter o aval do secretário que decidia o que era adquirido ou não (Técnico Educacional).

Observa-se assim uma das limitações do PAR, que é a centralização das decisões nas mãos do secretário de educação, transferindo para as escolas apenas a execução das tarefas.

O terceiro Plano de Ações Articuladas do município está em fase de elaboração. Segundo informações do entrevistado, esse atraso ocorreu devido à demora do governo federal em liberar as ações.

Existe um par em fase de elaboração que vai vigorar de 2016 a 2019. E esse atraso se dá por causa do próprio governo federal, pois só disponibilizou o preenchimento do diagnóstico com inserção dos dados no início do ano. Os municípios têm que preencher o diagnóstico até o início de março. E nesse momento está no processo de atualização dos dados do Prefeito e Secretário e o FNDE está muito lento para esse processo e isso não é só aqui, mas também nos outros municípios que eu tenho contato (Técnico Educacional).

Essa busca pelo cumprimento dos prazos e das ações poderá, segundo Fonseca e Albuquerque (2012), levar a uma improvisação do planejamento o que poderá acarretar um processo de decisão que não levará em conta as limitações locais. Assim, na pressão pelo imediatismo da racionalidade técnica, os agentes se viram restritos no que concerne à autonomia, princípio necessário à descentralização e à gestão democrática (FERREIRA; FONSECA, 2011).

Outro limite está no fato do MEC controlar as ações de planejamento nos municípios, determinando “o ritmo e as ações consideradas prioritárias pelo governo central” (FERREIRA, 2012, p. 57), confirmando-se assim que o processo de descentralização no Brasil se caracterize pela desconcentração de tarefas, não possibilitando às instâncias locais o poder de decisão.

5.3 Os Programas do PDE no cotidiano escolar: o olhar docente

Os professores e demais atores da escola não podem ser vistos como agentes passivos ou simplesmente executores da política educacional vigente, pois inseridos no contexto da prática “exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas” (MAINARDES, 2006, p. 53). Dessa forma, dar voz ao professor é reconhecê-lo como um sujeito histórico e investigar suas representações e o seu cotidiano é fundamental na compreensão do contexto em que está inserida sua prática.

Para melhor análise dos Programas que chegam às instituições pelo PDE, é necessário compreender o olhar dos docentes sobre as interferências, limites e expectativas, pois como indicam Sordi e Freitas (2013, p. 89), “são os atores sociais envolvidos com os problemas os que detêm conhecimentos importantes sobre a natureza deste, seus limites e possibilidades”, constituindo-se um grupo a ser colocado como sujeito.

O Plano de Desenvolvimento da Educação e os programas que o compõem são mecanismos usados pelo Ministério da Educação para busca da qualidade da educação, fundamentada em uma visão gerencialista, pois pauta-se por meio de medição dos índices de aprendizagem utilizando como estratégias a descentralização, com vistas à promoção da autonomia e da responsabilização.

Assim, nesta seção apresentaremos o processo de desenvolvimento do PDE na escola pública, frente ao desafio da efetivação da descentralização e da vivência da autonomia, diante de uma política centralizadora, a partir da atuação do olhar dos professores. Nesse contexto, destacam-se os limites e a viabilidade do plano em análise, bem como se apontam os obstáculos que os profissionais experienciam no cotidiano escolar. Apesar disso, os professores do município *lócus*, vivenciam uma contínua formação política e busca por direitos, via movimento de resistência. E esse mecanismo proporciona, segundo Gohn (2011, p.352), em citação a Vygotsky, um processo de aprendizagem que “no interior de um movimento social, durante e depois de uma luta, são múltiplas, tanto para o grupo como para indivíduos isolados”.

5.3.1 A relação do professor com os programas que estão na égide do PDE

Nesta seção, busca-se discutir o olhar do professor sobre os programas inseridos no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, tendo como foco central a relação com o seu cotidiano escolar. Assim, para analisar a visão docente é necessário instigá-lo a refletir acerca de sua prática; por meio de uma questão aberta com o objetivo de situar o cerne da pesquisa, questionou-se como os professores definem seu papel na escola. As respostas foram bem diversificadas, desde os que se consideram mediadores do processo de ensino-aprendizagem aos que se percebem como formadores de opinião, conforme pode ser observado nos depoimentos a seguir:

Educadora e formadora de opinião na busca pela construção do conhecimento de cada educando (Professor 3).

Nós, professores, somos primordiais na escola, enquanto seres mediadores no ensino-aprendizagem (Professor 4).

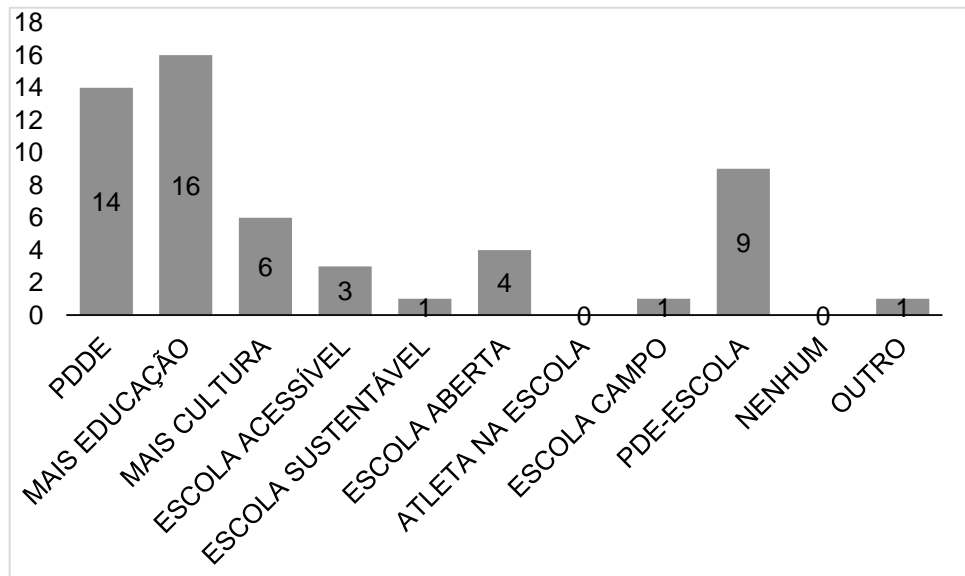
Como uma formadora de opinião e auxiliar no acréscimo na formação cognitiva do aluno (Professor 11).

Defino meu papel como mediadora do processo de ensino e da aprendizagem na disciplina que leciono (Professor12).

Percebe-se que o discurso que vem se institucionalizando é o do professor mediador/facilitador da aprendizagem. E a forma como se representam é importante, pois reconhecem seu lugar de educador. Essa visão que possuem de sua prática é confirmada por Gadotti (2013) que ressalta que nesse contexto atual o professor é um mediador do conhecimento, um problematizador e um organizador de aprendizagens. E esse processo de organização não pode se dar “fora da procura, fora da boniteza e da alegria” (FREIRE, 1996, p.160).

A partir dessa inserção do professor no lugar da pesquisa, solicitou-se dos docentes que identificassem os Programas que fazem parte do Plano de Desenvolvimento da Educação, em que estão inseridos em sua escola. O único programa identificado por todos os pesquisados foi o Programa Mais Educação, conforme pode ser observado no gráfico 1:

Gráfico 1 - Programas do PDE identificados na escola

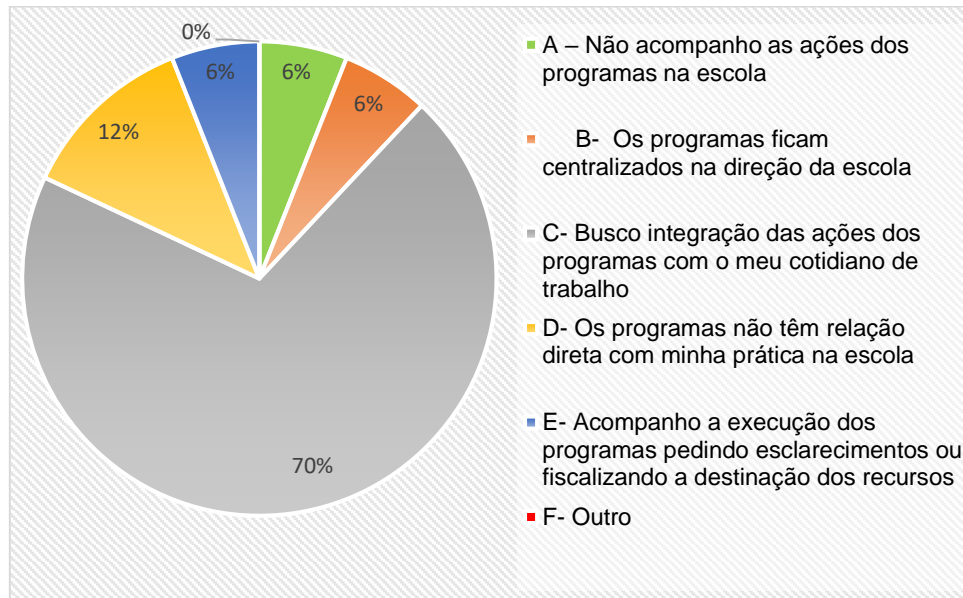


Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Percebe-se com isso, que no cotidiano da escola as atividades do Programa Mais Educação são mais visíveis. Os outros programas mais citados foram: o PDDE, o PDE Escola e o Mais Cultura. Observa-se também que alguns programas não foram citados, a exemplo do Atleta na Escola e aqueles que foram citados uma única vez, dentre eles o Programa Escola Campo. Vale salientar que uma das escolas pesquisadas é da zona rural e vem sendo contemplada com o Escola Campo nos últimos anos e apenas um professor identificou o programa em sua escola.

Outro aspecto que é fundamental na vivência os programas, é como os docentes os representam na relação com seu dia a dia. Nessa questão, 70% dos entrevistados destacaram que buscam a integração dos programas com o seu cotidiano de trabalho, conforme se confirma no gráfico 2.

Gráfico 2 - Relação do professor com os programas do PDE em seu cotidiano



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Apesar de a maioria dos professores entrevistados enfatizar que busca a integração dos programas com seu cotidiano, há poucos sinais de mobilização que balizem essa assertiva, pois essa afirmativa não é seguida com o acompanhamento do processo de execução dos programas, que apenas 6% dos entrevistados afirmaram realizar.

Os professores na maioria das vezes conhecem os programas porque a escola realiza. Mas conhecer não é só olhar e ver. É conhecer o que de fato tem que fazer naquele programa, quanto aquele programa recebe para gerir na escola. A maioria dos professores não faz essa parte de fiscalização e acompanhamento, então não conhece com profundidade (Dirigente Sindical).

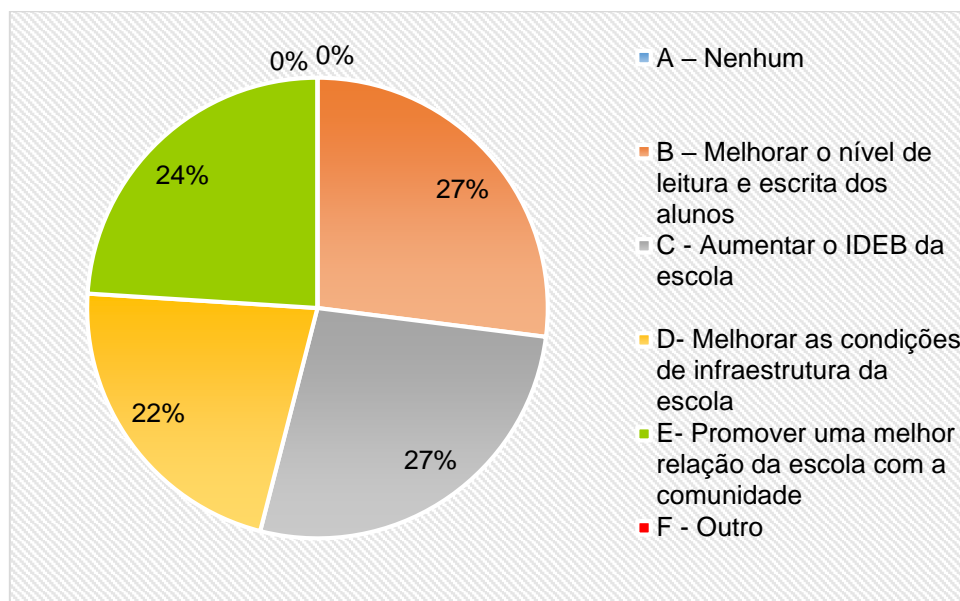
A busca para integrar os programas ao cotidiano é um desafio ao professor, principalmente no que se refere a encontrar tempo para compreender uma gama variada de programas, ler sobre eles, perante tanta pressão e sobrecarga que encaram no seu dia a dia. Além disso, essa busca fica comprometida na medida em que agregar os programas em seu cotidiano, em um ambiente sem estrutura física, no qual os recursos que chegam às escolas não atendem à demanda que poderá ser afetada, como foi afirmado pelos 53% dos docentes entrevistados.

Outro ponto que se observa é a diferença proporcional, visto que 70% destacaram que buscam a integração dos programas com seu cotidiano, mas na questão anterior não identificaram programas que faziam parte da sua escola,

demonstrando dessa forma que a gestão democrática e participativa, um dos pilares do PDE e que está consolidado no Artigo 2º, inciso XXII Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, não está sendo experienciado. Observa-se também, que os professores entrevistados, se apropriaram do discurso, do qual consideram gratificante contribuir para uma pesquisa seu cotidiano.

Nesse contexto de estudo da relação dos docentes com os programas, questionou-se quais os resultados esperados e se obteve a seguinte síntese:

Gráfico 3 – Expectativas dos docentes em relação aos programas



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Observa-se no gráfico 3 que 27% dos docentes entrevistados esperam que os programas melhorem o nível de leitura e escrita dos alunos. Outros 27% têm a expectativa de que os programas auxiliem no aumento do IDEB da escola, enfatizando, dessa forma, a busca pelo alcance de metas, demonstrando que o discurso das políticas, denominadas por Saviani (2009), como Pedagogia dos Resultados, fortalecida no Plano de Desenvolvimento da Educação por meio do IDEB, vem sendo incorporado pelos docentes.

A partir da criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio País, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais (BRASIL, [s.d.], p. 21).

O IDEB vem sendo colocado pelo Ministério da Educação como critério para determinar os recursos de assistência técnica e financeira para os municípios e escolas com os mais baixos rendimentos. A opção governamental por esse índice para medição da qualidade, segundo Horta Neto (2013), tem algumas limitações técnicas e políticas: o não comparecimento dos alunos nos dias das provas, permitindo, dessa forma, que a proficiência ofereça dados equivocados; a classificação das escolas sem analisar os aspectos sociais e econômicos, provocando, assim, uma injustiça com as escolas e professores; e o estreitamento do currículo, visto que se priorizam os temas de linguagem e matemática que serão avaliados nos testes.

Freitas (2016) destaca que altos índices de rendimento não são sinônimos de boa qualidade, pois ao relacionar índices de avaliação a uma boa educação, transfere-se para a escola e os professores a responsabilidade pelo fracasso ou bom desempenho dos alunos sem considerar as condições externas da escola e as internas de trabalho e aprendizagem, promovendo um processo de responsabilização verticalizada.

Assim, é importante que os docentes percebam que os índices não são inválidos, desde que constituam um dos critérios para a construção e vivência das políticas educacionais e não a finalidade da educação.

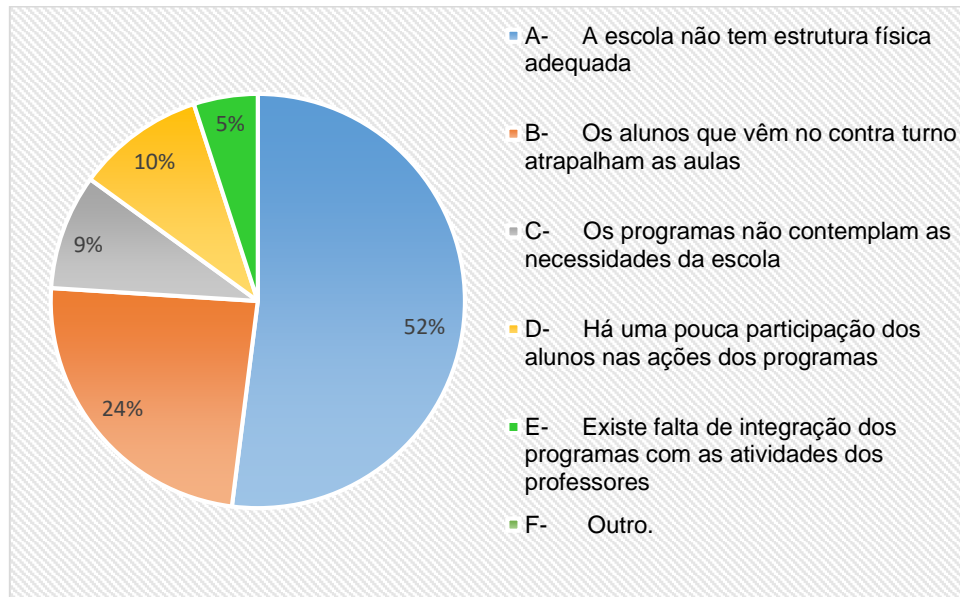
5.3.2 Os programas no cotidiano da escola

A instituição escolar ao receber os programas que estão no grande “guarda-chuva” (SAVIANI, 2009) do Plano de Desenvolvimento da Educação, depara-se com o desafio de enfrentar os problemas de infraestrutura, de falta de espaço e de materiais para o desenvolvimento das atividades. Para uma maior compreensão desse processo é oportuno entender a visão dos docentes acerca das dificuldades enfrentadas pela escola no desenvolvimento dos programas.

Na busca por essa resposta, os professores foram questionados se as escolas possuem dificuldades para realização dos programas. 11 dos 16 entrevistados, ou seja, 68,75%, responderam que sim, destacando entre os maiores limites a falta de estrutura física da escola, o fato dos alunos que vão às atividades do contraturno “atrapalhar” as aulas e os recursos dos programas não contemplarem as demandas

da escola. Outros 5 dos 16 entrevistados, no percentual de 31,25%, destacaram que não existem dificuldades, pois a escola possui espaços e mecanismos para o desenvolvimento das ações, apoio dos docentes e participação assídua dos alunos, conforme se observa nos gráficos 4 e 5:

Gráfico 4 - Dificuldades da escola em desenvolver os programas



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

A falta de estrutura física para desenvolver os programas é a maior limitação da escola como destacam 52% dos entrevistados que responderam “sim”. A precária estrutura física também pode ser identificada na resposta dada por 24% dos professores ao afirmarem que os alunos que vão no contraturno atrapalham as aulas. Essa dificuldade também foi identificada na fala de um dos entrevistados.

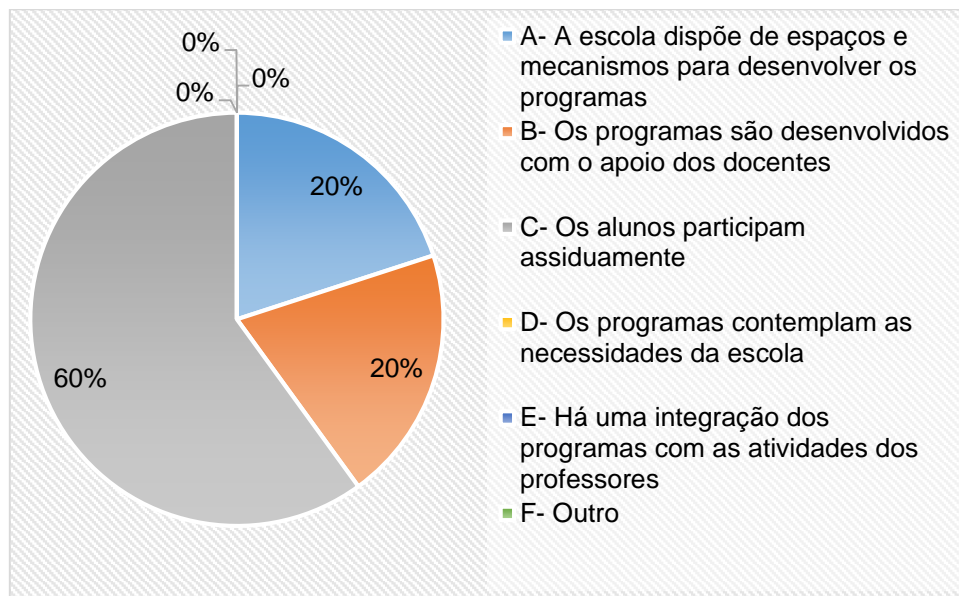
A secretaria não realiza ações para suprir as necessidades da escola para o desenvolvimento dos programas. Um exemplo: a escola precisa de mais espaço para realizar as oficinas do Programa Mais Educação, mas a prefeitura não disponibiliza nenhum espaço, dando suporte ao complemento dessa demanda (Técnico Educacional).

Isto demonstra que o município não vem cumprindo com o termo de cooperação assinado através do Plano de Ações Articuladas -, visto que um dos objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação é tornar “o regime de colaboração um imperativo inexorável” (BRASIL, [s.d.], p. 05).

Saviani (2009) destaca que mesmo as metas do PDE sendo de caráter nacional, elas só terão relevância no trabalho concreto que cada escola realizar. Dessa forma, é imprescindível a participação dos estados, municípios e gestores, pois “Se os gestores não traduzirem os propósitos e as metas do PDE para as condições específicas de cada unidade, jamais os objetivos serão atingidos” (SAVIANI, 2009, p. 3).

Ao contrário desses depoimentos, 5 docentes afirmaram que não existiam dificuldades na implantação dos programas como demonstra o gráfico 5.

Gráfico 5 – Possibilidades da escola em desenvolver os programas

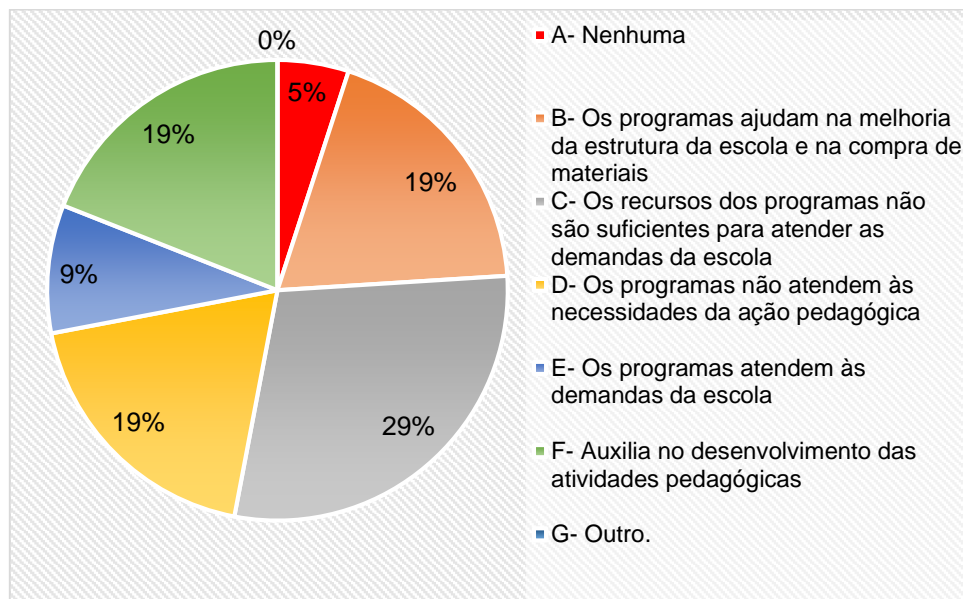


Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Para 60% desses docentes há uma presença significativa dos alunos; 20% destacam que os programas são desenvolvidos com o apoio dos docentes e 20% afirmam que a escola possui espaços adequados para o desenvolvimento dos programas.

Em relação às contribuições dos programas no cotidiano escolar, verifica-se que mesmo 19% dos docentes entrevistados afirmando que os programas auxiliam na compra de estrutura física e de materiais, a maioria dos professores (29%) destaca que um dos limites desses programas é a insuficiência para atender às demandas estruturais, acompanhados por 19% de profissionais que afirmam que os recursos não contemplam as necessidades pedagógicas da escola, como se confirma no gráfico 6.

Gráfico 6 - Contribuição dos programas para o cotidiano da escola



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Ainda sobre esse aspecto, três dos entrevistados ressaltam:

Os programas do governo federal advêm para que a própria escola tenha uma estrutura melhor, para que trabalhe outros fatores fora do contexto do ler e escrever, mas enfim, muitas vezes a escola recebe um certo programa, mas não tem a estrutura de oferecer aquele programa para aquela comunidade. O que acontece? A comunidade faz de conta que vai e a escola faz de conta que está contribuindo para que aquele programa exista (Dirigente Sindical).

O recurso que é destinado é para fazer uma pequena adaptação e não atende realmente o que a escola precisaria. Os outros programas, como o Mais Educação atende em parte as demandas das escolas, principalmente porque ele não atende todos os alunos, até porque a estrutura das escolas não comporta (Técnico Educacional).

Os programas do governo federal não atendem à demanda da escola e a gestão municipal não faz nada para suprir nossas necessidades (Gestor Escolar).

Percebe-se na fala dos entrevistados que os recursos que chegam às escolas não são satisfatórios. A escassez financeira destinada aos programas reforça a visão de que essas ações são imediatistas, portanto não promovem uma mudança estrutural na política educacional para garantir a qualidade social na educação. Observa-se, assim, a negligência do Estado diante de ações que são de sua competência.

Segundo o livro *Razões e Princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação* (BRASIL, [s.d.]), nesse regime de colaboração deve-se dividir as competências técnicas, políticas e financeiras para o cumprimento dos programas, mas o que se percebe é que o município vem transferindo para as escolas toda a responsabilidade de manutenção e desenvolvimento das ações.

Além dos recursos serem insuficientes para suprir a demanda da escola verificou-se em falas dos docentes uma visão negativa dos programas em seu cotidiano. Como exemplo foi citado o Programa Mais Educação, renomeado como “Mais Atrapalhação” e “Educação Integral de Faz de Conta”. Essas afirmações também foram enfatizadas pelos entrevistados:

Os programas interferem no cotidiano dos professores, alguns acham negativo e outros consideram positivo. Um exemplo, o Mais Educação, alguns dos professores acham que interfere no cotidiano da escola, reclamam do barulho dos alunos, da quantidade de alunos em um único horário, não veem retorno (Técnico Educacional).

Os professores consideram o Mais Educação como distante da escola e insatisfatório e chamam o programa de Menos Educação (Gestor Escolar).

Pelo que se observa na análise das entrevistas e dos questionários, o Programa Mais Educação não está respondendo à expectativa do professor. Este fato está relacionado à falta de infraestrutura da escola, visto que, ao não ter espaços mínimos adequados o programa interfere no cotidiano das atividades docentes. Outra questão que merece ser refletida em relação ao que o docente espera do programa é a implementação da educação integral.

Deve-se compreender que a escola de tempo integral não é sinônimo de educação integral, que se caracteriza conforme Libâneo (2010, p. 2) como o “direito de cada ser humano de desenvolver, da forma mais completa possível, todas as suas dimensões físicas, intelectuais, afetivas, estéticas, independentemente das circunstâncias de seu nascimento, do grupo social e da cultura a que pertence”. Dessa forma, o que se vive a partir do programa e em diferentes propostas é uma escola de tempo integral que, segundo Cavaliere (2007), assume quatro concepções: a “assistencialista”, que busca atender os mais pobres e prover as carências da formação; a “autoritária” que visa reter os alunos prevenindo assim o crime; a “democrática” onde a escola assume a função emancipatória e a “multissetorial” que afirma que a educação em tempo integral poderá se dar fora da escola.

Observa-se que o objetivo de se ampliar a oferta da escola integral por meio do Programa Mais Educação não vem sendo possível de ser realizado, em função da precarização das condições da escola. Miranda e Santos (2012) afirmam que a diminuição dos recursos para a realização dessas propostas deve ser compreendida como um processo de desresponsabilização do Estado.

Percebe-se um distanciamento dos programas, em específico do Programa Mais Educação, com o cotidiano da escola e dos docentes. Em um contexto de implementação de políticas de caráter neoliberal, esses programas, segundo Libâneo (2016), vêm provocando um “desfiguramento” da escola e transferindo para ela toda a responsabilidade por serviços públicos que o estado deve ofertar. Para esse autor, “é comum serem instituídos nas escolas que participam de programas oficiais dois currículos paralelos: o escolar propriamente dito, mas debilitado, e o “social”, chamado de “saberes comunitários” associados a ações socioeducativas” (LIBÂNEO, 2016, p. 53).

Observa-se que essa falta de integração com o cotidiano do professor, está no fato de ser mais uma política que veio de instâncias superiores sem um processo de diálogo com os atores da escola. Sobre esse aspecto, no que se refere à relação entre a prática docente, as atividades e os princípios do programa, percebe-se que não há uma integração entre o currículo das disciplinas e as atividades realizadas no contraturno, dificultando assim a relação dos professores com o programa.

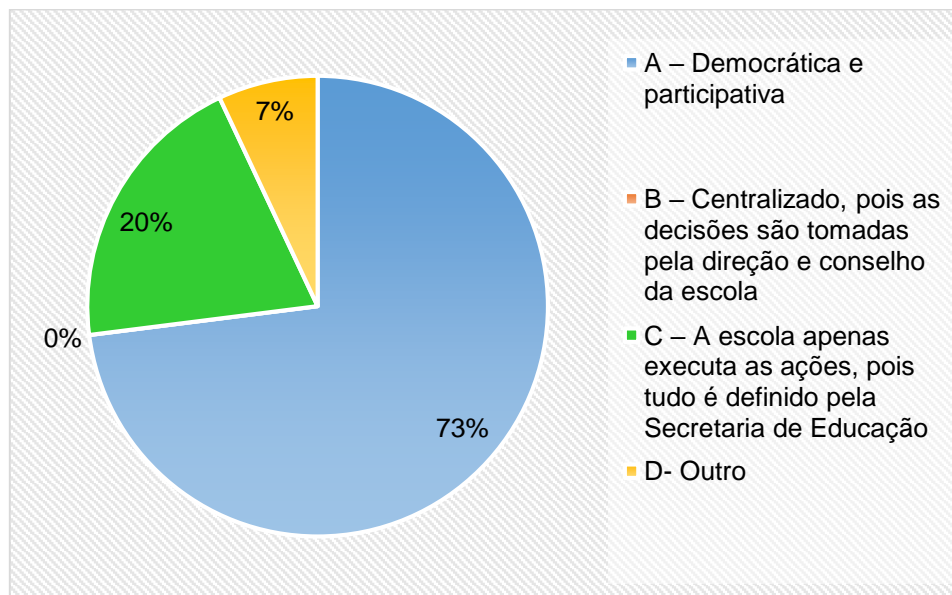
5.3.3 O processo de gestão dos programas na escola

Uma das diretrizes do Decreto nº 6094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, é a promoção da gestão participativa em todas as redes de ensino. Esse mesmo decreto nessa perspectiva sinaliza que as gestões locais busquem ações que fomentem a mobilização social. Para tanto, orienta a implementação dos comitês locais, com o objetivo de acompanhar as metas evolutivas do IDEB e de promover a mobilização da sociedade na consecução do Plano de Ações Articuladas - PAR (BRASIL, 2007).

No PAR destacam-se alguns programas que partem do princípio da gestão democrática: o apoio à organização e qualificação dos conselhos escolares, dos conselhos municipais de educação, dos conselhos de alimentação escolar e do

FUNDEB; o estímulo à qualificação dos gestores escolares, por meio do programa Escola de Gestores. Assim, objetivando discutir acerca dessa temática foi questionado como é o processo de gestão dos programas nas escolas.

Gráfico 7 – Gestão dos programas na visão dos docentes



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

A maioria dos professores (73%) destacou que a forma de gestão é democrática e participativa. Esse resultado não encontra fundamento, diante de outros resultados, tais como: apenas 6% dos entrevistados destacaram que realizam o acompanhamento dos programas na escola e o fato de o município não ter garantido os direitos dos profissionais e da educação em um ano de luta contra a precarização da educação.

Ainda nesse gráfico pode se observar que 21% afirmaram que a escola apenas executa as ações que são definidas pela Secretaria de Educação. Essa assertiva foi confirmada por outros entrevistados.

Na gestão dos programas, a coordenação da secretaria de educação responsável é quem faz os encaminhamentos, direcionando de acordo com o que diz a resolução e o manual. Orientando como fazer o gasto, direcionando também para prestação de contas, por causa das questões do custeio e capital, para o pessoal não confundir. Em relação aos gastos as escolas sempre têm que seguir o que rege a resolução (Técnico Educacional).

Quando o recurso chega já vem programado para o que se vai usar. O Mais Educação mesmo, já vem programado para compra das oficinas e

pagamento dos oficineiros. O PDDE também é programado para compras de manutenção que são os recursos de custeio e para compras de capital, mas esse é muito pouco, esse ano mesmo só deu para comprar um armário. Todos os programas já vêm programados, não é um recurso que diga que a escola tenha autonomia (Gestor Escolar).

A partir das falas do Técnico representante da Secretaria de Educação e do Gestor Escolar, observa-se que o processo de gestão dos programas no cotidiano não é vivenciado de forma democrática e participativa, visto que a escola tem que seguir as orientações dos manuais dos programas, ou seja, é uma gestão controlada.

Sobre esse aspecto, Camini (2010) ressalta que na política educacional do PDE/Plano de Metas verifica-se a convivência de visões diferenciadas de gestão pública, em que, de um lado, observam-se práticas vinculadas às concepções burocráticas e gerenciais e, de outro lado, ações baseadas na participação e autonomia dos processos educacionais.

Gadotti (2014) destaca que a gestão democrática é um preceito pedagógico e constitucional e vem crescendo a sua relevância para a educação. Contudo, isso não está sendo traduzido na prática. Esse processo tem sido visto mais como um encargo do que uma possibilidade de participação, transferindo-se a responsabilidade para o professor que passa a ser responsabilizado pelo fraco desempenho da escola e pela falta de qualidade da educação. Para que essa participação ocorra é necessário que a escola e o professor tenham condições concretas para a atuação.

O princípio da gestão democrática não deve ser entendido apenas como prática participativa e descentralização do poder, mas como radicalização da democracia, como uma estratégia de superação do autoritarismo, do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais (GADOTTI, 2014, p. 6).

A partir dessa análise, destaca-se que o processo de descentralização com vistas à democratização da gestão afirmado pelo PDE, na prática não é concretizado, visto que se caracteriza mais por um processo de desconcentração de tarefas, pois as escolas contempladas pelos programas têm que seguir as orientações que regem os manuais, afirmando o caráter tecnicista do plano. Ainda que conceitualmente seja uma ação descentralizadora, na prática ocorre de forma contrária, pois assume um aspecto centralizador, devido à gerência da União desde a implementação até o controle gerencialista do Plano.

5.3.4 A descentralização, a autonomia, a qualidade e a formação na visão docente

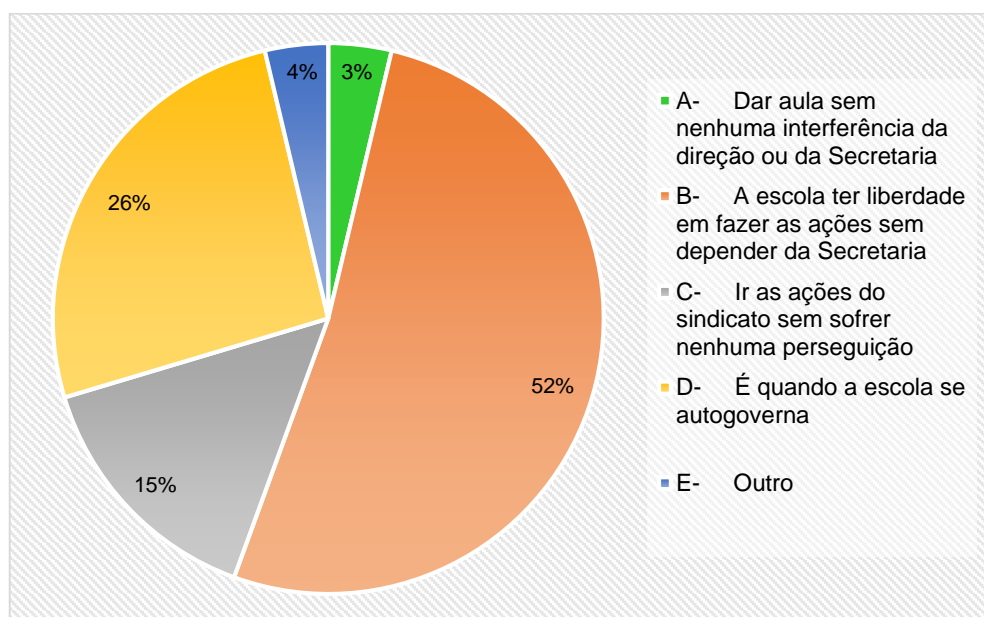
O objetivo desta subseção é desenvolver uma análise acerca das principais categorias que deram sustentação teórica para o estudo da política educacional adotada por esta pesquisa. Para tanto, irá se observar como os mecanismos de descentralização, autonomia, formação e qualidade da educação, ferramentas constitutivas para a materialização do PDE são compreendidas pelos docentes.

Uma das finalidades do Plano de Desenvolvimento da Educação é desenvolver a autonomia do educando, fomentando ações criativas e crítica desse sujeito frente à sociedade.

A concepção de educação que inspira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassa a execução de todos os seus programas reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo (BRASIL, [s.d.], p. 07).

Tendo por objetivo a construção da autonomia, buscou-se compreender como esse conceito está atravessado no discurso docente. Para tanto, foi solicitado aos professores por meio de um questionário, que definissem a concepção de autonomia. As respostas a esta indagação estão no gráfico 8.

Gráfico 8 – Autonomia segundo a concepção dos professores



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

A maioria dos docentes, ou seja, 52% enfatizaram que autonomia é quando a escola tem liberdade em desenvolver as ações sem depender da Secretaria de Educação, e outros 26% defendem a visão de autogoverno da escola. Concepção esta que também foi confirmada pelos entrevistados,

Autonomia é a escola poder fazer sem depender tanto da própria secretaria, é poder se organizar sem que tenha que ter aquele cabresto, aquela corda (Técnico Educacional 1).

É a escola poder fazer as ações sem as interferências políticas, sem ter alguém nos regulando, dizendo o que podemos ou não fazer. Contudo, não é fazer de forma individual, mas a partir de decisões coletivas (Gestor Escolar 1).

Percebe-se nas falas dos docentes que a expectativa em relação à vivência da autonomia na escola não está sendo atendida. Os próprios modelos regulatórios da gestão dos programas do PDE promovem uma autonomia relativa, visto que as escolas têm que realizar as ações conforme os parâmetros exigidos nos manuais que regem os programas.

Este conceito de autonomia esperado pelos docentes está relacionado ao que Barroso (1996) denomina de autogoverno, que é ação em que os atores sociais de uma instituição designam suas normas e se guiam por elas.

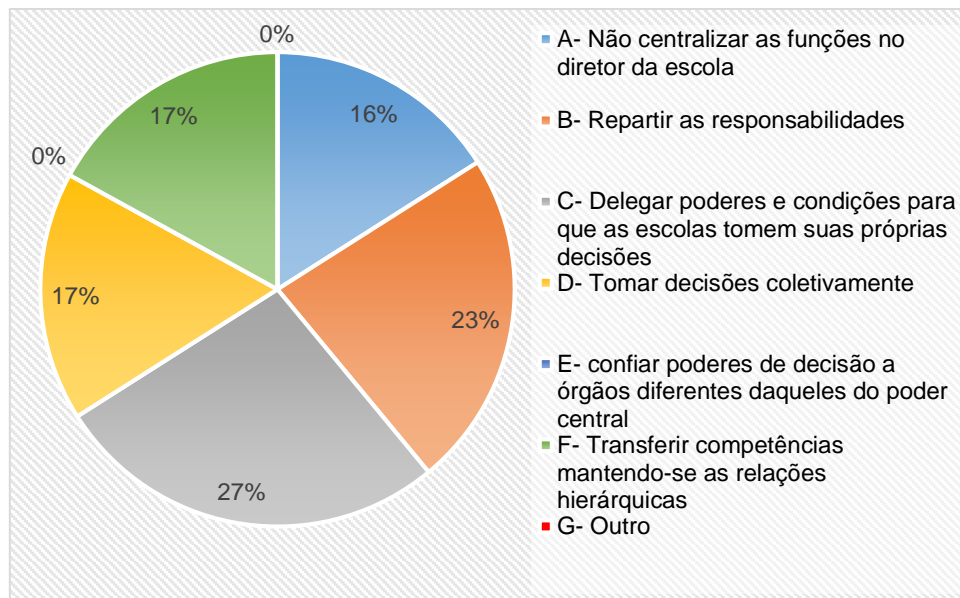
A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), das quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 1996, p. 186).

Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Educação, ao proporcionar às escolas recursos por meio do FNDE para desenvolvimento das ações dos programas, proporciona uma autonomia relativa em relação aos seus sistemas de ensino, principalmente no que concerne à definição do que deverá ser investido na unidade escolar conforme a avaliação dos seus atores institucionais. Dessa forma, a autonomia não está sendo construída, como sustenta Barroso (1996), pelo contrário, é decretada, na medida em que aumentam as tarefas e responsabilidades conferidas às escolas. Assim, esses programas padronizados, que regem a escola por meio de manuais e resoluções, retiram a autonomia da escola e do professor tanto na gestão financeira dos programas quanto na construção da proposta pedagógica.

Um dos mecanismos adotados pelas políticas educacionais para a vivência da autonomia foi a descentralização. No PDE esse processo descentralizador tem como principal estratégia o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação por meio da execução dos programas que estão no Plano de Ações Articuladas (PAR).

Para uma maior compreensão desse processo de descentralização, é oportuno perceber o olhar dos docentes sobre esse mecanismo:

Gráfico 9 – Descentralização segundo a concepção dos professores



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Diante do gráfico, percebe-se que 27% dos professores consideram importante que haja uma delegação de poderes e condições para que a escola tome suas decisões; 23% dos docentes associam a descentralização à divisão de responsabilidades e 17% consideram que essa ação está associada a tomar decisões coletivas.

Essa expectativa ocorre porque o processo de descentralização dos programas está sendo vivenciado como desconcentração de tarefas (CASASSUS, 1995), ou seja, o Estado envia às escolas os recursos financeiros, definindo sua forma de gestão por meio da responsabilização, diminuindo seu papel frente às políticas. Essa afirmativa é confirmada pela gestora escolar entrevistada:

A ideia da descentralização é boa, de sair delegando a responsabilidade de cada um, mas não tem sido vivida de forma adequada, pois falta ajustar mais as coisas. É necessário um elo entre as partes. Está assim, eu jogo para você e você joga para fulano. Falta participação do município, o que passam para gente é que também é jogado para eles, que joga para as escolas. Então a gente se torna a parte executora (Gestora Escolar 1).

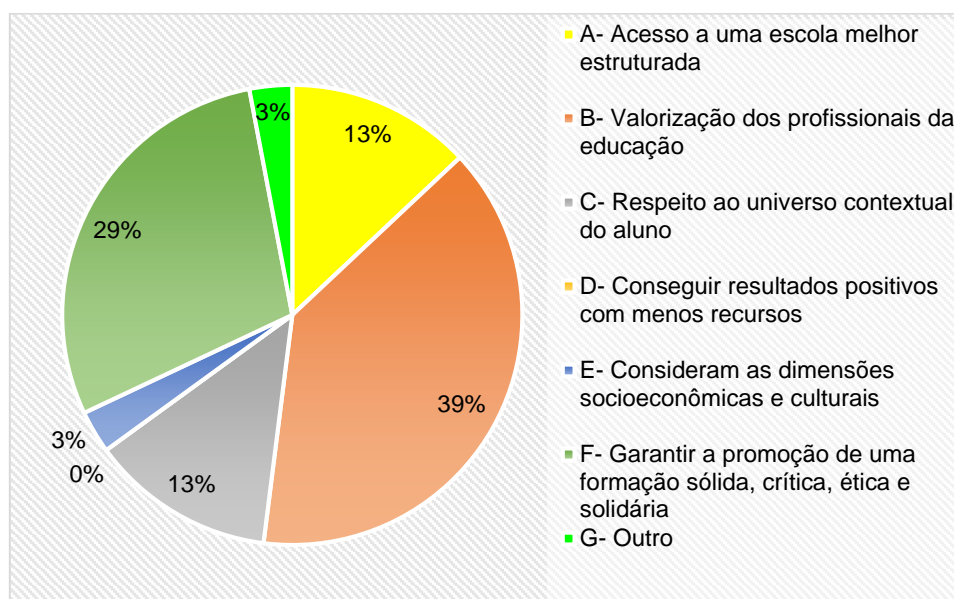
A colocação da gestora traz a necessidade de se vivenciar nas políticas educacionais o processo de responsabilização participativa, defendido por Sordi e Freitas (2013), registrada como um modelo de contrarregulação, que promove o envolvimento dos diversos atores que buscam a qualidade da educação contrária à lógica das políticas implementadas pelos setores da economia. Essa forma visa “exercitar o coletivo da escola em processos de apropriação dos problemas do cotidiano e refletir sobre o futuro” (FREITAS; SORDI, 2013, p. 91). Segundo esses autores é um processo que precisa ser vivenciado a partir do envolvimento de todos os agentes educacionais.

Práticas de participação democrática se tornam mais consequentes e realistas por meio da vivência. Isso é entendido como um processo que quando bem conduzido pode melhorar a envergadura dialógica que se espera dos atores, preparando-se para que negociem entre si e com as instâncias decisórias das redes, que devem igualmente prestar contas de sua responsabilidade no que tange à garantia de condições objetivas para que o trabalho pedagógico possa ser desenvolvido com propriedade (SORDI; FREITAS, 2013, p. 92).

Dessa forma, a responsabilização participativa demanda que o Estado desempenhe seu papel com a escola pública e convida os atores da escola, não apenas o docente, a assumir o protagonismo frente ao projeto pedagógico (FREITAS; SORDI, 2013).

O objetivo do PDE expresso também no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é garantir qualidade educacional por meio de programas e ações, utilizando para esse fim a mobilização social. Assim, é fundamental compreendermos a visão dos professores acerca desse conceito.

Gráfico 10 – Qualidade educacional segundo a concepção dos professores



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Observa-se a partir do gráfico que 39% dos docentes destacaram que a qualidade está na valorização dos profissionais da educação. Essa colocação pode estar relacionada ao contexto em que estavam inseridos, pois no período da pesquisa o município de Santa Rita-PB vinha passando por uma grave crise institucional e política, em que todos os servidores estavam com seus salários atrasados, dentre outros direitos negados.

Outro destaque é que 29% consideram que qualidade é garantir a promoção de uma formação sólida, crítica, ética e solidária. Essa visão está em convergência com o conceito de qualidade social, referendado por Dourado (2009, p. 211); para esse autor “a qualidade da escola para todos, entendida como qualidade social, implica garantir a promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social”.

Percebe-se pelas respostas dos docentes que a sua expectativa em relação à busca de qualidade da educação é distante da qualidade proposta pelo MEC por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação, que coloca o IDEB como esse indicador de qualidade.

A partir da criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio País, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais (BRASIL, [s.d.], p. 21).

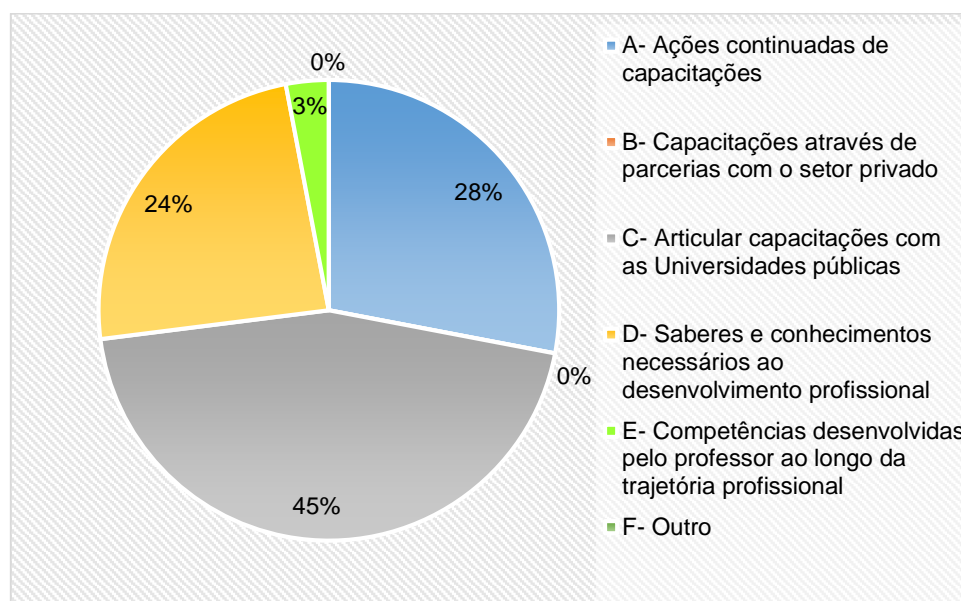
O IDEB se apresenta com um caráter gerencialista e esse modelo de condução das políticas educacionais adotada pelo governo, segundo Freitas (2007, p. 966), aprofunda as políticas liberais de “responsabilização” e de privatização da educação pública, sendo “a Prova Brasil e o IDEB a ponta do iceberg dessa concepção”.

Freitas (2007) também ressalta que esse índice traz em seu cerne a ideia de que ao responsabilizar a escola e expor seus resultados à comunidade, poderá haver uma melhoria na qualidade da educação. Dessa forma, a incorporação dessa estratégia liberal responsabiliza apenas a escola, desresponsabilizando o governo de papel político. “Para a escola todo o rigor; para o Estado, a relativização do que é possível fazer” (FREITAS, 2007, p. 978). O autor ainda destaca que essa visão liberal, presente nas políticas educacionais desde a década de 1990 e aprofundada nas décadas seguintes, enfatiza a qualidade da educação à igualdade de acesso e não à igualdade de resultados.

Silva (2009) destaca que este modelo promove a descaracterização da educação como um direito subjetivo e social, visto que essa visão de qualidade provoca duas situações dentro da instituição escolar: dificulta as ações coletivas na construção do projeto político-pedagógico e consolida as ferramentas de controle exteriores à escola. Assim, os saberes, os valores humanos, a qualidade na sua essência social, são deixados de lado, importando apenas os números e não os processos que os suscitaram.

Dentre as orientações instituídas no PDE, a formação continuada de professores se firma como um mecanismo importante na busca pela qualidade da educação. Dessa forma, buscou-se analisar a concepção dos professores acerca da formação.

Gráfico 11 - Formação profissional segundo a concepção dos professores



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

A partir do gráfico observa-se que 28% dos professores conceituam a formação como ações continuadas de capacitações, bem como se percebe a expectativa e a valorização de 45% dos docentes para as ações formativas desenvolvidas pela universidade pública.

O Plano de Desenvolvimento da Educação coloca a formação como prioritária e propõe que “a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, inclusive em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, continuada, e a capacitação dos profissionais de magistério” (BRASIL, [s.d.], p. 17).

Na busca pela política de formação, o governo federal, lançou o Decreto nº 6755 de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica – PARFOR⁸. Essa ação integra o Plano de Ações Articuladas (PAR) e por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação, obteve a adesão dos entes federados brasileiros.

No município de Santa Rita-PB, o PARFOR formou sua primeira turma no ano de 2011. Contudo, não foi encontrado na Secretaria de Educação, no período da

⁸ O PARFOR é um programa emergencial que por meio do regime de colaboração entre a União, a CAPES, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e as Instituições de Ensino Superior, busca oferecer o ensino superior, para os profissionais do magistério da educação básica obtenham a formação exigida pela LDBEN 9394/96, colaborando para melhoria da qualidade da educação (CAPES, 2017).

pesquisa, nenhum dado referente ao número de professores da rede contemplados por esse programa.

Percebe-se que além do PARFOR, a expectativa de articular a formação docente com as universidades públicas não vem sendo colocada em prática pelo município, como afirmam os entrevistados:

O município não oferece nenhuma formação. Mas os professores de educação física têm por causa da parceria com o Instituto Alpargatas e muitas vezes tem direção que não quer liberar (Representante da Comissão Docente).

O professor se capacita quando ele vai em busca, quando faz uma especialização, um mestrado, um doutorado e quando o município cede, pois a lei aqui está arcaica. Acho a questão da capacitação aqui pequena, o próprio município não tem interesse nem de articular com a universidade ou com o Estado (Dirigente Sindical).

Observa-se que o município pesquisado não oferece nenhuma ação para formação continuada dos docentes e a que foi citada é promovida pelo setor privado, que não é valorizado pelos professores entrevistados, visto que 0% destes não considerou importante a parceria com essa esfera.

Saviani (2007) destaca que mesmo tendo sido bem estruturada, a base de sustentação do PDE é o docente. Para que se altere o quadro atual da educação é necessário olhar para dois aspectos: as condições de trabalho e salário e a formação dos professores.

5.3.5 O contexto de Santa Rita: processo de luta e resistência do movimento dos professores

Para compreender as repercussões dos programas que estão na égide do Plano de Desenvolvimento da Educação no cotidiano da escola, é fundamental perceber o professor como um agente de transformação da política, por meio de lutas e resistências, visto que,

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...] Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal-entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora

desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (BOWE et al., 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53).

Buscando compreender como esse profissional se vê nesse processo, foi preciso analisar o contexto prático e político, visto que não havia condições de analisar suas visões acerca dos programas e ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, sem compreender as condições de trabalho e os movimentos de lutas e resistências em que ele estava inserido.

Assim, foi solicitado aos docentes que descrevessem a situação política educacional do município:

Santa Rita ainda está “arraigada” a práticas políticas arcaicas que dificultam um maior avanço no setor educacional, mesmo tendo um corpo docente bastante qualificado (Professor 1).

Infelizmente nossa realidade é muito difícil para os profissionais da educação e para os alunos. Estamos vivendo um retrocesso sem as mínimas condições de trabalho (Professor 6).

Houve vários conflitos salariais que desencadearam problemas no nível pedagógico (Professor 7).

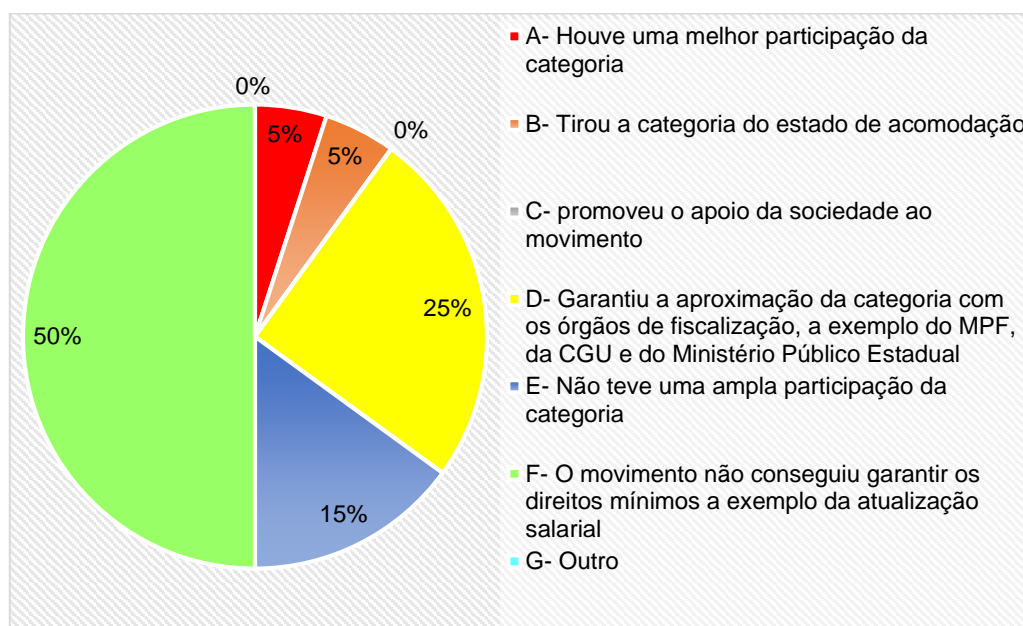
O ano de 2016 foi muito complicado para Educação da cidade. Nós fechamos o ano por exemplo com vários meses de salários atrasados e isso faz com que a própria categoria se desestime a trabalhar melhor pela educação. Nesse sentido, articulamos com outros grupos da cidade, com a sociedade civil organizada, fora do contexto do sindicato, mas mesmo assim ainda não foi um ano de satisfação (Dirigente Sindical).

Nas afirmações dos entrevistados verifica-se que nos últimos anos os docentes vêm passando por uma grave desvalorização profissional. Isto está dentro do contexto neoliberal das reformas educacionais, visto que, segundo Freitas (2014, p. 53), os reformadores por meio do controle pedagógico buscam a “desmoralização do magistério como forma de fragilizar a sua articulação política e apresentam os sindicatos como responsáveis pelo atraso da educação”. Ainda sobre essa temática, Freitas (2011b) ressalta que essa é uma ação utilizada não para extinguir o sindicato, a finalidade é destruir a profissão.

Não é raro os sindicatos estarem, hoje, sob ataque, já que ao participarem do controle da profissão, disputam esse espaço, seja com o Estado, seja com o mercado. Para as teses de mercado vingarem no campo da educação, é preciso retirar de cena os sindicatos para, em seguida, retirar direitos trabalhistas, sem o que não podem fazer valer as teses do controle pelo mercado (FREITAS, 2011b, p. 280).

Esse processo de desvalorização dos docentes e da educação do município levou a alguns movimentos de lutas e resistências. Acerca desse processo, foi indagado aos professores como os problemas salariais, a ausência de recursos e a luta política da categoria repercutiram no cotidiano da escola.

Gráfico 12 – Repercussões dos problemas educacionais da luta política no cotidiano



Fonte: Elaborada pela autora, 2017.

Observa-se no gráfico que 50% dos docentes destacaram que o movimento não conseguiu a garantia da efetivação dos direitos. Outros 25% afirmaram que a partir das ações foi permitido uma aproximação da categoria com os órgãos de controle e fiscalização. Percebe-se com base nas afirmativas, que apesar das ferramentas de lutas, a categoria não obteve os resultados esperados. Contudo, essas ações fortaleceram a organização dos docentes, como afirma outro profissional do magistério.

O movimento de luta pelos direitos foi um processo longo e doloroso. Porque normalmente nós seres humanos nos acomodamos. A gente se acomoda a ter o conselho que fiscalize para gente, a direção que reclame, o sindicato que reivindique. As coisas ao longo dos últimos anos vieram se agravando. E talvez este estado de acomodação, nos deixou chegar a esse limite que chegou em 2016, insustentável. O que nos tirou da zona de conforto e nos levou para dentro do sindicato, para ruas, para o fórum, para ministério público, ao tribunal de contas. Essas ações simultâneas surtiram efeito e foram trazendo as outras categorias. Começou com os professores, depois o pessoal do apoio, os ACS'S, os profissionais da saúde, os guardas de trânsito. Em alguns momentos nos juntávamos, outros nos separávamos, e

cada categoria fazia sua luta, mas sempre em comunicação e fazendo uma ponte (Representante da Comissão Docente).

Assim, objetivando compreender esse processo, uma das estratégias da pesquisa foi utilizar um diário de campo, visto que como profissional do magistério do município estava imersa na luta pelos direitos básicos da categoria. Isto é possível porque o pesquisador está implicado por pertencimentos e referências que atravessam sua prática. Dessa forma, foi realizado um acompanhamento dos processos de luta do magistério, com a participação nas assembleias da categoria, nos movimentos de rua, a exemplo dos protestos, idas a órgãos fiscalizadores e ocupações de prédios públicos.

O movimento de luta pelos direitos foi iniciado no começo do ano de 2016, em meio a um contexto de desvalorização da educação, que tinha como foco principal os atrasos salariais dos servidores do magistério, a falta de condições de trabalho, o sucateamento das escolas, a baixa qualidade e insuficiência da merenda.

A partir dessas negações foram realizadas algumas ações, aqui denominadas de resistência e luta, como paralisações e greves, bem como acionamento dos órgãos de controle e fiscalização a exemplo do Tribunal de Contas do Estado, a Justiça Estadual e Federal e a Câmara de Vereadores do Município.

A categoria dos professores procurou dar visibilidade à sua luta buscando apoio social junto à população de Santa Rita. Para tanto, realizou movimentos de rua, a exemplo de protestos em praças públicas e órgãos oficiais como Fórum, Ministério Público, e no ápice das ações de resistência foi realizada a ocupação do prédio da Prefeitura. Nesse processo, alguns acontecimentos se destacaram:

- Dia 31/11/2016, nessa assembleia, após vários movimentos e paralisações vivenciadas durante o ano, na busca por direitos trabalhistas e melhor condições de trabalho, os professores decidiram entrar em greve, essa ação foi fundamental, pois desencadeou outros movimentos organizados.
- Dia 09/11/2016, acompanhou-se a ocupação dos servidores na Secretaria de Administração. Essa ação teve como efeito imediato o pagamento de um dos meses de salários atrasados;
- Dia 10/11/2016, aconteceu uma assembleia dos profissionais do magistério. Essa reunião teve a participação do representante do INEP na Paraíba e teve por objetivo discutir a situação política educacional do município. Nesse dia, foi percebido pontos

fundamentais para pesquisa, visto que o representante do INEP, ressaltou que caso os professores não retornassem as aulas iriam comprometer o ano letivo, as avaliações em larga escala e o repasse do FUNDEB para o município, bem como, destacou que iria informar ao FNDE a situação da cidade de Santa Rita-PB. Essa assembleia deixou evidente como as políticas “descentralizadoras” tem um caráter centralizador, visto que o MEC através de diversos mecanismos, controla as ações do município. Contudo, apesar da pressão sofrida nesse momento de luta, a categoria, decidiu continuar o movimento de greve;

- Dia 24/11/2017, ocorreu outra assembleia, cujo objetivo foi avaliar o movimento grevista e deliberar outras ações. A exemplo do que vinha acontecendo no país com a série de ocupações de instituições públicas por estudantes, a categoria decidiu ocupar a sede da prefeitura;

- Dia 28/11/2016, acompanhou-se a ocupação do prédio da prefeitura municipal. O movimento durou cinco dias, e foi realizado, pedágios, movimentos de rua, momentos de reflexão da ação e ações culturais.

No embate de correlações de forças, a categoria teve que recuar em algumas ações, pois o município conseguiu por meio da justiça a suspensão da greve e a desocupação do prédio público.

Em meio a esse processo foi percebida a dificuldade do professor em analisar as políticas educacionais vigentes, pois estava vivenciando um momento de desvalorização profissional, fazendo com que suas percepções estivessem voltadas a esse contexto.

Esse processo de negação dos direitos e desvalorização está implicado por esse contexto neoliberal de privatização da educação pública. Sendo assim o caminho apontado por Freitas (2016b, p. 135) é a reafirmação da “luta por uma escola pública de gestão pública”, defendendo a autonomia dos docentes e da coletividade da escola, caso contrário iremos nos desmobilizar e nos submeter às padronizações impostas pelo modelo privatista.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município não quer qualidade, mas quantidade. E nesse processo ele joga para a gente a responsabilidade pela qualidade.
(Gestora Escolar da Rede Municipal de Ensino de Santa Rita-PB)

As políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas, alinhadas aos princípios neoliberais e influenciadas pelos Organismos Internacionais, adotaram em suas ações o viés economicista e a lógica mercadológica, visando à redução dos gastos públicos, a transferência de responsabilidade do Estado frente às políticas públicas para a sociedade civil e o alcance de metas. Para tanto, utilizou como estratégia os mecanismos de descentralização e autonomia na busca pela qualidade.

O Plano de Desenvolvimento da Educação surgiu dentro desse contexto e tem por finalidade melhorar a qualidade do ensino público, por meio de ações que fomentem a responsabilização e a mobilização social.

Ao analisar o PDE, observa-se que ele é um emaranhado de decretos, ações e programas muitas vezes desconectados entre si, não o caracterizando propriamente como um Plano, como afirma Saviani (2007). Constata-se que o único ponto em comum é o IDEB ao nortear as ações de alguns programas, destinadas à educação básica, caracterizando sua tendência performática. Dentre esses programas podem ser citados: PDE-Escola e o PDDE.

Assim, ao utilizar o IDEB como linha norteadora das ações do Plano, evidencia-se seu caráter performático, na medida em que atrela o apoio às escolas a partir dos índices, “convidando-as” a participarem dos seus programas e ações desde que busquem a superação dos desempenhos anteriores. Dessa forma, tem provocado uma procura constante da comunidade escolar e dos docentes pela melhoria da qualidade associada aos resultados. A performatividade segundo Ball (2014, p. 66) “é um mecanismo-chave da gestão neoliberal, uma forma de gestão *hands-off* que utiliza comparações e julgamentos ao invés de intervenções e direção”.

Tendo em vista a ênfase na performatividade expressa no PDE, a descentralização do poder do Estado e a promoção da autonomia da escola, na busca pela qualidade do ensino por meio de resultados, esta dissertação teve por objetivo analisar as influências dos programas que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação no cotidiano docente.

Por meio dos programas que estão na égide do PDE, o governo firmou como estratégia a descentralização e autonomia das escolas como meio de responsabilizá-las por seus índices e desempenhos, seu fracasso ou sucesso. Esse processo está submetido a um controle estatal por meio dos sistemas de avaliações.

Conforme o depoimento dos entrevistados os recursos provenientes dos programas não são suficientes para suprir a demanda das escolas e o ente federado não cumpre seu papel frente às políticas educacionais, configurando o que Freitas (2016a) destaca como um processo de responsabilização verticalizada.

No que concerne ao processo de descentralização através dos programas, o que ocorre na prática é uma desconcentração de tarefas, visto que a União envia recursos financeiros para a escola, mas ao mesmo tempo promove o controle por meio de resoluções. Nesse sentido, percebe-se que o mecanismo de descentralização adotado pelo plano aponta para uma concepção gerencialista de gestão pública.

Observou-se que a autonomia outorgada à escola para gerir os recursos financeiros dos programas do PDE é relativa, visto que os poderes decisórios são previamente padronizados através de um órgão central que determina a aplicação desses recursos em compras de custeio e capital, não atendendo às necessidades imediatas ou urgentes da escola. Acerca desse assunto, Camini (2010, p. 542) destaca a necessidade de olharmos para essa autonomia administrativa, para que não se confunda “descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas”.

Em relação ao professor que é um dos atores sociais desse processo de descentralização das políticas educacionais, percebe-se a partir da sua relação com os programas federais na escola uma dificuldade da apreensão do conjunto das ações propostas, dada a aparente desarticulação dessas ações no cotidiano escolar. Isso é evidenciado na formulação das concepções de autonomia, descentralização, qualidade e formação que fundamentam o próprio plano.

Em suas expectativas, o professor parece perceber os programas apenas como uma ação do governo que proporciona recursos financeiros para a escola. Essa visão simplificada não permite ao docente compreender as transversalidades e as definições que estão nas bases dessas políticas.

Diante do exposto, é necessário que o movimento de militância docente dê conta da formação política desse profissional, fazendo-o perceber esse contexto e as

implicações que atravessam a sua prática por meio da responsabilização participativa (FREITAS, 2016a).

Esse seria um processo antagônico ao atual modelo adotado pelas políticas educacionais brasileiras que por meio de suas ações desresponsabilizam o Estado das políticas sociais. Dessa forma, destaca-se a importância dos movimentos de luta e resistência dos profissionais da educação para construção de intensas negociações que levem à mobilização e à participação do que Freitas (2016b) denomina como forças positivas da escola.

Assim se expressa que esta investigação assinala para a necessidade de novos estudos, no sentido de indagar como esses movimentos de militância têm interpretado/reinterpretado e/ou resistido às políticas educacionais de caráter neoliberal no interior das escolas.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- APLLE, Michael W. **Política Cultural e Educação**. Tradução de Maria José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez, 2001.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.
- BALL, Stephen J. **Educação Global S. A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal**. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.
- _____; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: _____ (Org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto, 1996.
- BOLLMANN, Maria da Graça Nobrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v.31, n.112, p.657-676, jul-set.2010.
- BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 10 de junho de 2016.
- _____. Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- _____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 2001.
- _____. **Lei 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 14 maio 2017.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, [s.d.].

_____. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação – Conae 2010: Documento referência: **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. Brasília: MEC, 2009.

_____. MEC. **Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014**: guia prático de ações. Brasília, nov. 2011b.

_____. Ministério da Educação. **Manual do PDE Interativo 2013**: PDE Interativo planejar melhor, realizar mais. Brasília: Coordenação Geral de Gestão Escolar / DAGE/SEB, 2013.

_____. Ministério da Educação. **Manual do PDDE Interativo 2014**: PDDE Interativo planejar melhor, realizar mais. Brasília: Coordenação Geral de Gestão Escolar / DAGE/SEB, 2014a.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Manual Operacional de Educação Integral**, Brasília/DF: MEC, 2014b.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Programa Mais Cultura nas Escolas**: manual de desenvolvimento das atividades. Brasília/DF: MEC, 2014c.

_____. Ministério da Educação. **O que é o PDE Escola?** Brasília, 2017. Disponível em: <<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/o-que-e-pde-escola>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

_____. **Portaria n. 1.144**. Institui o Programa Novo Mais Educação. Brasília: MEC, out. 2016.

CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista brasileira de política e Administração da Educação**, Recife, v. 26, n. 3, p. 535-550, set. dez. 2010.

_____. **Política e gestão educacional brasileira**: uma análise do plano de desenvolvimento da educação/plano de metas compromisso todos pela educação (2007-2009). São Paulo: Outras Expressões, 2013.

CAPES. Manual Operativo do PARFOR. Disponível em: www.capes.gov.br. Acesso em 20 de setembro de 2017.

CASASSUS, Juan. A centralização e a descentralização da educação. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 95, p. 37-42, nov. 1995.

_____. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

_____. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: Fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 74, p. 11-9, ago. 1990.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Educação Integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v.23, n. 23, dez. 2002.

_____, Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n.100, especial, p. 1015-1035, out. 2007.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Educación y conocimiento**: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1990. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/4680/lcg1702e.html>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 75-124.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

FAGNANI, Eduardo. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). **Instituto de Economia**, Unicamp, Campinas, SP, Junho, 2017.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento Educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. **Série Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB Campo Grande, MS, n. 34, p. 45-59, jul./dez. 2012.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução por Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2009.

FONSECA, Marília. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a04v2361.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____; ALBUQUERQUE, Severino Vilar. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Série Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB - Campo Grande, MS, n. 34, p. 61-74, jul./dez. 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia** - saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. **Pedagogia da Indignação**: Cartas pedagógicas e outros escritos. São Paulo: UNESP, 2000.

_____. **Política e Educação**. São Paulo, Cortez, 2001.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 965-987, out. 2007.

_____. Neotecnicismo e formação do educador. In: ALVES, Nilda (Org.). **Formação de Professores**: pensar e fazer. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1992. p. 89-102. v. 1.

_____. Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores empresariais. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 6, n. 1, p. 48-59, jun. 2014.

_____. Os Reformadores Empresariais da Educação: a consolidação do neotecnicismo no Brasil. In: FONTOURA, Helena Amaral da (Org.). **Políticas Públicas, Movimentos Sociais**: desafios à Pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões. Rio de Janeiro: ANPEd Nacional, 2011a. p. 72-90.

_____. Os Reformadores Empresariais da Educação: da desmoralização do magistério à destruição do Sistema Público de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 119, p. 379-4004, abr./jun. 2012.

_____. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p.137-153, maio-ago. 2016a.

_____. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. **Em aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p.127-139, maio/ago. 2016b.

_____. A qualidade da escola e os profissionais da educação: confiança nas relações ou cultura da auditoria. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Org.). **Políticas Públicas de Educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas, SP: Autores Associados, 2011b.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, jan./abr. 2011.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Curso PDDE**. 5. ed. atual. Brasília: MEC; FNDE, 2013.

GADOTTI, Moacir. **Convocados, uma vez mais**: rupturas, continuidades e desafios do PDE. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

_____. **Escola cidadã: uma aula sobre a autonomia da escola.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Qualidade na educação: uma nova abordagem. In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO BÁSICA: QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA, 2013, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: COEB/ Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, 2013.

GENTILI, Pablo. O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas.** Petrópolis: Vozes, 1995.

GENTILLI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In. SADER, Emir (Org.). **10 anos de governo pós-neoliberalismo no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro. FLACSO, 2013.

GIL, Juca. Planos Educacionais: entre a prioridade e a descrença. In: SOUZA, Ricardo Angelo; GOUVEIA, Andréa; TAVARES, Tais (Org.). **Políticas Educacionais: conceitos e debates.** 2. ed. Curitiba: Appris, 2013.

GOHN, Maria da Gloria. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, MG, v.16, n. 47, maio-ago. 2011.

HERMIDA, Jorge Fernando. **A educação na era FHC: fundamentos filosóficos e políticos.** 2. ed. João Pessoa, UFPB/Editora Universitária, 2008.

_____. **A reforma educacional no Brasil (1988-2001): processos legislativos, projetos em conflitos e sujeitos históricos.** João Pessoa: Editora Universitária da Paraíba, 2011.

HORTA NETO, João Luiz. IDEB: limitações e usos do indicador. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A.; TAVARES, Marialva R. (Org.). **Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origens e pressupostos.** Florianópolis: Editora Insular, 2013. p. 149-161.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 01 set. 2017.

LAUGLO, J. **Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/viewFile/765/777>>. Acesso em: 12 de junho de 2016.

LIBÂNIO, José Carlos. **Escola de tempo integral em questão: lugar de acolhimento social ou de ensino-aprendizagem?.** In: BARRA, Valdeniza M. da. (Org.). **Educação: ensino, espaço e tempo na escola de tempo integral.** Goiânia: CEGRAF, 2014. p. 4-309. v. 1.

_____. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cad. Pesqui.** [online], v. 46, n. 159, p. 38-62, 2016.

LOBO, Gilneide Maria Oliveira; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. O Plano de Ações Articuladas e a base legal para sua formulação. In. GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; BARBALHO, Maria Goretti Cabral; COSTA, Maria Simone F. Pereira (Org). **Dimensões do Plano de Ações Articuladas: contextos e estratégias de implementação.** Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017.

LOURAU, René. René Lourau na UERJ, 1993. **Análise Institucional e Práticas de Pesquisa.** Rio de Janeiro: EdUERJ, 1993. 116p.

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

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: Uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

_____. **Reinterpretando os ciclos de aprendizagem.** São Paulo: Cortez, 2007.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

_____. Autonomia e Educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 207-232, mar. 2002.

MASSON, Gisele. Implicações do Plano de Desenvolvimento da Educação para os professores. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 74, p. 165-184, jan./mar. 2012.

MELO, Adriana Almeida Sales de; SOUSA, Flavio Bezerra de. A agenda do mercado e a educação no Governo Temer. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, ago. 2017.

MIRANDA, Marília Gouveia de; SANTOS, Soraya Vieira. Propostas de tempo integral: a que se destina a ampliação do tempo escolar? **Perspectiva**, Florianópolis, v. 30, n. 3, set./dez. 2012.

MOLL, J. (Org.). Educação Integral: texto referência para o debate nacional. Brasília, DF: MEC, Secad, 2009.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. Gestão Financeira Descentralizada: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 20 de maio de 2017.

NARDI, Elton Luiz. Descentralização na gestão e autonomia da escola: orientações da CEPAL para a reorganização institucional da educação. **Roteiro (UNOESC)**, v. 35, p. 205-230, 2010.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização Educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, p. 585-602, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angêla da Silva (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 91-112.

_____. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

_____. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 44, p. 209-227, dez. 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 45, p. 49-95, 1998.

PERONI, Vera. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p.19-31, maio/ago. 2012.

_____. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, v. 28, n.100, p.1231-1255, out. 2007.

_____. **PDE- Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SILVA, Luís Gustavo Alexandre; FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João Ferreira. O Planejamento Educacional no Brasil: políticas, movimentos e contradições na gestão dos sistemas municipais. **Revista brasileira de política e administração da educação**, v. 30, n. 1, p. 79-95, jan./abr. 2014.

SILVA, Maria Abadia da. Qualidade Social da Educação Pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SORDI, Mara Regina Lemes de; FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização participativa. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 17-49, 2003.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autentica, 2002. p. 89-103.

VEIGA, Robson Antônio dos Reis, SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Qualidade e políticas educacionais: sobre a perspectiva gerencial e qualidade social da educação. In: GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; BARBALHO, Maria Goretti Cabral; COSTA, Maria Simone F. Pereira (Org.). **Dimensões do Plano de Ações Articuladas**: contextos e estratégias de implementação. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017

APÊNDICE A – Questionário dirigido aos professores

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Ano: 2017

Identificação: Nome: _____ Escola que trabalha: _____ Tempo que atua na escola: _____
--

1 – Como você define o seu papel na escola?

2 - Marque quais os programas que você identifica em sua escola:

A – PDDE -Programa Dinheiro Direto na escola;

B – Mais Educação;

C – Mais Cultura;

D– Escola Acessível;

E – Escola Sustentável;

F- Escola Aberta;

G – Atleta na Escola;

H- Escola Campo;

I – PDE-Escola;

J- Nenhum

K- Outro. Qual? _____

3 – Marque a assertiva que melhor representa sua relação com os programas de governo em seu cotidiano.

A – Não acompanho as ações dos programas na escola;

- B - Os programas ficam centralizados na direção da escola;
- C - Busco integração das ações dos programas com o meu cotidiano de trabalho;
- D - Os programas não têm relação direta com minha prática na escola;
- E - Acompanho a execução dos programas pedindo esclarecimentos ou fiscalizando a destinação dos recursos;
- F- Outro. Qual? _____

4- A escola encontra dificuldades em desenvolver os programas?

() Sim

- A- A escola não tem estrutura física adequada;
- B- Os alunos que vêm no contra turno atrapalham as aulas;
- C- Os programas não contemplam as necessidades da escola;
- D- Há uma pouca participação dos alunos nas ações dos programas;
- E- Existe falta de integração dos programas com as atividades dos professores;
- F- Outro. Qual? _____

() Não

- A- A escola dispõe de espaços e mecanismos para desenvolver os programas;
- B- Os programas são desenvolvidos com o apoio dos docentes;
- C- Os alunos participam assiduamente;
- D- Os programas contemplam as necessidades da escola;
- E- Há uma integração dos programas com as atividades dos professores;
- F- Outro. Qual? _____

5- Qual a contribuição dos programas do Governo Federal no cotidiano da escola?

- A- Nenhuma;
- B- Os programas ajudam na melhoria da estrutura da escola e na compra de materiais;
- C- Os recursos dos programas não são suficientes para atender as demandas da escola;
- D- Os programas não atendem às necessidades da ação pedagógica;
- E- Os programas atendem às demandas da escola;
- F- Auxilia no desenvolvimento das atividades pedagógicas;

G- Outro. Qual? _____

6- Se você pudesse dá um novo nome a cada programa, qual programa você destacaria e que nome você daria de acordo com o desenvolvimento na escola?

7- Qual o principal resultado que você espera desses programas?

A – Nenhum;

B – Melhorar o nível de leitura e escrita dos alunos;

C - Aumentar o IDEB da escola;

D- Melhorar as condições de infraestrutura da escola;

E- Promover uma melhor relação da escola com a comunidade;

F - Outro. Qual? _____

8- Como é o processo de gestão dos programas de governo na escola?

A – Democrática e participativa;

B – Centralizado, pois as decisões são tomadas pela direção e conselho da escola;

C – A escola apenas executa as ações, pois tudo é definido pela Secretaria de Educação;

D- Outro. Qual? _____

09- O ano de 2016 foi marcado por problemas salariais e pela ausência de recursos de alguns programas e pela luta política. Qual a repercussão desses processos no cotidiano da escola?

A- Houve uma melhor participação da categoria;

B- Tirou a categoria do estado de acomodação;

C- promoveu o apoio da sociedade ao movimento;

D- Garantiu a aproximação da categoria com os órgãos de fiscalização, a exemplo do MPF, da CGU e do Ministério Público Estadual;

E- Não teve uma ampla participação da categoria;

F- O movimento não conseguiu garantir os direitos mínimos a exemplo da atualização salarial;

G- Outro. Qual? _____

10. Marque duas assertivas que melhor definem para você o conceito de AUTONOMIA:

A- Dar aula sem nenhuma interferência da direção ou da Secretaria;

B- A escola ter liberdade em fazer as ações sem depender da Secretaria;

C- Ir as ações do sindicato sem sofrer nenhuma perseguição;

D- É quando a escola se autogoverna;

E- Outro. Qual? _____

11. Marque duas assertivas que melhor definem para você o conceito de DESCENTRALIZAÇÃO:

A- Não centralizar as funções no diretor da escola;

B- Repartir as responsabilidades;

C- Delegar poderes e condições para que as escolas tomem suas próprias decisões;

D- Tomar decisões coletivamente;

E- Confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central;

F- Transferir competências mantendo-se as relações hierárquicas;

G- Outro. Qual? _____

12- Marque duas assertivas que melhor definem para você o conceito de qualidade na educação:

A- Acesso a uma escola melhor estruturada;

B- Valorização dos profissionais da educação;

C- Respeito ao universo contextual do aluno;

D- Conseguir resultados positivos com menos recursos;

E- Considera as dimensões socioeconômicas e culturais;

F- Garantir a promoção de uma formação sólida, crítica, ética e solidária;

G- Outro. Qual? _____

13- Marque duas assertivas que explicitam sua compreensão sobre a formação docente:

A- Ações continuadas de capacitações;

B- Capacitações através de parcerias com o setor privado;

C- Articular capacitações com as Universidades públicas;

D- Saberes e conhecimentos necessários ao desenvolvimento profissional;

E- Competências desenvolvidas pelo professor ao longo da trajetória profissional;

F- Outro. Qual _____

14- O que você pode dizer sobre o contexto educacional de Santa Rita.

15- Como você avalia essa entrevista?

APÊNDICE B – Entrevistas



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**Entrevista – Técnico Educacional****Identificação:**

Nome: _____

Local de trabalho: _____

Formação: _____

Função: _____ Tempo de exercício na função: _____

1. Fale sobre o registro do PAR, desde a sua primeira implantação.
2. Quais os Programas que foram implantados em Santa Rita desde o ano de 2015?
3. Que tipo de recursos chegaram e quais ações foram realizadas incluindo as formas de gestão dos recursos?
4. Qual a relação em que os Programas versam e a demanda da escola? Se essas demandas são diferentes qual a conduta da Secretaria?
5. Quais os Programas que foram implantados em 2015? E qual a sua avaliação em relação a aplicação desses recursos?
6. Quais os Programas foram realizados em 2016? Quais os impactos da ausência de alguns Programas?
7. Quais os Programas serão implementados na perspectiva de 2017?
8. Qual PAR está em exercício? Quando foi elaborado?
9. Existe algum PAR em fase de elaboração? Se sim, o que ocorreu para ainda está em elaboração? como está sendo vivenciado essa ação com o Governo Federal? E como isso interfere na ação da qualidade que é forte do PAR?
10. Qual a expectativa das escolas com relação a esses Programas? Os Programas interferem no cotidiano dos professores?

11. As escolas têm outra fonte de recursos? Elas estão estabelecendo parcerias?
O que você acha disso?
12. No ano passado houve um movimento dos professores em relação ao financiamento educacional do município. Esse movimento interfere na dinâmica da Secretaria? Como?
13. Defina alguns conceitos: autonomia/ descentralização/ qualidade na educação/ compromisso/ capacitação e formação
14. E o que você pode me dizer sobre o contexto de Santa Rita?

Entrevista - Dirigente do SINFESA

Identificação:

Nome: _____

Local de trabalho: _____

Formação: _____

Função: _____ Tempo de exercício na função: _____

1. Você poderia traçar um panorama geral da educação de Santa Rita no ano letivo de 2016? De que maneira esse panorama (esses acontecimentos) interferiu no cotidiano dos professores e na organização das escolas? Como os atrasos salariais interferem na relação dos professores com as ações propostas pela Secretaria de Educação?
2. Como a articulação entre o governo federal e o municipal interferem nesse cotidiano? Como você avalia os diversos programas do governo federal?
3. Como você avalia as condições de infraestrutura das nossas escolas? Qual a relação que você faz entre as condições de infraestrutura das escolas e os programas do governo federal?
4. Você acha que os professores têm conhecimento das ações que emanam do governo federal? Você acha que eles estabelecem uma relação entre as dificuldades do cotidiano e as ações do governo federal?
5. Fala uma pouco da tua compreensão sobre a dinâmica de gerenciamento das escolas? Qual a importância nessa dinâmica do processo de eleição direta para gestores?
6. Você pode falar de um modo geral do processo de resistência dos professores no ano 2016, destacando seus resultados?
7. Defina alguns conceitos que são importantes para minha pesquisa: autonomia/ descentralização/ qualidade na educação/ capacitação e formação

Entrevista - Professor do Movimento de resistência

Identificação:

Nome: _____

Local de trabalho: _____

Formação: _____

Função: _____ Tempo de exercício na função: _____

1. Você poderia traçar um panorama geral da educação de Santa Rita no ano letivo de 2016? De que maneira esse panorama (esses acontecimentos) interferiu no cotidiano dos professores e na organização das escolas? Como os atrasos salariais interferem na relação dos professores com as ações propostas pela Secretaria de Educação?
2. Como a articulação entre o governo federal e o municipal interferem nesse cotidiano? Como você avalia os diversos programas do governo federal?
3. Como você avalia as condições de infraestrutura das nossas escolas? Qual a relação que você faz entre as condições de infraestrutura das escolas e os programas do governo federal?
4. Você acha que os professores têm conhecimento das ações que emanam do governo federal? Você acha que eles estabelecem uma relação entre as dificuldades do cotidiano e as ações do governo federal? Esse conhecimento auxiliaria na compreensão das dificuldades cotidianas?
5. Fale um pouco da tua compreensão sobre a dinâmica de gerenciamento das escolas. Qual a importância, nessa dinâmica, do processo de eleição direta para gestores?
6. Você pode falar de um modo geral do processo de resistência dos professores no ano 2016, destacando seus resultados? O conhecimento que os professores têm sobre as propostas/ações/programas do governo federal e as formas de gerenciamento do governo local podem interferir nas formas de resistência? Como?
7. Defina alguns conceitos que são importantes para minha pesquisa: autonomia/ descentralização/ qualidade na educação/ capacitação e formação

Entrevista – Gestor escolar

Identificação:

Nome: _____

Local de trabalho: _____

Formação: _____

Função: _____ Tempo de exercício na função: _____

1. Quais os programas que foram implantados em sua escola desde o ano de 2015?
2. Que tipo de recursos chegaram e quais ações foram realizadas incluindo as formas de gestão dos recursos?
3. Qual a relação em que os programas versam e a demanda da escola? Se essas demandas são diferentes qual a conduta da Secretaria?
4. Qual a sua avaliação em relação a aplicação desses recursos?
5. Quais os programas foram realizados em 2016? Quais os impactos da ausência de alguns programas?
6. Qual a expectativa da escola com relação a esses programas? Os programas interferem no cotidiano dos professores?
7. A escola tem outra fonte de recursos? Ela está estabelecendo parcerias? O que você acha disso?
8. No ano passado houve um movimento dos professores em relação aos atrasos salariais e aos outros direitos. Esse movimento interfere na dinâmica da escola? Como?
9. Defina alguns conceitos: autonomia, descentralização, qualidade na educação e formação.
10. E o que você pode me dizer sobre o contexto de Santa Rita?