PROGRAMAS PDE ESCOLA E MAIS EDUCAÇÃO E A GESTÃO NOS SISTEMAS DE ENSINO MUNICIPAIS

Rita de Cássia Oliveira

Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF/Brasil

ritadgf@yahoo.com.br

RESUMO

Este trabalho traz um estudo de gestão no sistema municipal de ensino, a partir da adesão das suas escolas aos programas PDE Escola e Mais Educação, que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação. Com base nas determinações constitucionais e diretrizes para a educação nacional, analisa-se a legislação formulada para implementar essa política da União nas escolas dos entes subnacionais, que recebem orientações e recursos financeiros e materiais diretamente do governo federal para a melhoria do ensino. Os resultados da análise mostram que essa ação da União traz a exigência de repensar a gestão do sistema de ensino no cumprimento das atribuições do município como ente federativo autônomo.

Palavras chave: Gestão Educacional, Plano de Desenvolvimento da Educação, Descentralização

INTRODUÇÃO

Neste texto analisa-se um, entre muitos desafios, decorrentes da implementação das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), diretamente, nas escolas da rede municipal de ensino de Juiz de Fora, em Minas Gerais. O interesse por tal processo foi intensificado na pesquisa, em fase conclusiva, realizada no curso de doutorado em educação, a qual tem o objetivo central de analisar os efeitos dos Programas PDE

Escola e Mais Educação (PME) na rede de ensino mencionada[1]. A escolha desses dois programas foi feita porque, no estudo deles, notou-se o entrelaçamento do financiamento da educação e da gestão escolar como forma de melhorar a qualidade do ensino, o que vem ao encontro dos temas pesquisados desde 2005, quando o elo entre o financiamento da educação e gestão democrática já era estudado como um dos elementos para a garantia do padrão de qualidade no ensino (OLIVEIRA, 2007).

Nessa perspectiva, teve origem a preocupação com os instrumentos de gestão nos sistemas de ensino, após a adesão das suas escolas aos programas PDE Escola e PME. Tal problema é abordado neste trabalho a partir do estudo tanto dos documentos instituídos pela União para a implementação dessas políticas nas escolas, como dos documentos formulados no município estudado para fazer face a esse novo contexto de administração dos sistemas de ensino dos entes federativos subnacionais.

O marco inicial desse novo contexto ocorre com a instituição, pela União, do Decreto nº 6094, em 24 de abril de 2007, que dispôs sobre o Plano de Metas: "Compromisso Todos pela Educação" e estabeleceu 28 diretrizes que visam, em síntese, à melhoria da educação básica. Nesse mesmo decreto, o Plano de Ações Articuladas (PAR) foi instituído como o conjunto de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação (MEC), para o cumprimento dessas diretrizes e das metas do referido Compromisso. O PAR deve ser elaborado após o diagnóstico da educação básica dos sistemas locais, a partir do qual são identificadas as medidas mais apropriadas para melhorar a qualidade da educação. Tal intento, nesse instituto, realiza-se, principalmente, por meio da melhoria da gestão escolar. Por isso, o PAR é a referência central para o termo de convênio e, consequentemente, para o recebimento do referido apoio da União pelos entes subnacionais.

Para a realização dos diagnósticos nas diversas etapas que antecedem e sucedem a aprovação do convênio com o MEC, o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), instituído como indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no PAR, informa também as escolas a serem priorizadas nessa ação da União. As escolas com IDEB abaixo da meta nacional são priorizadas para o desenvolvimento

[1] Pesquisa desenvolvida pela autora, sob a orientação da Profa. Dra. Beatriz de Basto Teixeira, com previsão para conclusão em maio de 2014.

das ações decorrentes do cumprimento do disposto no Decreto 6.094, de 2007. Nesse contexto propositivo de ações da União nas escolas dos estados, municípios e Distrito Federal, o MEC apresentou o PDE como um plano executivo, formado por um conjunto de programas (BRASIL, MEC, 2007, p. 7) propostos para alcançar essa melhoria da qualidade da educação, conforme o Decreto 6.094, de 2007.

Seguindo o eixo estruturante dos estudos já mencionados anteriormente, priorizou-se, desde 2009, entre os programas que integraram o PDE desde o seu lançamento, a análise daqueles que tocam diretamente a gestão escolar e a gestão nos sistemas de ensino, a partir dos recursos financeiros e materiais e do objetivo de melhoria da qualidade do ensino: o PDE Escola e o PME. O PDE Escola foi instituído pela Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007, para fortalecer a autonomia de gestão nas escolas por meio de um diagnóstico efetivo de seus problemas e respectivas causas, suas dificuldades, suas potencialidades, bem como a definição de um plano de gestão para melhoria da aprendizagem dos alunos. Já o PME, instituído pela Portaria Interministerial nº 17, de 2007, e pelo Decreto n° 7.083, de 27 de janeiro de 2010, integra as ações do PDE como uma estratégia do governo federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral.

O estudo dos institutos formulados para as ações desses dois programas nas escolas mostra que as instituições educacionais recebem, diretamente do MEC, apoio técnico, recursos financeiros, equipamentos midiáticos e materiais didáticos e pedagógicos, somente após as atividades serem previamente planejadas segundo as orientações do MEC, o que determinará a aprovação da adesão das escolas dos entes federativos subnacionais. Tal fato evidencia que a adesão dessas escolas a esses dois programas tem contribuído para que a União atue diretamente nas escolas públicas vinculadas aos sistemas de ensino municipais e estaduais.

No documento “PDE: razões, princípios e programas”, divulgado pelo MEC em 2007, essa ação é justificada como atuação da União no cumprimento de sua atribuição de exercer a função redistributiva e supletiva e, também, para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante a assistência técnica e financeira aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. Nesse

documento, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (CRFB) é referenciado como aporte legal que legitima essa ação da União.

Contudo, o disposto no artigo 9 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN) evidencia que a referida atuação da União, estatuída no artigo 211 da CRFB de 1988, deve ocorrer para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos entes subnacionais. Assim, cumprindo o artigo 211 da CRFB de 1988, a União deve apoiar os sistemas de ensino dos entes subnacionais no cumprimento das suas atribuições. Conforme os artigos 10 e 11, da LDBEN de 1996, são atribuições dos Estados e dos Municípios: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino.

Por isso, entende-se haver, na legislação que institui os programas PDE Escola e PME e no documento "PDE: razões, princípios e programas", uma apropriação do artigo 211 da CRFB de 1988 pelo governo federal para legitimar uma ação que desconsidera a estrutura federativa da organização política do território nacional. Isso repercute na educação em termos da estrutura e da organização dos sistemas de ensino, em função dessa atuação do governo federal diretamente nas escolas municipais e estaduais. Essa ação ocorre tanto no financiamento, no que diz respeito à transferência direta de recursos nas escolas, quanto no estabelecimento de diretrizes, que, no caso do PME, vai se referir à política curricular e, no caso do PDE Escola, refere-se ao estabelecimento de instrumentos de planejamento e de gestão da escola.

Como veremos, tal estágio de intervenção da União na organização das escolas dos sistemas de ensino locais ocorreu num processo gradual de complexificação da gestão nos sistemas de ensino e nas escolas desde a metade da década de 1990, o que chegou ao ápice com a adesão das escolas aos programas do PDE. Quais foram os instrumentos criados, no âmbito do sistema de ensino sob análise, para o cumprimento das atribuições estatuídas para o município após a adesão das escolas aos programas PDE Escola e PME?

A DESCENTRALIZAÇÃO E A COMPLEXIFICAÇÃO DA GESTÃO DAS ESCOLAS E DOS SISTEMAS DE ENSINO

A Constituição Federal de 1988 (CRFB) estatuiu a garantia de padrão de qualidade, como princípio geral sob o qual o ensino deve ser ministrado no Brasil[2], as competências dos entes federativos autônomos ante a oferta do ensino público[3] e os percentuais vinculados ao financiamento da educação[4]. No contexto de formulação dessa CRFB de 1988, a descentralização pode ter sido gestada quando se buscava, sobretudo, descentralizar o sistema tributário nacional e revigorar o sistema federativo (RODRIGUES, 2001). Além disso, a tendência à descentralização coadunava com as perspectivas de redemocratização presentes na sociedade brasileira na década de 1980. Da busca por maior autonomia decorria a necessidade de descentralização administrativa e financeira, o que ocorria em consonância com os interesses da sociedade civil ante a formulação das políticas sociais.

Nesse contexto, a positividade da descentralização advinha da sua compreensão como a "institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais" (ARRETCHE, 2011, p. 16), perspectiva que exige as condições adequadas para a transferência das atribuições de gestão das políticas sociais para os entes federativos subnacionais.

Entretanto, a descentralização assume outra conotação a partir da segunda metade da década de 1990, cenário de mudanças intensas nas políticas educacionais. Desde a crise econômica dos anos de 1970, a gestão burocrática fora considerada inapropriada e ineficiente. Como consequência, gradualmente, o modelo de gestão empresarial ganhou destaque e passou a orientar as políticas de governo. Do ápice dessa orientação política, na década de 1990, ocorreram as privatizações, contratações de serviços externos e taxação de serviços públicos, além de estímulo às parcerias entre o setor público e o setor privado. Mediante a incorporação dessas experiências, houve transformações na natureza do Estado, passando de provedor a gestor, do que demandou um novo tipo de administração conceituada como "gerencialismo" (GANDIN e LIMA, 2011). Nesse

[2] CRFB de 1988, artigo 206.
[3] CRFB de 1988, artigo 211.
[4] CRFB de 1988, artigo 212.

contexto, a *accountability*[5] foi um conceito usado como estratégia para a melhoria dos serviços públicos. No campo educacional, apontava "uma nova forma de responder aos desafios da melhoria da eficácia e da eficiência dos sistemas educativos" (CASTRO, 2007).

Na confluência entre a descentralização gestada na CRFB de 1988, a formulação dos instrumentos normativos e administrativos que fossem capazes de dar forma a essa descentralização e as concepções que fundamentaram a Reforma Administrativa do Estado, foi gestada a noção de gestão gerencialista.

O gerencialismo foi o modelo de gestão capaz de induzir às consequências planejadas no âmbito da Reforma Administrativa do Estado, que preconizou a descentralização das atribuições burocráticas da União para os entes subnacionais. Nesse processo, no que se refere ao planejamento das políticas sociais, o financiamento constitui o limiar entre a descentralização e a centralização. Da ideia de um arranjo da descentralização dos recursos financeiros da União para os entes subnacionais, desde a centralização nos fundos[6], teve origem o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em 1995. Esse movimento muda o sentido da descentralização que, com atribuições delegadas aos entes subnacionais e recursos financeiros e normatização centralizados na esfera da União, tendia mais à centralização.

Se, no contexto de formulação e regulamentação da CRFB de 1988, descentralizar alinhava-se com autonomia e condições adequadas para gerir políticas sociais no plano local, essa tendência à centralização no processo de Reforma Administrativa do Estado passa a configurar uma recentralização, porque supunha, como dito, a centralização de ações normativas e de planejamento na esfera da União, assemelhando-se, de certo modo, aos arranjos institucionais derivados do planejamento e do seu financiamento, no período que antecedeu a formulação da CRFB de 1988.

Nesse contexto da Reforma do Estado, houve a transferência das atribuições administrativas, financeiras e pedagógicas sem considerar as condições técnicas no

---

[5] "Expressão utilizada para tratar da obrigação e capacidade de uma pessoa ou instituição de prestar contas a outra pessoa ou instituição. (...) O termo *accountability* implica que as ações dos representantes sejam passíveis de recompensa ou punição por parte dos representados. Essa premissa é uma das principais diferenças entre a *accountability* e a simples prestação de contas" (MARQUES, 2013)

[6] Guardadas as especificidades, o FUNDEF foi criado a partir desse contexto, em 1996.

plano local para a gestão desses processos. Tal aspecto da descentralização levou às escolas não só a autonomia pretendida por elas, mas a uma sobrecarga de trabalho sem a real correspondência em termos de condições administrativas e de infraestrutura. Sob o argumento da necessidade de conferir maior autonomia às unidades escolares, os órgãos centrais acabaram por lhes delegar muitas das suas rotinas administrativas (OLIVEIRA, 2002, p. 130).

A partir da criação do PDDE, a União passou a destinar recursos financeiros para as escolas públicas, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Adrião e Peroni (2007), Cruz, Gonçalves e Luz (2005), Garcia (2006) questionaram o papel do Estado e mostraram os impactos da descentralização da gestão dos recursos financeiros para as escolas públicas, a partir das implicações do PDDE no que se refere à democratização da gestão escolar, à relação público e privado e à centralização e descentralização.

Com a aprovação da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996, houve a necessidade de normatização do processo de transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas públicas por parte dos estados e municípios, objetivando cumprir o disposto no artigo 15, dessa LDBEN, sobre a autonomia na gestão financeira das escolas.

Em 1998, com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), junto dos recursos financeiros, a União passou também a realizar ações no interior das escolas estaduais e municipais, nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. No âmbito do FUNDESCOLA, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) foi o mecanismo criado para essa intervenção da União diretamente na gestão das escolas estaduais e municipais. Fonseca e Oliveira (2003), Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) e Fernandes (2004) evidenciaram os limites e fragilidades dessa política e, também, da gestão nas escolas públicas.

Com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2006, e a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, o PDE criado em 1998 no âmbito do FUNDESCOLA foi inserido, com a denominação “PDE Escola”, no conjunto de programas que passaram a integrar o PDE. A partir de 2007, o PDE

Escola passou a abranger as escolas públicas com o IDEB abaixo da meta nacional, tendo o objetivo de melhorar a gestão através do planejamento das ações, que podem ser financiadas pela União, integral ou parcialmente. Tal financiamento chega às escolas por meio do FNDE e através do PDDE.

O PDE propôs programas diversos com o objetivo central de melhorar a qualidade do ensino, vertendo sobre os sistemas de ensino e sobre as escolas públicas possibilidades de adesão a diversos programas[7] formulados pela União. Decorre dessas possibilidades e do critério inicial para a adesão ser o IDEB abaixo da média nacional, a possibilidade de que o PDE Escola e ao Programa Mais Educação (PME) sejam implementados em uma mesma instituição escolar. Como dito na introdução deste trabalho, se o PDE Escola objetiva essa melhoria da qualidade do ensino a partir do apoio técnico e financeiro à gestão escolar, no Programa Mais Educação, a proposta para a realização de tal objetivo é o apoio às atividades realizadas no contraturno escolar, tomando como referência destacada o artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN), que determina a progressiva ampliação do período de permanência na escola. Em função dessa ampliação da jornada escolar, a implementação do PME exige, entre outros, conhecimentos sobre a educação integral e sobre o funcionamento das escolas em tempo integral.

Em síntese, as escolas municipais podem receber atualmente os recursos financeiros: a) que já recebiam da União desde 1995, por meio do PDDE; b) que já recebiam do poder público local, após a aprovação da LDBEN de 1996; c) da União, por meio da adesão ao PDE Escola; d) da União, por meio da adesão ao PME e e) da União por meio da adesão a outros programas do PDE. Converge para um mesmo contexto escolar a possibilidade de recebimento de recursos financeiros de fontes diversas. Além disso, há a possibilidade de recebimento de materiais pedagógicos e equipamentos midiáticos para o desenvolvimento das atividades propostas para a extensão da jornada escolar, no PME.

Nota-se a complexificação do processo de descentralização dos recursos financeiros da União para as escolas públicas, após a criação do PDDE em 1995, o que ocorreu sem o

[7] Após 2007, vários outros programas foram criados e passaram a integrar o PDE, são exemplos: PDE Interativo, Mais Cultura, Escola Aberta.

correspondente desenvolvimento de práticas formativas e de melhoria na infraestrutura, adequado ao novo contexto de gestão nos sistemas municipais de ensino. Ainda que o PDE Escola, desde o FUNDESCOLA em 1998, induza a formação sobre o planejamento estratégico, houve o aprofundamento da autonomia financeira, pedagógica e administrativa em todas as escolas, após a aprovação da LDBEN de 1996[8]. Soma-se a esse fato o aumento das matrículas nas redes de ensino municipais após a aprovação, em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) (OLIVEIRA, 2007, p.131). Tal contexto já exigia a universalização das ações formativas e a criação de instrumentos de gestão nos sistemas de ensino adequados a essa nova realidade, na qual a autonomia da escola atrela-se às regras do sistema educacional à que se vincula.

Em que pese esse problema de adequação da formação, na pesquisa mencionada na introdução deste trabalho, foi identificado um meticuloso processo manual de análise das prestações de contas das escolas por parte da Secretaria de Educação Municipal, também de registros manuais dos dados sobre a organização das escolas. Contudo, não há um sistema informacional que contribua, por exemplo, com a acumulação das informações sobre a gestão nas escolas, o que poderia contribuir com a resolução dos problemas. Além disso, também não há acumulação de dados sistêmicos sobre o patrimônio constituído pelas escolas públicas antes e após a adesão aos Programas PDE Escola e PME, o que poderia contribuir para o planejamento de ações por parte da gestão no sistema de ensino.

Conquanto nesse sistema do município estudado a informatização seja precária, em via oposta, no MEC houve a transformação do PDE Escola no PDE Interativo, que é uma ferramenta informacional de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo MEC, estando disponível a todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar de 2012. A democratização de tal ferramenta informacional inverte a lógica de desenvolvimento da gestão nos sistemas de ensino locais, pois as escolas passam a introduzir os dados diretamente ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) do MEC. Nesse processo, a gestão nos sistemas de ensino serve à instrumentalização e apoio das escolas que os integram para que os dados sejam informados de forma precisa

[8] LDBEN de 1996, artigo 15.

no sistema do MEC. A partir disso, novos programas e diretrizes têm sido formulados pela União para a implementação nos municípios. Nessa conjuntura, pode-se inferir que a União tem mais gerência sobre o sistema de ensino local do que a respectiva Secretaria de Educação.

Como mostrado, a complexificação dos processos de gestão dos recursos transferidos diretamente da União às escolas municipais chegou ao ápice com a proposição do PDE, em 2007. Por isso, no próximo tópico, o conceito de autogestão, usado para instituir os programas do PDE, conduzirá as análises sobre a gestão educacional no município. Pelo fato de este ser entendido como ente federativo autônomo, decorre a necessidade de fortalecimento da ação do poder público local no cumprimento das suas atribuições estatuídas até mesmo como subsídio para a autogestão das escolas, no sentido do autogoverno, o que contribui para o aprofundamento do que se entende por gestão democrática.

A GESTÃO NO SISTEMA DE ENSINO E O CUMPRIMENTO DAS ATRIBUIÇÕES EDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO

Como mencionado anteriormente, os documentos normativos e instrucionais derivados do processo de formulação e para a implementação dos programas do PDE foram instituídos no âmbito da União para induzir ações nas escolas dos entes subnacionais. Conforme artigo 211 da CRFB a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, sendo as competências de atuação definidas, do primeiro ao terceiro parágrafo desse artigo, da seguinte forma: a) A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; b) Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e c) Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Destaca-se

que, desde o Capítulo V dessa Carta de 1988, pode-se afirmar que o município é ente federativo autônomo.

Essa autonomia dos municípios tem implicações amplas. No que se refere à educação, a regulamentação das suas incumbências na LDBEN de 1996, seu artigo 11, incisos de 1 a 3, mostra que os municípios devem: a) organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados; b) exercer ação redistributiva em relação às suas escolas e c) baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. Logo, a implementação de ações nas escolas e o recebimento de recursos financeiros e materiais da União devem ser realizados na gestão dos sistemas de ensino dos municípios, que devem tratar de adequar tanto tais recursos, como ações à realidade local, por meio de suas atribuições normativas e redistributivas em relação às suas escolas.

Como as escolas públicas são vinculadas a sistemas de ensino municipais ou estaduais, as dependências deveriam ser geridas conforme as atribuições estatuídas. No caso do município, as relações se estabelecem entre escola e sistema de ensino municipal. Avançando nessa análise, destaca-se que o artigo 15 da LDBEN regulamentou o estatuto da autonomia escolar nos seguintes termos: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. As instituições escolares que oferecem o Ensino Fundamental vinculam-se aos sistemas de ensino estaduais ou municipais, assim, a União, com o PDE Escola e PME, atua em esfera administrativa que não é de sua competência quando leva não só recursos financeiros e materiais didáticos, pedagógicos e midiáticos, mas também orientações diretamente às escolas municipais.

Nesse caso, há perda da autonomia por parte do município, em consequência, do seu sistema de ensino no caso estudado, porque autonomia relaciona-se ao que Barroso (1996, p. 17) denomina de autogoverno, na medida em que os atores sociais de uma instituição criam as regras e se orientam por elas. Conquanto essa ação tenha sido estabelecida no artigo 11 da LDBEN de 1996, não tem ocorrido, no município estudado, no que diz respeito à implementação das ações derivadas do PDE. O estudo das normas educacionais instituídas no município, após 2007, evidenciou não haver normatização

para a implementação das ações advindas do PDE. Assim, as regras da União foram implementadas também diretamente no sistema de ensino do município. A autonomia é “um conceito relacional”, porque as ações sempre são exercidas “num contexto de interdependência e num sistema de relações”, sendo a autonomia, por isso, “uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências (...) de acordo com as suas próprias leis” (BARROSO, 1996, p. 17). Evidencia-se que somente o fato de cumprir o disposto na legislação federal garantiria a autonomia do município e de suas escolas.

Contudo, há uma relação entre esse conceito de autonomia e o tecido normativo estatuído que deve subsidiar tal relação federativa pactuada: o autogoverno e as consequências por ele criadas nos três níveis de governo e nos governos dos sistemas de ensino e das escolas. Tal consequência diz respeito à responsabilização, no sentido de responder pelos atos institucionais. Responde-se pelo que foi pactuado, estabelecido, instituído. Para isso é que há um tecido normativo que orienta desde a política mais ampla do Estado, a sua Constituição, até os Decretos, Portarias, Regimentos nos diversos níveis de governo, orientando a ação nas instituições. Portanto, nas escolas também devem ser criadas as suas normas, o que é estabelecido na LDBEN de 1996, no seu artigo 14, que discorre sobre a gestão democrática, princípio geral sobre o qual o ensino deve ser organizado no Brasil, conforme o artigo 206 da CRFB de 1988.

É a participação o princípio fundamental da gestão democrática, a partir do qual as escolas se autogovernam e orientam as suas dependências através de “suas próprias leis”. No caso específico da adesão e implementação de políticas externas, é a consolidação da autonomia escolar, construída em um processo de gestão democrática,que torna hegemônica a proposta educacional da escola. Caso contrário, ocorre a implantação de políticas na escola ou perda de oportunidades de gerir dependências a favor da escola pública. Contudo, na pesquisa mencionada, foi observado, em 2012, que cerca de 75% dos Projetos Político e Pedagógicos das escolas do sistema educacional estudado foram elaborados pela última vez em 1997. Entre as escolas que atualizaram seus projetos há instituições que propuseram essa ação como meta do PDE Escola. Por isso, cabe concordar com Fonseca e Oliveira (2003, 2004) sobre as fragilidades da gestão escolar na construção da proposta educacional coletiva.

Nesse contexto, vale ressaltar que, se os órgãos centrais dos sistemas de ensino emanam as regras para as escolas, devem, também, orientá-las no sentido da sua autogestão para que o recebimento do apoio material e técnico tenha efeitos positivos na melhoria do ensino. Além disso, é necessário o fortalecimento do vínculo entre as escolas e Secretarias de Educação para que haja a adequação e controle interno no processo de implementação das políticas da União. A ação direta da União desequilibra e interfere na relação entre as escolas e os órgãos centrais dos sistemas educacionais a que se vinculam, a partir do desenvolvimento de ações nas escolas sem o correspondente potencial informacional do poder público local para acompanhar essas ações e apoiar as escolas nos novos e desconhecidos problemas.

Além disso, essa ação direta da União nas escolas dos entes federativos subnacionais não vem acompanhada da respectiva e necessária formação dos atores educacionais para o enfrentamento dos desafios não só de uma nova realidade, mas, principalmente, decorrentes da necessidade de produzir mudanças na mesma realidade educacional, a partir de princípios e recursos estabelecidos pela União e da atuação da gestão no sistema de ensino, também da comunidade escolar. É necessário que os atores educacionais compreendam as políticas e seus conceitos para que ela produza efeitos nas escolas.

No limite deste texto, cabe destacar que, no município estudado, a despeito de ter sido oferecida, pelo MEC, a formação somente no processo de implementação do PDE Escola, a Secretaria de Educação atuou intensamente na formação dos gestores e professores para a implementação do PME. Para além do fato de que a ação direta da União nas escolas municipais traz recursos financeiros e materiais induzindo novas práticas nas escolas municipais, essa atuação formativa da Secretaria de Educação municipal, junto da reformulação dos Projetos Político Pedagógicos de parte das escolas municipais, constitui alguns dos efeitos do PDE Escola e do PME na rede de ensino municipal estudada.

CONCLUSÃO

São inegáveis os avanços, em termos de direito, quando o que passa a desafiar a sociedade são as formas de garantir a oferta do ensino de qualidade para todos os alunos[9]. Não obstante o MEC tenha formulado o PDE para melhorar essa qualidade do ensino e tenha estabelecido vínculos com os municípios a partir do PAR, no caso do PDE Escola e do PME, há consequências organizacionais tanto na gestão das escolas quanto na gestão dos sistemas de ensino. Se, de um lado, a União passou a apoiar mais os entes federativos subnacionais, o que é muito positivo num contexto de descentralização, de outro, a gestão no sistema de ensino estudado não foi adaptada para essa nova realidade. A ação direta da União nas escolas desse sistema de ensino pode contribuir para que esta necessidade de adaptação orgânica seja percebida tardiamente, como vimos, quando há identificação de problemas decorrentes das ações induzidas pela União.

Com base nas análises deste trabalho, aponta-se a necessidade de que a gestão nos sistemas municipais seja o elo entre as escolas que os integram e essas políticas educacionais. Para isso, deve desenvolver instrumentos adequados a esse novo paradigma de relação federativa, pois, no âmbito local, as instituições escolares podem ser conhecidas e apoiadas de forma potente. Se conforme orienta a legislação, o PDE estimulasse, de fato, a autogestão, tal elo já teria sido estabelecido desde a sua instituição. Com isso, a gestão nos sistemas de ensino, não nas escolas, faria a adesão aos programas do PDE, do que poderia decorrer maior eficácia nos diagnósticos, nos planejamentos e no apoio à realização de ações de cunho democrático. Enfim, tal prática, poderia contribuir para romper com a lógica do insulamento burocrático e tecnocrático na formulação e execução dos planejamentos globais para a educação, por parte da União.

[9] A EC 59/2009 tornou a educação escolar obrigatória para os alunos entre 4 e 17 anos. Até 2016 todos os alunos nessa faixa etária terão assegurado o direito subjetivo à educação escolar pública.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Thereza, PERONI, Vera. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 98, jan./abr. 2007, p. 253-267. Disponível em <www.cedes.unicamp.br>

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro : Revan; São Paulo : FAPESP, 3ª ed, 2011.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In J. Barroso (org). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1996.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Texto Constitucional, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br>

_____.Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br>

_____. Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

_____. Presidência da República. Casa Civil.**Decreto 7.083**, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>

_____. MEC. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa Mais Educação.

_____. MEC. **Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007.** Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola.

_____. MEC. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf> Acesso em 22/09/2009.

CASTRO, Alda M. D. A. **Accoutability e empoderamento: estratégias gerenciais na escola**. ANPAE, 2007

CRUZ, R.E.; GONÇALVES, F.W.A.S.; LUZ, L.X. Reflexões acerca do processo de implementação do Programa Dinheiro Direto na Escola no Piauí. In: LUZ, L.X. (Org.). **Gestão, financiamento e controle social da educação**. Teresina: EDUFPI, 2005. p. 61-77.

FERNANDES, Maria D E. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais.**27ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2004.

FONSECA, Marília, OLIVEIRA, João F. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar.**26ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2003.

FONSECA, Marília, TOSCHI, Mirza S, OLIVEIRA, João F. (Orgs) **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

GANDIN, Luis A., LIMA, Iana G. **Estado, gerencialismo e políticas educacionais: construindo um referencial teórico de análise**. 34ª Reunião da ANPEd, 2011.

GARCIA, Teise O. G.. O Programa Dinheiro Direto na Escola no Estado de São Paulo: as unidades executoras em duas redes de ensino. **29º Reunião Anual da ANPED**, Caxambú, Minas Gerais, 2006. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/29r>

MARQUES, Fernando G. Accountability. IN: **Dicionário de Políticas Públicas.** Giovanni, Geraldo Di; Nogueira, Marco Aurélio. FUNDAP, São Paulo, 2013

OLIVEIRA, Dalila A. **Mudança na Organização e na Gestão do Trabalho na Escola**. In: **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.p.125-146.

OLIVEIRA, Rita de C. Uma abordagem do financiamento público da educação privada na rede municipal de ensino de Juiz de Fora: (Des) caminhos para a democratização do ensino. (Dissertação de Mestrado), UFJF, Minas Gerais, 2007.

RODRIGUES, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.