

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA NATUREZA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ROSANE CRISTINA FEU

**CONSELHOS ESCOLA COMUNIDADE:
ESPAÇOS POLÍTICOS PARA O CONTROLE SOCIAL SOBRE OS
RECURSOS DESCENTRALIZADOS NA EDUCAÇÃO**

Rio de Janeiro

2022

ROSANE CRISTINA FEU

**CONSELHOS ESCOLA COMUNIDADE:
ESPAÇOS POLÍTICOS PARA O CONTROLE SOCIAL SOBRE OS
RECURSOS DESCENTRALIZADOS NA EDUCAÇÃO**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientadora: Dra. Iná Elias de Castro

Co-orientadora: Dra. Juliana Nunes Rodrigues

Rio de Janeiro

2022

FEU, Rosane Cristina.

Conselhos Escola Comunidade: espaços políticos para o controle social sobre os recursos descentralizados na educação. Rio de Janeiro: UFRJ/ PPGG. 2022. 293 p.

Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2022.

Orientadoras: Iná Elias de Castro. Juliana Nunes Rodrigues.

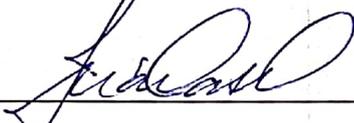
1. Conselhos Escola Comunidade. 2. Espaço político. 3. Controle social; eficácia escolar. 4. *Accountability* pública – Tese. I. Castro, Iná Elias de.; Rodrigues, Juliana Nunes. (Orient.). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

ROSANE CRISTINA FEU

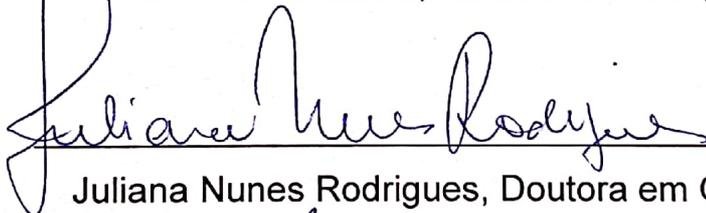
**CONSELHOS ESCOLA COMUNIDADE:
ESPAÇOS POLÍTICOS PARA O CONTROLE SOCIAL SOBRE OS
RECURSOS DESCENTRALIZADOS NA EDUCAÇÃO**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Aprovada em: 9 de agosto de 2022



Iná Elias de Castro, Doutora em Geografia, UFRJ



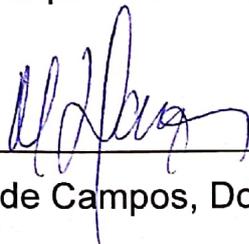
Juliana Nunes Rodrigues, Doutora em Geografia, UFF



William Ribeiro da Silva, Doutor em Geografia, UFRJ



Alessandra Siqueira Barreto, Doutora em Antropologia, UFF



Maria Cristina Rezende de Campos, Doutora em Memória Social, UNIRIO



Rejane Cristina de Araújo Rodrigues, Doutora em Geografia, PUC-Rio

*Às minhas filhas Ana Lara e Alice,
que conseguiram reunir o melhor de mim.*

AGRADECIMENTOS

São tantas pessoas que contribuem continuamente para nosso crescimento que esta foi a última parte a ser escrita nesta tese. O temor de falhar na minha expressão de gratidão foi grande.

Agradeço imensamente as minhas orientadoras Iná e Juliana, pela generosidade, incentivo permanente e rigor acadêmico. Da mesma forma, agradeço aos colegas do GEOPPOL/UFRJ e NUPACT/UFF pelo olhar atento e sempre instigante.

Aos companheiros de trabalho da FME minha eterna gratidão pelo fortalecimento cotidiano das esperanças na transformação social possibilitada pela educação pública de qualidade, em especial aos colegas do 3º e 4º ciclos, da Subsecretaria de Projetos Educacionais Transversais, e as queridas amigas: Márcia, Janaína, Carla, Greyce, Aline e Elana, que me acolheram nas dúvidas e dificuldades do caminho.

Aos profissionais da Rede Municipal de Educação de Niterói, meus agradecimentos e minha admiração.

A minha família, que é a força e a base da minha vida: Rafael, Elci, Reginaldo, Guaciara, e todo meu coração: Alice, Ana Lara e André, as palavras nunca poderiam encerrar todo o amor que nos une. Muito obrigada por serem minha vida!

Aos meus pais, Ana e Miro, que não estão mais neste plano, mas continuam comigo, minha gratidão e amor por terem sido a mãe e o pai que eu precisava.

Minha gratidão aos amigos-irmãos da minha comunidade de fé, por sempre acreditarem.

Enfim, a Deus Pai, amor e bondade, pela transformação que é eterna. Sei que por sua causa a bondade e a misericórdia me seguirão todos os dias da minha vida.

Rosane Feu

“A democracia não é um sistema para resolver determinados problemas, e sim para identificar os problemas e convertê-los em algo que deve ser publicamente discutido”.

RESUMO

FEU, Rosane Cristina. **Conselhos Escola Comunidade: espaços políticos para o controle social sobre os recursos descentralizados na educação.** Rio de Janeiro, 2022. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2022.

Buscou-se investigar o papel dos Conselhos Escola Comunidade como espaços políticos institucionalizados para o controle social dos recursos descentralizados do governo federal para as unidades de educação, através do Programa Dinheiro Direto na Escola. Esses conselhos fazem parte de um arranjo político-institucional que visa à ampliação dos processos democráticos, incentivada por processos decisórios horizontalizados; o fortalecimento da *accountability* pública; e o aumento da eficácia das políticas públicas. O recorte para análise foram os conselhos de onze escolas municipais de ensino fundamental em Niterói – RJ. A metodologia consistiu: em uma discussão bibliográfica acerca da descentralização e as necessárias relações intergovernamentais estabelecidas no modelo federativo, do programa para descentralização dos recursos da educação, da institucionalização dos conselhos e da eficácia escolar; no levantamento de dados que pudessem compor indicadores da qualidade dos serviços de educação; em uma produção de dados primários através de entrevistas e questionários, dirigidos a gestores escolares e a conselheiros. Os onze conselhos escola comunidade apresentam estrutura semelhante em sua composição, com funcionamento bastante diferenciado entre eles no que diz respeito à participação da comunidade escolar e dos conselheiros, ao controle social, à gestão democrática da escola e à *accountability*. Essas diferenças encontradas em uma política coordenada no território são justificadas pelo papel diferenciador das instituições que se relacionam intimamente com fatores locais, promovendo mudanças ou resistências nos territórios em que estão ancoradas. Os conselhos configuram-se como espaços políticos que têm cumprido seu papel de intermediação entre o Estado e a sociedade, possibilitando uma etapa da *policy making* da escala local, neste caso específico, da escola e seu entorno imediato; bem como têm formado sujeitos políticos, uma vez que temos exemplos consistentes de aprendizagem política ocorrendo nesses espaços. O funcionamento

cotidiano dos conselhos, suas assembleias e reuniões ordinárias, favorecem uma interação dialógica entre os diferentes atores da comunidade escolar, possibilitando o exercício do controle social sobre recursos públicos, e o fortalecimento dos processos democráticos, ainda que não seja possível afirmar que há plena gestão democrática da escola. Apesar de os indicadores para a avaliação da qualidade das políticas públicas em educação provocarem uma discussão acerca da *accountability* no setor, os Conselhos Escola Comunidade não se apropriaram dos resultados, tão pouco, estabeleceram indicadores próprios para o acompanhamento da eficácia escolar, de forma que fosse possível a responsabilidade/responsabilização e prestação de contas à comunidade escolar. Entende-se que tal fato prejudica a *accountability* pública em educação, que poderia ser viabilizada através dos espaços políticos que existem através dos conselhos. No escopo desta pesquisa, não foi possível estabelecer uma relação direta entre exercício do controle social, aumento da *accountability* pública e melhoria da eficácia na política educacional. Apontamos como caminho possível a esta questão uma análise comparativa entre escolas de unidades federativas brasileiras e com escolas em outras nações.

Palavras-chaves: Conselhos Escola Comunidade; espaço político; controle social; eficácia escolar; *accountability* pública.

ABSTRACT

FEU, Rosane Cristina. **Conselhos Escola Comunidade: espaços políticos para o controle social sobre os recursos descentralizados na educação.** Rio de Janeiro, 2022. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2022.

We sought to investigate the role of School Community Councils as institutionalized political spaces for the social control of decentralized resources from the federal government to education units, through the Dinheiro Direto na Escola Program. These councils are part of a political-institutional arrangement aimed at expanding democratic processes, encouraged by horizontal decision-making processes; strengthening public accountability; and increasing the effectiveness of public policies. The cut for analysis were the councils of eleven municipal elementary schools in Niterói - RJ. The methodology consisted of: a bibliographic discussion about decentralization and the necessary intergovernmental relations established in the federative model, the program for decentralization of education resources, the institutionalization of councils and school effectiveness; in collecting data that could compose indicators of the quality of education services; in a production of primary data through interviews and questionnaires, aimed at school managers and counselors. The eleven community school councils have a similar structure in terms of their composition, with very different functioning between them with regard to the participation of the school community and counselors, social control, democratic school management and accountability. These differences found in a coordinated policy in the territory are justified by the differentiating role of institutions that are closely related to locational factors, promoting changes or resistance in the territories in which they are anchored. The councils are configured as political spaces that have fulfilled their role of intermediation between the State and society, enabling a stage of policy decision making at the local scale, in this specific case, the school and its immediate surroundings; as well as forming political subjects, since we have consistent examples of political learning taking place in these spaces. The daily functioning of the councils, their assemblies and ordinary meetings, favor a dialogic interaction between the different actors of the school community, enabling the exercise of social control over public resources, and the strengthening of democratic

processes, although it is not possible to say that there is full democratic school management. Although the indicators for the evaluation of the quality of public policies in education provoke a discussion about accountability in the sector, the School Community Councils did not take ownership of the results, nor did they establish their own indicators for monitoring school effectiveness, so that it was possible to demonstrate accountability to the school community. It is understood that this fact undermines public accountability in education, which could be made possible through the political spaces that exist through the councils. In the scope of this research, it was not possible to establish a direct relationship between the exercise of social control, increasing public accountability and improving the effectiveness of educational policy. We point out as a possible way to approach this question, a comparative analysis between schools in Brazilian federative units and with schools in other nations.

Keywords: School Community Councils; political space; social control; school effectiveness; public accountability.

Lista de Figuras

Figura 1	Organograma dos Conselhos Escola Comunidade, segundo informações do FNDE. Elaboração própria.	73
Figura 2	Localização da E.M. Altivo César no Barreto, Niterói – RJ.	123
Figura 3	Localização da E.M. Maestro Heitor Villa Lobos na Ilha da Conceição, Niterói – RJ.	124
Figura 4	Localização da E.M. Doutor Alberto Francisco Torres no Centro, Niterói – RJ.	125
Figura 5	Localização da E.M. Santos Dumont no Bairro de Fátima, Niterói – RJ.	126
Figura 6	Localização da E.M. Paulo Freire no Fonseca, Niterói – RJ.	127
Figura 7	Localização da E.M. João Brazil no Morro do Castro, Niterói – RJ.	128
Figura 8	Localização da E.M. José de Anchieta no Caramujo, Niterói – RJ.	129
Figura 9	Localização da E.M. Rachide da Glória Salim Saker em Santa Bárbara, Niterói – RJ.	130
Figura 10	Localização da E.M. Honorina de Carvalho em Maria Paula, Niterói – RJ.	131
Figura 11	Localização da E.M. Levi Carneiro no Sapê, Niterói – RJ.	133
Figura 12	Localização da E.M. Francisco Portugal Neves em Piratininga, Niterói – RJ.	133
Figura 13	Imagem de Niterói com a localização das escolas que possuem o segundo segmento do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano).	134
Figura 14	Mapa do município de Niterói, com delimitação dos bairros, segundo as regiões administrativas (NITERÓI, 2015).	135

Lista de Tabelas

Tabela 1	Proporção de Domicílios por faixa de renda domiciliar per capita por região. NITERÓI, 2015.	136
----------	---	-----

Lista de Quadros

Quadro 1	Descentralização administrativa, fiscal e política e suas principais características, segundo Falletti (2006).	27
Quadro 2	Eixos de financiamento do PDDE das Ações Agregadas.	40
Quadro 3	Valores de Referência para o cálculo do repasse de recursos do PDDE às escolas.	43
Quadro 4	Compromissos dos conselheiros, segundo FNDE (BRASIL/MEC, 2013).	74
Quadro 5	Níveis de aprendizado estabelecidos pelo INEP para análise do desempenho dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental com base nos resultados do SAEB em matemática e língua portuguesa.	94
Quadro 6	Níveis de desempenho dos estudantes de acordo com os acertos nas provas do Programa Avaliar para Conhecer – SAEN	102
Quadro 7	Grupos para classificação das escolas no Indicador Contextual do Programa Avaliar para Conhecer do SAEN (NITERÓI, 2019).	103
Quadro 8	Características necessárias a uma escola dos Anos Finais do Ensino Fundamental para uma educação de qualidade, segundo parecer CNE nº 08/2010.	112
Quadro 9	Dados da Rede Municipal de Niterói (Fonte: AEPE/FME) e IDEB 2019/ INEP.	122
Quadro 10	Síntese de Aglomerados Subnormais de Niterói – Censo 2010, NITERÓI, 2015.	136
Quadro 11	Síntese de análise dos processos políticos que ocorrem nos CEC investigados.	200

Lista de Gráficos

Gráfico 1	IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental de Niterói (Rede Municipal) e do Brasil (Rede Municipal), segundo INEP.	108
Gráfico 2	Evolução do IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Niterói, segundo INEP.	109
Gráfico 3	Fluxo Escolar do Ensino Fundamental das Redes Municipais de Niterói, do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil, segundo INEP.	109

Gráfico 4	Evolução do Fluxo Escolar nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Niterói, segundo INEP.	110
Gráfico 5	Indicador de Aprendizado do Ensino Fundamental da rede municipal de Niterói, do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil, segundo INEP.	110
Gráfico 6	Proficiência dos alunos Em Matemática e Língua Portuguesa da rede municipal de Niterói, do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil, segundo INEP.	111
Gráfico 7	Forma de entrada dos conselheiros nos Conselhos Escola Comunidade, por autodeclaração através de questionário de elaboração própria.	145
Gráfico 8	Qualidade da educação das escolas, segundo opinião de suas respectivas conselheiras, conforme respostas ao questionário de elaboração própria.	146
Gráfico 9	Avaliação da utilização dos recursos da escola, segundo percepção de suas respectivas conselheiras, conforme respostas ao questionário de elaboração própria.	147

Lista de Abreviaturas e Siglas

CEC	Conselho Escola Comunidade
EEx	Entidade Executora
FME	Fundação Municipal de Educação de Niterói
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PISA	<i>Project of International Student Achievement</i> (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)
SAEN	Sistema de Avaliação da Educação de Niterói
SME	Secretaria Municipal de Educação
UEx	Unidade Executora

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTIICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E CONTEXTOS.....	26
2.1 Descentralização e a coordenação federativa do processo.....	30
2.2 Descentralização nas Políticas de Educação.....	36
2.3 O Caso do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.....	39
3. A ESCALA LOCAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: NOVOS MARCOS PARA A GESTÃO TERRITORIAL.....	46
4. OS CONSELHOS LOCAIS NO MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL DESCENTRALIZADA.....	52
4.1 A institucionalização dos conselhos locais e os impactos na diferenciação do território.....	53
4.2 Conselhos locais como Espaços Políticos	57
4.3 Conselhos como instrumentos para a prática da <i>accountability</i> pública.....	67
4.4 Os Conselhos Escola Comunidade – CEC	72
5. GESTÃO DEMOCRÁTICA, <i>ACCOUNTABILITY</i> PÚBLICA E EFICÁCIA: POSSÍVEIS RELAÇÕES.....	77
5.1 Eficácia Escolar: uma discussão incômoda para a educação.....	78
5.2 Principais críticas direcionadas ao SAEB e ao IDEB.....	94
5.3 O Sistema de Avaliação da Educação de Niterói – SAEN.....	101
5.4 O que estamos chamando de qualidade?.....	107
6. NATUREZA E FUNCIONAMENTO DOS CEC EM NITERÓI.....	121
6.1 Apontamentos metodológicos.....	138
6.2 Os Conselhos Escola Comunidade das unidades de educação de Niterói: primeiros apontamentos.....	145
6.3 Os processos políticos no CEC: participação, eficácia na educação e <i>accountability</i> pública	148
6.4 Conselhos Escola Comunidade: a eficácia deste espaço político.....	202
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	207
REFERÊNCIAS.....	214
ANEXO A – RELAÇÃO DE ENTREVISTAS.....	225
ANEXO B – TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTAS.....	226
ANEXO C – PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIOS AOS CONSELHEIROS.....	292

1. INTRODUÇÃO

Esta tese objetiva responder a um problema que se coloca para a sociedade e o Estado brasileiros, em face da descentralização das políticas públicas que vem ocorrendo entre a escala política federal e a local, desde a década de 1980. O problema consiste em reconhecer se a exigência da criação e funcionamento de conselhos locais, segundo a configuração político-institucional proposta pela descentralização, tem atendido aos seus objetivos fundamentais: a) garantir o controle social sobre a utilização de recursos públicos; b) aumentar a participação social através da aprendizagem política; c) propiciar maior transparência e a *accountability* pública horizontal; d) aumentar a eficácia na execução de determinadas políticas públicas. Dito em outras palavras, o modelo de ordenamento territorial descentralizado tem obtido sucesso ao utilizar os conselhos locais como forma de viabilizar suas metas essenciais?

No discurso de defesa da descentralização, o aumento da transparência, da *accountability*, da inovação e eficácia¹ na gestão pública, e, principalmente, da democracia era utilizado como argumento a favor do processo de descentralização, apesar de muitos autores, a exemplo de Abrucio (2006) e Arretche (2012) apontarem que a relação entre descentralização e democracia não é direta e linear. Segundo Arretche (1996, p. 1), “a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões”.

A afirmação de Arretche chama a atenção não para a escala política, mas para a natureza das instituições que garantiriam, através de valores democráticos como a pluralidade, o diálogo e o dissenso, presentes em seu funcionamento cotidiano, que os processos políticos de decisão, principalmente, sejam de fato mais democráticos. A afirmação da autora vai na contramão da defesa da descentralização como caminho único para o fortalecimento de uma “democracia

¹ Na literatura que utilizamos para discutir a descentralização brasileira, a eficiência e não a eficácia é um termo recorrente, no entanto, essa pesquisa se dedica às políticas de educação pública, para as quais o termo eficácia apresenta significado mais coerente (Brooke, Soares, 2008; Karino, Laros, 2017). A partir da área da administração, de onde eficiência e eficácia foram importadas, a eficiência está relacionada à racionalidade, à produtividade e à realização de ações com menos recursos para uma adequação ao mercado; enquanto eficácia relaciona-se a tomadas de decisão para alcançar resultados esperados, independente dos custos e do tempo.

verdadeira”, como sugerido por alguns autores (AVRITZER, 2008, FUNG e OLIN WRIGHT, 2003; CHAMBERS, 1994) que, a partir de 1970, faziam a defesa da possibilidade de uma nova forma de democracia inaugurada no país, a democracia participativa que, em grande parte, dependeria da abertura e multiplicação dos conselhos locais, sobretudo a partir da Constituição de 1988, como uma forma de “Democratizar a Democracia²”.

Voltamo-nos aqui à análise da natureza e do funcionamento de conselhos locais específicos relacionados a uma política de descentralização de recursos na educação, que descreveremos adiante, e pretendemos comprovar a hipótese que os conselhos locais, como espaços políticos institucionalizados, podem realmente contribuir para: aumentar a democracia através da participação social e do controle social sobre os recursos públicos; aumentar a eficácia das políticas públicas sociais, em função de uma maior *accountability*; ambos objetivos do processo de descentralização.

Das políticas sociais descentralizadas, o estudo aqui apresentado diz respeito às políticas de educação, cuja escolha se justifica pelas seguintes razões: a) pela intensidade com que o processo de descentralização tem sido impresso na educação desde 1980³; b) pela transição de um caráter setorial para um caráter territorial para o planejamento da gestão e implementação das políticas; c) pelo impacto dessa política social sobre o desenvolvimento (DEMO, 1978; SEN, 2000; BUARQUE, 2011).

Dentre as políticas de educação descentralizadas, elegemos para a análise desta tese o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995⁴, vinculado ao Fundo Nacional pelo Desenvolvimento da Educação (FNDE) por se tratar de um exemplo de “ponta de lança” da descentralização na educação. Os

² *Democratizar a Democracia: os caminhos para a democracia participativa* é o título da obra organizada por Boaventura de Sousa Santos, em que diferentes autores anunciam os conselhos locais, além da prática de orçamentos participativos, como um avanço na direção da democracia participativa, e como uma nova forma de relação entre sociedade e Estado na política brasileira.

³ Em grande parte dos países em que há processo de descentralização, a educação foi o primeiro setor a ser descentralizado, e isso pode ser explicado pelas consequências fiscais e administrativas geradas pelas transferências de responsabilidades, uma vez que a educação representa grande parcela do setor público, quando não é a maior, em termos fiscais e em recursos humanos. No Brasil, no entanto, o setor de saúde precedeu ao de educação no processo de descentralização.

⁴ O programa de envio de recursos da União diretamente às unidades de educação começou em 1995, porém com o nome Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), e passou a ser denominado PDDE em 1998 (MP nº 1.784).

recursos do programa são repassados da esfera federal diretamente às unidades escolares, sem passarem pelas Secretarias de Educação. O PDDE exige a criação dos Conselhos Escola Comunidade nas escolas, uma vez que, para aderirem ao programa, as unidades precisam instituir o conselho como instrumento de planejamento e fiscalização do uso dos recursos. Aqui há a institucionalização desses espaços com fins de participação para o fomento de processos decisórios que sejam coletivos e a gestão de um espaço público regulado.

Esclarecemos, portanto, que os conselhos locais, objetos de estudo desta investigação, são os Conselhos Escola Comunidade (CEC) de onze unidades de educação da Rede Pública Municipal de Niterói. Escolhemos escolas desta Rede pela relativa abertura encontrada nestes espaços escolares e nos setores da Secretaria de Educação que precisaram ser acessados, uma vez que a autora desta tese é funcionária da Rede de Niterói. Todas as escolas se assemelham por serem as únicas da rede a oferecerem os anos finais do Ensino Fundamental, o que amplia bastante o número de professores, aumentando a complexidade da representação.

Os CEC, portanto, foram instituídos em todas as escolas que aderiram ao PDDE, com os objetivos fundamentais de garantirem o controle social sobre o uso dos recursos públicos e a gestão democrática da escola. Consideramos a análise do controle sobre os recursos descentralizados através do PDDE como um instrumento de interesse para verificar se os CEC têm cumprido os papéis para os quais foram desenhados no contexto da descentralização, como já mencionados aqui.

Esses conselhos são formados por representantes da comunidade escolar, ou seja, por representantes dos funcionários e professores da escola, dos discentes e seus responsáveis legais, e da população do entorno imediato da escola (influenciada diretamente pela rotina escolar). Apesar de os CEC serem institucionalizados, a atuação dos mesmos, bem como os resultados dessas ações, será distinta à medida que se confronta e se soma a uma rede de forças diversas que se articulam no território, no sentido que “espaços sociais diferenciados configuram complexos institucionais diferentes, o que torna o problema da localização um dado fundamental na diferenciação desses complexos” (CASTRO, 2009: 12).

Parte da argumentação em favor do controle social sobre as políticas públicas e da democratização na gestão dos recursos públicos esteve fortemente associada à

necessidade do aumento da eficácia das políticas sociais (BARROSO, 2013; RODRIGUES, 2010; ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 1996; 2012; DILLINGER, 1995), que justificaria novas formas de governança fortemente marcadas pela descentralização. A defesa aqui é que atores locais, em relações horizontais e mais democráticas, teriam mais propriedade em encontrar soluções para os problemas da realidade local, e por isso deveriam definir as prioridades para o uso dos recursos. O conhecimento das questões locais por aqueles que têm a autonomia e a responsabilidade compartilhada sobre o uso dos recursos possibilitaria maior eficácia.

Nos dedicamos, nesta pesquisa, a estabelecer uma relação entre o funcionamento dos CEC e o aumento na eficácia do uso dos recursos públicos que foram descentralizados; para isso, nossa análise enfoca os recursos provenientes do PDDE, que visam à melhoria e à manutenção da qualidade na educação básica. Nosso objetivo geral, portanto, é relacionar o exercício do controle social sobre os recursos públicos descentralizados e da *accountability* que devem ocorrer nos espaços políticos dos CEC, com a melhoria da eficácia na educação. Os objetivos específicos relacionam-se à compreensão de como os conselheiros exercem o controle social sobre os recursos descentralizados e à verificação de como é reconhecida e é realizada a *accountability* pública nos CEC.

Defendemos que essa investigação também poderá auxiliar em outra indicação de eficácia, aquela que diz respeito à existência e funcionamento de conselhos dentro das escolas. Dito em outras palavras, teremos indícios que poderão embasar a viabilidade política desses espaços.

O PDDE consiste em verbas suplementares depositados duas vezes ao ano em contas das unidades executoras, representadas pelos CEC, de cada uma das unidades de educação que aderiram ao programa, iniciado na década de 1990. Os recursos correspondem à conta PDDE Básico, que todas as escolas recebem em quantidade correspondente ao número de alunos e à sua localização na área urbana ou rural; e às contas PDDE Estrutura e PDDE Qualidade, que por sua vez agrupam programas para atendimento de necessidades específicas, de adesão voluntária, a

exemplo dos seguintes programas encontrados em escolas de Niterói⁵: Programa Sala de Recursos Multifuncionais, Programa Escola Acessível (ambos ligados ao PDDE Estrutura), Programa de Inovação Educação Conectada, PDDE Emergencial, Programa Brasil na Escola, Programa Educação e Família (estes últimos estão agregados à conta PDDE Qualidade).

Entendemos que a análise da natureza e do funcionamento dos CEC e da rede de forças que os envolvem, que nos propusemos a fazer, nos auxiliou a responder a objetivos secundários que são questionamentos de interesse para a gestão do território: a) esses conselhos têm contribuído para o exercício da autonomia decisória da esfera local acerca da execução de políticas públicas (*self rule*)?; b) esses espaços estão promovendo o aumento do controle social sobre os recursos públicos? c) é possível verificar aprendizagem política e inovação nesses espaços institucionalizados? Como será possível perceber na análise que se apresentará, as respostas apresentam grande variação entre os CEC estudados, com forte interferência por parte dos diretores gerais das escolas nesta variação. De modo geral, as respostas serão positivas com diferente gradação para as questões b e c, com observações interessantes para a questão a, acerca das relações entre entes federativos em processos de descentralização.

Para tanto, adotamos os caminhos metodológicos que passaremos a descrever: realizamos uma discussão bibliográfica que forneceu o embasamento teórico necessário à análise, à delimitação conceitual e ao estabelecimento de contextos relacionados ao nosso objeto de estudo e aos objetivos da pesquisa elencados até aqui. Recorremos às contribuições do enfoque institucionalista na perspectiva no “institucionalismo alargado” como proposto por José Reis (NUNES e SANFELICI, 2018) para pensar questões relacionadas ao ordenamento territorial que é influenciado pelos desenhos institucionais. Reconhece-se que as instituições podem interferir no desempenho político e econômico, por influenciarem e moldarem as práticas socioespaciais de atores e agentes (FONSECA e NUNES, 2021; SANFELICI e NUNES, 2020; NUNES e SANFELICI, 2018; REIS, 2005, 2015; AMIN

⁵ Outros programas vinculados ao PDDE, mas que não são encontrados nas escolas municipais de Niterói, devido a especificidades das ações de cada um, são: Programa Água e Esgotamento Sanitário nas Escolas Rurais; Programa PDDE Escolas Rurais: Campo, Indígenas e Quilombolas; Programa Novo Ensino Médio; Programa Brasil na Escola; Programa Educação e Família; Programa Itinerários Formativos.

e THRIFT, 2001; PUTNAM, 1996; NORTH, 1993). Mantivemos um diálogo próximo entre a geografia e a ciência política pela necessidade de trazer a política como base para o tratamento de questões de importância neste trabalho, a exemplo do modelo de organização de poder político brasileiro: o federativo, o processo de descentralização (FONSECA e NUNES, 2021; ZAREMBERG *et al*, 2017; CASTRO, 2016, 2009, 2005; LAVALLE *et al*, 2016; ARRETCHE, 2012, 2010, 2000, 1996; RODRIGUES, 2006; ABRUCIO, 2006, 2005; FALLETI, 2006; SOUZA, 2006, 2005; ALMEIDA, 2001; AFFONSO, 1995; DILLINGER, 1995); e a participação política através dos conselhos (BARROSO, 2013; 2002; DONAGHY, 2011; VAZ, 2011; BARBOSA, 2010; COELHO, 2008; FUNG e WRIGHT, 2003). Discutimos as contribuições de O'Donnel (2013, 1998); Mello (2007); Schedler (1999) para pensarmos a *accountability* pública e sua relação com a democracia. Ainda trouxemos para nosso trabalho debates no âmbito das linhas de pesquisa em Eficácia Escolar para tratarmos do tema da eficácia na educação (KARINO e LAROS, 2017; BROOKE e SOARES, 2008; SOARES, 2004; GAVIRIA, 2004; MURILLO, 2003; FERRÃO *et al*, 2001; GOLDSTEIN e WOODHPUSE, 2000).

Realizamos uma análise documental dos processos de prestação de contas dos recursos do PDDE assinados pelos CEC das onze unidades de educação selecionadas. Os processos trazem as atas das assembleias gerais com as listas de presença; os róis de materiais a serem adquiridos, que determinam o uso dos recursos do PDDE e que devem ser planejados coletivamente; os orçamentos; as notas fiscais e os pareceres dos conselhos fiscais. Os documentos do processo de prestação de contas permitiram: uma comparação entre o planejamento e a execução, o que possibilitou perceber se a decisão dos conselheiros, acerca do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários, realmente foi seguida pelo gestor da unidade; o número de participantes nos indicou a adesão aos momentos das assembleias, nas quais ocorrem eleição, aprovação do rol, e prestação de contas; a interpretação das atas nos permitiu compreender como são organizados e distribuídos os momentos de fala e de argumentação, indicativos interessantes para analisar a isonomia para participação entre os segmentos representados pelos conselheiros.

Realizamos onze entrevistas semiestruturadas com os diretores gerais das onze escolas e com o funcionário da Secretaria de Educação responsável por

assessorar os CEC na prestação de contas. A entrevista com o funcionário da secretaria teve a intenção de ampliar, para além da literatura, o conhecimento acerca dos CEC em período anterior às entrevistas feitas aos diretores; e, também, de reconhecer se há ou não interferência da secretaria de educação na adesão das escolas ao PDDE e no uso dos recursos, com o sentido de perceber o grau de autonomia nas decisões do CEC das escolas em relação ao órgão central. As entrevistas com os diretores possibilitaram o conhecimento acerca do papel do gestor da escola como mediador para o funcionamento cotidiano dos CEC, bem como revelar a percepção do diretor em relação à gestão democrática da escola, ao compartilhamento de responsabilidades, ao uso dos recursos e às possibilidades de melhoria nos processos escolares, de forma a favorecer a aprendizagem dos alunos.

Direcionamos trinta e três questionários, por meio da ferramenta eletrônica *Google Forms*, aos conselheiros dos onze CEC, sendo um para cada representante de segmento: professor, funcionário e responsável por estudantes. As questões dos questionários buscaram obter informações sobre a forma de entrada dos conselheiros no CEC (indicação ou eleição); o conhecimento dos conselheiros sobre o PDDE; a percepção acerca da gestão democrática da escola, da participação no planejamento dos recursos, do envolvimento dos conselheiros com os processos escolares de ensino e aprendizagem; da avaliação sobre a utilização dos recursos e sobre a qualidade da educação na escola; interesse pessoal na participação política, através do CEC. As respostas nos auxiliaram a perceber os diferentes graus de envolvimento dos conselheiros com as questões administrativas, pedagógicas e financeiras da escola, o que pode indicar assunção de responsabilidade, bem como nos deram indicativos de participação, do controle dos conselheiros sobre os processos, e da aprendizagem dos conselheiros acerca dos processos democráticos que devem ocorrer na gestão dos recursos e da escola.

Selecionamos critérios para reconhecimento da eficácia na educação partir da bibliografia que versa sobre a Eficácia Escolar, de pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), e das metas que constam no Plano Nacional da Educação (2014-2024). Dados sobre a estrutura das escolas foram obtidos junto à Secretaria de Educação, através dos dados do Censo Escolar entregues mensalmente pelas unidades e, também, a partir de observação direta nas escolas.

Ainda em relação à eficácia, consideramos para as onze escolas: a evolução dos indicadores de fluxo escolar (INEP); o aprendizado dado pela proficiência dos alunos do 9º ano no SAEB, em Língua Portuguesa e Matemática (dados do INEP, obtidos pelo site <https://novo.qedu.org.br>), entre 2017 e 2019; e o nível de aprendizado obtido pelos alunos do 9º ano, em Língua Portuguesa e Matemática, no Avaliar para Conhecer, um programa que compõe o SAEN, o sistema de avaliação próprio da Rede Municipal de Niterói.

O esforço aqui foi o de tentar selecionar indicadores que permitissem reconhecer a qualidade na educação. Assim, estabelecemos critérios relacionados à manutenção da estrutura das escolas, aos processos escolares, e aos resultados educacionais que, neste trabalho, correspondem ao aprendizado dos estudantes das escolas verificado por avaliações externas, nacionais e locais.

Em relação aos resultados obtidos pela nossa investigação, podemos afirmar que foi possível perceber dinâmicas (dos conselheiros entre si, entre conselheiros e gestores) que indicam o potencial dos CEC como espaços políticos que possibilitam a aprendizagem política e, conseqüentemente, o fortalecimento do processo democrático. Os instrumentos de análise utilizados demonstram o alargamento do conhecimento dos conselheiros acerca de seus papéis no Conselho Escola Comunidade, bem como dos programas federais de descentralização de recursos. Foi possível registrar que a pluralidade, o debate e o dissenso estão presentes de forma naturalizada na maior parte dos CEC. Em todos os casos, temos a figura do diretor como um agente que faz a diferença para a construção de processos mais ou menos democráticos.

Em alguns CEC, a gestão democrática fica prejudicada pelas dificuldades impostas à participação dos conselheiros representantes da comunidade escolar, pelo simples fato de não haver reuniões que façam parte da rotina do CEC, o que não permite que os diferentes se encontrem, debatam e tomem decisões coletivas. Apesar de serem indicadas pelo FNDE, as reuniões mensais acabam não sendo obrigatórias, pois não geram documentos essenciais ao uso dos recursos, como acontece nas assembleias de início e de encerramento do ano.

Nas escolas em que foi possível identificar o controle social sobre os recursos e a prática da *accountability* pública, realizamos uma análise dos critérios para verificar a eficácia ou a ineficácia na educação da escola, no entanto, não foi

possível comprovar nossa hipótese no universo selecionado, e por isso, não podemos afirmar que haja uma relação direta entre controle social sobre os recursos públicos, *accountability* e consequente eficácia nos resultados da política, como anunciado pela defesa da descentralização.

Ainda assim, podemos afirmar que a existência e a continuidade de um espaço político, que possibilita o debate e a decisão coletiva de atores envolvidos com a realidade local, pode contribuir para o fortalecimento dos processos democráticos, inclusive em outras escalas de governo, por possibilitar a aprendizagem política para a participação, o diálogo, e o estabelecimento de uma relação de responsividade com um representante.

No primeiro capítulo desta tese dialogamos com os autores que nos possibilitaram resgatar o contexto político e social em que se iniciou o atual processo de descentralização das políticas sociais no Brasil. Estes autores discutem as intrínsecas relações entre os processos de descentralização e de redemocratização brasileiras, bem como as implicações que a organização do poder político em uma federação acarreta e exige da descentralização, a exemplo da coordenação federativa e das políticas redistributivas. A leitura e discussão destes temas e autores nos permitiu definir o cenário no qual os conselhos locais foram criados e se multiplicaram no Brasil, bem como as justificativas e pretensões relacionados às suas existências no ordenamento territorial descentralizado. Ainda no primeiro capítulo, discorreremos sobre as experiências de descentralização nas políticas de educação, incluindo o PDDE. Algumas dessas experiências, como a de alimentação escolar, têm sido apontadas pela literatura como bem-sucedidas em seus resultados, que indicam maior eficácia e adequação regional.

No segundo capítulo, contextualizamos as transferências de responsabilidades e de autoridade decisória, ainda que limitada, da escala federal para a municipal, seguindo o movimento de municipalização das políticas sociais, bem como discorreremos sobre os novos marcos territoriais para o modelo de gestão descentralizada das políticas de educação.

Na terceira parte, discutimos questões relacionadas à natureza dos conselhos locais: como instituições para a diferenciação das relações Estado-sociedade-território; como espaços políticos e de representação; como instrumentos para a prática da *accountability* pública e do controle social. Finalmente, apresentamos os

Conselhos Escola Comunidade, discorrendo sobre suas principais características no contexto de sua formação, relacionando-os ao recebimento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e aos novos papéis exigidos da instituição escolar que dizem respeito à transparência, à autonomia, à gestão democrática e à eficácia.

Nos dedicamos, na quarta parte do trabalho, a discutir caminhos difíceis, mas inevitáveis à educação, que se configura como direito, mas também como serviço público. Questionamos se a partir da verificação do controle social sobre os recursos e da *accountability* é possível advir o aumento de eficácia. Para atender a esta análise, optamos por discutir a questão da eficácia na educação através do resgate de alguns estudos em Eficácia Escolar, a fim de questionar quais seriam os critérios para verificação da qualidade na educação. Discutimos as principais críticas direcionadas ao SAEB e ao IDEB e o papel que o índice vem desempenhando para a *accountability* de gestores municipais.

Por fim, partimos para a análise da natureza e do funcionamento de cada um dos CEC das onze unidades de educação selecionadas, examinando os dados que nos propomos a produzir e interpretar, com a finalidade de identificar a existência da participação e do controle social sobre os recursos públicos descentralizados do PDDE, verificar como é reconhecida e realizada a *accountability* pública. Posteriormente, relacionamos a gestão democrática verificada nos CEC, o controle sobre os recursos, a *accountability* pública com a eficácia da educação nas respectivas escolas, e apresentamos nossa análise, explicação e considerações finais.

Como afirmado anteriormente, nosso intento nesta pesquisa foi avaliar o desempenho do modelo que instituiu os CEC para viabilizar os objetivos da descentralização de recursos públicos da esfera federal para a local (escola), que buscavam a manutenção e a melhoria da educação básica brasileira. Entendemos que nosso estudo contribuirá para uma compreensão de como os fatores locais influenciam os resultados das políticas, indicando quais redes de forças influenciam as escolhas dos conselheiros, diferenciando a atuação dos CEC. Defendemos que o estudo que nos propusemos a fazer sobre espaços políticos institucionalizados para o controle social de recursos e para a gestão democrática de um espaço público regulado, como a escola, pode colaborar para a avaliação da qualidade dos processos democráticos, por revelar possibilidades para o desenvolvimento da

aprendizagem para a vida política e para as decisões coletivas, que geram impactos diferenciados em resultados locais de uma política coordenada nacionalmente. A partir desta última perspectiva, afirmamos que este estudo também indica possibilidades para avaliar a coordenação federativa de políticas educacionais que permitem a descentralização de recursos da escala federal para escolas de todos os municípios do Brasil, permitindo questionar o quanto a coordenação tem assumido um caráter distributivo e potencializador da promoção de equidade.

2. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E CONTEXTO

Falleti (2006) e Abrucio (2006) discorrem sobre a origem do atual processo de descentralização brasileira, que está diretamente relacionado ao colapso do Estado desenvolvimentista no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, em grande parte dos países da América Latina, e deu lugar a reformas estatais de importância. O Estado desenvolvimentista era fortemente centralizado, e a ampliação e a diversidade de suas funções geraram sérias crises relacionadas à ineficiência. Um exemplo muito conhecido de ineficiência de uma política centralizada no Brasil era o programa de alimentação escolar executado pelo governo federal. O programa cresceu em quantidade de produtos e alcance, paulatinamente, e até a década de 1990, antes de ser descentralizado, os alimentos eram todos comprados pela União, o que gerava problemas como: grande desperdício (algumas vezes os produtos eram levados para Brasília antes de serem distribuídos pelo país); desprezo pelos hábitos regionais de alimentação; custos muito altos de manutenção (ABRUCIO, 2006; ARRETCHE, 2000; 2012).

Aliado à crise do Estado desenvolvimentista, ganhou força o discurso em defesa da descentralização, baseado em grande medida nas concepções acerca de maior eficácia da gestão pública e da democratização da relação com o Estado, através da participação social (ARRETCHE, 1996; SOUZA, 2005; ABRUCIO, 2006; BARBOSA, 2010).

No Brasil, o processo de descentralização está estreitamente ligado ao de redemocratização, sendo muitas vezes difícil fazer uma distinção clara entre os dois (SOUZA, 1997). Ambos os processos foram motivados por importantes mudanças nas relações Estado-sociedade e, conjuntamente, desencadearam uma sequência de reformas estatais. Para Fleury (2006), o Brasil, assim como outros países que passaram por ditaduras recentemente, a exemplo da Espanha, utilizaram a descentralização como uma estratégia que acompanhou a transição do governo de regime autoritário à democracia constitucional, visando diferentes objetivos, como a expansão da cidadania, mas também a retomada do crescimento econômico.

No contexto de enfraquecimento do regime autoritário e centralizador, grupos regionais tradicionais, cuja representação principal eram os governadores, se uniram

às lideranças de discurso municipalista que associavam a descentralização à democracia (ABRUCIO, 2006, 2005). Nesse contexto, o local tornou-se o espaço privilegiado para pensar uma gestão pública democrática. Os pressupostos dessa concepção são: - a diminuição da distância entre governo e cidadãos possibilitaria tanto o aumento do controle social e da *accountability* da gestão pública, quanto a maior eficácia das políticas públicas; - as maiores chances de participação dos cidadãos; - os incentivos à inovação pela existência de múltiplos governos com autonomia decisória e conhecedores das questões locais (ABRUCIO, 2006; BARBOSA, 2010).

Apesar de o senso comum sugerir o processo de descentralização como etapas claras e encadeadas de maior autonomia política, financeira e fiscal, o processo não é assim tão óbvio (RODRIGUES, 2010; FALLETI, 2006). Nas palavras de Rodrigues:

Embora possam ser identificadas algumas características principais, esse processo [descentralização] tem se dado de formas bastante diversas conforme o país, conforme os traços característicos das sociedades em relação à organização territorial do aparelho estatal. Mais fundamentalmente, se descentralizar implica reestruturar os poderes decisórios antes mais concentrados, é assim no interior de cada arquitetura política que esse fenômeno ganha sentido e que sua extensão pode ser claramente apreendida. É por isso que a descentralização não é uma noção estática, mas se refere mais a uma lógica cambiante que se desenvolve em realidades históricas e políticas precisas (RODRIGUES, 2010, p. 3, tradução nossa).

No Brasil, a descentralização das políticas públicas enfrenta a complexidade da forma como o Estado está territorialmente organizado, uma vez que a organização político-administrativa está baseada em um sistema federativo, que envolve o ente municipal, desde 1988, quando o município recebeu o *status* de ente federativo. Em uma federação, “a distribuição espacial do poder é feita entre unidades político-administrativas autônomas de limites territoriais estabelecidos em escalas diferenciadas” (RODRIGUES, 2006, p. 91).

Arretche (2012, 2000, 1996); Barbosa (2010); Abrucio (2005, 2006); Falleti (2006); Almeida (2001) indicam que, apesar da retórica de defesa da descentralização, as qualidades esperadas do processo não são intrínsecas e dependem de uma construção social e política. Há condicionantes institucionais, estruturais e até mesmo processuais que podem comprometer o sucesso das políticas descentralizadas.

É preciso reconhecer, por exemplo, que nem sempre a descentralização aumenta o poder dos governos subnacionais. O aumento ou a diminuição do poder dos governantes subnacionais dependerá do desenho institucional. Níveis mais elevados de transferência automática de recursos aumentam a autonomia dos governantes subnacionais, no entanto, sem a transferência de recursos, as reformas podem reduzir a autonomia dos governantes subnacionais, tornando-os mais dependentes de transferências financeiras. É neste sentido que segue a afirmação de Abrucio (2006):

Os possíveis ganhos de eficiência resultantes da desconcentração das atribuições não são obtidos quando faltam os recursos necessários às administrações locais, ou quando estas deixam de exercer sua autoridade tributária. O repasse das funções antes centralizadas só alcança plenamente seus objetivos quando acoplado à existência ou à montagem gradativa de boas estruturas gerenciais nos níveis inferiores (ABRUCIO, 2006, p. 87).

Podemos também afirmar que os resultados esperados de eficiência/eficácia e controle social não são rápidos, lineares e reproduzidos em qualquer espaço, tornando a coordenação federativa do processo essencial, principalmente em um país de dimensões e desigualdades socioespaciais persistentes como o brasileiro (SANFELICI e NUNES, 2020).

Como dito anteriormente, o processo de descentralização não se caracteriza por etapas claramente estabelecidas e pré-determinadas para maior autonomia dos governos subnacionais em diferentes categorias no processo, seja política, financeira e fiscal. Com o fim de esclarecer diferentes categorias relacionadas à descentralização, organizamos algumas contribuições de Falletti (2006, p. 61 e 62) no quadro a seguir:

DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, FISCAL E POLÍTICA				
CATEGORIA	DEFINIÇÃO	MEDIDAS INSTITUCIONAIS	CARACTERÍSTICAS	
Descentralização administrativa	Políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais aos governos subnacionais (educação, saúde, assistência)	Pode acarretar transferência da autoridade na tomada de decisões ou não	Transferência de Receitas	
			SIM	NÃO
			São políticas financiadas e coincidem com a medida de descentralização fiscal	São políticas não financiadas. Os governos subnacionais financiam os custos com receitas

	social, moradia)		próprias
Descentralização Fiscal	Políticas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais	Diferentes formas – aumento de transferência, criação de novos impostos subnacionais, delegação da autoridade para governos subnacionais de impostos que antes eram do governo central	
Descentralização Política	Transferência de autoridade política ou capacidade eleitoral para atores subnacionais.	Conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais para representação das sociedades subnacionais	Eleição por voto popular; Criação de assembleias legislativas subnacionais; Reformas constitucionais que fortaleçam a autonomia política de governos subnacionais

Quadro 1: Descentralização administrativa, fiscal e política e suas principais características, segundo Falleti (2006). Elaboração própria.

Segundo Falleti (2006, p. 47):

as mudanças que as reformas descentralizadoras trazem para a distribuição de poder entre os governos nacional e os subnacionais dependem da sequência em que diferentes tipos de reformas políticas descentralizadoras (administrativa, fiscal e política) acontecem.

A autora defende uma explicação *path dependence*⁶ da via processual para explicar as consequências do processo de descentralização sobre o equilíbrio intergovernamental do poder. A partir de uma análise comparativa das sequências nos processos de descentralização no Brasil, no México, na Colômbia e na Argentina, Falleti (2006, 2010) apresenta uma teoria sequencial da descentralização, com as seguintes características principais:

- a) A descentralização é definida como um processo tridimensional de política pública;

⁶ A *path dependence*, ou *dependência da trajetória*, é um dos principais argumentos do institucionalismo histórico e, mais especificamente, da análise histórica comparativa, que sustenta “que as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria subsequentes mudanças” (BERNARDI, 2012, p. 138).

- b) Os interesses territoriais dos políticos nacionais e subnacionais em relação a essas três dimensões são considerados;
- c) O impacto de diferentes sequências de reformas descentralizadoras (administrativa, fiscal e política) no equilíbrio intergovernamental de poder são considerados.

Chama a nossa atenção o destaque dado por Falleti (2006) aos interesses territoriais na definição de sequências apresentadas pelo processo de descentralização em diferentes nações, ou seja, os interesses territoriais no início do processo (nacional ou subnacional) determinariam a sequência e o grau das reformas descentralizadoras nas dimensões fiscais, políticas e administrativas.

Concordamos com Sanfelici e Nunes (2020) quando enfatizam a importância dos contextos e das relações locais, regionais e nacionais para compreensão do que são os territórios e seus lugares no mundo. Em parte, este seria o resgate do papel da intencionalidade na estruturação do espaço,

os territórios não são simplesmente engrenagens passivas de uma ordem que evolui segundo princípios econômicos que lhes são alheios; antes, são também produtos da ação coletiva de atores reflexivos e territorialmente situados que cooperam, estrategicamente, ou entram em conflito/confronto para modificar (ou manter) o quadro institucional que, ao mesmo tempo, constrange e habilita sua ação (SANFELICI e NUNES, 2020, p. 285).

Afirmando que “o território não é um substrato neutro sobre o qual ocorrem as trocas” Rodrigues (2010, p. 5) trata o problema eminentemente territorial presente em práticas de cooperação intermunicipal. Em análise comparativa entre a França e o Brasil, a autora apontou que os dois países seguiram a tendência descentralizadora e registraram uma multiplicação das práticas de cooperação entre estruturas de gestão locais para a solução de questões públicas. Como a dimensão constitutiva das políticas está relacionada com as condições econômicas e sociais concretas do território, é lógico afirmar que as práticas de cooperação territorial consistem em práticas localizadas.

2.1 Descentralização e a Coordenação Federativa do Processo

Acerca das implicações do federalismo, modelo de organização territorial do poder no Brasil, sobre o processo de descentralização, foram essenciais as leituras

de Nunes e Fonseca (2018); Arretche (2012, 2010, 2000, 1996); Rodrigues (2010, 2006); Castro (2009); Abrucio (2006, 2005, 2002); Souza (2006, 2005); Almeida (2001); Affonso (1995). Duas questões merecem destaque, nesse trabalho, acerca dos reflexos do arranjo institucional da federação para o processo de descentralização, sobre os quais discorreremos nos próximos parágrafos.

No Brasil, a heterogeneidade fundante de uma situação federalista se refere às desigualdades socioespaciais e às diferenças entre as elites políticas locais (ALMEIDA, 2001; ABRUCIO, 2006). Nessa realidade, há localidades com grandes diferenças na capacidade financeira e administrativa e, por isso, o aumento das desigualdades socioespaciais pode ocorrer facilmente em face de experiências descentralizadoras, principalmente se não existirem políticas redistributivas para áreas mais pobres, sem provimento adequado de bens e serviços. Nesse sentido, Rodrigues (2006, p. 57) explica que a “maior capacidade decisória para os municípios implica maiores possibilidades de individualização e diferenciação entre essas unidades”.

Na Federação não há poderes hierarquizados, portanto, é preciso compreender quais são os papéis dos entes federativos, no que se refere a atribuições e obrigações constitucionais; e quais serão as relações estabelecidas entre eles na execução dessas atribuições: cooperativas ou competitivas. A Constituição Federal de 1988, em suas diretrizes, valorizou o federalismo cooperativo, em que as três escalas de decisão compartilham competências difusas (NUNES e FONSECA, 2018).

A transferência de atribuições da escala federal para os níveis estaduais e municipais depende da adesão desses últimos aos programas e projetos que compõem as políticas públicas. Essas transferências têm assumido importância crescente na Federação Brasileira marcada pelas persistentes desigualdades socioespaciais e de capacidade na geração da riqueza. Ao assumirem um caráter de redistribuição de renda, as transferências de recursos, que possibilitam a execução de políticas; e também de responsabilidades, visando ao aumento da eficácia, atendem a critérios de equilíbrio do pacto federativo, garantindo a oferta de bens e serviços em todo território nacional (AFFONSO, 1995; PRADO *et al*, 2003; RODRIGUES, 2006).

Como forma de evitar o aumento das desigualdades socioespaciais, Abrucio (2006) coloca como necessária a coordenação do processo de descentralização por parte do governo federal, e insiste que “o governo central deve se habilitar ao repasse de funções e à coordenação das ações mais gerais, atuando em prol do equilíbrio entre as regiões, fornecendo auxílio técnico aos níveis inferiores e avaliando as políticas de cunho nacional” (ABRUCIO, 2006, p. 89).

Acerca da desigualdade brasileira, especialmente aquela verificada entre os municípios, Almeida (2001) aponta como fator positivo, e não negativo, a superposição de competências e atribuições entre as esferas de governo, dado pelo texto constitucional. A autora afirma que a existência de competências concorrentes e comuns na oferta de bens e serviços é da essência do federalismo, e isso permite uma flexibilidade na distribuição de responsabilidades em uma realidade tão desigual quanto a brasileira. Desta forma, “as transferências de recursos entre escalas de decisão política são capazes de imprimir tanto uma coordenação de conflitos, quanto uma redução de disparidades no território” (RODRIGUES, 2006, 6).

No entanto, a flexibilidade mencionada não permite apenas cooperação. As sobreposições também permitem lacunas, como nos chamam a atenção Nunes e Moscarelli (2015, p. 147):

A falta de clareza dos marcos regulatórios pode ter efeitos perversos, tanto no que se refere à ausência de atuação do poder público em setores fundamentais de políticas públicas quanto à sobreposição de competências entre os entes. Resulta que a assunção de responsabilidade sobre políticas públicas não claramente definidas pela Constituição é resultado ora da iniciativa própria de cada ente federado ora de incentivos e estímulos à adesão a algum programa proposto por uma escala de governo.

Da citação acima, discorreremos sobre outra questão de destaque da descentralização na federação brasileira, por causa da autonomia que possuem, estados e municípios podem assumir competências e atribuições sobre a gestão de políticas sociais por imposição constitucional, por própria iniciativa ou por adesão a algum programa proposto pelo governo federal. Como o princípio para a assunção de responsabilidades na descentralização será o da adesão, estados e municípios precisam ser incentivados, induzidos pelo governo central, que deverá distribuir recursos, enquanto estabelece também metas e sanções.

Arretche (2000) esclarece que, no caso de governos locais, a decisão de assumir a gestão de determinadas políticas, depende diretamente de um cálculo em

que são considerados os custos e benefícios do compromisso, e os recursos fiscais e administrativos com os quais a administração contará para executar a tarefa.

Como exemplo, a autora utiliza a descentralização da merenda escolar que, no início do processo, era considerada de baixo custo de investimento. Em termos de ganhos havia: o fator político positivo de oferecer alimentação de forma gratuita à comunidade escolar; a ausência de um controle rígido sobre a qualidade do serviço; e a contratação de funcionários de baixa qualificação que permitia baixa remuneração. À época, o desenho do programa federal apresentava poucas exigências para a adesão: estar em dia com os impostos federais; cumprir a vinculação constitucional de gasto; e criar conselhos de alimentação escolar. Com a adesão, feita através de uma inscrição junto ao FNDE, o programa federal acrescentava recursos automáticos aos cofres locais, recursos que não estariam sujeitos a negociação política, e eram proporcionais às populações escolares. Neste exemplo clássico, o que prevaleceu no cálculo dos custos pelos governos subnacionais foi que o serviço seria de baixo custo de instalação e custeio, ou seja, o governo federal foi capaz induzir os governos locais, oferecendo uma estrutura de incentivos que era favorável à adesão dos mesmos. Acerca das induções e adesões, Almeida (2001, p. 27) afirma que: “trata-se de processo necessariamente lento e negociado, pois supõe o entendimento entre autoridades públicas dotadas de autonomia de decisão, mesmo que em graus diversos”.

Desta forma, seja em Estados federais ou em Estados unitários,

os processos de descentralização promovem rearranjos territoriais, pautados pela redefinição de papéis das escalas de gestão territorial. (...) O interesse se volta assim para processos de reescalamento dos recortes para a decisão e a ação pública, nos quais os papéis dos diferentes recortes político-administrativos têm sido constantemente repensados, funcional e geograficamente (NUNES e MOSCARELLI, 2015, p. 140-141).

Tendo em vista a questão territorial, como apontada acima por Nunes e Moscarelli (2015), em um Estado federativo, para que uma política descentralizada seja bem-sucedida, há um jogo de interesses complexo para se obter um equilíbrio entre competição e coordenação. Esse equilíbrio é um dos motivos para alguns autores (NUNES e FONSECA, 2018; NUNES e SANFELICI, 2018; ARRETCHE, 2012, 1996; ABRUCIO, 2006) insistirem na importância da coordenação federativa, assumida pela União, como um “aspecto fundamental do federalismo e do processo de descentralização dentro dele” (ABRUCIO, *op cit*, p. 93).

Note-se que não se trata apenas de decisões geográfico-administrativas, mas da proposição de arranjos político-territoriais que requerem diferentes formas de negociação territorial permeadas por relações de poder político (NUNES e FONSECA, 2018). Nestes termos, a coordenação pode ser concebida como um desafio para a gestão territorial.

A coordenação é importante na medida em que a lógica territorial das políticas sociais descentralizadas depende das relações intergovernamentais que podem se caracterizar por ações de cooperação, competição e acomodação. A coordenação seria um árbitro evitando competição predatória e incentivando práticas de cooperação para aumento da eficácia das políticas. Arretche (1996) reconhece, no entanto, que a importância e sucesso de algumas políticas coordenadas pelo governo federal geram um paradoxo da descentralização.

Apesar de determinados avanços na cooperação entre entes federativos em determinadas políticas, na educação as ações cooperativas entre municípios, e entre estado e municípios, ainda são muito frágeis, e não respeitam a lógica territorial que deveria direcionar o planejamento e a execução das políticas. Permanece uma política de educação compartimentada entre as redes de educação dos entes federados. Para exemplificar a situação, lembramos que é muito comum para a população que reside nas áreas limítrofes dos municípios buscar o serviço/equipamento público de mais qualidade ou o serviço/equipamento público mais próximo de sua moradia, contudo, os gestores dos municípios mais procurados limitam o acesso da população pelo local de residência. Essa ação se relaciona tanto ao retorno esperado no processo eleitoral, quanto a uma tentativa de conter o aumento de custos da prestação de determinados serviços.

Em Niterói, as escolas localizadas em áreas de limites municipais recebem muitos estudantes que residem no município de São Gonçalo⁷, apesar de o sistema de matrículas de Niterói impedir matrículas de CEP de outros município desde 2017. Outro exemplo, agora entre o estado do Rio de Janeiro e municípios, é o fechamento paulatino, por parte do estado, de turmas do Ensino Fundamental II (6º ao 9º ano), principalmente do 6º ano, com a justificativa de “otimização” do serviço.

⁷ Relato das diretoras das unidades de educação do município de Niterói em reuniões dos dirigentes com representantes da Secretaria de Educação.

Essa estratégia de desobrigação do estado do Rio gerou um aumento de demanda para a qual o município de Niterói não estava preparado, dado o número de unidades de educação e profissionais existentes no município para atender ao público de referência. Nesse caso, em 2018, o Ministério Público foi chamado para ser o árbitro e garantir que o estado do Rio continuasse a oferecer as vagas necessárias.

A cooperação pode ser estimulada por mecanismos institucionais que incentivem a ação conjunta e articulada, a partir de pactos político-territoriais, a exemplo dos consórcios⁸. Esses pactos “mais colaborativos e participativos constituem uma alternativa às clássicas políticas territoriais estabelecidas ‘de cima para baixo’, em um modelo de Estado federativo mais democrático” (NUNES e FONSECA, 2018, p. 198).

Ainda assim, as experiências de consórcios na educação são incipientes, com apenas 7% dos municípios brasileiros manifestando associação na forma de consórcio em educação, segundo dados do Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE, em 2009.

Na educação, algumas experiências de cooperação horizontal se dão principalmente no âmbito das associações, em que há disseminação de informações úteis na resolução de problemas comuns, como: a União Nacional de Conselhos Municipais de Educação, a Associação Brasileira de Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos, a Confederação Nacional de Municípios e a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação.

No âmbito do Ministério da Educação, foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino⁹ (SASE) como demanda da CONAE (Conferência Nacional de Educação) 2010, com a finalidade de instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE). O objetivo geral da Secretaria é diminuir as lacunas de articulação federativa nas políticas públicas de educação, competindo à SASE¹⁰: - acompanhar a criação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação; - estimular o alinhamento

⁸ A Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017 de 17/01/2017) é reconhecida como instrumento para coordenação e cooperação federativa e é relacionada principalmente à área de saúde, por causa da Lei do SUS, mas não é exclusiva desta.

⁹ Decreto nº 7.480, de 16/05/2011.

¹⁰ <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase>

das metas desses Planos com o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), através de uma Rede de Apoio Técnico Nacional; - ampliar o diálogo e a pactuação entre gestores da educação sobre diferentes temas (cooperação federativa, financiamento, avaliação, planejamento articulado, valorização dos profissionais da educação, fortalecimento das instâncias colegiadas, gestão democrática).

Utilizamos uma citação de Arretche (2012) para pensar em como, no Brasil, descentralização, federalismo e democratização se sobrepuseram em um complexo processo com resultados diretos sobre a gestão do território:

Um dos grandes dilemas dos Estados democráticos modernos diz respeito à autoridade do governo central e, por extensão, aos direitos dos governos subnacionais. [...] As respostas institucionais a esse dilema têm consequências sobre o funcionamento da democracia e as decisões de governo (ARRETCHE, 2012, p. 11).

Essas considerações não podem ser compreendidas tendo diante de nós apenas a visão de recortes político-administrativos como dados. É preciso reconhecer o território como construção, “por e partir de relações de poder que recortam os espaços em malhas sobrepostas em múltiplas escalas” (NUNES e MOSCARELLI, 2015, p. 141).

É nesse sentido que estudamos os conselhos locais, como parte de uma estrutura que permite uma articulação político-institucional necessária a uma gestão territorial coordenada. Entendemos que os Conselhos Escola Comunidade (dos quais trataremos no capítulo 3) são um exemplo da “importância do aprimoramento dos instrumentos normativos para o impulsionamento das articulações interescolares e para a ampliação das capacidades governativas nas escalas subnacionais no Brasil” (FONSECA e NUNES, 2021, p. 199).

2.2 Descentralização nas Políticas de Educação

O texto constitucional de 1988, em relação às políticas de educação, deu competência concorrente à manutenção do Ensino Fundamental aos municípios e estados, estabeleceu o direito universal ao Ensino Fundamental, e a vinculação¹¹ de gasto com a educação, como descrito a seguir.

¹¹ A CF/1988, como regra, proibiu a vinculação de receita, com exceção única concedida à educação.

Art. 30. Compete aos Municípios:

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela EC n. 53/2006);

[...]

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º 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; (Redação dada pela EC n. 14/1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela EC n. 14/1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela EC n. 14/1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela EC n. 59/2009)

[...]

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O texto constitucional aponta, portanto, para um federalismo cooperativo e de ações descentralizadas, contrapondo-se, claramente, ao sistema político anterior, de autoritarismo burocrático e responsabilidades claramente delimitadas (ALMEIDA, 2001; SOUZA, 2005).

Em meados dos anos 1990, os governos municipais passaram a ser os principais provedores dos serviços de Ensino Fundamental, em grande medida, devido a regras e recursos federais que visavam a garantir a universalização do serviço (SOUZA, 2006). Essa transferência da responsabilidade da implementação da política de educação aos governos locais tem sido considerada bem-sucedida pela literatura, e é creditada a um sistema complexo de relações intergovernamentais, que se estabelecem sobretudo, entre a União e os municípios.

Os mecanismos coordenadores utilizados pelo governo federal passaram pela combinação de repasses de recursos e incentivos financeiros e administrativos com o cumprimento de metas preestabelecidas, ou a adoção de programas formulados para todo o território nacional. A transferência de verbas segundo metas ou políticas-padrão estipuladas nacionalmente garantiu um perfil mais programado e uniforme à

descentralização, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais em termos de gestão (ABRUCIO, 2006).

Um modelo de redistribuição horizontal de recursos que tem sido apontado como política descentralizada de sucesso é o Fundeb¹². O rateio do fundo é proporcional ao número de alunos matriculados na respectiva rede de ensino, e a distribuição dos recursos é vinculada à assunção efetiva de encargos, buscando-se adequação ente transferências e atribuição. Em parte, os repasses também estão vinculados ao alcance de metas educacionais, como: - a melhoria da aprendizagem verificada pelo IDEB¹³ (afenido pelo aumento da proficiência dos alunos segundo a prova do SAEB e pelo fluxo escolar); - a valorização do profissional da educação (elaboração de planos de carreira para os professores).

A política de alimentação escolar foi uma das primeiras a ser descentralizada e, atualmente, ocorre entre as escalas federal-estadual, e federal-municipal. O sucesso dessa política também se deve às dimensões continentais do território brasileiro que torna irracional a compra e distribuição centralizadas, e as grandes diferenças regionais brasileiras que impactam os costumes alimentares da população. A descentralização permitiu mais racionalidade na compra e distribuição dos alimentos (com queda abrupta de desperdício); incentivo à agricultura local, já que o programa de alimentação escolar incentiva a compra da agricultura familiar; e a adequação aos hábitos alimentares.

Outros programas para a descentralização têm inovado ao fazer avançar a ponta do processo até as unidades escolares, a exemplo do PAR (Plano de Ações Articuladas) e do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). A execução do PAR está baseada no preenchimento pelas Secretarias de Educação das necessidades materiais específicas de cada uma das suas unidades escolares. As compras são realizadas pelo governo federal, garantindo um menor preço pela quantidade de produtos comprados, e entregues diretamente às escolas.

¹² Criado com o nome de Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998.

¹³ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. É composto pelo desempenho dos estudantes no SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) realizado a cada dois anos com alunos do 5º e 9º anos, e pelas taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar informadas pelas escolas ao Censo Escolar. Até 2019, os exames direcionadas ao Ensino Fundamental dos municípios eram denominados de Prova Brasil.

Os recursos do PDDE são disponibilizados diretamente à unidade escolar, de acordo com a localização da escola (urbana ou rural) e o número de alunos informado no censo escolar, que é respondido e enviado ao MEC pelo CEC (Conselho Escola Comunidade) de cada uma das unidades escolares do país. De acordo com as regras do programa e com as demandas diagnosticadas pelo MEC, são estabelecidos os valores de repasse e quais serão os investimentos que cada escola poderá realizar.

Para efetividade de todos os programas descritos aqui sucintamente, os diferentes conselhos locais, dentre eles os CEC, são instrumentos essenciais porque compõem, necessariamente, o quadro de instituições estruturais estabelecidos para o funcionamento dos processos de descentralização; e porque garantem a representação social para o uso e a fiscalização de recursos públicos.

2.3 O Caso do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE

O PDDE é a primeira política de repasse de recursos do Governo Federal feito diretamente à escola, levando a política de descentralização a um nível subsequente do processo. Tendo isso em mente, nesta parte do trabalho, reunimos informações de relevância acerca do PDDE, programa que exige a formação do CEC como critério para o recebimento dos recursos.

O PDDE é um mecanismo de transferência de recursos horizontal, no qual o governo central transfere recursos a outros níveis de governo, mas sem a obrigação de passar por algum órgão ou secretaria dos governos subnacionais. Os recursos são depositados diretamente em uma conta no Banco do Brasil, sob responsabilidade de uma Unidade Executora (UEX), que representa a escola.

A experiência de um programa que propiciasse o envio de recursos da União diretamente às unidades de educação teve início em 1995, com o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da Medida Provisória (MP) nº 1.784, de dezembro de 1998, o PMDE passou a ser denominado PDDE. Até 2008 o programa atendia apenas o Ensino Fundamental, e em 2009, com a publicação da MP nº 455, e posteriormente, da Lei nº 11.497, o Programa passou a atender também ao Ensino Médio e à Educação Infantil. Com a edição da Lei nº 12.695, em 2012, o PDDE ampliou sua atuação aos polos presenciais do

sistema Universidade Aberta do Brasil, que ofertam programas de formação inicial e continuada a profissionais da educação básica.

O executor do PDDE é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC, que destina recursos, em duas parcelas anuais, para os seguintes estabelecimentos de ensino, recenseadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP):

- escolas públicas, que possuem alunos matriculados na educação básica, das redes estaduais, municipais ou do Distrito Federal;
- escolas privadas, que possuem alunos matriculados na educação básica, na modalidade especial, mantida por entidade sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social;
- polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil que ofertam programas de formação inicial ou continuada a profissionais de educação básica (BRASIL, 2013).

Os recursos usados pelo PDDE, e destinados às escolas públicas, é originário da contribuição social do salário-educação, tributo correspondente a 2,5% sobre a folha de pagamento, recolhido pelo governo com a finalidade específica de financiar a educação básica pública brasileira.

Um dos princípios que rege o emprego desses recursos é a redução das desigualdades relacionadas à prestação dos serviços de educação no Brasil. Logicamente, essas desigualdades relacionadas à prestação de serviços públicos não são exclusivas da educação, e apesar da retórica em torno dos ideais de universalidade e isonomia que deveriam acompanhar as políticas públicas, os bens e serviços públicos não chegam a todos no território brasileiro, ou não chegam a todos com a mesma qualidade¹⁴, afetando diretamente o exercício de direitos, o que gera uma cidadania territorialmente desigual e, portanto, incompleta, como já sinalizava Milton Santos (1987).

Neste caso, a fim de que as políticas e serviços públicos possam chegar a todo o território brasileiro com mais equidade, a descentralização no Brasil também vem sendo apresentada e praticada como remédio indicado para diminuição das

¹⁴ Trataremos das questões relacionadas à qualidade dos serviços (e direito) de educação, bem como às desigualdades brasileiras, no capítulo 4.

desigualdades. Isso está marcado no desenho do PDDE, por exemplo. Esse Programa foi instituído com a finalidade de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos de ensino, a fim de garantir seu funcionamento, promover melhorias em sua infraestrutura física, incentivar a autogestão escolar como meio de consolidação de uma escola democrática, e o exercício da participação da comunidade escolar no controle social dos recursos repassados pelo programa (BRASIL/MEC, 2013).

As ações do PDDE podem ser organizadas em três eixos de financiamento, como demonstrado no quadro abaixo. Para cada um deles, há uma conta aberta pelo FNDE para depósito de recursos, conforme adesão:

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE	
PDDE Básico	Ação geral de rateio entre as escolas para manutenção e melhoria da qualidade na educação
PDDE Estrutura	Escola Acessível
	Sala de Recursos Multifuncionais
	Água e Esgotamento Sanitário
	PDDE Campo: Campo, Indígenas e Quilombolas
PDDE Qualidade	Educação Conectada
	Novo Ensino Médio
	Tempo de Aprender
	Brasil na Escola
	Educação e Família
	Itinerários Formativos
	PDDE Emergencial

Quadro 2: Eixos de financiamento das Ações Integradas do PDDE. Atualizado em 2022. Elaborado com informações contidas em: [PDDE - home — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/pdde). Acesso em Fevereiro de 2022.

Para aderir ao PDDE, a prefeitura ou a secretaria estadual precisa confirmar sua intenção pelo Sistema PDDEWeb (PDDE interativo), pelo site do FNDE, www.fnde.gov.br, concordando com o termo de adesão. Esse procedimento era anual e agora a renovação é automática. No caso de não haver interesse na continuidade do recebimento dos recursos do PDDE, cabe à prefeitura comunicar o fato com justificativa ao FNDE. Se for o caso de apenas uma unidade escolar desejar cancelar a adesão, essa também deve encaminhar justificativa por escrito ao FNDE, com documento que comprove a concordância do CEC.

Difícilmente alguma unidade de educação abriria mão dos recursos do PDDE, ou de qualquer outro que seja a ela destinado. Apesar de a intervenção das

Secretarias de Educação sobre a adesão ou não dos recursos não ser indicada, a perda de orçamento não seria aceita por esses mesmos órgãos. Ainda que a autonomia decisória seja do CEC, essa autonomia não é absoluta. Em nossa pesquisa, encontramos evidências empíricas para sustentar tal afirmação através das entrevistas com os diretores das escolas, que relataram a pressão por parte de funcionários da Secretaria de Educação de Niterói para que as escolas aderissem às ações Escola Conectada e Escola Acessível.

Após a adesão, é feita a habilitação que corresponde ao envio de dados e informações ao FNDE, a respectiva análise e aprovação dos mesmos.

Como as escolas públicas beneficiárias do PDDE não são entidades com personalidade jurídica capazes de reunir os elementos exigidos pelo Banco Central para possuir, em nome próprio, uma conta bancária, as escolas precisam constituir uma Unidade Executora (UEX), que terá conta (ou contas) aberta pelo FNDE para receber os recursos.

As UEx podem ser de três tipos distintos, e aquela que nos interessa diretamente é a Unidade Executora Própria (UEX): uma entidade privada sem fins lucrativos, representativa das escolas públicas e dos polos presenciais da UAB, integrada por membros das comunidades escolar e local. Essa UEx relaciona-se diretamente aos CEC, já que a existência de uma UEx está condicionada à formação e legitimação do CEC.

Quando uma escola não pode/quer¹⁵ possuir uma UEx, os repasses podem ser feitos a prefeituras municipais e secretarias distrital e estaduais de educação, que configurarão Entidades Executoras (EEx). Esse é o caso de pequenas escolas, principalmente daquelas situadas em áreas rurais, especialmente em razão de dificuldades em reunir pessoas da comunidade escolar para a criação de UEx própria, assim como de realizar as atividades operacionais e administrativas das mesmas.

Percebemos que a informação referente a existência de UEx pode ser de grande interesse para uma análise comparativa entre as estruturas das escolas nas diferentes regiões do país. Os recursos do PDDE estão diretamente ligados à

¹⁵ Escolas com até 50 alunos não são obrigadas a possuir uma Unidade Executora, embora possam fazê-lo, se desejarem. Como forma de superar as questões administrativas-operacionais, as escolas podem formar consórcios e habilitar uma UEx, reunindo até cinco escolas (com menos de 99 alunos) da mesma rede.

melhoria da estrutura física das escolas, todavia, muitas escolas das áreas rurais não conseguem administrar esses recursos por não possuírem UEx. Apesar de o atendimento do Ensino Fundamental ter sido universalizado no Brasil, as desigualdades persistem na prestação do serviço, a exemplo das dificuldades verificadas na estrutura escolar, com os problemas mais graves sendo encontrados nas regiões Nordeste e Norte¹⁶, principalmente em zonas rurais, como apontado por Algebaile (2003).

O material de apoio ao curso Formação pela Escola, oferecido pelo FNDE a qualquer participante da comunidade escolar que demonstre interesse, associa o fato de o dinheiro chegar direto às escolas aos objetivos de “uma gestão mais efetiva dos recursos públicos e ao fortalecimento da participação social nos processos decisórios no ambiente escolar em favor da oferta universal de uma educação de qualidade a todos” (BRASIL/MEC, 2013, p. 25). O recebimento pela secretaria é reconhecido como prejudicial à autogestão.

Os recursos disponibilizados pelo programa podem ser empregados: - na implementação de projetos pedagógicos; - no desenvolvimento de atividades educacionais; - na avaliação de aprendizagem; - na aquisição de material de consumo; - na aquisição de material permanente, quando recebidos recursos de capital; - na manutenção, conservação e pequenos reparos da infraestrutura física da escola. Também é permitida a utilização de recursos de custeio para cobrir despesas cartorárias decorrentes de alterações nos estatutos das UEx/CEC e das recomposições de seus membros.

De acordo com a Portaria nº 448 da Secretaria do Tesouro Nacional, os recursos utilizados no PDDE são:

- a) **Recursos de custeio:** destinados à aquisição de materiais de consumo e à contratação de serviços para funcionamento e manutenção da escola, como:
 - materiais didáticos e de expediente (jogos pedagógicos, blocos lógicos, papel, cartolina, giz, entre outros);
 - materiais de limpeza e de manutenção da rede física (tinta de parede, material para manutenção e pequenos reparos das instalações elétrica, hidráulica ou sanitária e outros);
 - contratação de mão de

¹⁶ No Nordeste ainda há grande quantidade de escolas com estrutura inadequada, tanto no que se refere ao número de salas e de outros equipamentos como quadras poliesportivas, bibliotecas e laboratórios, quanto de turnos em excesso, diminuindo o tempo escolar do aluno (ALGEBAILLE, 2003).

obra para pequenas pinturas, pequenos reparos das instalações elétrica, hidráulica ou sanitária, reparo de equipamentos e outros serviços.

b) **Recursos de capital:** destinados a cobrir despesas com aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas, que resultem em reposição ou elevação patrimonial, como: - aquisição de bebedouro, fogão, armário, ventilador, geladeira, mesa, cadeira e outros; - equipamento de informática, retroprojektor, projetor de slides e outros.

O percentual de divisão usado pelo FNDE é de 80% dos recursos na categoria de custeio e 20% na categoria de capital, mas a escola pode solicitar alteração desse percentual até o dia 31 de dezembro de cada ano, por meio do PDDEWeb.

O valor repassado às escolas é o resultado da soma de duas parcelas: uma variável e outra fixa. A parcela variável é calculada com base em um valor *per capita* multiplicado pelo número de alunos. A parcela fixa é um valor constante por escola.

Um dos critérios para calcular o valor que a escola irá receber, além da quantidade de alunos determinada pelo censo escolar, é a localização urbana ou rural do estabelecimento de ensino, com um valor maior sendo repassado às unidades nas áreas rurais. Essa transferência aumentada consiste em uma redistribuição de renda por se reconhecer, historicamente, maiores deficiências na prestação do serviço de educação na área rural, como a infraestrutura mais precária; distâncias maiores a serem percorridas até a escola, muitas vezes andando; além da menor concentração de pessoal qualificado.

Valores Referenciais para Repasse do PDDE			
Valor Fixo (VF/a)	R\$	Valor <i>per capita</i> (VPC/a)	R\$
Escola Pública Urbana	1.000,00	Número de alunos de escolas públicas urbanas ou rurais	20,00
Escola Pública Rural	2.000,00	Número de alunos da escola pública da educação especial	80,00

Quadro 3: Valores de Referência para o cálculo do repasse de recursos do PDDE às escolas. Elaborado com informações contidas no site [Sobre os recursos — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br). Acesso em 10 de novembro de 2021.

Para finalizar as considerações acerca do PDDE desta seção do trabalho, desejamos esclarecer algumas ligações com o PDE, plano que possui sigla semelhante ao do Programa Dinheiro Direto na Escola, mas que se refere ao Plano de Desenvolvimento de Ensino. Em 1998, o governo brasileiro firmou acordo de empréstimo com o Banco Mundial para financiar programas cujos objetivos estavam relacionados a melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças nas escolas públicas de ensino fundamental regular nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que configurou o PDE. Suas ações exigiam das escolas a elaboração de um plano de ação visando à melhoria da qualidade do ensino, de modo participativo com a comunidade escolar.

Até 2005, o PDE era destinado às unidades de educação de Ensino Fundamental localizadas nas regiões já informadas, de acordo com os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e abrangiam um número restrito de escolas e municípios (BRASIL/MEC, 2013). Em 2009, a seleção das unidades de educação passou a ser guiada pelos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB 2007), e o número de escolas atendidas aumentou consideravelmente.

Atualmente, o principal objetivo do PDE é a melhoria do IDEB em todo o Brasil. Para isso são destinadas verbas de custeio e capital, por intermédio do PDDE, às escolas públicas de educação básica cujo IDEB tenha sido igual ou inferior à média nacional na última aferição.

Nos dedicamos nesse capítulo a resgatar as principais características do recente processo de descentralização no Brasil, destacando as relações que se estabelecem necessariamente com o modelo federativo. Discutimos aspectos da descentralização na educação e apresentamos o Programa Dinheiro Direto na Escola, que tem sido utilizado para descentralizar recursos públicos na educação do governo federal até as unidades de educação. No próximo capítulo, os principais marcos da gestão territorial de modelo descentralizado com a valorização da escala local serão abordados.

3. A ESCALA LOCAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS: NOVOS MARCOS PARA A GESTÃO TERRITORIAL

A escala local tornou-se um recorte explicativo fundamental para a compreensão da gestão e da organização do território (FONSECA, 2003; RODRIGUES, 2006; CASTRO, 2009), como também as instituições ancoradas nesse recorte espacial ganharam destaque, uma vez que se reconhece que as instituições podem interferir no desempenho político e econômico, e, logo, na diferenciação espacial (PUTNAM, 1996; NORTH, 1993; AMIN e THRIFT, 2001).

Ao nos referirmos à escala local não estamos, necessariamente, nos referindo ao município. Sendo a escala um recurso metodológico, ela não existe *a priori* (CASTRO, 2005), e não pode ser naturalmente estabelecida como município. Como o que existe é o fenômeno (aqui, a política), a escala torna-se “a pertinência da medida do fenômeno a ser observado” (CASTRO, 2009, p. 9). Nunes e Moscarelli (2015) afirmam que o debate sobre a pertinência dos recortes político-administrativos e das escalas para a decisão e ação públicas é antigo, mas ainda assim, a Geografia brasileira persiste em uma busca entre a adequação dos recortes político-administrativos (e seus problemas) aos limites da ação pública, que acaba sendo simplificada, uma vez que os recortes político-administrativos são relativamente estáveis e generalistas, enquanto as dinâmicas socioespaciais são mutáveis.

Se tomarmos como ponto de partida a pluralidade de atores, seus projetos e suas territorialidades possíveis, a diversidade de “recortes pertinentes” é, em última instância, ilimitada – a cada ator ou grupo social, um território pertinente particular (NUNES e MOSCARELLI, 2015, p. 141).

Ainda que não estejamos emparelhando o município à escala local, algumas considerações sobre como o município se destacou nos processos de redemocratização e de descentralização no Brasil tornam-se necessárias para compreendermos de que modo a escala local foi legitimada como a que teria mais condições de ser mais “democrática e eficiente” politicamente.

A municipalização ganhou projeção no contexto de redemocratização no Brasil, em que lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia. A legitimação dos governos locais para a construção de uma gestão mais democrática de políticas públicas, pautada na participação

política, estava amplamente fundamentada em uma gestão territorial de proximidade, ou seja, pelo ideário de que os governos locais seriam os mais capazes para atender às demandas relacionadas às especificidades do cotidiano social. O município seria, portanto, a escala do poder público que mais se aproximaria dos problemas localizados, sendo considerada a escala mais propícia para estimular a participação da sociedade civil nos processos decisórios (Rodrigues, 2006). Nas palavras de Carvalho (2006):

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade, integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local (Carvalho, 2006, p. 127).

Em relação ao pressuposto da “relação territorial de proximidade” oferecido pela escala local, Abrucio (2006) argumenta que a *accountability* do sistema político pode ser aumentada pela: - maior proximidade dos governos em relação aos cidadãos; - maior facilidade de disseminação das informações; - maior possibilidade de criação de canais de debate. Ou seja, a municipalização das políticas poderia aproximar formuladores de implementadores de políticas públicas, e esses dois dos cidadãos, melhorando o fluxo de informações e a possibilidade de avaliação da qualidade da gestão pública. Acerca do controle sobre os governantes, Abrucio (2006, p. 85) afirma que: “com ela [descentralização], é maior a probabilidade de disseminação das informações, de criação de canais de debates e mesmo de instituição de mecanismos mais efetivos de fiscalização governamental”.

A favor da escala local estaria também o incentivo à inovação. A ideia defendida é que a existência de múltiplos governos autônomos favoreceria novas soluções administrativas, mais criativas por estarem vinculadas às peculiaridades e necessidades locais.

No entanto, apesar de todas as premissas associadas ao município elegendo-o como *locus* mais adequado para o fortalecimento da democratização da ação pública, não é possível esquecer que é nessa escala em que se verificam mais comumente as relações de clientelismo (CASTRO, 2005). Assim, ou o município é o espaço em que os vínculos horizontais podem ser fortalecidos e o capital social desenvolvido, ou é o espaço em que ocorrerá a apropriação privada de recursos e práticas clientelistas em detrimento do público (CASTRO, 2013).

Alguns problemas antigos dos governos locais não foram vencidos em tempos de descentralização, e permanecem como obstáculos ao melhor desempenho das políticas públicas em escala local. Segundo Abrucio (2006, p. 97 e 98) os principais problemas podem ser identificados como:

- a) a desigualdade de condições econômicas e administrativas. A máquina administrativa deficitária que ainda apresenta boa parte dos municípios brasileiros compromete a qualidade do serviço público, o que, segundo o autor, podem fomentar propostas demagógicas de (re)centralização e paternalismo;
- b) o discurso do municipalismo autárquico, que prejudica as relações intergovernamentais para enfrentamento de questões comuns e favorece o clima de competição ao invés da cooperação entre municípios;
- c) metropolização acelerada, para a qual não foram desenhados e articulados mecanismos institucionais eficientes para enfrentamento dos problemas sociais multiplicados nessas áreas, não favorecendo formas partilhadas de gestão territorial;
- d) resquícios culturais, políticos e institucionais que dificultam a *accountability* da coisa pública. Apesar dos avanços, ainda são muitos os exemplos de oligarquias locais;
- e) o padrão de relações intergovernamentais nem sempre é eficiente para garantir um clima de confiança entre as diferentes escalas federativas. No início do processo de descentralização, com forte instabilidade econômica, muitas vezes os municípios receberam a transferência de responsabilidade sem a transferência de recursos por parte do governo federal.

Em o *Mito da Descentralização*, Arretche (1996) também descreve a ascensão do município para essa posição de *locus* privilegiado para a ação pública, mas, ao mesmo tempo, desmistifica essa posição como suficiente para surgimento de novas práticas políticas e institucionais, enfatizando que a eficiência/eficácia das políticas, bem como o controle social dependem menos do nível de governo e mais da existência e fortalecimento de instituições que garantam essas práticas.

É preciso destacar aqui que a valorização do local esteve diretamente ligada à defesa e à ascensão da democracia participativa, a partir da década de 1970. De

acordo com Azevedo (2016), inicialmente, o modelo participativo foi apresentado no debate político e acadêmico como o verdadeiramente democrático, em oposição ao representativo, criticado por estar distante da população.

Entretanto, podemos afirmar que os processos de decisão política não são mais simples por estarem na escala local, pelo contrário, todos os fatores que elegeram o município como lócus privilegiado da ação pública também aumentaram a complexidade dos espaços políticos de decisão (ALMEIDA, 2001; RODRIGUES, 2014).

Acerca da complexidade dessas relações e das relações entre governo central e o local, Barroso (2013, p. 22) afirma que:

[...] não é um processo linear que resulta de um simples transvase de competências e de recursos entre o centro e a periferia, entre o nacional, o regional e o local. É um processo mais complexo de disputa e partilha de poderes formais e informais que cruza redes de atores diversos, dentro e fora da esfera do Estado (associações e outras organizações da chamada “sociedade civil”).

Perceba-se aqui que, como coordenador do processo de descentralização, o governo federal detém a *policy decision making*, regulando as políticas e estabelecendo as metas a serem alcançadas, mas no que se refere à execução ou à designação formal de responsabilidades de governo (*policy making*), a responsabilidade recai sobre os governos subnacionais. Se, por um lado, existem críticas de que se não há domínio sobre a *policy decision making*, então não há autonomia real para os governos subnacionais. De outra forma, há aqueles que defendem a importância da manutenção do papel de coordenador por parte do governo central como uma forma de garantir o equilíbrio do pacto federativo e a diminuição das desigualdades socioespaciais, como já mencionado nesse texto.

Considerando a diferenciação entre *policy making* e *policy decision making* (ARRETCHE, 2012), é interessante a análise do PDDE, pois em sua versão PDDE Básico, pago anualmente em duas parcelas, as escolas podem executar projetos com liberdade, considerando apenas a diferença entre custeio e capital, com a possibilidade inclusive de definir os percentuais de custeio e capital que desejam receber. No entanto, o PDDE tem ações que são “criadas” para atender a necessidades específicas, como o Educação Conectada, desenvolvido para equipar a escola com computadores e internet, e o Escola Acessível, com a finalidade de melhorar o ambiente de atendimento aos estudantes com deficiência. Nesse caso, a

política já está definida e o governo federal se coloca como o detentor da *policy decision making*, enquanto ao município, e no caso do PDDE, à escola cabe a execução, logo, o *policy making*.

Esse é um fator importante para a desmistificação do “poder” dos conselhos como instrumentos parte de arranjos institucionais para a formulação das políticas públicas de acordo com as necessidades locais. Tanto na análise do PDDE, quanto no que podemos perceber no Plano de Ações Articuladas (PAR), a escala local se configura como *policy making*, os responsáveis pela implementação. Não se deve incorrer no erro de que isso seja de pouca responsabilidade, mas isso serve, no entanto, para desconstruir a ideia de uma ampla autonomia ou de um controle social absoluto sobre as políticas públicas. Para a geografia interessam os fatores locacionais que interferem nos resultados das políticas na mesma medida em que interessam as diferenças de implementação ocasionadas pela decisão dos atores inseridos nos processos de decisão locais.

Lembramos novamente que a adesão a todas as ações do PDDE é voluntária, e, no âmbito do município objeto da presente pesquisa, a Secretaria Municipal de Educação não pressionava as escolas municipais a aderirem a nenhuma ação do PDDE (além do PDDE Básico a que todas as escolas que têm CEC já aderiram). Um exemplo é que 4 escolas das 12 que atendem aos anos finais do Ensino Fundamental não aderiram ao Escolas Conectadas em 2019. Com a ocorrência da pandemia de Covid-19 em 2020, e a necessidade de internet para que os vínculos escolares fossem mantidos, a Secretaria de Educação fez o primeiro movimento de pressionar as escolas para que a adesão ao Escolas Conectadas ocorresse em toda a Rede.

Arretche (2012, p. 24) defende que “ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas”. A autonomia política e a administração própria das receitas permitem margens de discordância do município em relação à União e a possibilidade do exercício do *self-rule*. Arretche (*op cit*, p. 22) afirma ainda:

Contudo, ainda que os poderes regulatórios da união exerçam forte influência sobre a agenda e as políticas das unidades constituintes, seria equivocado concluir que as unidades constituintes não são atores relevantes na formulação e implementação de políticas públicas (ARRETCHÉ, *op cit*, p. 22).

Concluimos que o *self-rule* é possível, apesar de reconhecidamente limitado. Para Barroso (2002), na organização das políticas de educação, o município e sua administração assumem um poder determinante sobre a organização e o funcionamento do sistema educativo, pois definem e controlam: o desenho do currículo; a organização administrativa e pedagógica; o controle sobre a formação, nomeação e gestão do pessoal docente; a avaliação dos alunos; a distribuição de recursos próprios do orçamento municipal. Pensando na microescala da escola, as possibilidades para o *self-rule* estão em: definição própria do projeto político-pedagógico; autonomia para execução de currículos; liberdade para definir as prioridades de gastos das verbas municipais e federais. As escolas municipais em Niterói têm limitações a respeito de obras estruturais e na escolha de pessoal.

Como já afirmado, as muitas referências ao município e à escala local não tem a intenção de estabelecer uma correspondência direta entre os dois. Não queremos aqui incorrer na confusão entre escala prática e escala de análise, como bem observa Azevedo (2016). Nos referimos ao município por ser este um recorte de importância quando tratamos da política brasileira, e principalmente, do processo de descentralização. No entanto, reconhecemos que o município é uma escala política prática, e que o recorte de análise desta tese é a microescala da escola, não de uma, mas de onze, nas quais o mecanismo analisado é o mesmo – o CEC, mas são diferentes os atores e a rede de forças que os limita e os impulsiona, e que está intimamente ligada à localidade, logo, a lógicas espaciais.

Este capítulo dedicou-se a discutir o destaque dado à escala local no processo de descentralização, com indicação das potencialidades e das limitações desta escala para o planejamento e implementação das políticas públicas. No capítulo três, nos dedicamos a discutir a institucionalização da participação cidadã através dos conselhos locais de políticas públicas, como os conselhos se configuram como espaços políticos e instrumentos para a *accountability* pública. Finalmente, apresentamos os Conselhos Escola Comunidade, sua composição, seus papéis e suas responsabilidades.

4. OS CONSELHOS LOCAIS NO MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO

A descentralização pode ser compreendida como um modelo de gestão do território em que a responsabilidade pelo desenvolvimento socioespacial¹⁷ é compartilhada com o local, a partir da execução de políticas públicas. É aqui que se encontra o fundamento para a criação dos conselhos locais, que sendo temáticos e garantindo representação plural, tornam-se um instrumento imprescindível na engenharia político-geográfica para que se deem as transferências de responsabilidades e de recursos intergovernamentais entre entes federativos, permitindo o funcionamento da descentralização e da participação representativa na escala local.

Como já mencionado em outras partes deste texto, os conselhos de políticas públicas vieram atender aos anseios de maior participação social no planejamento e execução das políticas; de maior controle sobre as ações do governo; de aumento de *accountability*. Se configuraram, portanto, como forma de melhorar o diálogo com o Estado e entre diferentes segmentos sociais, que apresentam interesses distintos.

Romão (2017) afirma que os conselhos dizem respeito à “gestão compartilhada” das políticas públicas, que manifesta a obrigatoriedade da participação em algumas áreas políticas. Em suas palavras:

The expansion of the councils stems from the Constitution, which calls for a commitment from the State to citizen participation and what is referred to as “shared management” of public policies, making such participation mandatory in certain policy areas. (...) As such, the figure of the councils was adopted as the institutional format for organizing participation at the three federal levels and in policy areas considered to be strategic: education, health, social welfare and the rights of children and adolescents (ROMÃO, 2017, p. 36).

No caso dos CEC, especificamente, a escala de análise é micro e existe dentro de um espaço público multirregulado¹⁸ – a escola. A concepção que motivou

¹⁷ Seguimos a mesma concepção de Souza (2002), na qual o desenvolvimento, reconhecido como mudança social positiva, precisa contemplar não apenas as relações sociais mas, igualmente, a espacialidade.

¹⁸ O termo multirregulado é emprestado de Barroso (2013, p. 19) que o utiliza para explicar que a produção e coordenação das políticas educativas não resulta de uma ação “de cima para baixo”, como muitas vezes afirma o senso comum, mas resulta “de um processo complexo de vários polos e

a formulação dos CEC propunha que através desses conselhos uma gestão mais democrática poderia ser exercida por atores sociais que possuem interesses e saberes nas questões locais.

De acordo com essas colocações, pretendemos apresentar algumas discussões essenciais à caracterização dos conselhos como: espaços de representação, espaços políticos, ambientes de aprendizagem política e inovação na gestão pública, e como fator de possível diferenciação territorial a partir da influência dos arranjos políticos-institucionais combinados com diferentes fatores locais.

4.1. A Institucionalização dos Conselhos Locais e os Impactos na Diferenciação do Território

Alguns autores têm apontado para as relações entre as instituições e o desenvolvimento territorial (NORTH, 1993; PUTNAM, 1996; AMIN e THRIFT, 2001; FONSECA, 2003). Em uma perspectiva geográfica, pode-se argumentar o quanto um arranjo institucional, como os complexos formados pelos conselhos locais e pelas novas relações possibilitadas e condicionadas pelos mesmos, pode interferir na diferenciação espacial, ou ainda, como a territorialidade das representações presentes nesses conselhos explicam as diferenças nos resultados de uma mesma política. Isso porque o

ambiente institucional varia de um país para outro, mas as interações entre atores no âmbito de um determinado recorte territorial estão sujeitas aos condicionamentos e limites estabelecidos por arranjos institucionais operantes ou prevalentes em diferentes escalas espaciais (NUNES e SANFELICI, 2018, 21).

Nunes e Sanfelici (2018; 2020) fazem uma revisão das proposições do campo institucional, buscando dar destaque aos nexos geográficos do institucionalismo, lançando mão de um termo cunhado por Reis (2009): institucionalismo alargado.

Considerando o institucionalismo alargado, e a revisão dos geógrafos, destacamos que as instituições não devem ser interpretadas apenas como instituições formais, ligadas ao Estado, porque incorporam outras construções sociais e históricas, que resistem no tempo, mas também estão sujeitas a

tipos de regulação em que intervêm diferentes atores, em diferentes níveis”, inclusive, da diversidade de lógicas na regulação interna das escolas. É nesse contexto multirregulado que atuam os CEC.

mudanças, “em decorrência da articulação e organização reflexiva dos atores visando alterar o ambiente ao qual estão submetidos” (SANFELICI e NUNES, 2020, p. 284).

O paradigma institucionalista assenta-se, portanto, na concepção essencial de que a atividade humana é um ato coletivo e de que os indivíduos superam as suas irredutíveis limitações por meio da construção de regras e convenções, isto é, de padrões de ação e comportamento que resultam de interações, mais do que de capacidades inatas ou de lógicas universais (SANFELICI e NUNES, 2018, p. 20).

Desta forma, temos instituições consideradas formais (regulações e normas estatais, ordenamento) e informais (códigos de conduta, convenções, rotinas, hábitos, crenças compartilhadas), que igualmente moldam as práticas socioespaciais dos agentes e organizações políticas e econômicas, porque orientam e exercem influência sobre as decisões e sobre o comportamento dos principais atores econômicos e políticos (NUNES e SANFELICI, 2018).

É possível afirmar, porém, que um elemento comum a essas diferentes correntes que reivindicam um enfoque institucional estaria na sua apreciação crítica em relação às interpretações que partem de um viés explicativo totalizante ou abstrato-universal para fenômenos que se apresentam de forma notadamente diferenciada em recortes e escalas distintos (SANFELICI e NUNES, 2020, p. 281).

Segundo o sentido desta crítica, José Reis (2005) afirma que como a coordenação das instituições não é a mesma em todo território, os “mesmos instrumentos” podem produzir resultados diferentes. O autor afirma que isso ocorre também no setor público, em que códigos informais permeiam os mecanismos concretos de coordenação das relações. A descentralização de políticas públicas, ainda que coordenada, apresentará resultados diferentes em espaços distintos, não apenas porque a execução das políticas não é uma fórmula perfeita que pode ser repetida em qualquer ambiente social, mas também porque os resultados serão diretamente impactados por fatores geográficos, sejam esses institucionais, estruturais, ou da ação política territorializada (ARRETCHE, 2000). O problema da localização ganha destaque diante do reconhecimento de que projetos e programas semelhantes, a exemplo de políticas de descentralização, apresentam resultados diferentes segundo a localização em que são aplicados (CASTRO, 2009).

Os conselhos locais estabelecem princípios reguladores de atividades, tornando-se referências para a tomada de decisão e até mesmo para o comportamento social. Ao atingirem seus objetivos principais relacionados à gestão

democrática da escola e ao controle sobre os recursos públicos, os conselhos gerarão aprendizagem política e, possivelmente, certa inovação na gestão pública. Nesse sentido, abrem-se novas possibilidades de estruturação da vida social, de rotinas organizacionais e do comportamento dos atores, afetando o desenvolvimento (CASTRO, *op cit*). Vejamos um exemplo dado por Falletti (2006, p. 63 e 64): se a descentralização administrativa melhora as burocracias locais, através do fomento do treinamento dos gestores locais ou facilita o aprendizado através da atribuição de novas responsabilidades, melhores serão as capacidades organizacionais dos governos subnacionais. Isso se tornará uma nova capacidade aprendida e acumulada para outras situações da vida pública.

As possibilidades de influenciar a vida social e política ocorrem, segundo Castro (2009, p. 13) por três circunstâncias diferentes, mas articuladas: - os arranjos institucionais moldam as ações individuais; - os arranjos institucionais reduzem incertezas e estabelecem premissas para a tomada de decisão; - as instituições proporcionam estabilidade nas escolhas coletivas.

Feitas as considerações a respeito dos conselhos de uma forma geral, acrescentamos, especificamente em relação aos CEC, que os mesmos visam a organizar a rotina de uma instituição de grande importância para a sociedade nos espaços em que estão inseridas: a escola. Os CEC têm como um dos seus objetivos principais aumentar tanto a autonomia, quanto a gestão democrática da escola pública, ambiente profundamente marcado por relações de poder, na maioria das vezes não democráticas.

A escola também atravessa a crise institucional que afeta grande parte das instituições modernas. Seu papel e funções sociais têm sido questionados, e como outros serviços públicos, a escola têm recebido duras críticas quanto à ineficácia:

[...] os altos índices de repetência e evasão seriam um atestado de que, se o acesso à vaga escolar estava quase universalizado, o mesmo não ocorria com o acesso ao conhecimento escolar. Tal formulação constitui um marco na discussão sobre democratização da educação pública, que passa a ter, como um dos focos mais difundidos, a questão do fracasso escolar (ALGEBAILLE, 2003, p. 12).

Não é sem motivo que seu funcionamento tem sido alvo de novos desenhos e mecanismos institucionais, com o aprofundamento da descentralização até chegar à escola. Além de ser pressionada pelo estabelecimento de metas de eficácia baseadas na fórmula custo-aluno-qualidade, a escola também está tendo que

desempenhar outros papéis para se adequar aos objetivos da descentralização. Há grande ênfase na adoção de procedimentos para a participação e a transparência nas ações. A escola passou a ser um local de deliberação coletiva nas áreas administrativa, financeira e pedagógica, tornando-se responsável por elaborar e executar os seus projetos educacionais¹⁹ e de gestão.

A escola pública é uma marca espacial importante da presença do Estado, principalmente em áreas menos desenvolvidas, nas quais, muitas vezes, é o único equipamento público presente (ALGEBAILLE, 2003). Não apenas nas áreas mais desassistidas, a escola é elemento constitutivo do espaço social e, portanto, dos sistemas de objetos e dos sistemas de ação que o formam (SANTOS, 1996). O trabalho de Algebaile (2003) procura discutir em que medida e de que formas a escola, como instituição social dotada de uma presença material e simbólica, está implicada na produção do espaço e na organização do território no Brasil.

A autora designa como territorialização da ação escolar:

o poder de disposição e orientação que a escola passa a exercer sobre diferentes aspectos da vida, não apenas por sua presença num espaço repleto de ausências, mas, fundamentalmente, por seu robustecimento em face da incorporação, de forma concreta ou simbólica, de parte das ações e funções que deveriam estar sendo realizadas por outras instituições e serviços (ALGEBAILLE, 2003, p. 15).

É interessante perceber que o termo territorialização com relação à ação da escola seja usada por Barroso (2013) e outros acadêmicos portugueses (PINHAL, 2012) em sentido muito diferente. Eles se referem à territorialização como uma nova forma de gestão territorial diretamente ligada a políticas de descentralização da educação em Portugal, que “corresponde à construção de políticas locais, de concepção e execução autônomas, dentro dos limites da intervenção local que tenham sido definidos por lei” (PINHAL, *op cit*, p. 272). Apesar de Pinhal recusar-se a reduzir a territorialização no domínio da educação apenas a uma lógica da descentralização, o mesmo defende que o processo tem como finalidade executar não apenas as políticas de cunho nacional, mas ao mesmo tempo valorizar ações da própria comunidade escolar, com a implicação de atores locais, e a combinação com

¹⁹ O projeto de maior importância na definição dos objetivos das unidades de educação é o Projeto Político Pedagógico (PPP), que se constitui em documento elaborado de forma coletiva e colaborativa em que consta o perfil da unidade, sua concepção educacional e a forma como pretende desenvolver seu projeto pedagógico em três anos, quando é prevista sua revisão. Todos os planos de ação da unidade devem se remeter necessariamente ao PPP.

a governança, o que sem dúvida é um alinhamento às ideias da descentralização de políticas sociais.

Ao assumir que os “territórios educativos” estão ligados à descentralização no discurso político, Barroso (2013, p. 21) reconhece as diversas lógicas sociais e políticas envolvidas que, como em outros processos políticos e sociais, se confrontam e tornam a prática conflitual. Neste sentido, o autor trata a “territorialização” como um processo de apropriação, por uma determinada comunidade, de diversos espaços sociais. Os “territórios educativos” resultam do esforço de integração (pela discussão, negociação e contrato) dos interesses individuais de diferentes atores em interesses comuns.

Como a escola é um espaço multirregulado, como propõe o próprio Barroso (2013), por interesses e lógicas sociais e políticas distintos e concorrentes, a construção de uma gestão autônoma e democrática não se fará sem conflito, negociação e aprendizagem. Entendemos que os resultados dessas experiências terão impactos sobre o desenvolvimento local. Nesse cenário, os CEC têm um papel fundamental a desempenhar.

4.2. Conselhos Locais como Espaços Políticos

Durante muito tempo, os conselhos foram anunciados como uma experiência de participação direta, mas não foi assim que ocorreu na prática. Os conselhos locais de políticas públicas, por sua constituição e funcionamento, configuram-se como um complemento da democracia representativa na escala municipal, sanando uma falta na organização político-espacial brasileira, relacionada aos interesses de grupos comumente sub-representados nos circuitos de representação política (ZAREMBERG, 2017; AZEVEDO, 2016; FUNG e WRIGHT, 2003).

Os CEC se enquadram perfeitamente no modelo representativo, pois a rotina de reuniões congrega apenas os representantes dos funcionários da escola; os representantes dos responsáveis, que representam esse segmento e os discentes; e os representantes dos docentes. Há dois momentos para a participação de toda a comunidade escolar: duas assembleias ordinárias anuais. As assembleias ocorrem em dois momentos distintos com objetivos diferentes. A primeira ocorre no início do ano letivo, e os representantes dos segmentos citados são eleitos por aclamação.

Nessa assembleia também deveria ser elaborado e aprovado o rol de materiais e serviços pagos com os recursos do PDDE. A segunda ocorre no encerramento do ano letivo e o principal objetivo é a prestação de contas das verbas da escola. Assembleias extraordinárias podem ser convocadas sempre que se fizerem necessárias, para a mudança de conselheiros e alteração na presidência do conselho. O CEC possui um conselho deliberativo e um conselho fiscal, que devem se reunir mensalmente.

Apesar de os CEC se configurarem como espaços possíveis para a aprendizagem política e para a inovação de respostas a problemas locais, conhecidos pelos tomadores de decisão, não podemos esquecer que um dos problemas recorrentes dos espaços de participação política legitimados pela representatividade, é a insistência em reivindicações setoriais para as quais a resposta do Estado já está organizada, ou seja, para a repetição de respostas pelos mesmos atores. Isso porque o formato da política governamental reforça “a rotinização das práticas participativas e não estimula que as organizações sejam levadas a se dotarem das capacidades necessárias a uma intervenção inovadora e com cujos sucessos e insucessos elas poderiam aprender” (ABRAMOVAY *et al*, 2010, p. 298). Desta forma, esses espaços perderiam sua capacidade de aprendizagem política e de inovação na gestão, entrando em um círculo de respostas prontas.

Abramovay *et al* (2010)²⁰ afirmam que as organizações representativas, quando institucionalizadas, tendem a enrijecer interesses, e a uma rotinização de atitudes, bloqueando as potencialidades de inovação. Desta forma, os autores apontam que há muitas dúvidas em relação aos resultados dos processos participativos, que marcaram a redemocratização da América Latina, com ampla atuação de organizações populares na tomada de decisão quanto ao uso de recursos públicos. Os autores destacam que as principais dúvidas dizem respeito à capacidade dessas organizações de estimularem os elementos decisivos que caracterizam o desenvolvimento local: a aprendizagem e a inovação.

²⁰ Nesse artigo, os autores analisam duas organizações que fomentam processos participativos na política de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, ambas originadas em movimentos sociais. No entanto, além dessas duas, os autores fazem o resgate de uma importante bibliografia crítica acerca de organizações para participação política.

Estaria nos sistemas de governança, ou seja, na rotina de funcionamento e comportamento dos membros dessas organizações, o grande diferencial entre a capacidade de incentivar uma participação baseada em processos inovadores e de aprendizagem, ou incentivar o uso de recursos de forma monótona, repetitiva e com limitada possibilidade de transformação social (ABRAMOVAY *et al*, 2010). A fim de fugir da paralisia que se estabelece em muitos movimentos e organizações de participação social, ao serem institucionalizadas, é de grande importância a análise dos sistemas de governança das organizações e de suas formas de participação social na gestão pública. A partir desses sistemas de governança se moldam os incentivos determinantes de importantes comportamentos coletivos (ABRAMOVAY *et al*, *op cit*).

Reconhecer que os conselhos locais são espaços institucionalizados, que atuam em diferentes formações socioespaciais, requer o reconhecimento de que essa atuação ocorre em complexas redes de relações sociais, políticas e econômicas. Essas relações são dirigidas por forças comunitárias (família, crenças, tradição, redes de solidariedade) e por forças sociais (regras e normas legais), que se articulam no território, gerando diferentes possibilidades para o desenvolvimento (CASTRO, 2009).

Blanco *et al* (2011) analisam aspectos teóricos e metodológicos das Redes de Governança e apontam para a concepção de redes como um novo paradigma emergente na gestão pública, como um modo de governança que pode ser projetado e promovido para maximizar a eficácia e a qualidade democrática. Além disso, segundo os autores, nas Redes de Governança, as redes são analisadas pela ancoragem territorial e não setorial, pelas relações formalizadas (institucionalizadas), mas maleáveis pela possibilidade de inovação.

Nunes e Sanfelici (2018, p. 26) tecem considerações sobre

a emergência de formas de coordenação política mais orientadas para a participação e a conformação de redes de atores e agentes que possibilitem ampliar as interações entre o poder público e a sociedade civil, em projetos que contemplem uma perspectiva de desenvolvimento mais inclusiva do ponto de vista político e social.

Tendo essas considerações em mente, podemos interpretar as redes de governança como práticas territoriais colaborativas. A cooperação territorial seria,

então, mobilizada, fazendo alusão às estratégias para “sinergia” e das “potencialidades do território” (NUNES e SANFELICI, 2018, p. 25).

Dentre os potenciais a serem ativados, inscreve-se uma diversidade de elementos materiais e imateriais, capazes de estimular ou dificultar articulações em benefício de interesses convergentes. Cabe ressaltar, porém, que tais pactos político-territoriais não se estabelecem sem conflitos de interesses; antes, é a complexidade da trama de intencionalidades e de projetos que suscita questões de fundo sobre o porquê de se cooperar em contextos de fortes disparidades e/ou adversidades territoriais que mais podem contribuir para atuações competitivas do que cooperativas. As práticas de cooperação territorial são, pois, eminentemente marcadas pela conflitualidade.

Segundo Nunes e Fonseca (2018) novas formas de cooperação territorial são acompanhadas pela ampliação de canais participativos em processos de elaboração de agendas que se configuram como oportunidades instituintes em diversas escalas político-territoriais.

Blanco *et al* (*op cit*) também discorrem sobre as críticas direcionadas às teorias das Redes de Governança pelo “otimismo exagerado” em colocar as redes como experiências de inovação e inclusão. Diante do reconhecimento dessa fragilidade, os autores apontam para a importância de trabalhos empíricos que analisam a distância que existe entre os tipos ideais de modelos de rede e as parcerias que realmente existem e ocorrem na realidade, bem como os impactos sobre a eficácia e a democracia.

Podemos nos referir ao envolvimento dos atores como os ativos relacionais que Storper *et al* (2006) trabalham. Esses ativos se referem ao conjunto de saberes dos atores, que não é construído em isolamento, mas em relações, e que favorecem a aprendizagem. Esse conjunto envolve tecnologias, práticas organizacionais e saberes relacionados ao conhecimento do território. Se, no processo de decisão, as instituições diminuem as incertezas, os ativos relacionais auxiliam a escolha.

De outra forma, mais próxima do território e das políticas públicas, José Reis (2005, 2015) se refere a uma ordem relacional que envolve os atores no território, coordenando suas ações. O autor, discorrendo sobre a epistemologia do território, considera três dimensões das estruturas e das dinâmicas territoriais: a proximidade, a densidade, e o polimorfismo estrutural. O autor explica que a proximidade “é o contexto e as relações que ela propicia: são pessoas em copresença; são ordens relacionais; são consolidações de culturas práticas e de instituições; é conhecimento

e é identidade partilhada de forma coletiva” (2015, p. 110), e este conjunto desencadeia a formação de densidades.

Densidades, por sua vez, são expressas em interações continuadas, em aprendizagens e competências (externalidades cognitivas) que coordenam a ação de atores sociais, de forma a multiplicar ou diminuir contextos institucionais e de governação. Como as densidades desencadeiam comportamentos relacionais e práticas cognitivas, as mesmas não se configuram apenas como uma utilidade descritiva, mas possuem um lugar na determinação dos processos sociais, um papel ontológico para compreensão desses processos.

Utilizando esses construtos, buscamos analisar em nossa pesquisa o comportamento político dentro dos conselhos, através da análise das escolhas e ações dos conselheiros, sempre em relação aos demais e à comunidade que ele representa.

Na política, as consequências das ações dos atores são altamente dependentes das decisões e ações de outros atores, o que gera uma necessidade de ação coletiva seja para obter bens públicos, para exercer influência política sobre o Estado na produção de leis ou mesmo para obter um resultado do tipo *winner-take-all*, como uma vitória eleitoral (BERNARDI, 2012, p. 152).

Os CEC, aparentemente isolados em suas escolas, fazem parte de uma rede de instituições densa e entrelaçada, criada por instituições anteriores e pelas expectativas criadas por uma política, que por sua vez, são interdependentes dos fatores econômicos e sociais (BERNARDI, 2012).

Voltando ao texto de Abramovay *et al* (2010), resgatamos uma análise crítica e um levantamento bibliográfico de interesse acerca da participação política no Brasil. Os autores organizam as diferentes visões em interpretações que dão mais visibilidade a alguns aspectos positivos ou negativos, como segue:

- Positivos: às possibilidades abertas para o controle social no que diz respeito à prestação de contas e comportamento adequado à administração estatal;
- Negativos: aos limites e dificuldades para interferência direta nas decisões sobre uso de recursos materiais de uma localidade.

Os autores afirmam que na consideração das dificuldades, os especialistas dividem-se em uma vertente otimista, daqueles que entendem a participação como uma forma de melhorar a gestão pública, sendo um valor em si mesma; e uma

vertente cética, que questiona a contribuição de muitas experiências de participação social para a democratização da gestão pública e a eficácia no uso dos recursos.

Em relação à vertente cética, “a participação social, por si só, não é condição suficiente para que o planejamento dos recursos seja democrático, nem eficiente” (ABRAMOVAY *et al*, 2010, p. 280). E os principais problemas apontados seriam:

- a) experiências de um mesmo modelo podem ter resultados muito diferentes. A participação social pode, na realidade, exprimir o domínio de determinados grupos e organizações, que expressarão seus interesses em políticas públicas. Assim, os conselhos de participação, por exemplo, podem tornar-se mecanismos restritos de representação de interesses.
- b) a participação pode ser uma das bases do planejamento, mas não o substitui. A denúncia da insuficiência e da ineficiência de organizações participativas revelam um paradoxo, pois melhorar o desempenho dessas organizações requereria profissionalização de sua assessoria, aprimoramento de ações e avaliações, incorrendo em custos que contrariam a virtude inicial de organizações baratas capazes de apontar a melhor alocação de recursos. Desta forma, os projetos guiados pela participação social não são necessariamente mais eficientes do que os convencionais e ainda

correm os riscos de substituir o exercício ambicioso do planejamento pela prática tímida da atribuição de poderes irreais a atores que não disporão dos meios de exercê-los de maneira consequente (ABRAMOVAY, 2010, p. 281).

- c) relacionada ao item anterior, está a “ilusão” de que o plano local, por si só, será sempre superior às intervenções que tratavam o local como passivo. Isso é expresso pela oposição entre projetos *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima), com a escolha desses últimos em uma valorização do localismo sem repercussão prática real.

Ao analisar cada um dos problemas levantados acima, o que os autores consideram como “maior perda” é o distanciamento que acaba ocorrendo entre os processos de participação e as possibilidades para efetivar políticas para o desenvolvimento territorial.

É importante considerar que apesar de os conselheiros representarem interesses locais, da escola e da comunidade escolar imediata, esses interesses pertencem a indivíduos de segmentos sociais diferentes. Nesse sentido, a política se faz necessária para o controle dos conflitos e como forma de negociação para alcançar o bem comum. A ação política, bem como as demais ações sociais, se dá no espaço e não no vazio, ela se realiza no conflito entre diferentes, que ocorre em um espaço concreto. Ambos, conflito e espaço, são condições fundadoras do espaço político (CASTRO, 2005; 2013). A política, compreendida como essência das normas socialmente instituídas para o controle das paixões, é condição do surgimento do espaço político, em que é possível a convivência/conflito entre os diferentes.

Em outras palavras, para reconhecimento de espaços políticos, partimos da premissa da existência de uma dimensão política do espaço e, também, do reconhecimento da autonomia da política na vida social (CASTRO, *op cit*). A partir dessa compreensão, entende-se que há fenômenos políticos que, de algum modo, qualificam o espaço.

Se, por um lado, o espaço político pode ser delimitado, preliminarmente, pelas regras da interação social, instituídas pelo consentimento que visa à previsibilidade (CASTRO, 2012; RODRIGUES, 2010); por outro lado, espaços políticos devem ser espaços de discussão, de questionamento e de conflitos inerentes à política. Em outras palavras, devem comportar o dissenso, e não apenas o consenso (AZEVEDO, 2016; LEE, 2009).

Assumindo esses sentidos, defendemos que os CEC, para atingirem seus objetivos, precisam se configurar cotidianamente como espaços políticos, instituídos pela norma, mas comportando o diálogo entre diferentes. Como espaços políticos, os conselhos são capazes de atender a todos os objetivos associados à sua natureza definida pela redemocratização em conjunto com a descentralização de políticas sociais no Brasil, a saber: o aumento da democracia pelo controle social das políticas; o aumento da eficácia das políticas associada a maior *accountability*; a aprendizagem política; e a inovação na gestão pública.

Para investigar a natureza do espaço político configurado nos CEC, optamos por analisar o funcionamento desses conselhos, através da observação dos processos políticos que se desenvolvem nesses espaços. Para guiar essa

observação, estabelecemos como critérios de análise características essenciais ao espaço: a materialidade, a imaterialidade e a intencionalidade (AZEVEDO, 2016; CASTRO, 2009). Nossa intenção não foi a de qualificar os CEC como espaços políticos ou não, mas perceber como essas características, e os valores associados a elas, se relacionam com a realidade social e têm colaborado para o amadurecimento desse espaço político. A percepção dessas características visa a atender um modelo de análise, não existindo em forma pura na realidade, e sim em sobreposições em maiores ou menores graus.

Em relação à imaterialidade, é preciso considerar o significado e os valores presentes no espaço político, ou seja, o sentido de sua construção. Basicamente, no caso dos espaços políticos, o que os preenche de sentido é a relação política entre a sociedade e o Estado (CASTRO, 2012; AZEVEDO, 2016).

Essa relação se dá, atualmente, sobre bases democráticas, exigindo que o espaço político comporte aqueles que são iguais perante à lei, mas diferentes em múltiplos sentidos e que, portanto, apresentam e defendem interesses distintos. Se o espaço político é o espaço que propicia a convivência dos diferentes, ele é necessariamente dialógico, devido à necessidade de negociação exigida pela política, como controle das paixões; e pela democracia, que estabelece isonomia.

Os CEC, instituídos pelos novos marcos na relação entre a sociedade e o Estado brasileiros, sobretudo por causa da descentralização, têm normas de constituição e funcionamento determinados pelo Estado, e permitem à sociedade, representada pela comunidade escolar, relacionar-se com o Estado, para o exercício do *self rule* pela administração dos recursos públicos das escolas.

Temos, portanto, na análise da imaterialidade, a relação com o Estado e a natureza pública para todos os CEC, e a existência de isonomia como fator de determinação e diferenciação.

A intencionalidade do espaço político está relacionada à ação política que se realiza nele. No caso de um espaço institucionalizado como o CEC, para perceber a intencionalidade, é importante analisar a capacidade desses espaços em executar a ação esperada por ocasião de sua construção. Dito isso, é possível afirmar que a intencionalidade do espaço político está intimamente ligada aos seus valores, e logo, à sua imaterialidade.

Considerando os CEC, nossa observação da intencionalidade recai sobre a efetividade das deliberações, que não são apenas as decisões (LAVALLE *et al*, 2016) dos conselheiros sobre a gestão da escola e os recursos públicos, como também a formação de conselheiros como sujeitos democráticos, ou seja, a aprendizagem política (VAZ, 2011; AZEVEDO, 2016). As deliberações dos conselheiros relacionam-se à capacidade dos conselhos de incidir sobre as políticas públicas, o que justifica a importância dessa análise para a qualidade do trabalho dos conselhos, como explicam Lavalle *et al* (2016, p. 611):

A produção decisória diz respeito à capacidade dos conselhos para incidir em políticas públicas; é uma condição necessária, embora, é claro, não suficiente para realizar tal incidência: emitir resoluções não equivale à sua realização, mas, sem decisões orientadas para a definição, a fiscalização ou a gestão da política, não é plausível esperar efetividade.

Não podemos deixar de reconhecer a importância do processo de aprendizagem política que ocorre nos espaços políticos através das práticas de participação. Esse processo compreende maior integração social, alargamento do universo de relações sociais, aprendizagem de procedimentos institucionais, defesa de interesses coletivos e alcance de informações necessárias à mobilidade social (RIBEIRO, 2000). Tal aprendizagem, somada à capacidade técnica e à valorização dos saberes locais, pode apontar para a possibilidade de se produzir ações mais eficazes (MURTA, 2002).

Com apoio em Azevedo (2016), consideramos duas características para a análise da materialidade do espaço político: a acessibilidade e a publicidade. Antes de tecermos algumas considerações acerca das características citadas, é preciso considerar que o espaço político passa a existir quando seus atores agem em sentido político, com intenção política, ou seja, um espaço até então público, torna-se espaço político quando é tomado por atos políticos e/ou para a discussão de uma agenda política (AZEVEDO, 2016; LEE, 2009).

O espaço político configurado no CEC existe dentro de um espaço público regulado – a escola pública, com regras, externas e internas, que limitam seu acesso. Essa limitação de acesso está relacionada, principalmente, às questões de segurança do público que é atendido, uma vez que a escola é responsável pela integridade de crianças e jovens. Essa limitação de acesso não é exclusiva do

espaço público das escolas, sendo a mesma verificada em hospitais e museus, por exemplo, por causa de suas funções específicas.

As restrições de acesso não impedem a caracterização de um espaço público ou de um espaço político. Entretanto, essas restrições não podem ser aplicadas com diferenças para os atores e grupos sociais, ou seja, as regras devem ser as mesmas para todos, sem distinções (GOMES, 2012; AZEVEDO, 2016). Eis um aspecto que requer atenção.

Os responsáveis por alunos, tanto os que participam do Conselho, quanto os demais, têm acesso à escola para momentos específicos: reuniões marcadas, resolução de questões administrativas ou pedagógicas, e outros. Porém, o acesso de funcionários e professores à escola é cotidiano. As diferenças de acesso são dadas pelas funções de cada conselheiro dentro da dinâmica de funcionamento da unidade, e não por simples discriminação. Dessa forma, temos responsáveis, professores e funcionários como iguais nas reuniões, nas reivindicações e na fiscalização, mas percebemos que a presença constante de professores e funcionários pode exercer maior influência sobre o diretor da escola, impactando diretamente o planejamento do uso de recursos, e logo, a gestão da escola.

Em relação à publicidade, é importante considerar o caráter público dos espaços públicos, no sentido de

serem espaços da 'publicidade', o que quer dizer da possibilidade de ver e ser visto, e da política, centralizada no Estado contemporâneo, o que quer dizer da existência de normas coercitivas de convivência entre livres e diferentes, estes espaços constituem objetos privilegiados de investigação dos processos de transformação em curso nas sociedades, uma vez que eles podem ser identificados, recortados e interpretados no espaço concreto dos territórios (CASTRO, 2004, 149).

Contudo, em relação ao espaço político, é preciso considerar algo mais. Enquanto o espaço público é aquele "onde ocorrem as relações entre livres iguais", o espaço político é "aquele onde ocorrem as relações entre diferentes" (CASTRO, 2004, p.149). Não é o bastante, portanto, que ele seja visto, mas que seja conhecido por aqueles que tem interesse nos desdobramentos dos atos/decisões políticas tomadas nesse espaço. Para um espaço como o CEC, desenhado para que diferentes dialogassem para o bem comum de uma comunidade escolar, é importante saber se o espaço é conhecido (e até reconhecido) pelos cidadãos dessa

comunidade, para quem as decisões tomadas nesse espaço deveriam interessar diretamente. É nesse sentido que Azevedo (2016) afirma:

Um espaço político só é eficaz se é conhecido pelos cidadãos e se é ocupado por eles. Em outras palavras, um espaço político é mais efetivo quanto mais ele estiver no imaginário político do cidadão. [...] ideia fundamental é que a população conheça o espaço político, sua importância e função. Esse elemento é tão importante que, ao não ser de conhecimento do cidadão, toda a caracterização de um espaço como espaço político se torna comprometida (AZEVEDO, 2016, p. 96).

4.3. Conselhos como Instrumentos para a Prática da *Accountability* Pública

Acerca da *accountability* da gestão pública, é preciso lembrar que o conceito e a prática se originaram na gestão empresarial, onde estiveram ligados à prestação de contas com foco em resultados. Isso é importante para compreender como se deu a incorporação da *accountability* pelo setor público, diretamente relacionada à necessidade de maior transparência nas ações do Estado, e à necessidade de melhorias na eficácia no uso dos recursos públicos, com melhores resultados das políticas públicas. A ascensão do conceito vinculado à gestão pública intensificou-se na década de 1990 (MELO, 2007), e auxiliou a construção de um certo consenso, na atualidade, de que a prestação de contas é necessária. Também tem sido considerada como essencial (e aqui não há consenso, pelo menos na educação) a apresentação da evolução da qualidade na prestação dos serviços, feita através de monitoramentos contínuos.

De modo geral, podemos observar duas abordagens na literatura que versa acerca da *accountability* na gestão pública. Uma abordagem mais restrita, na qual o governante é responsabilizado pela boa ou má gestão, ou mais especificamente, por um bom ou mau mandato, e a resposta da opinião pública está diretamente ligada aos votos. Nessa vertente de interpretação, a *accountability* pode ser melhor aplicada, segundo Mello (2007), nos sistemas majoritários, sendo a responsabilização no sistema proporcional mais difícil de se verificar diretamente.

Há ainda a abordagem mais ampla, e que se comunica mais diretamente com a perspectiva desta tese, que associa a *accountability* à transparência, à responsabilidade e à responsabilização, à prestação de contas e à boa governança (MELLO, 2007). Aqui a noção de responsabilidade envolve o direito de receber

informações e a obrigação de divulgar as informações e os detalhes necessários à sua compreensão.

O'Donnell (2013) propõe uma classificação um pouco diferente em que são apresentados três tipos de *accountability*: a eleitoral vertical, relacionada à possibilidade de mudar o partido e as pessoas que estão no governo através de eleições limpas e institucionalizadas; outra vertical, chamada de societal, em que grupos ou indivíduos conseguem, através do sistema legal, prevenir, reparar e/ou punir ações, ou a ausência de ações, daqueles que respondem pelo Estado; e a horizontal, que diz respeito à atuação de alguma instituição ligada ao Estado, devidamente autorizada, para prevenir, corrigir ou punir ações ou omissões ilegais de funcionários ou instituições. Para esta tese nos interessa a definição de *accountability* horizontal.

O mesmo autor afirma que “em uma democracia, ao menos em uma que funcione adequadamente, os governantes devem submeter-se a três tipos de *accountability*” (O'Donnell, 2013, p. 50), mas enfatiza que os diferentes tipos de *accountability* não geram as mesmas interpretações porque há diferenças essenciais na relação dessas *accountabilities* com a democracia. Assim, segundo o autor, se a *accountability* vertical eleitoral não existe, simplesmente não há sistema democrático, enquanto a existência e efetividade das *accountabilities* societal e horizontal indicariam a qualidade da democracia.

Schedler *et al* (1999) explicam as conotações básicas da responsabilidade associadas à *accountability*: a obrigação de um agente público de informar e de explicar o que está fazendo; e a execução de sanções àqueles que detêm poder político e que violam seus deveres públicos. Nesse sentido, os autores defendem que na *accountability* se expressa uma preocupação contínua de vigilância e restrições institucionais ao exercício do poder, com três ações principais de prevenção ou reparo: obrigar ao exercício de poder de maneira transparente; forçar a justificativa de atos; e submeter o exercício do poder à ameaça de sanções. Schedler *et al* (*op cit*) defendem que a *accountability* coloca todos os atores envolvidos na prestação de contas em uma relação dialógica, em um debate público.

A noção de responsabilidade indica que ser responsável perante alguém implica a obrigação de responder a desagradáveis perguntas, e que responsabilizar alguém implica a oportunidade de fazer perguntas desagradáveis (SCHEDLER *et al*,

1999). Assim, segundo explicação dos mesmos autores: “A é responsável perante B quando A é obrigado a informar B sobre as ações e decisões de A (passado e futuro), para justificá-las, e sofrer punição em caso de eventual má conduta” (SCHEDLER *et al*, 1999, p. 17). Aqui é importante nos voltarmos para o CEC. Enquanto a gestão escolar tem potencial para tornar-se mais democrática pela ampliação de atores envolvidos no planejamento e nas tomadas de decisão, ou seja, o diretor (A) torna-se responsável perante o CEC (B), o CEC por sua vez também pode ser A, por ser responsável pela tomada de decisões acerca do cotidiano da unidade escolar e pelo planejamento e uso de recursos, inclusive do PDDE. Por isso, podemos dizer que o CEC (A) torna-se responsável diante de B (comunidade escolar). O conselho é, portanto, responsável por alguma coisa diante de alguém. Colocamos essa responsabilização sob análise ao questionarmos: a) os componentes do CEC se percebem como responsáveis e obrigados a prestar contas e justificativas? b) a comunidade escolar percebe que os componentes do CEC tem responsabilidades perante ela? c) há conhecimento por parte dos componentes do CEC e da comunidade escolar que o uso dos recursos do PDDE, em última análise, objetiva o aumento da qualidade da educação? d) os componentes do CEC se percebem ou podem ser responsabilizados pela melhoria na prestação do serviço de educação naquela unidade de educação?

Ainda é preciso afirmar que a prática da *accountability* não objetiva controlar a imprevisibilidade da realidade local e das decisões que precisam ser tomadas no cotidiano, mas garantir a transparência das ações e de suas justificativas. Esse objetivo será alcançado pela publicidade da prática, ou seja, a *accountability* precisa ser exposta àqueles a quem interessa a prestação de contas.

Em resumo, temos na prática da *accountability* pública as seguintes dimensões: informação, justificação e punição. Segundo Schelder *et al* (1999), essas dimensões aparecem em diferentes graus, variações e ênfases. Não são poucos os casos em que a punição, por exemplo, configura-se como desaprovação pública, não havendo outra punição civil ou jurídica.

Pelo explicitado até aqui, fica claro que “o foco recente sobre responsabilização nas discussões a respeito do desenho institucional inscreve-se em uma preocupação mais ampla com a questão da eficiência” (MELLO, 2007, p. 12). Fica explícito que não se persegue apenas o objetivo de ser mais eficiente, mas

também o de ser percebido desta forma. Se por um lado, a busca da eficiência/eficácia nas políticas sociais, inclusive na educação, tem sido legitimada pelo reconhecimento da necessidade de melhorar a qualidade na prestação dos serviços públicos, por outro lado, há forte discussão sobre quais informações devem ser priorizadas e monitoradas como indicadores de qualidade. Com base em informações que indicam melhora ou piora, os atores devem ser responsabilizados e responder por suas decisões e ações.

A principal crítica envolvendo a *accountability* da educação gira em torno de fundamentá-la apenas nos resultados de exames globais para avaliação das aprendizagens com ranqueamento de escolas, municípios e estados. A principal limitação apontada é a avaliação da eficácia das políticas de educação com base apenas nos resultados dos testes, sem considerar as dimensões sociais, políticas e mesmo culturais envolvidas nos processos educacionais. Com as desigualdades socioespaciais verificadas no Brasil, esses fatores ganham ainda mais importância.

Merecem atenção as denúncias de que as respostas oferecidas aos sistemas de educação para solucionar o fracasso das políticas, apontados pelos resultados insatisfatórios nos exames globais, priorizam o interesse de ampliação da atuação de grupos empresariais no setor público, ou desencadeiam o excessivo controle burocrático, que impediriam a autonomia pedagógica das escolas.

Muito atrelada à lógica dos exames globais, alguns autores da área educacional interpretam a *accountability* como uma imputação autoritária de consequências negativas e punitivas (AFONSO, 2012) que afetaria a distribuição de recursos por meio de critérios meritocráticos como melhores resultados no IDEB, por exemplo. No Brasil, até o presente momento, nenhuma punição relacionada à distribuição de recursos, como anunciado por autores como Freitas (2002, 2016), realmente aconteceu. Temos o exemplo contrário, pois entre os anos 2012 e 2016, escolas com baixo IDEB receberam mais recursos provenientes do PDDE Mais Educação.

De acordo com essa perspectiva, Afonso (2012, p. 447) afirma que a educação deveria desenvolver um outro modelo de *accountability*, que seria “democraticamente avançada, incluindo a *avaliação*, a *prestação de contas* e a *responsabilização*, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem (...)”. O pilar desse modelo seria

a avaliação deliberativa viabilizada por grupos de discussão e fóruns, onde o diálogo seria “a forma mais adequada de expressão dos diferentes interesses” (AFONSO, 2012, p. 478). Afonso não avança muito na proposta deste modelo, mas nos fez pensar que as bases para este tipo de avaliação local que desencadeie processos para a responsabilidade/ responsabilização e prestação de contas já estão lançadas no CEC, porém não é possível afirmar que haja um exemplo concreto de um modelo semelhante ao de Afonso (2012) no recorte deste estudo.

Segundo a concepção dessa autora acerca da educação, com respaldo em Galian e Louzano (2014), Libâneo (2012), Saviani (2012), Young (2007), o principal objetivo perseguido pela educação como serviço público, e como direito de todos, é a aprendizagem dos alunos. Insistimos que a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos exige monitoramento das ações e políticas públicas e a rejeição total de qualquer tipo de avaliação daquilo que se espera socialmente da educação, e logo, das escolas, é irracional.

A ausência de um monitoramento que indique melhora ou piora dos parâmetros estabelecidos socialmente impede a *accountability*, da mesma forma que a falta de compreensão dos resultados relacionados aos parâmetros mencionados também impede. É desejável que indicadores de qualidade sejam compreendidos pela população em geral, mas principalmente por atores que respondem por uma instituição que objetiva tanto o controle social dos recursos públicos, quanto uma gestão democrática e eficaz.

Apesar de concordamos que apenas os resultados dos exames de larga escala não são suficientes para produzirem indicadores de eficácia que embasem a *accountability* dos atores envolvidos no uso dos recursos públicos e na gestão da escola, uma vez que fatores sociais e culturais interferem nos resultados dos objetivos perseguidos pela escola, não podemos concordar que a educação, e os processos escolares, seja tratada como uma caixa preta insondável.

Trataremos das questões relacionadas a possíveis indicadores de qualidade, que podem apontar para maior ou menor eficácia, com a apresentação e as justificativas de nossas opções, no próximo capítulo.

4.4. Os Conselhos Escola Comunidade – CEC

Os Conselhos Escola Comunidade (CEC) são conselhos obrigatórios em todas as unidades escolares que desejam aderir ao PDDE, que, como já foi dito, é um programa do governo federal de caráter descentralizador, que direciona recursos públicos diretamente às escolas. A existência e multiplicação desses conselhos se justifica pela forte indução federal, notadamente, pelos repasses de recursos que são condicionados à existência dos conselhos. Segundo Lavallo (2016, p. 614):

Assim, o que define esses padrões é o grau de indução federal como mecanismo de expansão, que atua sobretudo por meio da garantia de transferências de recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social.

A existência de uma UEx (responsável judicialmente pelo recebimento dos recursos da escola) está condicionada à formação e legitimação do CEC, que ocorrerá de acordo com os seguintes passos (BRASIL, 2013):

- 1) Envolvimento da comunidade escolar para a conscientização da finalidade do CEC. As formas para esse envolvimento (meios de comunicação, palestras, encontros) são definidos pela escola.
- 2) Convocação de uma assembleia geral, através de: publicação no jornal local de um edital de convocação específica; e/ou envio de correspondência, em forma de convocação, aos pais dos alunos; e/ou afixação do edital de convocação na escola.
Os principais objetivos da assembleia são: - discutir e aprovar o estatuto do CEC; - eleger e dar posse à diretoria, ao conselho deliberativo e ao conselho fiscal; - lavrar a ata da Assembleia Geral.
- 3) Registro do estatuto do CEC no cartório de registro civil de pessoas jurídicas, solicitado pelo presidente (diretor da escola).
- 4) Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.
- 5) Os dados da UEx são informados ao FNDE, que providencia a abertura da conta bancária. Dependendo das ações do PDDE que a escola recebe, será necessário abrir uma conta para cada um dos eixos do programa (PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade)

A estrutura do CEC e seus mecanismos de administração devem permitir uma forma de gestão na qual a direção é compartilhada por um conjunto de pessoas com igual autoridade. Nesse sentido, o CEC deve ser administrado pela assembleia geral, pela diretoria e pelos conselhos deliberativo e fiscal (segue organograma do CEC na próxima página para melhor visualização).

Na prática, a assembleia geral se reúne duas vezes por ano para eleição dos conselheiros e prestação de contas. O presidente será sempre o diretor geral da escola.

O conselho deliberativo é um órgão colegiado, constituído por representantes dos segmentos da comunidade escolar (responsáveis legais pelos alunos, professores, funcionários e diretor), que toma decisões sobre as dimensões administrativa, financeira e político-pedagógica da escola. As principais funções do conselho deliberativo são de avaliar a programação anual da UEx, o seu plano de aplicação de recursos e os seus balancetes; promover sindicâncias, quando necessário; emitir pareceres em assuntos de sua apreciação e convocar assembleias.

O conselho fiscal é o órgão fiscalizador dos atos da gestão, devendo ser constituído de acordo com o estatuto do CEC. Normalmente, sua constituição possui os seguintes membros efetivos: um presidente, dois titulares e seus respectivos suplentes. Suas funções principais são: fiscalizar a movimentação financeira; examinar e julgar a programação anual; analisar e julgar a prestação de contas.

ORGANOGRAMA DOS CEC

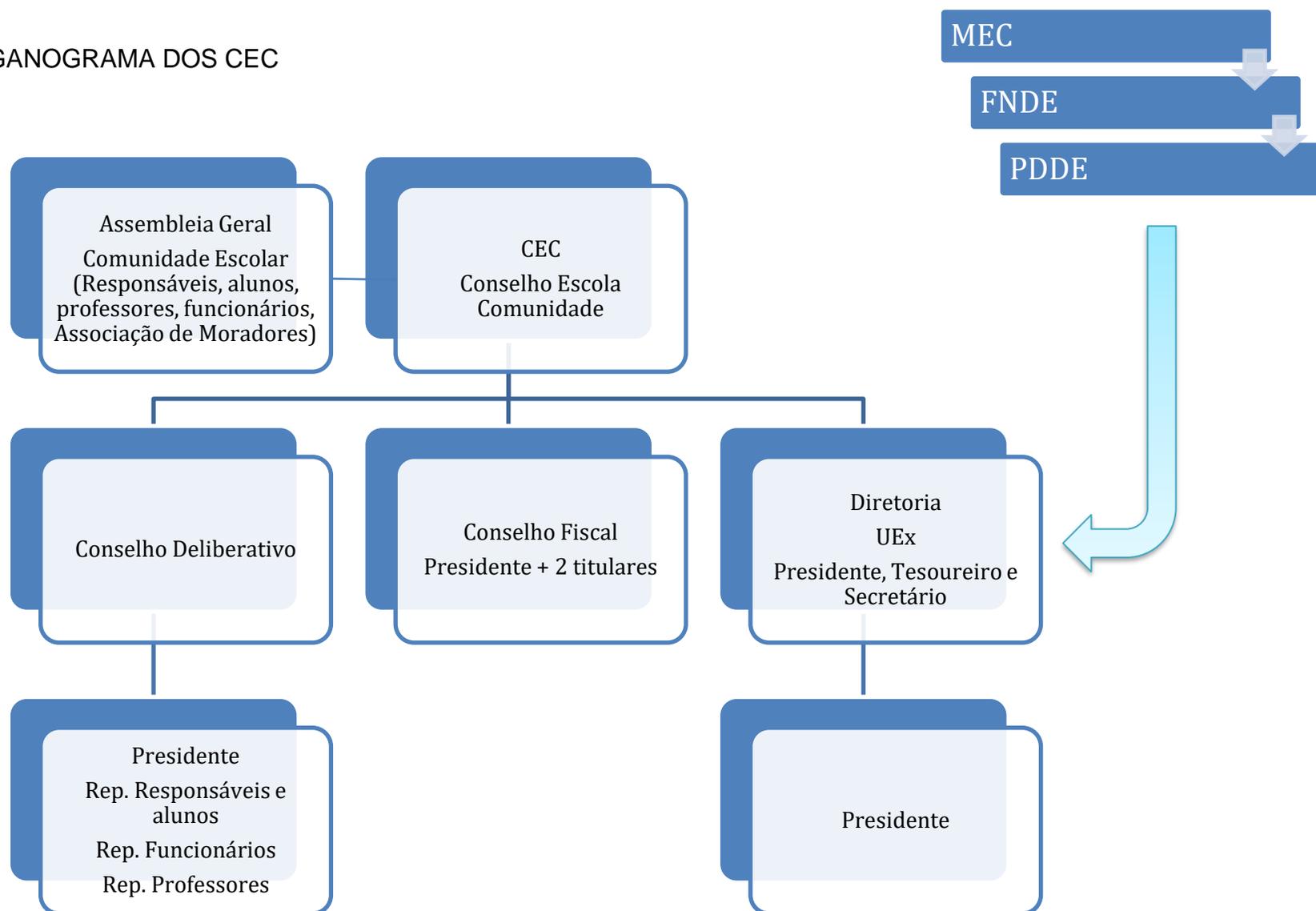


Figura 1: Organograma dos Conselhos Escola Comunidade, segundo informações do FNDE. Elaboração própria.

No sentido de corresponsabilização de atores sociais e políticos com relação às políticas públicas, o FNDE especifica os compromissos assumidos pelos conselheiros, classificando-os da seguinte forma:

COMPROMISSOS DOS CONSELHEIROS DO CEC	
Compromissos Sociais	<ul style="list-style-type: none"> • participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos; • conhecimento dos membros que compõem a UEx, e divulgação, em local de fácil acesso e visibilidade, a relação dos seus membros; • fácil divulgação de informações sobre os materiais e bens fornecidos e serviços prestados à escola com a indicação dos respectivos valores, sendo recomendável afixar demonstrativo sintético da execução dos recursos, além da disponibilização de toda e qualquer informação referente à aplicação dos recursos; • observância aos prazos do mandato dos membros da UEx, adotando os necessários procedimentos de (re)eleição, de acordo com o estatuto.
Compromissos Legais	<ul style="list-style-type: none"> • garantir livre acesso às suas dependências de representantes do Ministério da Educação (MEC), do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Ministério Público, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes documentos requeridos, quando em missão de acompanhamento, fiscalização e auditoria; • monitorar a conta bancária na qual são creditados os recursos do PDDE; • acompanhar e realizar, quando for o caso, as obrigações fiscais e trabalhistas.
Compromissos Operacionais	<ul style="list-style-type: none"> • formular Programação de Ações, Plano de Aplicação de Recursos, Relatório Anual para a Assembleia.

Quadro 4: Compromissos dos conselheiros, segundo FNDE (BRASIL/MEC, 2013).

Neste capítulo, discutimos o uso dos conselhos locais de políticas públicas como um dos instrumentos do arranjo institucional amplo que visa a possibilitar a descentralização administrativa e a democratização das políticas públicas. No capítulo quatro, questionamos a proposta de que a ampliação da gestão democrática e da *accountability* pública gerariam mais eficácia das políticas.

Discutimos as principais pesquisas que tratam da eficácia escolar, bem como os critérios reconhecidos nestas pesquisas para verificar a qualidade da educação. Trouxemos os principais elementos do debate acerca da eficácia escolar e da *accountability* pública em educação no Brasil, considerando as críticas direcionadas ao SAEB e as possibilidades de sistemas locais de avaliação.

5. GESTÃO DEMOCRÁTICA, *ACCOUNTABILITY* PÚBLICA E EFICÁCIA: POSSÍVEIS RELAÇÕES

Temos a intenção de comprovar a hipótese do papel diferenciador da boa atuação do CEC para atendimento dos objetivos da descentralização de recursos na educação, com foco no PDDE. Nessa busca, uma questão é central: uma vez que se identifique nos CEC um funcionamento que promova a gestão democrática da escola, o controle social sobre os recursos públicos e o estabelecimento da *accountability*, seria verificada maior eficácia do serviço de educação naquela escola? Se a resposta for sim, que parâmetros poderiam ser usados para comprovar essa relação?

No discurso de defesa da descentralização, as relações entre o controle social pela participação direta do cidadão, uma maior *accountability* pública e o consequente aumento da eficácia foram apontadas como justificativas, em contraponto à centralização das políticas, acusada de ser ineficaz e, por impor limitações à participação, impossibilitar o controle social e a *accountability* pública horizontal.

Em relação à educação brasileira, um serviço público que visa a atender um direito social de todos, dever do Estado e da família²¹, duas questões são recorrentes nas discussões acerca da eficácia: recursos (estrutura e insumos) e qualidade (melhora, piora, indicadores). Tendo isso em vista, buscamos fazer uma análise da eficácia da educação com parâmetros que poderiam apontar para a melhoria da qualidade, e desmistificar boa parte do discurso sobre a falta de recursos para uso planejado pelas unidades de educação, ao menos no município de Niterói.

A tentativa de definir parâmetros de qualidade não tem sido uma tarefa fácil na política educacional brasileira. Apesar da continuidade na implementação de sistemas de avaliação nacionais nos últimos governos, os debates acadêmicos sobre essas medidas continuam intensos (FERRÃO, 2001; FREITAS, 2002, 2016; SOARES, 2004; 2006).

²¹ Artigo 6º e 250 da Constituição Federal de 1988, e Artigo 2º da LDB 9394/96.

A próxima seção deste capítulo é dedicada às discussões a respeito de parâmetros propostos para avaliar a qualidade na educação. Para isso, serão recorrentes os termos “efeito-escola” e “escola eficaz”, utilizados nas pesquisas sobre Eficácia Escolar. Também tensionamos os indicadores que usamos na análise da tese, a saber: os indicadores de aprendizado dos alunos no SAEB e no Avaliar para Conhecer; e o fluxo escolar, que agrega informações acerca da aprovação/reprovação, da evasão escolar e da distorção série-idade. Tanto a aprendizagem verificada pelo SAEB, quanto o fluxo escolar integram os dados que compõe o IDEB.

Antes de passarmos à próxima seção, desejamos esclarecer que também consideraremos os dados que se referem à estrutura e equipamentos das onze escolas em foco, por reconhecer que determinadas estruturas como laboratórios de ciências, quadras em condições adequadas e auditórios, influenciam diretamente o trabalho docente e tem reflexos sobre a aprendizagem. A melhoria da estrutura escolar tem espaço considerável nas metas do PNE, todavia, é preciso considerar que as gestões das escolas e os CEC, no município de Niterói, não têm autonomia (ou mesmo recursos suficientes) para a construção dos espaços que as escolas não possuem, sendo tal reponsabilidade da FME. Cabe aos CEC a ingerência sobre a organização e a manutenção da estrutura escolar; dito isso, acrescentamos que todas as escolas analisadas possuem estrutura semelhante em relação a espaços diferenciados para a aprendizagem, mas com consideráveis diferenças na administração dos mesmos.

5.1. Eficácia Escolar: uma discussão incômoda para a educação

Entendemos que é necessário trazer a discussão sobre eficácia escolar justamente por ser a eficácia um dos objetivos fundamentais da descentralização dos recursos na educação, por isso a necessidade de resgatarmos o debate do que se entende sobre eficácia na educação e os parâmetros para reconhecê-la.

A discussão sobre a eficácia, como demonstraremos aqui, está diretamente ligada à concepção atual de *accountability* dos atores implicados no processo de educação, sejam os gestores municipais, sejam as escolas. Defendemos que a eficácia pode se configurar como possível melhoria na qualidade. Utilizaremos como

medida da eficácia fatores relacionados às escolas eficazes, de acordo com a literatura estudada; e, como já dito anteriormente, dados que compõem o IDEB e, também, dados produzidos pela Rede de Niterói, através do Avaliar para Conhecer (avaliação sem ranqueamento); bem como inferências das entrevistas e questionários aplicados junto aos diretores das escolas e aos conselheiros dos CEC.

No atual debate educacional brasileiro, a qualidade da educação assumiu crescente destaque, isso porque uma vez ampliado o acesso à escola de forma significativa nas últimas décadas, o centro do debate passou a ser a questão de como melhorar a qualidade. Aqui, a relevância passa a ser, principalmente, a aprendizagem do estudante, e em segundo plano, a equidade. Uma vertente para o estudo da qualidade estaria na tentativa de verificação da eficácia escolar, ou seja, de quanto as escolas são eficazes em suas funções.

Acrescentamos que o tema da eficácia na educação entrou no debate político brasileiro, em boa parte, pela *accountability* dos gestores municipais²², provocada pela divulgação do IDEB. O IDEB é divulgado, geralmente, cerca de trinta dias antes das eleições municipais, e ocupa parte considerável dos veículos de comunicação no momento da sua divulgação. Os dados são tornados públicos pelo INEP, ato defendido pelo governo federal como positivo por dar transparência às informações obtidas nos exames e estimular a apropriação dos resultados educacionais pela população. No entanto, muitos questionam o que tem sido feito a partir da divulgação dos dados, que é a construção de um *ranking* de estados, municípios e escolas. O ranqueamento das escolas tem sido muito criticado por diversos autores, como veremos adiante, como uma forma de responsabilização proposital das escolas por parte dos governos, no sentido de fomentar uma concorrência interescolar, e conseqüente melhora da educação.

Mesmo que não seja possível apontar para o impacto da divulgação dos dados do IDEB sobre a *accountability* vertical, que se revela através da rejeição ou aprovação pelo voto, é possível perceber facilmente o uso do índice nas campanhas eleitorais, seja pelo governo que consegue uma melhora, seja pela oposição quando ocorre uma piora, e mesmo como metas nos planos de governo.

²² No Brasil, os municípios respondem por 68,1% das matrículas nos anos iniciais do Ensino Fundamental e 43% nos anos finais. No Ensino Fundamental, alunos de dois anos de escolaridade (5º e 9º) realizam as provas do SAEB (Censo Escolar/ INEP, 2020).

Percebe-se um alinhamento da discussão da eficácia com a busca daquilo que poderia indicar um melhoramento escolar (BROOKE e SOARES, 2008), com uma heterogeneidade de soluções que vão desde a proposta de “fórmulas” que devem ser repetidas para se alcançarem melhores resultados, na maioria das vezes com auxílio de empresas privadas, até o desenvolvimento de sistemas de avaliações elaborados pelas redes públicas de educação. Precisamos destacar a presença constante das grandes empresas do setor de educação, a exemplo da Eleva²³, que estão prontas não apenas para apontar os problemas de cada sistema de ensino, embasados nos dados do IDEB, como também para ofertar “as soluções” baseadas em pacotes de compras de material, metodologia e formação de professores.

Para dar embasamento às discussões que serão tecidas aqui sobre a eficácia na educação, algumas leituras foram essenciais, especialmente a obra organizada por Brooke e Soares (2008), intitulada “Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias”, que reúne textos de importância para a compreensão da evolução dos estudos em eficácia escolar. O livro resgata a divulgação, na década de 1960, dos resultados do Relatório Coleman²⁴ (1966), nos Estados Unidos, e do Relatório Plowden (1967), na Inglaterra, que indicavam que a escola não impactava os resultados da vida escolar tanto quanto se imaginava. As pesquisas que objetivavam responder e criticar os relatórios citados anteriormente marcaram o início das pesquisas em Eficácia Escolar, tentando afirmar que *a escola faz diferença*. A obra passa pela evolução dos métodos e técnicas usados em Eficácia Escolar, discute as principais críticas a essas pesquisas e, finalmente, descreve a formação desse campo de pesquisa no Brasil, fato bastante estimulado pelo SAEB. Também foram importantes as leituras de KARINO e LAROS (2017), FREITAS (2016), SORDI e FREITAS (2013), SANTOS e PINTO (2016), NETO *et al* (2016), DOURADO *et al* (2007).

²³ A empresa Eleva pertence ao empresário Jorge Paulo Lemann e responde por parte significativa de editoras e sistemas de ensino privados no Brasil. A Fundação Lemann vem, há alguns anos, publicando diagnósticos da educação pública no Brasil, com a indicação de soluções para os problemas identificados.

²⁴ O título do relatório é *Igualdade de Oportunidades Educacionais*, o nome Coleman é do pesquisador coordenador do *survey* encomendado pelo governo dos Estados Unidos, em que participaram 4 mil escolas e 645 mil estudantes (BROOKE e SOARES, 2008).

O relatório Coleman é considerado o primeiro trabalho sobre Eficácia Escolar e um marco nas pesquisas em educação. Trata-se de um *survey* extenso, encomendado pelo governo dos Estados Unidos, por ocasião da recém-aprovada Lei dos Direitos Civis. O objetivo central da pesquisa era descrever as diferenças na distribuição das oportunidades educacionais nos Estados Unidos. O senso comum na sociedade norte-americana era de que haveria profundas relações entre as características das escolas de brancos e negros, e o desempenho dos grupos de alunos, de acordo com raça e etnia. No entanto, os resultados apresentados no relatório Coleman não apenas contrariaram o esperado, como afirmaram que as diferenças entre as escolas de brancos e negros, e as do Norte e do Sul, eram responsáveis por pequena parcela na diferença do desempenho dos alunos, e que as diferenças socioeconômicas entre os alunos eram as grandes responsáveis pelas diferenças de desempenho.

Foi nesse clima polêmico e, principalmente, na necessidade de resposta ao relatório Coleman e às leituras sociais e políticas decorrentes, que surgiu a linha de investigação em Eficácia Escolar. Autores repudiaram a ideia atrelada ao relatório de que *a escola não faz diferença*, uma vez que “a capacidade de ler, escrever e de adquirir todos os outros conhecimentos e atitudes e valores ao longo da sua experiência escolar se deve, em grande medida, àquilo que a escola consegue realizar” (BROOKE e SOARES, 2008, p. 16). Não foi o que Coleman *et al* (1966) apontaram. O relatório afirmou que apesar das diferenças qualitativas entre as escolas, a aprendizagem dos alunos não era influenciada por essas diferenças, então era importante que o aluno fosse para a escola, mas não fazia diferença para qual escola ele ia.

O sistema educacional americano não reagiu bem às conclusões do relatório Coleman, assim como muitos na comunidade acadêmica, que apontaram erros processuais no tratamento dos dados, erros nos métodos de obtenção de dados e de análise, como escolhas de redução de análise que comprometiam as correlações e conclusões. Em grande medida, as respostas reagiram ao desconforto causado por dados que negavam a importância da escola, inclusive para reduzir desigualdades. Mesmo considerando todas as críticas, não é possível negar que ao relatório Coleman deve ser creditado: a) o grande debate, ainda inesgotado, que se seguiu acerca da eficácia da educação escolar, pois questionava a escola e seus

resultados; b) a alteração da ideia de que a igualdade de oportunidades educacionais estaria no acesso igual aos insumos da escola, como: bons professores, bibliotecas, bons ambientes de salas de aulas, uma vez que a pesquisa apontou que a igualdade no acesso a esses insumos não levava a um desempenho igual.

Um marco do relatório Coleman foi propor a medida do desempenho acadêmico pelo exame dos estudantes em leitura, escrita e matemática. Monsteller e Moynihan (2008) afirmam que, por causa da medida do desempenho, o relatório foi um divisor de águas para as pesquisas educacionais. Em suas palavras:

A partir dele, nenhum estudo sobre a qualidade da educação ou da igualdade de oportunidades educacionais pode ser levado a sério, se não tomar o desempenho educacional ou outro resultado como medida principal da qualidade educacional. Com certeza, novas medidas de desempenho, mais sutis e variadas, podem surgir e devem ser incentivadas. “Os três R”²⁵ não contêm tudo que queremos que as escolas forneçam aos nossos estudantes (...). Mas o resultado educacional, e não só os insumos, deve ser o tema central daqui em diante (MONSTELLER e MOYNIHAN, 2008, p. 49).

Em grande medida, é essa a razão para que a concepção de igualdade de oportunidades educacionais passasse a enfatizar o desempenho em testes. Dessa forma, “escolas seriam vistas como provedoras de igualdade de oportunidades educacionais quando diferentes alunos em diferentes escolas tivessem desempenhos semelhantes” (MADAUS *et al*, 2008, p. 78).

Apesar de todas as críticas ao relatório Coleman, é preciso reconhecer que o trabalho enfatizou a relação entre fatores socioeconômicos e o desempenho acadêmico (BROOKE e SOARES, 2008). Quanto maior a desigualdade, maiores as diferenças no rendimento dos alunos. Dessa afirmativa, o relatório inferiu que estudantes de grupos sociais com maior vulnerabilidade social dependem mais das escolas que eles frequentam do que os demais e, por isso, a melhoria na escola de um aluno vulnerável afeta mais seu desempenho do que a melhoria na escola dos demais.

De forma semelhante e abordando a questão da equidade, Sammons (2008) aponta que o desempenho em habilidades básicas de alunos da classe popular, nas

²⁵ Os três R aos quais os autores se referem, dizem respeito às habilidades de ler (Reading), escrever (wRiting) e em matemática (aRithmetic).

escolas mais eficazes, era mais alto do que dos alunos de classe média nas escolas menos eficazes, depois de três anos de educação primária.

A informação de que a variação na qualidade da escola, ainda que seja pequena, pode ser definitiva para a melhoria de vida do estudante mais vulnerável (BROOKE e SOARES, 2008) ganha destaque na realidade brasileira, marcada pela desigualdade social, e onde as escolas públicas, principalmente das redes municipais e estaduais, atendem a alunos das classes mais baixas. Estaria na melhoria da qualidade dos processos escolares, com rebatimento sobre a qualidade da educação, a chance de diminuir desigualdades sociais.

Com o fortalecimento da concepção que enfatiza a aprendizagem como resultado principal, as pesquisas baseadas apenas em insumos perderam força. Se esta tese considerasse apenas a “boa” utilização dos recursos do PDDE, por exemplo, incorreria no erro de considerar apenas insumos e não considerar os impactos desses sobre os processos escolares e a aprendizagem, compreendida como resultado.

Sem dúvida, considerar a aprendizagem dos alunos como resultado esperado da escola antes de ser questão simples e acomodada, consiste em grande polêmica, uma vez que para muitos pesquisadores em educação, principalmente os que veem a escola segundo uma ótica *reproducionista*, os resultados não estão nas mãos da escola (e nem podem estar) porque a escola está dentro do sistema capitalista e seu papel social seria a reprodução da classe trabalhadora.

Muitos autores da educação adotaram a teoria neomarxista e, assim, defendem a concepção de que não pode haver mudanças sociais a partir de uma instituição dentro do sistema capitalista – o que, em última instância, fortalece a ideia de que a escola não faz diferença.

O sistema educacional serve – através da correspondência de suas relações sociais com as relações da vida econômica – para reproduzir a desigualdade econômica e para distorcer o desenvolvimento pessoal. Consequentemente, sob o capitalismo corporativo, os objetivos da reforma liberal educacional são contraditórios: é exatamente devido ao seu papel como produtor de uma força de trabalho alienada e estratificada que o sistema educacional desenvolveu sua estrutura repressora e desigual (BOWLES e GINTIS, 2008, p. 90).

No entanto, precisamos defender aqui que há algo que a sociedade espera da escola como instituição, e certamente precisamos afirmar que a escola faz diferença, na medida em que importa para a aprendizagem dos estudantes. Nesse sentido, as

pesquisas que ofereceram uma resposta à ideia de que ‘a escola não faz diferença’, não só atestaram as diferenças significativas entre as escolas, como também sua capacidade altamente diferenciadora de garantir o sucesso de seus estudantes (BROOKE e SOARES, 2008). É aqui que encontramos o fundamento da ideia complexa de responsabilização, que envolve os atores envolvidos com a educação, não apenas gestores, mas todos os demais que trabalham para a aprendizagem e, de certa forma, são também responsáveis por ela.

Foi a partir da década de 1970 que pesquisadores começaram a se dedicar a responder a máxima “a escola não faz diferença”, e apesar de reconhecer o *background* dos alunos para os resultados escolares, defendiam que existiam diferenças entre a qualidade das escolas que incidiam nos seus resultados, e que as pesquisas que não mostravam isso tinham problemas na metodologia utilizada.

As críticas direcionadas ao relatório Coleman, por exemplo, diziam respeito à metodologia *input-output*, em que é assumida uma conexão direta entre insumos e resultados, sem considerar os processos escolares. Desta forma, pesquisas com esse tipo de metodologia deixariam de fora as especificidades de cada escola como suas características sociais e culturais, que influenciam os processos internos e podem, como variáveis, aumentar a influência das escolas nos resultados dos alunos e a capacidade de fazer a diferença (BROOKE e SOARES, 2008).

Brooke e Soares (2008) explicam de forma consistente a diferença de abordagem entre o relatório Coleman e as pesquisas subsequentes que vieram como resposta. Enquanto no momento da pesquisa de Coleman (1966) o foco estava sobre o sistema educacional e sua possível influência na redução de diferenças entre grupos sociais e raciais, nas pesquisas que se seguiram, como de Rutter *et al* (1975; 1980) e Mortimore (1979; 1988), o interesse estava voltado não para os sistemas, mas para as escolas e seus funcionamentos. Nessa mudança, foi incorporada a noção de eficácia ligada diretamente à escola, porque admitiu-se que o grau de eficácia pode variar, considerando-se os processos internos que as primeiras pesquisas não abordaram. Assim, escolas que pertencem a um mesmo sistema e que recebem os mesmos recursos podem produzir resultados diferentes.

Entendemos que essa capacidade diferenciadora está relacionada, principalmente, à forma institucional da escola. Ao estudar as escolas como organizações sociais, Rutter *et al* (2008) propuseram a ideia de *ethos*, reconhecendo

a força institucional da escola em que um grupo específico de indivíduos se organizam como grupo social estabelecendo regras, valores e padrões de conduta.

Segundo esse raciocínio, entendemos que o funcionamento dos CEC das escolas examinadas aqui podem ser um fator diferenciador para a eficácia das escolas que, apesar de possuírem estrutura semelhante, por pertencerem ao mesmo sistema de educação, e receberem as mesmas possibilidades de recursos através dos programas vinculados ao PDDE, apresentam processos internos distintos.

Apesar de medidas como o IDEB considerarem poucas informações relacionadas aos processos internos diretamente impactados pelo clima da escola, optando pela soma da aprendizagem em poucas áreas cognitivas, o índice tem mostrado diferenças entre escolas que recebem recursos semelhantes (proporcionais ao número de alunos), e estão debaixo da mesma política e currículo. Defendemos que essas diferenças refletem processos internos, que envolvem os tomadores de decisão, como os conselheiros do CEC, mas também fatores locacionais, relacionados a características sociais e econômicas da população, de índices de violência, densidade populacional e a existência/proximidade de equipamentos públicos culturais e de saúde. A escola não é uma entidade independente, sem interferências externas, “ela opera como fator integrante de um sistema social e político, no qual cada escola não só influencia seu meio, mas também é influenciada por ele” (BROOKE e SOARES, 2008, p. 332).

Dentro das pesquisas realizadas em Eficácia Escolar, ganha destaque a discussão do que seria uma escola eficaz. Segundo Sammons (2008) escolas eficazes são aquelas que, levando em consideração as características dos alunos ao entrarem na escola, são capazes de acrescentar valor aos resultados educacionais desses alunos. Em um primeiro momento essa afirmação parece óbvia porque entendemos que é isso o que as escolas fazem, mas as pesquisas em Eficácia Escolar mostram que as escolas são mais ou menos eficazes em promover a aprendizagem e o desenvolvimento dos alunos. Desta forma:

uma quantidade considerável de evidências de pesquisas mostra que, apesar de a habilidade e o *background* familiar dos alunos serem determinantes importantes dos níveis de desempenho, escolas em circunstâncias sociais semelhantes podem atingir níveis de progresso educacional muito diferentes (SAMMONS, 2008, p. 344).

Murillo (2008) define a linha de pesquisa em Eficácia Escolar como estudos empíricos que buscam conhecer a capacidade que as escolas têm de influenciar o desenvolvimento dos alunos e conhecer o que faz com que uma escola seja eficaz. O próprio autor define dois grandes objetivos da Eficácia Escolar do ponto de vista técnico, como:

1. Estimar a magnitude dos efeitos escolares e analisar suas propriedades científicas (consistência entre áreas, estabilidade, eficácia diferencial e permanência);
2. Identificar os fatores da sala de aula, da escola e do contexto que fazem com que uma escola seja eficaz. (MURILLO, 2003, p. 2)

Nesse sentido, uma escola eficaz seria aquela em que há “desenvolvimento integral de todos os seus alunos, em grupo e individualmente, maior do que seria esperado, levando-se em conta seu rendimento prévio, além da situação social, econômica e cultural das famílias” (MURILLO, 2008, p. 468).

Já mencionamos aqui algumas diferenças entre eficiência e eficácia, mas acrescentaremos a diferenciação para os termos feita por Madaus *et al* (1979 *apud* BROOKE e SOARES, 2008), especificamente dentro da educação. Segundo os autores a eficiência estaria relacionada aos sistemas de educação e diria respeito aos custos dos resultados, representando um cálculo econômico que compara a correspondência entre os produtos (resultados) e os investimentos realizados, enquanto a eficácia estaria relacionada diretamente à qualidade das instituições escolares, ou seja, a eficácia não seria dada pela relação produto/ investimento, mas pela capacidade de as escolas produzirem o resultado que a sociedade espera delas. Para os autores, portanto, a eficácia está relacionada à escola e não aos sistemas de educação. Essa perspectiva converge com nosso interesse em comprovar que o papel diferenciador dos atores envolvidos com o processo decisório de cada unidade escolar pode tornar a escola mais eficaz, produzindo resultados esperados socialmente.

A pesquisa de Mortimore *et al* (2008), por exemplo, investigou o progresso dos alunos de cinquenta escolas primárias na Inglaterra, em quatro áreas diferentes: leitura, matemática, redação e desempenho oral. A pesquisa revelou que as escolas podem atuar para promover ou dificultar o progresso dos alunos em diferentes áreas. Os autores conseguiram comprovar que quatro escolas tinham efeito negativo nas quatro áreas cognitivas dos alunos, nove escolas tinham um efeito positivo em

duas áreas, cinco escolas tinham efeito positivo em três áreas e quinze escolas tinham efeito positivo em quatro áreas. Mesmo considerando o desempenho original, algumas escolas tiveram condições de colaborar com o progresso dos alunos. Essas seriam as escolas eficazes.

Nossos resultados demonstram que algumas escolas podem ser muito eficazes em várias áreas cognitivas, enquanto outras escolas podem ser igualmente ineficazes nas mesmas áreas a partir de nossas análises, fica evidente que frequentar determinadas escolas durante três anos de escola primária pode fazer uma diferença substantiva no progresso do aluno em diferentes áreas de aprendizagem (MORTIMORE, *et al*, 2008, p. 203).

Podemos afirmar, portanto, que as escolas têm grande influência na aprendizagem, especialmente no progresso nas áreas cognitivas, e principalmente, nas áreas exatas e de ciências, que dependem da sistematização de conhecimentos da escola (MORTIMORE, 2008). As pesquisas de Mortimore *et al* (1988)²⁶ e Rutter *et al* (1979)²⁷, depois de isolar o desempenho inicial dos alunos, consideraram o progresso deles como resultante do efeito-escola. A escola era responsável pela maior parte da variação do progresso em matemática (23%), enquanto todos os fatores de *background* juntos explicavam menos de 3% (MORTIMORE *et al*, 2008).

As pesquisas em Eficácia Escolar deixaram claro que, ao contrário do sugerido pelo relatório Coleman, a escola contribui amplamente para o progresso dos alunos, estando à frente das características de *background*, sexo e idade dos estudantes (MORTIMORE *et al*, 2008). Assim, “[...] confirmou-se claramente a necessidade de tratar as escolas de forma diferenciada e de admitir que, para o aluno, faz muita diferença para qual escola ele vai” (BROOKE e SOARES, 2008, p. 111).

A Eficácia Escolar consiste, portanto, em encontrar a forma de identificar as características dos alunos no momento de entrada para a escola, para depois de isolar as diferenças de *background* entre os alunos, tornar possível definir as

²⁶ Originalmente publicado como o capítulo 9 de MORTIMORE, P. *et al*. **School Matters** [A Escola Importa]. California: University of California Press, 1988, e publicado novamente como a Leitura 12 de BROOKE, N.; SOARES, J. F. (orgs.). **Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

²⁷ Originalmente publicado como o capítulo 5 de RUTTER, M. *et al*. **Fifteen Thousand Hours: secondary schools and their effects on children** [Quinze Mil Horas: escolas secundárias e seus efeitos nos alunos]. London: Open Books, 1979, e publicado novamente como a leitura 13 em: BROOKE e SOARES (*op cit*).

diferenças entre as escolas, e então identificar quais são as características das escolas eficazes. Daí surgem perguntas de importância para as políticas educacionais, como: quais seriam as características da escola que teriam maior impacto em eficácia? Onde deveriam ser feitos os investimentos? As duas questões também interessam à nossa pesquisa, uma vez que um conselho para a gestão democrática pode se concretizar como uma das características para a eficácia. Da mesma forma, uma aplicação mais democrática dos recursos, a partir dos conselhos, poderia definir os investimentos para melhora da eficácia da escola.

Reconhecemos que o desempenho acadêmico não é a única função social da escola, porém, a escola mais eficaz (aquela que, levando em consideração as características dos alunos ao entrarem na escola, é capaz de promover o progresso educacional desses alunos) faz maior diferença para o estudante vulnerável, o que nos permite concluir que a existência de escolas ineficazes significa a manutenção e, talvez, o aumento de desigualdades. A variação no desempenho acadêmico, relacionado à eficácia da escola, reforça a função da escola de construir com os alunos certas habilidades intelectuais como a leitura, a escrita, o cálculo e a solução de problemas, para ficarmos nas habilidades básicas. A diferença na qualidade com que a escola exerce essa função infere sobre as oportunidades educacionais.

Por isso, defendemos que são o ensino e a aprendizagem que definem mais claramente os objetivos da escola como organização social, sendo fatores de importância para o progresso do estudante, acima do *background*, como afirma Sammons (2008):

Em termos de progresso do aluno (o valor agregado), os efeitos escolares são muito mais importantes que os fatores de *background*, tais como idade, sexo e classe social (sendo, aproximadamente, quatro vezes mais importante para o progresso da leitura, e dez vezes mais importantes para o progresso em Matemática) (SAMMONS, 2008, p. 347).

Pelas pesquisas em Eficácia Escolar desenvolvidas por Sammons (1999)²⁸, Mortimore *et al* (1988), Rutter *et al* (1979), e outros, fica claro que as escolas podem ser eficazes e ineficazes, tanto em relação à aprendizagem como em relação a

²⁸ Originalmente publicado como capítulo 8 de SAMMONS, P. ***School Effectiveness: coming of age in the Twenty-First Century*** [Eficácia Escolar: alcançando a maioria no século vinte e um]. Lisse: Swets & Zeitlinger, 1999, e publicado novamente como a leitura 18 de BROOKE, N.; SOARES, J. F. (orgs.). **Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

atitudes e comportamento. Entretanto, diante do que já foi exposto até aqui, defendemos que o ponto central de análise da eficácia de uma escola é a aprendizagem dos estudantes nas áreas cognitivas. É onde deve-se fazer diferença. Dessa forma, compreendemos que uma escola eficaz é aquela que influencia o progresso cognitivo dos alunos, o que promove bom desempenho.

Em relação às críticas dirigidas aos estudos sobre Eficácia Escolar, podemos inferir que a maior parte afirma que a linha de pesquisa retrata uma metodologia mecanicista, uma visão instrumentalista dos processos educacionais e, principalmente, que os resultados educacionais não podem ser descritos independentemente dos processos educacionais (ELLIOT, 1996). Muitos autores da educação referem-se à Eficácia Escolar, bem como às avaliações externas, como uma visão “gerencial” da educação, e em boa parte justificam essa visão por causa dos métodos quantitativos da referida linha de pesquisa.

No entanto, é preciso reconhecer que as bases da pesquisa em Eficácia Escolar foram lançadas antes da ascensão dos governos “com orientação para o mercado” (MORTIMORE, 2008), realizando-se, em grande parte, como já afirmado aqui, como resposta aos estudos que indicavam que a *escola não faz diferença*.

O trabalho de Goldstein e Woodhpuse (2000) *Pesquisa sobre Eficácia Escolar e Políticas Educacionais*, expõe críticas importantes tecidas por diversos autores à pesquisa em Eficácia Escolar, principalmente àquelas relacionadas a abusos por parte do governo em utilizá-las de forma seletiva para culpabilizar as escolas pelo sucesso e fracasso da educação e promover políticas simplistas de melhoramento escolar. Respondendo às críticas, os autores afirmam que muitas pesquisas em Eficácia Escolar reconhecem a complexidade da educação, que muitas vezes está relacionada a processos sutis e, também, reconhecem as tentativas de muitos governos em subverter as pesquisas em Eficácia Escolar para seus interesses. Goldstein e Woodhpuse (*op cit*) trazem considerações metodológicas de interesse acerca da modelagem estatística de tipo complexo e de níveis múltiplos que têm trazido relações e distinções importantes e até inesperadas para as pesquisas em Eficácia Escolar. Os autores ainda revelam uma preocupação da não compreensão dos métodos quantitativos por parte de pesquisadores críticos “qualitativos”. Segundo os autores, boas críticas que teriam algo real a acrescentar às pesquisas em eficácia e relacionadas à educação de forma mais ampla se perdem “pela falta

de compreensão da natureza e substância dos modelos quantitativos” (GOLDSTEIN E WOODHPUSE, 2000, p. 360).

Na América Latina e, também, no Brasil, há muita resistência em creditar legitimidade aos estudos em Eficácia Escolar (BROOKE e SOARES, 2008). Para Murillo (2003) a grande dificuldade consiste em uma má compreensão conceitual que confunde Eficácia Escolar com produtividade escolar. Segundo Brooke e Soares (2008) a produtividade escolar tem cunho economicista e busca otimizar os insumos para conseguir resultados; já as pesquisas em Eficácia Escolar são estudos pedagógicos, centrados nas análises de processos. Brooke e Soares (*op cit*) afirmam ainda que a resistência também parece ser ideológica, uma vez que a concepção de uma escola eficaz traz, necessariamente, a ideia da responsabilização da escola e, logo, da *accountability*.

As polêmicas sobre os estudos em Eficácia Escolar no Brasil e a pertinência de suas propostas e resultados estão relacionadas diretamente a divergências a respeito de concepções sobre o processo educacional, bem como visões distintas sobre uma educação de qualidade, as formas para melhorar a educação brasileira, e sobre a avaliação educacional. Sobre essas críticas, indicamos as leituras de Sordi e Freitas (2013), Soares (2007) e Freitas (2002).

No Brasil, por longo período, as pesquisas em educação enfatizaram o direito do acesso à escola, com valorização dos aspectos sociais e políticos da educação. Dois acontecimentos foram importantes para a ascensão dos debates acerca dos resultados de desempenho dos alunos que estavam na escola: a participação do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA²⁹) e a consolidação do SAEB.

Os estudos em Eficácia Escolar realizados no Brasil em muito confirmam os resultados das pesquisas internacionais, ou seja, a escola tem um papel essencial no progresso dos estudantes. Segundo Brooke e Soares (2008), tanto o nível socioeconômico como as desigualdades são fatores de importância, mas depois de controlados, verifica-se, no Brasil, valores superiores aos internacionais em relação

²⁹ PISA (*Project of International Student Achievement*) é um *survey* educacional que se propõe a medir conhecimento e habilidades em leitura, matemática e ciências de jovens de 15 anos em um grupo de países industrializados. Os testes não se referem a um currículo específico, relacionando suas questões ao cotidiano (SOARES, 2004).

ao pertencimento escolar. A escola brasileira, portanto, é fator decisivo na melhora da aprendizagem cognitiva dos estudantes da educação básica.

Com a consolidação do SAEB, em 1995, tornou-se possível a grupos de pesquisa brasileiros, a exemplo do GAME³⁰/UFMG, dedicar-se, no Brasil, “a quantificar o efeito-escola e a desvendar as especificidades da escola eficaz” (BROOKE e SOARES, 2008, p. 9). A análise dos dados do SAEB, com publicações regulares no tempo, permitiu a afirmação de que:

(...) embora parte importante da explicação dos baixos níveis de desempenho dos alunos esteja em fatores extra-escolares, há uma enorme variação entre resultados de escolas de um mesmo sistema que atendem alunos muito similares em termos socioeconômicos. Ou seja, a unidade escolar frequentada pelo aluno pode fazer diferença significativa na sua vida escolar (BROOKE e SOARES, 2008, p. 9).

A citação acima deixa claro um objetivo majoritariamente presente na investigação em Eficácia Escolar, que é *se e quanto a escola faz diferença na formação de uma pessoa*, e quais seriam os fatores responsáveis por uma maior diferença.

As pesquisas em Eficácia Escolar foram beneficiadas pela ampliação das possibilidades em decorrência de avanços técnicos para tratamento estatístico. Desde o início dos estudos sobre efeito-escola, os pesquisadores apontavam para a necessidade de identificar as origens sociais do estudante e poder conhecer e controlar as informações sobre a aprendizagem do aluno no momento de entrada na escola. Atendendo a essas necessidades, foi de grande importância a incorporação do conceito de “valor agregado”.

O conceito também veio a responder às dificuldades para trabalhar com dados transversais que permitissem acompanhar o progresso do aluno na escola. O valor agregado contribuiu como “medida que exprimisse o progresso do aluno ao longo de sua trajetória em determinada escola e que controlasse tanto sua origem quanto sua aprendizagem anterior” (BROOKE e SOARES, 2008, p. 220). Assim, “o valor agregado permite definir a eficácia da escola de acordo com o acréscimo na aprendizagem dos alunos acima ou abaixo daquilo que se esperaria deles segundo suas características de origem” (BROOKE e SOARES, *op cit*, p. 221).

³⁰ Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.

Essas últimas considerações são importantes porque o valor agregado foi utilizado para sanar uma questão delicada envolvendo o *ranking* (polêmico em todos os lugares) de escolas na Inglaterra. O governo Thatcher publicou as *league tables*, segundo os dados brutos de desempenho de seus alunos, e esse *ranking*, segundo Brooke e Soares (2008), foi interpretado como uma política de *accountability* direcionada aos professores pelos resultados das escolas e de estímulo aos pais para que procurassem escolas com resultados melhores. Esse tipo de *responsabilização* chamada por Freitas (2016) de vertical, gerou um forte debate entre professores e governo, que só foi mitigado com a possibilidade de medição do “valor agregado” que permitia especificar o papel da escola na aprendizagem dos alunos. Esse se tornou o embasamento para o monitoramento das escolas inglesas a partir da década de 1980.

Em relação aos problemas de considerar apenas resultados brutos e ignorar o valor agregado, Gray (2008, p. 252) afirma que:

(...) em algumas escolas pode haver injustificada satisfação, e em outras, desespero. Um enfoque direto no valor agregado acrescido de uma segunda medida que forneça correções para os principais aspectos externos à escola poderia dar uma valiosa contribuição para a avaliação do desempenho e aprimoramento da responsabilização (GRAY, 2008, p. 252).

No Brasil, o *ranking* de escolas, feito de acordo com o resultado do IDEB, também gera forte debate público, e desconforto para as escolas mal colocadas. No entanto, julgamos tratar-se de uma *accountability* diferente da que ocorreu na Inglaterra. Vamos discorrer sobre isso ao falarmos sobre as críticas direcionadas ao SAEB e ao IDEB.

É interessante perceber que a maior parte das pesquisas apontam para a pouca relevância das diferenças de estrutura e insumo entre as escolas nos Estados Unidos e Inglaterra. Os estudos realizados nesses países não apresentam o nível de recursos alocados nas escolas como determinante principal para a eficácia, isso porque as escolas analisadas são bem providas de recursos e não há muita diferenciação quanto à estrutura (MORTIMORE, 1988; GAVIRIA, 2004; SAMMONS, 2008). Hedges *et al* (1994) é um dos poucos trabalhos que questiona esse fato nos Estados Unidos (EUA), afirmando que a relação entre recursos e resultado é subestimada e não poderia ser ignorada. No geral, apesar de os autores não darem grande ênfase aos recursos e insumos nos estudos sobre Eficácia Escolar na

Inglaterra e EUA, a maior parte concorda que níveis adequados de recursos são necessários, mas que eles não seriam suficientes para alcançar eficácia (GRAY, 1990; SAMMONS, 2008).

Nos países da América Latina, a estrutura e os recursos são fatores de importância nas pesquisas em Eficácia Escolar, devido ao cenário marcado pela desigualdade socioespacial, como acontece no Brasil, que não garante a todos, inclusive no setor público, as mesmas condições de acesso aos serviços e, logo, ao exercício de direitos (MILTON SANTOS, 1987).

La medida de los recursos en los países em vías de desarrollo tienen un impacto mayor en el rendimiento de los alumnos que las encontradas en los países desarrollados. (...) El nivel de recursos materiales muestra ciertos niveles de calidad. Sin embargo, escuelas con escasos recursos varían fuertemente en su eficiencia y en su habilidad para promover el aprendizaje. A su vez, escuelas con abundantes recursos materiales pueden utilizarlos ineficientemente (GAVIRIA, 2004, p. 4).

Seguindo os argumentos de Gaviria (2004) fazemos uma defesa de que é preciso considerar a estrutura e os recursos que a escola tem, afinal, não se pode esperar da escola que, sem insumos, projete uma educação de qualidade para seus estudantes, ou que professores sem condições adequadas para desenvolver o trabalho pedagógico por eles planejado para um grupo de alunos consigam bons resultados. Por isso, há algum tempo, a estrutura e os insumos passaram a constituir uma ideia de composição do direito à educação no Brasil. Sem esses insumos, não é possível esperar uma educação de qualidade, como a prática e os resultados de escolas com estrutura adequada para o trabalho pedagógico podem atestar³¹.

Acerca da presença constante da consideração dos recursos e insumos, bem como da adequada gestão, nas pesquisas em Eficácia Escolar na América Latina, Murillo (2008) afirma que:

praticamente a totalidade das pesquisas demonstra a importância dos recursos econômicos e materiais, bem como sua gestão, como fatores diretamente relacionados ao rendimento dos alunos e, portanto, associados diretamente à qualidade da educação (MURILLO, 2008, p. 480).

³¹ Veja resultados referentes ao desempenho dos estudantes do Colégio Pedro II, escola de referência em estrutura e valorização profissional, no IDEB e no Enem em: <http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/RESULTADOS%20COMPARATIVOS%20OBTIDOS%20PELO%20COLGIO%20PEDRO%20II%20NO%20IDEB%20-%202019.pdf> e <http://www.cp2.g12.br/images/comunicacao/2019/Outubro/raios%20x.pdf> Acesso em janeiro de 2021.

Percebemos que o destaque dos recursos materiais e humanos são elementos do nosso contexto, e dizem respeito às condições para o ensino e aos ambientes para aprendizagem (GAVIRIA, 2004). Não defendemos aqui que a existência de uma quadra coberta ou de um laboratório de ciências sejam importantes em si mesmos na determinação do bom desempenho do aluno, mas sim que fatores relacionados a essas estruturas possam ter impacto no desempenho. Por exemplo, um professor não poderá fazer experimentos que dependam de um ambiente com microscópios e telas, se não houver um ambiente equipado para isso como um laboratório, no entanto, de nada valerá um laboratório que não seja usado por um professor, ou que seja usado para mais aulas expositivas. De maneira bem simples, instalações físicas são de pouco valor intrínseco, pois, logicamente, o aluno deve interagir com ela para que tenha efeitos (MADAUS, 2008).

Nesta visão, o processo pelo qual as pessoas interagem com seu ambiente é mais crítico do que as características físicas do ambiente, apesar de se esperar uma interação entre instalações físicas e corpo docente. (...) o que importa é como toda essa infraestrutura será usada e por quem (MADAUS *et al*, 2008, p. 137).

Defendemos que a pesquisa em Eficácia Escolar pode, sem dúvidas, trazer conhecimento e informações que auxiliam as decisões por parte dos gestores escolares, sejam secretários de educação, sejam os diretores das unidades ou os CEC das escolas. A busca de uma escola eficaz, que pode fazer diferença principalmente para a trajetória de estudantes mais vulneráveis, pode não apenas melhorar a qualidade da educação brasileira, mas também colaborar para o aumento da equidade.

5.2 Principais Críticas ao SAEB e ao IDEB

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) visa ao monitoramento dos sistemas de ensino brasileiros e é composto por um conjunto de avaliações aplicadas nas escolas públicas de forma censitária e de forma amostral nas privadas. As avaliações são compostas por questões de Língua Portuguesa e Matemática (Ciências Humanas e Naturais foram incluídas em 2021 para escolas públicas, mas ainda de forma amostral). Fazem as provas os alunos matriculados nos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental, e 3º do Ensino Médio. Os alunos

respondem a questões objetivas e a questionários contextuais para caracterização dos recursos econômicos e culturais de suas famílias. Professores, diretor e o aplicador da prova respondem questionários sobre o trabalho na escola. O SAEB usa medida de desempenho cognitivo padronizada em âmbito nacional e os resultados das provas são apresentados como proficiência dos alunos nas áreas de conhecimento avaliadas, ou seja, o desempenho dos estudantes é compreendido como evidência de aprendizagem.

O desempenho aferido pela Prova Brasil³² passou a compor o IDEB a partir de 2007, juntamente com os indicadores de aprovação, reprovação e abandono, que se convertem no fluxo escolar, obtidos através das informações prestadas pelas escolas no Censo Escolar³³. Atualmente, a equação para cálculo do IDEB consiste em:

$$\text{INEP} = \text{N} \times \text{P}$$

Sendo: N - Nota média padronizada (aprendizado)

P - Indicador de Rendimento (taxa de aprovação ou fluxo escolar)

A análise do INEP sobre o desempenho dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental no SAEB resulta em uma classificação por níveis de aprendizado do nível 0 (pior desempenho) ao nível 8 (melhor desempenho) em língua portuguesa, e do nível 0 ao nível 9 em matemática, que pode ser representado desta forma:

NÍVEIS DE APRENDIZADO CONFORME DESEMPENHO DOS ALUNOS DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO SAEB – INEP		
Áreas de Conhecimento	Níveis de Aprendizado	
Língua Portuguesa	Insuficiente	Nível 0 (0-199 pts)
	Básico	Nível 1 (200-224 pts)
		Nível 2 (225-249 pts)
		Nível 3 (250-274 pts)
	Proficiente	Nível 4 (275-299 pts)
		Nível 5 (300-324 pts)

³² A partir de 2019 a Prova Brasil passou a receber o mesmo nome do sistema, ou seja, SAEB.

³³ As informações do Censo Escolar são prestadas por todas as escolas até o final de maio de cada ano. Há abertura para correções no final do 1º semestre. As informações prestadas no Censo servem como base de dados para a organização do SAEB, cálculo de recursos do PDDE, PAR e FUNDEB.

Matemática	Avançado	Nível 6 (325-349 pts)
		Nível 7 (350-374 pts)
		Nível 8 (≥ 375 pts)
	Insuficiente	Nível 0 (0-199 pts)
		Nível 1 (200-224 pts)
	Básico	Nível 2 (225-249 pts)
		Nível 3 (250-274 pts)
		Nível 4 (275-299 pts)
	Proficiente	Nível 5 (300-324 pts)
		Nível 6 (325-349 pts)
	Avançado	Nível 7 (350-374 pts)
		Nível 8 (375-399 pts)
Nível 9 (≥ 400 pts)		

Quadro 5 – Níveis de aprendizado estabelecidos pelo INEP para análise do desempenho dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental com base nos resultados do SAEB em matemática e língua portuguesa.

Antes de discorrer sobre o SAEB e o IDEB, e as críticas direcionadas a eles no campo educacional, tecemos algumas considerações sobre o IDEB como índice, instrumento largamente utilizado pela gestão pública brasileira. Como já inferido por esta autora (FEU, 2006) o uso de índices³⁴ ou indicadores sintéticos, relacionados a diferentes dimensões sociais, tornaram-se muito frequentes como subsídios às atividades de gestão e planejamento público; no auxílio à elaboração e análise das políticas públicas; ou mesmo, dependendo de sua comunicabilidade junto à sociedade, para legitimar o tratamento de questões sociais em diferentes círculos de debate público (FEU, 2006; JANNUZZI, 2002; VITTE, 2002).

Os argumentos a favor da produção e utilização dos índices estão relacionados, principalmente: à suposta simplicidade, à capacidade de síntese de avaliações gerais, à maior inteligibilidade, e à possibilidade de estabelecer um *ranking*, com os melhores e os piores colocados para a dimensão abordada.

a exemplo do IDH, a ampla divulgação na imprensa dos casos extremos de exclusão ou de progresso social permitiu a retomada de debates a respeito da pobreza, da exclusão e da desigualdade social. Esse fato acaba por legitimar o tratamento de questões sociais em diferentes círculos de poder e de decisões, que muitas vezes se sentem pressionados a mudar a realidade indicada (FEU, 2006, p. 53).

³⁴ Elaborados mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referentes a uma ou mais dimensões da vida social.

Por sua vez, entre as críticas direcionadas aos índices, estão: a perda crescente de proximidade entre conceito e medida, a perda de transparência para potenciais usuários, e a sua baixa especificidade.

É prática comum para a medida de um índice que os indicadores que o compõe sejam transformados em medidas adimensionais, onde são determinados os valores de referência mínimo e máximo de cada categoria, equivalentes a 0 e 1, respectivamente. A média desses valores resulta no índice, e a partir desses resultados, um *ranking* é estabelecido.

O IDEB é formado por indicadores de aprendizado e fluxo, que exigem ações de enfrentamento diferentes por terem natureza distintas, ainda que interrelacionadas. Dessa forma, o direcionamento de políticas deve considerar os indicadores e não o índice. A baixa especificidade dos índices pode comprometer sua validade e sensibilidade, sendo, em alguns casos, mais adequada a utilização de um sistema de indicadores, sem aglutinação de dados em um índice, o que, por outro lado, se traduz em uma leitura e interpretação mais lenta pelo aumento relativo da dificuldade da análise.

Os índices e indicadores podem ser utilizados na prestação de contas e na responsabilização de atores. Em um sistema liberal democrático, o atendimento, ou o fracasso no atendimento, de demandas valorizadas pela sociedade, expressas através de indicadores e índices, podem ser usados na tentativa de garantir a sobrevivência de gestores e ocupantes de cargos públicos (ALMEIDA, 1997).

Não podemos deixar de abordar o papel expressivo das agências e organizações internacionais de cooperação e financiamento, que têm recomendado a elaboração de modelos-padrão para avaliar os investimentos e as políticas públicas, fazendo com que os índices se tornem importantes também para alavancar recursos externos. É notório que para o município de Niterói estar atrelado a metas internacionais, como os ODS, os índices importam, inclusive, para *aumentar a carteira de investimentos do município*, em um modelo de governança³⁵ defendido pela última gestão de Rodrigo Neves e pela atual de Axel Grael.

³⁵ No ano de 2021, a Secretaria de Educação de Niterói lançou o Pacto Niterói pela Educação e o Programa Cidade Educadora planejados como chamamento público para o apoio da sociedade civil à educação pública do município. O Pacto visa a superar as dificuldades de aprendizagem geradas pela pandemia de Covid-19, e o Cidade Educadora visa ao envolvimento de diferentes atores para a futura inclusão do município no Programa Internacional de mesmo nome.

Apesar de reconhecermos a importância de produzir políticas públicas a partir de evidências para tentar impedir o voluntarismo político, não podemos deixar de observar que as justificativas para produzir e utilizar índices demonstra um certo deslumbramento, como se essas ferramentas por si mesmas melhorassem a performance do setor público.

Os resultados do IDEB, e dos indicadores que o compõem, são divulgados de forma agregada, segundo os segmentos, para todas as escolas participantes. Mas assim que os resultados são publicados, tornando-se dados públicos, os veículos de imprensa e grupos de pesquisa rapidamente fazem um *ranking* com as notas da proficiência, do fluxo, e do IDEB das escolas, permitindo as comparações temporais e entre escolas, municípios e estados.

Sem dúvida alguma, as maiores críticas dos educadores ao IDEB é o *ranqueamento* das escolas. Sobre o *ranking*, Gray (2008) explica que não é possível padronizar as diferenças entre as escolas, existindo escolas com atuação superior às expectativas, outras com atuação inferior e a grande maioria com desempenho esperado. Pode haver grandes diferenças em uma mesma área e diferenças pequenas em áreas vizinhas, por isso, “faz pouco sentido juntar as escolas em listas ordenadas exatas (*rankings*). Referências mais generalizadas (tais como, bem acima da expectativa, bem abaixo e conforme expectativas) são mais apropriadas” (GRAY, 2008, p. 253).

Acerca da relação entre o desempenho dos alunos e a avaliação da escola, Brooke e Soares (2008) afirmam que é razoável considerar a eficácia de uma escola através dos dados do aprendizado dos alunos. No entanto, os autores indicam que a medida do aprendizado exige o acompanhamento longitudinal dos alunos, com o registro de sua proficiência no início da trajetória escolar e depois em outros pontos.

A diferença entre o desempenho do aluno nesses dois ou mais pontos é uma medida do seu aprendizado, e a média dos aprendizados é definido como valor agregado da escola. A relevância pedagógica desse raciocínio levou à organização de vários estudos longitudinais nos últimos anos em diferentes partes do mundo para fazer o cálculo do efeito das escolas (BROOKE e SOARES et al, 2008, p. 223).

Entre os pesquisadores, uma das críticas mais fortes ao SAEB, e outros sistemas semelhantes, é a não verificação das habilidades prévias dos alunos. Juntamente com a avaliação do ambiente de aprendizagem, é preciso avaliar a capacidade geral de aprendizagem do estudante (MADAUS, 2008). Pode-se afirmar

que o comportamento cognitivo dos alunos ao começar a escola explica 50% da variação de desempenho, o que indicaria com mais confiabilidade a medição da eficácia da escola.

Como no Brasil não há mensuração do conhecimento prévio do aluno antes de entrar na escola, os pesquisadores que utilizam o SAEB são levados a assumir forte relação entre “conhecimento prévio” e nível socioeconômico e/ou atraso escolar dos alunos à entrada da escola (MURILLO, 2008).

A ausência de verificação dos processos escolares, ou seja, a ausência das variáveis relacionadas ao processo escolar, também gera uma forte crítica ao SAEB.

A importância das variáveis de processo e de pressão é evidente também, apesar de estas terem menor impacto quando testes padronizados de desempenho e habilidade referenciados a normas são usados, esses testes devem ser considerados como avaliações muito conservadoras dos efeitos das escolas, uma vez que [...] eles sejam mais corretamente considerados como medidas da aptidão dos alunos do que como medidas daquilo que foi ensinado aos alunos na escola (MADAUS *et al*, 2008, p. 141).

Para Mortimore (2008), o uso de poucos resultados, como apenas dois no caso do SAEB, pode muito bem fornecer um quadro falso da eficácia geral de certas escolas, isso porque, para o autor, um quadro mais realista do efeito-escola depende do uso de uma variedade de resultados educacionais, desde a frequência, o comportamento, a habilidade de comunicação oral, e diferentes áreas cognitivas.

Em sua extensa análise sobre Eficácia Escolar, já citada aqui, Rutter *et al* (2008) faz uma leitura positiva para o uso dos exames na pesquisa em Eficácia Escolar. O autor afirma que resultados em exames públicos [a exemplo do SAEB] apresentam a vantagem de enfatizar temas presentes no currículo dos sistemas de ensino e, por isso, esses exames têm a chance de oferecer melhores indicadores dos efeitos da educação escolar.

É comum ouvir de diretores de escolas e de educadores que o IDEB não pode medir tudo o que a escola faz. Isso é um fato que não podemos questionar, mas podemos perguntar: tudo que a escola faz não deveria resultar em aprendizagem? Também é comum ouvir que a influência do entorno e da família é grande, o que também não podemos questionar. O que questionamos é a sugestão de que os alunos não poderiam apresentar bom desempenho por causa dessas influências, porque não podemos concordar com as conclusões (incompletas) de que *a escola não faz diferença*. Reconhecemos que as escolas constituem uma

instituição em um conjunto de interações multifacetadas e que as escolas são formadas e limitadas por um conjunto de forças sociais que não estão todas sob seu controle; porém, é na escola em que ocorrem os processos intencionais para a aprendizagem, é na escola onde ocorrem processos para a aprendizagem de conhecimentos acumulados pelas sociedades e que, muito provavelmente, não irão progredir da mesma forma em outros ambientes onde pode ocorrer a educação, a exemplo da matemática e das ciências naturais (BROOKE e SOARES, 2008). Sobre a influência da escola, Rutter *et al* (2008), na obra *Quinze Mil Horas: escolas secundárias e seus efeitos nos alunos*, afirmam que:

(...) aqui, a dúvida é se as escolas eram o que eram por causa dos alunos que admitiam ou se eram as escolas que influenciavam o comportamento deles. Naturalmente, as interações se fazem nas duas direções, mas a correlação maior entre o processo escolar e o comportamento/desempenho dos alunos ao término da escola secundária sugere que a escola tem maior influência sobre o aluno do que o aluno sobre a escola. Podemos inferir que é bastante provável que os processos escolares, de fato, influenciam o resultado do aluno” (RUTTER *et al*, 2008, p. 229).

O que estamos defendendo aqui é que concordamos que o IDEB não mostra tudo, mas que também concordamos que ele mostra alguma coisa, e que isso é um fato de importância a ser considerado. Os indicadores de proficiência (que indicam a aprendizagem), e de fluxo escolar (que indicam o quanto se reprova, se aprova e quantos alunos são perdidos pelo sistema) são essenciais para uma educação de qualidade; ou seja, são marcas de uma escola eficaz.

Ao considerar as críticas que se fazem aos sistemas de avaliação da educação e, principalmente, ao IDEB como proposta hegemônica de medida de qualidade da educação no Brasil, Campos (2020, p. 487) afirma:

Certamente, os índices apresentados não refletem todo o processo educativo realizado nas unidades escolares, porém revelam uma situação de aprendizado específica que tem servido para leituras, interpretações e traduções, tanto para as equipes pedagógicas que atuam na sede, quanto para as que atuam nas escolas. Destaco que a fórmula utilizada para a mensuração do IDEB é o resultado da taxa de rendimento (aprovação, reprovação, abandono escolar), obtida a partir da informação disponibilizada pelos gestores das escolas na segunda etapa do censo escolar, referente à situação escolar dos estudantes durante o ano letivo, o que significa dizer que é um resultado produzido na/pela escola.

Dito isso, não pretendemos lidar com o IDEB como medida incontestada da qualidade da educação brasileira, mas considerar os indicadores que dialogam com a realidade da educação em Niterói, reconhecendo as limitações das medidas de

processos complexos, ao mesmo tempo que reconhecemos a importância contemporânea para a administração pública da adoção de sistemas que nos ajudem a avançar para uma maior *accountability*. Aos indicadores relacionados ao IDEB, agruparemos outros que também consideramos de importância, para darmos conta da análise de eficácia, sobre os quais nos deteremos na seção 4.4. Antes disso, faremos algumas considerações a respeito do Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN), do qual adotaremos na análise indicadores de desempenho dos estudantes do 9º ano de Niterói levantados pelas avaliações diagnósticas do Programa Avaliar para Conhecer.

5.3 O Sistema de Avaliação da Educação de Niterói – SAEN

Como temos tentado demonstrar, os sistemas de avaliação que lançam mão de indicadores de aprendizagem foram alimentados pelo discurso³⁶ que tem defendido a necessidade de melhorar a qualidade da educação. Uma alternativa às avaliações em grande escala seria o desenvolvimento de sistemas de avaliação baseados em indicadores locais (CAMPOS, 2020) e em processos de “qualidade negociada” para uma “responsabilização participativa” (SORDI e FREITAS, 2013; LÜCK, 2012).

Em 2013, o município de Niterói começou a implementar um sistema de avaliação local, chamado Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN)³⁷. A instituição desse sistema por parte do governo municipal buscou fomentar, na rede de Niterói, o debate acerca da avaliação da educação, com base não apenas nos indicadores de aprendizagem, medidos a partir do desempenho dos estudantes (Avaliar para Conhecer), mas também em indicadores propostos para a percepção de outros aspectos (sociais, econômicos e institucionais) que se interligam e se sobrepõem nas diferentes realidades socioespaciais das comunidades escolares, e

³⁶ Este discurso é fomentado por organizações privadas, mas encontra-se fundamentado também no discurso oficial, o que pode ser exemplificado pela meta 7 do PNE (2014-2024) que estabelece: Meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio (Brasil, 2014).

³⁷ Portaria Conjunta SEMECT/FME nº 005/2015.

interferem, necessariamente, sobre o processo de ensino e aprendizagem (CAMPOS, 2020).

Outro objetivo fundamental do SAEN foi orientar as ações e as estratégias da Secretaria de Educação, a partir do levantamento de evidências que legitimariam o desenho de políticas públicas para o enfrentamento de problemas e o atendimento de necessidades, bem como a reorientação do planejamento.

Dito isso, o SAEN foi desenhado para contemplar quatro dimensões de análise, a saber: a gestão da rede municipal, a gestão do trabalho pedagógico³⁸, a gestão escolar e a gestão das aprendizagens.

Para atender às discussões desta tese, destacaremos duas dimensões. Na gestão escolar, há um processo interessante em termos de participação que consiste na autoavaliação das unidades de educação que é realizada depois do estabelecimento de indicadores de qualidade locais pela própria escola, de acordo com as seguintes linhas de análise (sugeridas pela equipe técnica da Assessoria de Avaliação Institucional, que coordena o SAEN): “relação escola-comunidade, relações interpessoais, relação escola-sede, práticas pedagógicas, administração escolar e gestão pedagógica, aprendizagem/interações e brincadeiras” (CAMPOS, 2020, p. 485).

Logicamente, esses indicadores estão relacionados ao contexto social da comunidade escolar e, por isso, deveriam fazer sentido para a realidade em questão na busca de melhoria da qualidade na educação. No escopo formal da Gestão Escolar pelo SAEN, esses indicadores deveriam orientar o plano de ação de cada escola. No entanto, como mostraremos na análise apresentada no capítulo 5, o sistema foi pouco apropriado pela rede de Niterói, e muito pouco usado no sentido de melhorar a *accountability* das escolas.

Na Gestão das Aprendizagens, a análise volta-se para o Ensino Fundamental. As ações realizadas dizem respeito a avaliações diagnósticas, utilizadas para a elaboração de indicadores de desempenho; questionários, utilizados para construção de um indicador contextual para cada unidade de educação; e o

³⁸ Não nos deteremos nas quatro dimensões, mas entendemos ser necessário esclarecer o foco da análise de cada uma. Na Gestão da Rede Municipal, o SAEN realiza o acompanhamento do trabalho das equipes da Secretaria de Educação no que se refere a programas e projetos desenvolvidos junto às escolas. Na Gestão do Trabalho Pedagógico, o acompanhamento está centrado no Programa de Formação Continuada oferecido aos profissionais da Rede pelas equipes da Secretaria.

acompanhamento da situação escolar dos estudantes, pela análise de dados trimestrais, gerados pelas escolas em momentos de avaliação.

Os indicadores de desempenho e os indicadores contextuais são desenvolvidos no âmbito do Programa Avaliar para Conhecer, cujo objetivo principal está na produção de informações sobre a aprendizagem dos estudantes, a fim de embasar o planejamento do trabalho pedagógico das escolas e das políticas públicas direcionadas pela Secretaria de Educação.

A avaliação de desempenho dos estudantes no Avaliar para Conhecer, em 2019, foi composta por 36 questões, sendo 18 de Língua Portuguesa e 18 de Matemática. A avaliação foi direcionada aos 5º, 7º e 9º anos que são anos de encerramento de ciclos. De acordo com o número de acertos, foi definido um nível (ora chamado de nível de desempenho, ora chamado de nível socioeducativo nos relatórios enviados às escolas), cuja variação vai de 1 a 5, organizados de menor para maior proficiência, da seguinte forma:

NÍVEIS DE DESEMPENHO PELO NÚMERO DE ACERTOS NAS PROVAS DO AVALIAR PARA CONHECER - SAEN		
Nível	Quantitativo de Acertos por Disciplina	Quantitativo de Acertos Geral
Nível 1	0 a 3	0 a 6
Nível 2	4 a 7	7 a 14
Nível 3	8 a 11	15 a 22
Nível 4	12 a 15	23 a 30
Nível 5	16 a 18	31 a 36

Quadro 6 – Níveis de desempenho dos estudantes de acordo com os acertos nas provas do Programa Avaliar para Conhecer de 2019 - SAEN

A partir das respostas dadas por profissionais, responsáveis e estudantes a diferentes modelos de questionários, cada unidade de educação tem um perfil traçado no que diz respeito às relações mantidas entre a escola e sua comunidade, compreendendo que tais relações têm impacto sobre o processo de ensino-aprendizagem. Os perfis são determinados a priori em 5 grupos distintos, em que o Grupo 1 compreenderia as escolas com nível socioeducativo menos favorável à aprendizagem e, o Grupo 5, as escolas com nível socioeducativo mais favorável à aprendizagem (NITERÓI, 2019).

As Dimensões analisadas para classificação das unidades no indicador contextual são: A1 (Relacionamento da escola com a comunidade); A2 (Interesse

dos responsáveis pelo desenvolvimento pedagógico e socioeducativo dos alunos); A3 (Formação e vida profissional dos responsáveis pelos alunos); A4 (Cuidados básicos com os alunos pelos responsáveis); A5 (Ambiente escolar e relação dos alunos com os estudos); A6 (Violência expressa nas relações dentro da escola); A7 (Influência da violência na construção de um ambiente educacional qualitativo).

O indicador contextual de cada escola é dado pela classificação de cada unidade nos grupos que se seguem, de acordo com as dimensões referidas no parágrafo acima:

GRUPOS	IDENTIFICAÇÃO
Grupo 1	A escola mantém um relacionamento tenso com a comunidade. Os responsáveis pelos alunos pouco se interessam pelo desenvolvimento pedagógico e socioeducativo destes. A maioria dos responsáveis não concluiu o ensino fundamental, está desempregada ou trabalha de maneira informal. Há negligência nos cuidados básicos e desinteresse pela vida escolar dos alunos. O ambiente escolar não é acolhedor e a maioria dos alunos não se interessa pelos estudos. A violência, gerada no ambiente familiar e social em que os discentes estão inseridos, se manifesta frequentemente nas relações dentro da escola, através de agressões físicas e/ou verbais para com os colegas e/ou profissionais da escola. Problemas relacionados à violência, drogas e falta de estrutura familiar prejudicam efetivamente a construção de um ambiente educacional qualitativo na U.E.
Grupo 2	A escola mantém um relacionamento razoável com a comunidade. Os responsáveis pelos alunos pouco se interessam pelo desenvolvimento pedagógico e socioeducativo destes. Boa parte dos responsáveis não concluiu o ensino fundamental e, embora alguns estejam desempregados, a maioria trabalha de maneira informal. Apesar de receberem os cuidados básicos, há pouca afetividade na relação dos alunos com seus responsáveis e estes pouco se interessam pela vida escolar de seus dependentes. O ambiente escolar é pouco acolhedor e a maioria dos alunos pouco se interessa pelos estudos. A violência, gerada no ambiente social em que os discentes estão inseridos, se manifesta ocasionalmente nas relações dentro da escola, através de agressões físicas e/ou verbais para com os colegas e/ou profissionais da escola. Problemas relacionados à violência, drogas e falta de estrutura familiar prejudicam sensivelmente a construção de um ambiente educacional qualitativo na U.E.
Grupo 3	A escola mantém bom relacionamento com a comunidade. Parte dos responsáveis pelos alunos pouco se interessa pelo desenvolvimento pedagógico e socioeducativo destes, mas alguns se esforçam para acompanhar a vida escolar de seus dependentes. A maioria dos responsáveis concluiu o ensino fundamental e trabalha de maneira informal. Apesar de receberem os cuidados básicos, há pouca afetividade na relação dos alunos com seus responsáveis. O ambiente escolar é razoavelmente acolhedor e parte dos alunos se interessa pelos estudos. A violência, gerada no ambiente social em que os discentes estão inseridos, se manifesta ocasionalmente nas relações dentro da escola, através de agressões verbais para com os colegas e/ou profissionais da escola. Problemas relacionados à violência, drogas e falta de estrutura familiar afetam sensivelmente a construção de um ambiente educacional qualitativo na U.E.
Grupo 4	A escola mantém bom relacionamento com a comunidade. Boa parte dos responsáveis pelos alunos se interessa pelo desenvolvimento pedagógico e socioeducativo destes. A maioria dos responsáveis concluiu o ensino fundamental e alguns cursaram o ensino médio. Muitos trabalham de maneira informal e outros com carteira assinada. As crianças/jovens recebem os cuidados básicos e há afetividade na relação que mantém com seus responsáveis. O ambiente escolar é acolhedor e boa parte dos alunos se interessa pelos estudos. A violência, gerada no ambiente

	social em que os discentes estão inseridos, pouco se manifesta nas relações dentro da escola, através de raros episódios de agressões verbais para com os colegas. Problemas relacionados à violência, drogas e falta de estrutura familiar pouco afetam a construção de um ambiente educacional qualitativo na U.E.
Grupo 5	A escola mantém ótimo relacionamento com a comunidade. A maioria dos responsáveis pelos alunos se interessa pelo desenvolvimento pedagógico e socioeducativo destes. Grande parte dos responsáveis concluiu o ensino médio e alguns tiveram acesso ao ensino superior. Muitos, inclusive, trabalham com carteira assinada. As crianças/jovens recebem cuidados básicos e complementares e há afetividade na relação que mantém com seus responsáveis. O ambiente escolar é bastante acolhedor e a maioria dos alunos se interessa pelos estudos. A violência raramente se manifesta nas relações dentro da escola. Problemas relacionados à violência, drogas e falta de estrutura familiar não influenciam a construção de um ambiente educacional qualitativo na U.E.

Quadro 7: Grupos para classificação das escolas no Indicador Contextual do Programa Avaliar para Conhecer do SAEN (NITERÓI, 2019, p. 4).

É importante salientar que, apesar de o SAEN ser um sistema de avaliação baseado em indicadores locais e apresentar-se como um contraponto ao IDEB, reconhecido por muitos como uma concepção generalista de educação e que é insuficiente como medida de qualidade, o sistema de Niterói não foi implementado sem críticas e resistência. Os principais temores presentes nas críticas aos sistemas de avaliação da educação, inclusive em relação ao SAEN, são: que se estabeleça uma medida insuficiente para medir a qualidade do trabalho realizado nas escolas; que haja um ranqueamento entre as unidades, resultando em punição ou mérito.

Campos (2020), que teve um papel de destaque na formulação e implementação do SAEN, como Assessora de Avaliação Institucional da Secretaria de Educação de Niterói, reconhece a desconfiança e resistência de muitos profissionais da educação ao ressaltar “as análises e avaliações propostas institucionalmente (SAEN, INEP) não são compreendidas por alguns profissionais das escolas, como proposições que colaborem com o processo educativo” (CAMPOS, 2020, p. 486). A autora reconhece que a política de avaliação se apresenta, atualmente, como “um campo discursivo de uma prática articulatória em constante negociação” (CAMPOS, *opcit*, p. 489).

No âmbito de cada gestão, instrumentos têm sido construídos e reconstruídos, conforme o andamento do processo e a contribuição dos participantes que atuam nas escolas da rede, tendo em vista que a participação dos profissionais é considerada, pelos gestores do SAEN, fundamental para a constituição do Sistema. Há que se considerar que ações propostas pelo SAEN vêm dialogando e se articulando com as demandas propostas pelo governo e com as ações propostas pelos profissionais que atuam nas escolas, em seu movimento de resistência propositiva (CAMPOS, 2020, p. 485).

Uma solução ao enfrentamento das críticas (que inclusive foram feitas antes mesmo que as primeiras avaliações do SAEN ocorressem) foi não tornar públicos os relatórios do Programa Avaliar para Conhecer. O caminho escolhido foi divulgar um relatório geral para a Rede (sem menções individuais que possam identificar as escolas) e divulgar os indicadores de desempenho e o indicador contextual em relatórios individuais para cada uma das escolas de Ensino Fundamental, cujos alunos participaram da avaliação. O relatório está dividido nas seguintes partes: Relatório Analítico I – Quantitativo de acertos dos alunos por ano de escolaridade; Relatório Analítico II – Nível de desempenho dos alunos; Relatório Analítico III – Percentual de acertos e erros / nível de dificuldade por questão; Relatório Analítico IV – Questionário do aluno.

Chamamos a atenção para o texto de apresentação do relatório enviado às escolas em que consta: “Trata-se de uma avaliação diagnóstica, que visa a avaliar a aprendizagem, **sem, no entanto, ranquear ou atribuir índices às escolas ou aos alunos, nem mesmo premiar ou punir os agentes envolvidos**” (NITERÓI, 2019, p. 3).

Percebe-se a preocupação em firmar-se como sistema de avaliação de aprendizagens, mas distanciando-se da possibilidade do ranqueamento para fins meritocráticos. Isso denota a necessidade de negociação implícita aos processos políticos. Campos (2020, 486) explica: “Nessa perspectiva, organizar projetos educativos e fazer valer o que supomos “ser melhor” deve ser pensado como articulado à mudança social, sendo seu julgamento sempre aberto a contestações, inserido em uma política que pressupõe negociar com o outro”.

Compreendemos que a disputa discursiva por significados ainda permanece sendo um desafio para o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói. Pela análise que realizamos, podemos afirmar que agentes e atores envolvidos com a educação no município não se apropriaram do sistema como um fator de colaboração para a aprendizagem e para o desenvolvimento das políticas públicas educacionais. Nossa afirmação relaciona-se ao fato de, até o momento, não ter acontecido em nenhuma das unidades que ofertam os 3º e 4º ciclos uma reunião para compartilhar com os responsáveis os resultados da escola e dos alunos e, também, de nenhum diretor conseguir comentar a evolução dos níveis de aprendizado dos estudantes de suas escolas nas avaliações do Programa Avaliar para Conhecer, durante as entrevistas.

5.4 O que Estamos Chamando de Qualidade?

O PDDE objetiva a manutenção e a melhora na qualidade da educação básica. Trouxemos essa definição porque para avaliarmos a eficácia de uma política, precisamos de uma avaliação que indique que essa política alcançou seu objetivo, produzindo bons resultados. No caso do PDDE, estamos falando da melhora da qualidade da educação. Como vimos neste capítulo, existe uma linha de pesquisa extensa internacionalmente, e um pouco mais recente no cenário nacional, que é dedicada ao tema da Eficácia Escolar, àquilo que se pode avaliar em relação ao trabalho da escola, ao que se espera da escola socialmente.

Alguns autores, a exemplo de Mortimore, *et al* (2008) e Murillo (2008), defendem estudos que possam revelar fatores presentes em escolas eficazes. Esses autores rejeitam uma relação de causalidade na educação, mas também negam que as escolas sejam tão complexas a ponto de não ser possível realizar análises que revelem padrões e consistências. Se as pesquisas indicam que há eficácia diferenciada dentro do mesmo sistema de ensino, nos interessa compreender se essa eficácia estaria relacionada à uma gestão democrática e a uma maior *accountability*.

Nossa pretensão não é lançar um novo índice para exprimir a qualidade da educação brasileira. O que pretendemos é considerar indicadores que já existem e estão relacionados à percepção de mais eficácia, que aqui é interpretada como melhora na qualidade da educação. Dessa forma, precisamos estabelecer quais são os critérios mínimos para averiguarmos a eficácia de onze escolas, que recebem recursos do PDDE, geridos pelos CEC.

Como estamos lidando com escolas públicas, poderíamos buscar um padrão na legislação vigente, no entanto, isso não facilita o trabalho, uma vez que a legislação brasileira, apesar de ser unânime em relação à necessidade de um padrão de qualidade, não especificou o que seria a composição desses parâmetros. A Constituição Federal de 1988, estabelece:

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)
VII- garantia de **padrão de qualidade**.

Art. 211 A União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1 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 a equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (grifos nossos)

A Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) sinaliza:

Título II - Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

IX - garantia de padrão de qualidade;

Título III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

IX - **padrões mínimos de qualidade de ensino**, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de **insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem** (grifos nossos).

Em 2010, a Câmara de Educação Básica do CNE emitiu o Parecer Nº 08/20³⁹, a fim de tratar dos padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica pública de que trata o inciso IX do artigo 4º da LDB. A resolução não sai do lugar comum em reconhecer as desigualdades brasileiras verificadas também na educação, sinalizando a redução das diferenças entre as escolas, no que diz respeito às suas respectivas condições de estrutura, como um desafio persistente para o Brasil. O parecer adota o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)⁴⁰, como referência para a construção de matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil, mas sem definir seu valor.

Segundo o texto do parecer nº 08/10, o CNE firmou parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 2008, “para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país” (CNE nº 08/2010, p. 17). Nas estratégias da meta 20 do PNE, que versa sobre o investimento

³⁹ O Parecer CNE 08/10 foi reexaminado pelo parecer CNE 03/2019, por discordâncias quanto à competência para estabelecimento do CAQ.

⁴⁰ O Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) não foi desenvolvido por uma organização governamental, mas pelos membros da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que começou em 1999. Essa campanha é organizada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participou da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), organizada pela UNESCO, no ano 2000.

na educação pública, o Custo Aluno Qualidade aparece como insumo participante dos padrões mínimos estabelecidos na CF e na LDB. Segundo o PNE, o CAQi seria implantado em 2016 como parâmetro para o financiamento da educação básica, e ajustado continuamente, com base em metodologia formulada pelo MEC ⁴¹, acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo CNE e pelas Comissões de Educação no Congresso Nacional.

O estabelecimento do parâmetro Custo Aluno Qualidade pode sugerir a falsa impressão de que municípios que investem muito, e permanentemente, garantiriam a qualidade da educação. O município de Niterói, por exemplo, investiu R\$ 18.649⁴² por aluno em 2019, valor cinco vezes mais alto que o valor do CAQ de R\$ 3.238,52, previsto para 2019 pela Portaria Interministerial Nº 7 de 28 de dezembro de 2018, publicada pelo MEC, e ainda assim apresenta questões a serem resolvidas, como mostram os gráficos abaixo.

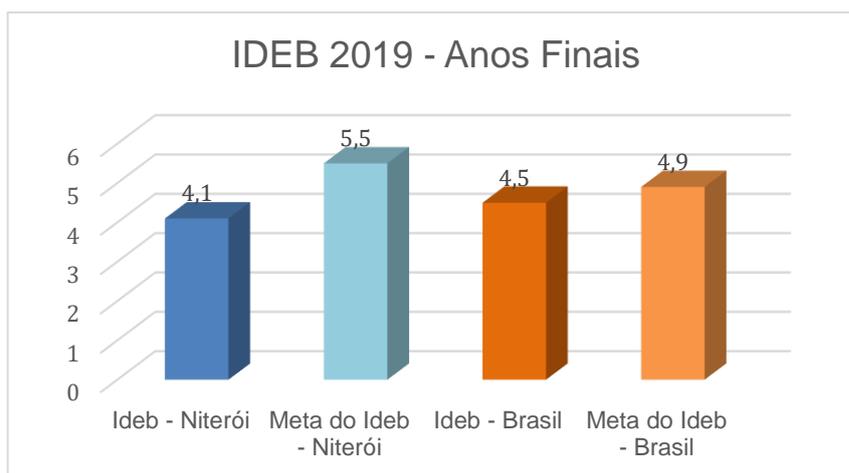


Gráfico 1 – IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental de Niterói (Rede Municipal) e do Brasil (Rede Municipal), segundo INEP. Dados obtidos no site: <https://novo.qedu.org.br/> Acesso em: janeiro de 2021.

Observe que o IDEB de Niterói é menor que a média nacional das redes municipais, e ainda está distante da meta estabelecida para a rede. Observe a evolução do IDEB nos Anos Finais em Niterói no gráfico a seguir.

⁴¹ Anualmente o MEC publica o valor do CAQi a ser considerado no orçamento do ano seguinte, mas não há clareza acerca da metodologia seguida.

⁴² Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil/ Publicação da Frente Nacional de Prefeitos. v 16. Vitória: Aequus Consultoria, 2021. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/882-anuario-multi-cidades-ano-16> Acesso em: 20 de novembro de 2021.

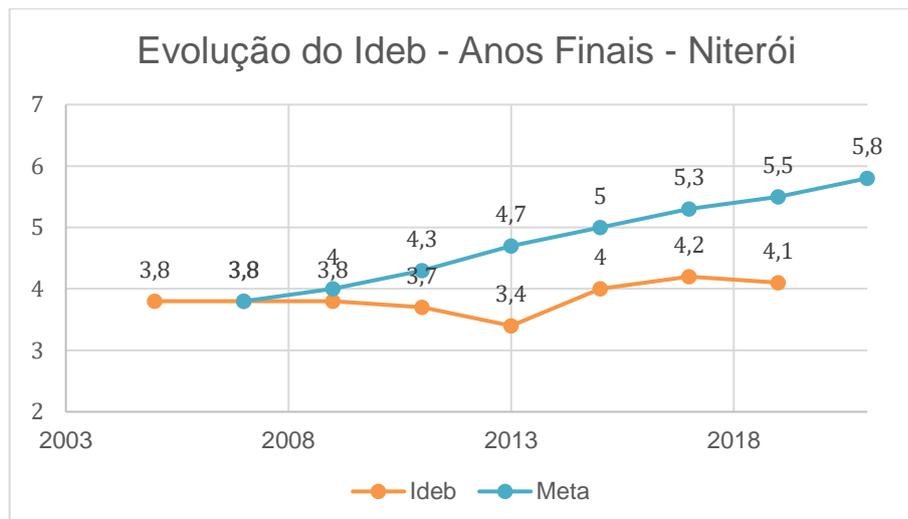


Gráfico 2 – Evolução do IDEB dos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Niterói, segundo INEP. Dados obtidos no site: <https://novo.qedu.org.br/> Acesso em: janeiro de 2021.

O município vem apresentando dificuldade persistente, nos anos finais, para melhorar os indicadores que compõem o IDEB. A última queda mostrada no gráfico 2 está relacionada a um retrocesso na aprendizagem, já que houve melhora no fluxo escolar da rede. Acrescente-se no resultado negativo duas escolas que não atingiram 80% de frequência dos alunos e não tiveram suas notas divulgadas.

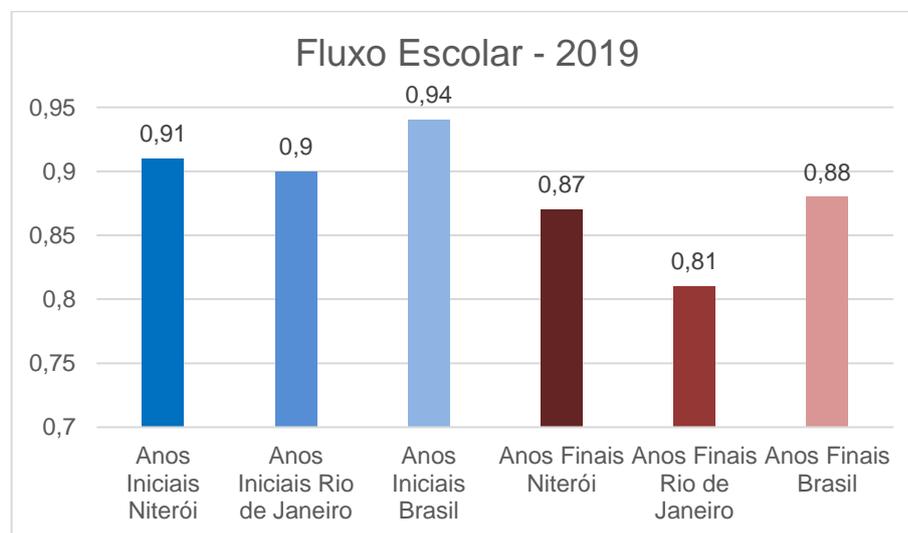


Gráfico 3 – Fluxo Escolar do Ensino Fundamental das Redes Municipais de Niterói, do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil, segundo INEP. Dados obtidos no site: <https://novo.qedu.org.br/> Acesso em: janeiro de 2021.

Observando o fluxo escolar de Niterói para os Anos Finais, a leitura é a seguinte: a cada 100 alunos, 13 foram reprovados nos anos finais. O fluxo do município melhorou, ultrapassando a média das escolas municipais do estado e

encostando na média nacional. Observe o gráfico 3 que apresenta a evolução do fluxo escolar em Niterói para os Anos Finais.

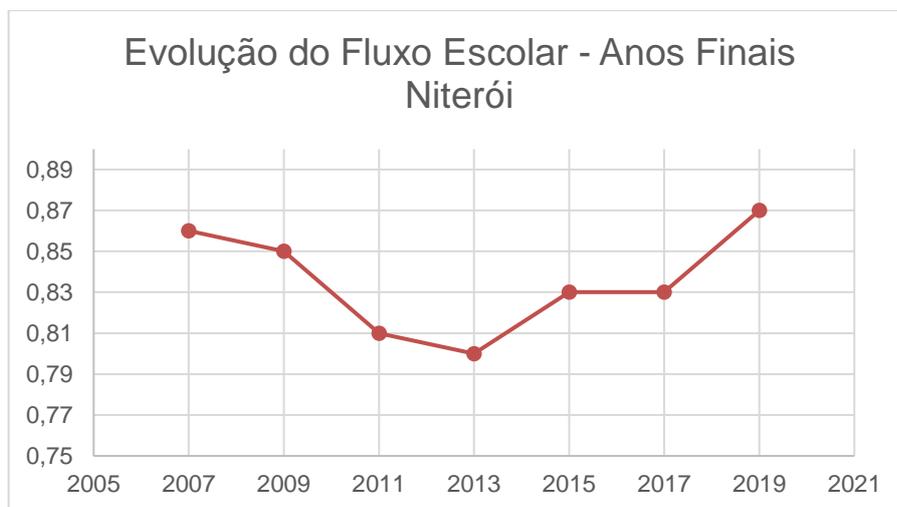


Gráfico 4 – Evolução do Fluxo Escolar nos Anos Finais do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Niterói, segundo INEP. Dados obtidos no site: <https://novo.qedu.org.br/> Acesso em: janeiro de 2021.

No último IDEB, o indicador de aprendizado adequado de Niterói, ou seja, o quanto os alunos deveriam ter aprendido de acordo com a escala de proficiência do 9º ano em Matemática e em Língua Portuguesa, ficou abaixo da média das redes municipais do estado do Rio de Janeiro e da média das redes municipais do Brasil.

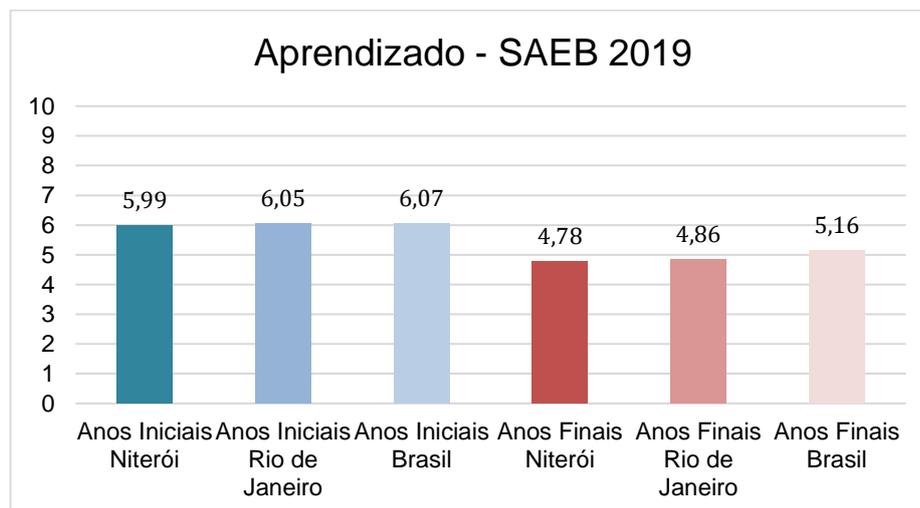


Gráfico 5 – Indicador de Aprendizado do Ensino Fundamental da rede municipal de Niterói, do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil, segundo INEP. Dados obtidos no site: <https://novo.qedu.org.br/> Acesso em: janeiro de 2021.

Quando analisamos os dados referentes à proficiência dos estudantes, percebemos que o problema da aprendizagem é um drama para a educação brasileira, e um indicador para a eficácia escolar que não pode ser ignorado.

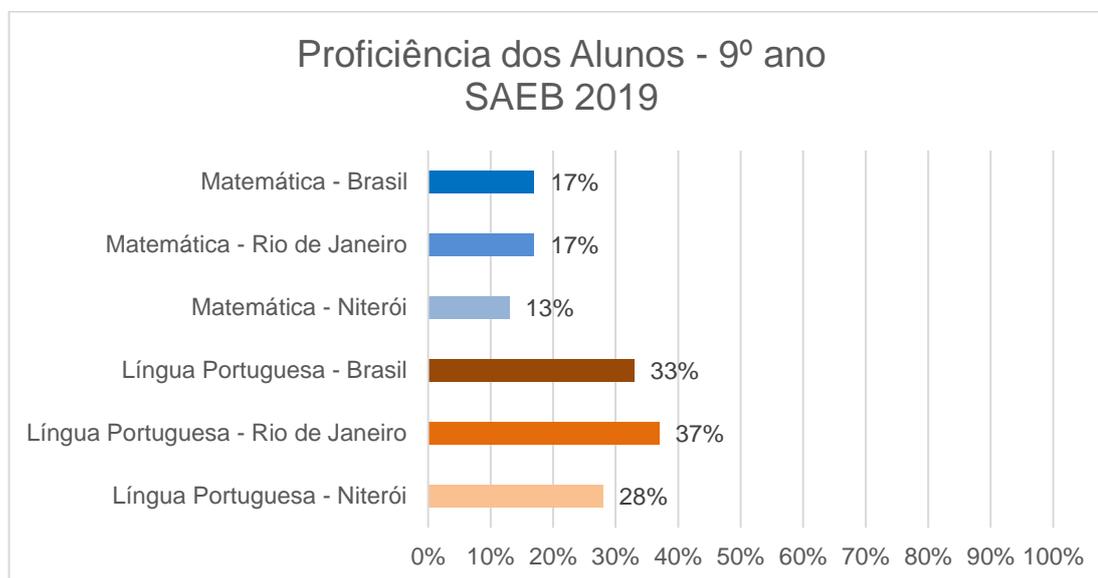


Gráfico 6 – Proficiência dos alunos Em Matemática e Língua Portuguesa da rede municipal de Niterói, do Estado do Rio de Janeiro e do Brasil, segundo INEP. Dados obtidos no site: <https://novo.qedu.org.br/> Acesso em: janeiro de 2021.

No gráfico 6 temos uma diferença considerável entre a proficiência em Língua Portuguesa e Matemática. A aprendizagem desta última área de conhecimento, como já afirmamos, depende mais da atuação da escola, assim como Ciências Naturais, do que Língua Portuguesa. Observe que apenas 13% dos alunos do 9º ano de escolaridade de Niterói apresentam proficiência em Matemática. De forma simplificada, isso quer dizer que 87% dos estudantes chegaram ao último ano do Ensino Fundamental sem dominar o que seria esperado na área matemática. Novamente, Niterói aparece abaixo da média estadual e nacional.

No que diz respeito ao estabelecimento de padrões de estrutura, equipamentos e insumos para possibilitar uma educação de qualidade, temos como parâmetro o parecer CNE 08/2010 e, também, as metas estabelecidas pelo PNE (2014-2024). Reunimos os critérios elencados pelo CNE no quadro a seguir, cuja análise e comparação com as escolas da rede de Niterói permite perceber que a proposta trata de um tipo ideal de escola.

Características Necessárias a uma Escola dos Anos Finais do Ensino Fundamental para uma Educação de Qualidade, segundo Parecer CNE nº 08/2010	
Estrutura e Característica do Prédio	Número e tamanho
1. Salas de aula	Metade do número de turmas* - 45 m ²
2. Sala da direção/equipe	04 - 20 m ²
3. Sala de professores	01 - 50 m ²
4. Sala de leitura/ biblioteca/ computação	01 - 80 m ²
5. Sala do grêmio estudantil	01 - 45 m ²
6. Laboratório de informática	01 - 50 m ²
7. Laboratório de ciências	01 - 50 m ²
8. Refeitório	01 - 80 m ²
9. Copa/cozinha	01 - 20 m ²
10. Quadra coberta	01 - 500 m ²
11. Banheiros	06 - 20 m ²
12. Sala de depósito	02 - 30 m ²
13. Salas de TV/DVD	01 - 50 m ²
14. Sala de Reprografia	01 - 15 m ²
Equipamentos e material permanente	
15. Esportes e brincadeiras – Colchonetes (educação física)	30
16. Cozinha (Freezer de 305 litros, Geladeira de 270 litros, fogão industrial, liquidificador industrial, botijão de gás de 13 quilos)	2 de cada
17. Coleções e materiais bibliográficos (enciclopédias, dicionários, literatura infanto-juvenil, literatura brasileira, literatura estrangeira, paradidáticos, material complementar de apoio pedagógico)	Quantidade diferenciada
18. Equipamentos para áudio, vídeo e foto (retroprojeter, tela para projeção, televisor de 20 polegadas, suporte para TV e DVD, aparelho de DVD, máquina fotográfica, aparelho de CD e rádio)	Quantidade diferenciada
19. Processamento de Dados (computador para sala de informática, computador para administração/docentes, impressora jato de tinta, impressora laser, fotocopiadora, guilhotina de papel)	Quantidade diferenciada
20. Mobiliária e aparelhos em geral (carteiras, cadeiras, mesa escrivaninha, arquivo de aço com 4 gavetas, armário de madeira com 2 portas, mesa para computador, mesa de leitura, mesa de reunião para sala de professores, armário com 2 portas, mesa para refeitório, mesa para impressora, estantes para biblioteca, quadro para sala de aula, kit de ciências, bebedouro elétrico, circulador de ar, máquina de lavar, telefone).	Quantidade diferenciada
Insumos	
21. Professor com ensino superior (40 h)	20
22. Pessoal de gestão escolar (direção, secretaria, Manutenção e infraestrutura, coordenador pedagógico, bibliotecário)	Quantidade diferenciada
23. Bens e serviços (água/luz/telefone, material de limpeza, material didático, projetos de ações pedagógicas, material de escritório, conservação predial, manutenção e reposição de equipamento)	Mensal e anual
24. Alimentação (funcionários, alimentos)	Diário
25. Custos na administração central (formação profissional, encargos sociais, administração e supervisão)	Anual

Quadro 8 - Características necessárias a uma escola dos Anos Finais do Ensino Fundamental para uma educação de qualidade, segundo parecer CNE nº 08/2010.

A estimativa é de 600 alunos, sendo 30 por turma, e 20 turmas.

Todo o cálculo é feito com base no CAQi, que corresponderia a 14,1% do PIB per capita.

*Observe-se que o Parecer CNE nº 08/10 não considerou uma escola integral, o que pode ser percebido pelo estabelecimento de 10 salas para 20 turmas, apesar de reconhecer que a implantação de uma escola em tempo integral deve fazer parte da agenda de políticas públicas.

Dados sobre a estrutura necessária para garantia de qualidade da escola aparecem no PNE nas metas 6 e 7. A meta 6 trata da expansão da oferta da educação em tempo integral, e a meta 7 trata do fomento à qualidade da educação básica com melhora do fluxo e da aprendizagem. Temos como estrutura necessária: a) quadras poliesportivas, b) laboratórios de ciências e de informática, c) espaços para atividades culturais, d) bibliotecas, e) auditórios, f) cozinhas, g) refeitórios, h) banheiros.

Na estratégia 7.21 da meta 7 do PNE, há estabelecimento de prazo para que a União, em colaboração com os estados e municípios, no prazo de dois anos a partir da publicação do Plano, ou seja, em 2016, estabeleça “parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhora da qualidade do ensino” (BRASIL, 2014, p. 17). A interpretação do texto sugere que os parâmetros ainda não tinham sido estabelecidos, ignorando, portanto, o Parecer CNE Nº 08/2010.

Precisamos reconhecer que alguns dos fatores associados à Eficácia Escolar estão fora do controle das escolas públicas de Niterói. A existência de estrutura, de alguns equipamentos e a disponibilidade de professores não é de competência da escola, mas da Fundação Municipal de Educação. Essa organização de competências ocorre na maior parte do Brasil, em que as escolas dos sistemas de ensino não mantêm o controle sobre os fatores supracitados. Já existem experiências nos Estados do Ceará e do Rio de Janeiro em que há total descentralização administrativa, inclusive para realização de obras e até contratação de profissionais, sob responsabilidade dos diretores das unidades de educação.

Ao mesmo tempo que precisamos demarcar aquilo que pode ser influenciado pelo CEC e pelos recursos do PDDE, uma vez que às escolas não compete a contratação e o pagamento dos professores ou edificações que modifiquem a estrutura, também não podemos ignorar as diferenças estruturais de uma escola para outra, sob o risco de incorrerem também em erro de análise, uma vez que nas

escolas mais eficazes a estrutura geral apoia muito mais os professores e a aprendizagem dos alunos do que outras (GAVIRIA, 2004; SAMMONS, 2008). Por isso, elencamos estruturas que estão presentes no parecer CNE 08/ 2010, no PNE e nas pesquisas acerca da Eficácia Escolar, cuja existência não depende do CEC, mas a manutenção e a organização para o uso, sim, a saber:

- 1) Manutenção e uso do laboratório de ciências;
- 2) Manutenção e uso da sala de leitura/biblioteca;
- 3) Manutenção e uso do auditório;
- 4) Manutenção e uso da quadra coberta.

Consideramos fatores preponderantes levantados por Murillo (2008) para a Eficácia Escolar na realidade brasileira e, também, pela literatura internacional na linha de pesquisa, que é mais ampla e antiga que a nacional. Para isso, recorreremos a Reynolds e Teddlie (2000) que fizeram um levantamento dos elementos considerados necessários a uma escola eficaz com base em pesquisas próprias e, também, nas de Rutter (1979), Mortimore (1988); Murphy (1990); Sammons *et al* (1995). Selecionamos os elementos que apareceram de forma recorrente nesses estudos de Eficácia Escolar e são de interesse para esta pesquisa, de acordo com as justificativas apresentadas abaixo:

a) Combinação entre a liderança estável do diretor, compartilhamento de responsabilidades e o envolvimento dos professores nas tomadas de decisão – esse fator diz respeito a uma liderança que não seja centralizadora, que compartilhe responsabilidades com outros membros da equipe gestora (CEC) e que favoreça o envolvimento mais geral dos professores no processo de tomada de decisão. Entra aí uma liderança que incentiva as decisões coletivas e abre espaços para a participação, incluindo outras pessoas nas decisões, especialmente nas relacionadas com gastos e orientações curriculares. Aqui é importante que não se confunda uma direção que valoriza a participação com aquela que delega suas funções para ser ausente.

Em relação ao desempenho dos alunos, Sammons (2008) afirma que:

O impacto que os diretores têm no desempenho e progresso de seus alunos provavelmente opera indiretamente, ao invés de diretamente, através da

influência que ele exerce na cultura da escola e dos professores, nas atitudes e comportamentos, os quais, por sua vez, afetam as práticas de sala de aula e a qualidade de ensino e aprendizagem (SAMMONS, 2008, p. 355).

Não há como deixar de reconhecer a importância do diretor para a eficácia da escola; porém, sua influência tem pouco impacto sozinha. Quando associada à participação da equipe passa a ter um impacto diferenciador de uma cultura colaborativa.

b) Alunos em posição de responsabilidade – a iniciativa de atribuir responsabilidade aos alunos pode surtir benefícios pelo significado de confiança depositada nas habilidades dos estudantes, estabelecendo padrões para um comportamento maduro. “A aceitação da responsabilidade na escola é também um elemento dos mais importantes para o sucesso e um treinamento valioso para responsabilidades futuras” (RUTTER *et al*, 2008, p. 245). A existência de grêmios estudantil e de organizações com representatividade dos alunos são de grande importância. Ao assumirem papéis de responsabilidade e alcançarem satisfação ao desempenhá-los, os alunos tendem a se identificar com os objetivos educacionais. Precisa de atenção a forma como as responsabilidades são distribuídas e a quais objetivos estarão ligadas, pois esse será mais um elemento em uma rede complexa de relações.

c) Participação em reuniões e assembleias – temos aqui um fator relacionado à ação política dos indivíduos da comunidade escolar. A presença de gestores, funcionários, professores e responsáveis em espaços construídos para discutir questões relacionadas tanto à rotina da escola, quanto à gestão de recursos e às decisões futuras, sinalizam o sentimento de pertencimento e compromisso com a escola.

Não basta o espaço para fala, é preciso que se desenvolva um sentimento de pertencimento de funcionários e professores em relação à escola, que haja comunidade de trocas e feedbacks em ‘relações recíprocas de suporte e respeito’ (SAMMONS, 2008, p. 358).

As decisões colegiadas e a colaboração (novamente a cultura colaborativa) são importantes para a construção da unidade de propósitos.

d) Monitoramento contínuo do progresso do aluno e desempenho da escola – a ideia aqui não é a de avaliações formais exaustivas, mas que a escola tenha condições de perceber se os objetivos de aprendizagem estabelecidos pelo plano de trabalho da escola estão sendo alcançados. Aqui é importante que a escola tenha clareza de quais são esses objetivos, ou seja, que isso esteja especificado no planejamento do trabalho pedagógico. Essa afirmação parece óbvia, mas no cotidiano, o que temos percebido é que muitas ações pedagógicas, e mesmo avaliações, não têm objetivos claros estabelecidos *a priori* e esses objetivos não são comunicados aos estudantes. O monitoramento tem uma importância central para a eficácia escolar, pois se a escola perceber que seus estudantes não estão alcançando objetivos de aprendizagem que a própria escola reconhece como essenciais, mudanças profundas precisarão ocorrer, que não envolverão apenas as estratégias de ensino, mas todo o *ethos* da escola (GRAY, 2008), isso se compreendemos que a principal função da escola é promover um bom processo de ensino e aprendizagem.

e) Recursos pedagógicos e financeiros – esse fator está relacionado aos subsídios necessários para que o trabalho da escola possa ser realizado de forma adequada. Quando nos referimos aos recursos pedagógicos falamos de material didático a ser utilizado por professores e alunos, profissionais de diferentes áreas de conhecimento e, também, ambientes de aprendizagem (já mencionados na lista anterior). Os recursos financeiros dizem respeito a verbas recebidas pela escola para manutenção e, também, para investimentos no pedagógico, mais especificamente, para o material que não é comprado pelo município ou pela União. Logicamente, mas também apoiados pela pesquisa de Franco *et al* (2007) e Albernaz *et al* (2002), que utilizaram dados do SAEB de 1999 e 2001, podemos afirmar o efeito negativo sobre a eficácia escolar gerado pela falta de recursos financeiros e pedagógicos. Também não podemos afirmar o contrário, ou seja, que com recursos abundantes há efeito positivo na eficácia, pois isso precisa se reverter em uso planejado

para que haja impacto positivo, como já mencionado antes, quando falamos da estrutura das escolas.

f) Envolvimento dos responsáveis – esse é mais um fator de cultura colaborativa, em que precisamos destacar um diferencial. Os responsáveis não estão presentes no cotidiano escolar dentro das escolas, como professores, funcionários e diretores, mas estão presentes no cotidiano dos alunos, fora da escola. A responsabilidade pela educação é compartilhada entre Estado e família, e há consenso que o envolvimento dos responsáveis com a vida estudantil dos alunos e com a escola gera uma diferença positiva. A representatividade de responsáveis não apenas no CEC, mas também na comunicação entre escola e comunidade escolar, traz benefícios para a escola como instituição e para a eficácia escolar.

g) Arranjos organizacionais bem-sucedidos (orientados para a aprendizagem) – horário, projetos e ambiente organizado e ordenado – Os fatores relacionados à organização, à manutenção e à gestão dos espaços escolares, aos objetivos pedagógicos e ao clima acadêmico são fatores que dependem, principalmente, dos gestores e atores escolares, pois relacionam-se diretamente à autonomia das escolas e à flexibilização curricular, garantidos na LDB. Naturalmente, cada escola pode apresentar uma configuração própria desses fatores, o que possibilita estudos qualitativos de desenho comparativo entre escolas com diferentes níveis de eficácia, não com objetivo de estabelecer “melhores ou piores”, mas de revelar as potencialidades das escolas (MURILLO, 2008). Concordamos com Rutter *et al* (2008) quando afirmam que as conexões que envolvem a escola e seus atores, em processos internos e externos, são complexas, mas ainda assim é possível afirmar que as escolas têm considerável liberdade de escolha para se organizarem e que professores têm igual condição ao tomarem decisões a respeito do currículo e da forma como interagem com os estudantes para os quais lecionam.

Todos os fatores apresentados acima compõem os processos escolares, que são altamente influentes para a eficácia escolar, por fornecerem a estrutura global dentro da qual os professores e as salas de aula operam (SAMMONS, 2008). Consideramos essencial analisar esses fatores de processos escolares, pois a definição de eficácia escolar que considera apenas o desempenho dos alunos é muito criticada dentro da educação, como afirma Sammons (2008):

as pesquisas têm devotado muito mais atenção à avaliação e à identificação das diferenças quanto ao efeito das escolas nos resultados dos alunos do que ao estudo de suas características organizacionais e processuais e à maneira pela qual elas podem influenciar tais resultados. Apesar disso, a quantidade razoavelmente grande de evidência acumulada nos últimos vinte anos permite a abordagem destes tópicos (SAMMONS, 2008, p. 335).

Acrescentamos, agora, as medidas de desempenho da escola, que serão representados por indicadores que estão agregados no IDEB, ou foram levantados pelo Avaliar para Conhecer, que compõe o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN), a saber:

i. O aprendizado dos alunos do 9º ano segundo a proficiência alcançada em Língua Portuguesa e em Matemática (SAEB/ INEP);

A proficiência aqui é entendida como a aprendizagem nas duas áreas de conhecimento citadas. Os itens das provas do SAEB são elaborados com base nos descritores das matrizes de referência. Os descritores especificam as habilidades esperadas dos alunos nos diferentes anos de escolaridade e componentes curriculares.

A nota padronizada considera 100 pontos, como nota mínima, e 400 pontos, como nota máxima.

ii. o aprendizado dos alunos do 9º ano em Língua Portuguesa e Matemática pelo Avaliar para Conhecer (SAEN – Rede de Niterói);

iii. Fluxo escolar (Inep);

O fluxo escolar representa quantos estudantes uma escola reprova, aprova ou “perde”. Esse indicador relaciona-se à escolaridade e, também, ao *ethos* da escola, ou seja, como os atores da escola compreendem a reprovação e como a utilizam (oportunidade/ punição), como as estratégias para

aprendizagem são avaliadas e replanejadas, e quanto essa escola exclui através do abandono escolar. Em relação a essa última informação, precisamos esclarecer que quando um aluno entra em algum sistema escolar, ele recebe um número de matrícula que é informado ao INEP pela escola no Censo Escolar. Uma escola e um sistema de educação só deixam de responder por esse número quando o estudante é transferido ou falece, ou seja, cada um dos estudantes com o qual a escola perde contato, e não é transferido ou falecido (comprovado por documentação), é um aluno que a escola “perdeu”, que está em abandono escolar. No Brasil, o número de crianças e jovens fora da escola (que não frequentam ou que não terminaram o Ensino Médio) ainda é considerado alto e por isso o indicador do fluxo é importante para a definição da eficácia da escola.

Na medida no fluxo, o melhor resultado é aquele mais próximo a 1. Um fluxo dos anos finais do Ensino Fundamental de 0,8, por exemplo, significa que a cada 100 alunos, 20 foram reprovados nos anos finais (6º ao 9º ano).

Neste capítulo tecemos considerações a respeito da eficácia em educação, e as possíveis relações com a gestão democrática e a *accountability* pública. Defendemos aqui que a eficácia na educação está vinculada à melhoria na qualidade. Discutimos o sistema de avaliação brasileiro, bem como o sistema de avaliação utilizado em Niterói. Por fim, justificamos a escolha de alguns indicadores que foram utilizados na análise que será apresentada no próximo capítulo.

Dedicamos o próximo capítulo a nossa análise acerca dos Conselhos Escola Comunidade estudados. Apresentamos as unidades de educação a que pertencem os CEC, o entorno dessas escolas, e os principais indicadores de qualidade de educação das escolas e do município de Niterói. Discorreremos e justificamos o caminho metodológico seguido e, por fim, apresentamos nossa análise acerca dos processos políticos que se dão nos CEC, com foco no controle social, na gestão democrática, na *accountability* pública e as possíveis relações com a eficácia.

6. NATUREZA E FUNCIONAMENTO DOS CEC EM NITERÓI

Retomamos que os CEC foram criados para serem espaços políticos com papéis e objetivos relacionados a profundas transformações (que não são estanques no tempo) nas relações Estado-sociedade brasileiros. Esses espaços fazem parte de um arranjo político-institucional cujos objetivos principais relacionavam-se diretamente a um processo descentralização, nem sempre constante, na política nacional de educação. Dentre esses objetivos, nesta pesquisa, damos destaque a: aumentar a democratização dos processos decisórios das unidades de educação, tornando-os coletivos e isonômicos; alinhar o planejamento e o uso dos recursos às necessidades locais, através do controle social; incentivar a aprendizagem política; melhorar a qualidade da educação.

Observar se tais objetivos estão sendo alcançados exige uma análise de como estão ocorrendo determinados processos políticos. Entendemos ainda que alcançar ou não tais objetivos podem resultar em considerações a respeito da viabilidade dos espaços políticos que se configuram nos CEC, resultando ou não em sua sustentabilidade.

Os CEC, objetos de estudo desta tese, são conselhos locais específicos que funcionam dentro de escolas públicas municipais de Niterói, mais especificamente onze Conselhos Escola Comunidade (CEC), que lidam com diferentes dimensões da gestão escolar: administrativa, financeira e pedagógica. Tratam, portanto, de questões que vão desde o controle sobre o planejamento e o uso de recursos de programas que visam à descentralização da esfera federal para a local, até as situações cotidianas da escola, como a transferência de docentes e discentes da unidade, por exemplo. Tais conselhos se constituíram como uma exigência para viabilizar o controle social sobre os recursos de um programa federal na área de educação, o PDDE, de forma a compor um arranjo institucional mais amplo que visa a horizontalizar e democratizar processos decisórios coletivos para a execução de determinadas políticas públicas (ABRUCIO, 2005).

Atualmente, o município de Niterói possui 94 unidades de educação, sendo 49 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EM) e 45 Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI). Todas as unidades possuem CEC, com exceção de sete de educação infantil, sendo duas recém-inauguradas, que ainda estão dentro do

prazo para essa organização; e cinco com pendências na documentação. Dentre as 49 EM, destacamos as 12⁴³ que possuem o segundo segmento do Ensino Fundamental (EF), ou seja, que ofertam os 3º e 4º ciclos⁴⁴ que compreendem o intervalo do 6º ao 9º ano dessa etapa escolar. Justificamos essa escolha pelo maior e mais diversificado número de funcionários, principalmente no que se refere ao número de professores. Entendemos que esse fator aumenta a complexidade das relações, negociações e de representatividade.

Apresentamos à frente uma sucinta contextualização das 11 unidades escolares que terão seus CEC analisados, destacando: o público atendido com relação aos anos de escolaridade e modalidades; turno de funcionamento; estrutura física; indicadores de qualidade relacionados ao fluxo escolar e ao aprendizado; suas localizações e principais características dos bairros; e o número total de alunos de cada uma. Essa última informação permite saber qual o valor do repasse do PDDE pois, como explicitado no item 1.3, cada uma dessas unidades recebe uma parcela fixa de R\$1.000,00, por serem escolas públicas urbanas, mais R\$ 20,00 por aluno matriculado.

As informações apresentadas aqui servem de base para o estabelecimento de semelhanças e diferenças que, associadas a informações advindas da investigação, possibilitaram uma análise comparativa entre as unidades, principalmente no que se refere à *accountability* e à eficácia. Os dados referentes ao fluxo escolar e aprendizado (que compõem o IDEB) foram levantados e são divulgados pelo Inep, e foram obtidos no site <https://novo.qedu.org.br/>. Os demais dados foram obtidos junto à Assessoria de Estudos e Pesquisas Educacionais (AEPE) da Fundação Municipal de Educação de Niterói (FME).

Antes de apresentar cada unidade de educação, segue um quadro síntese dos dados, mencionadas acima, da Rede Municipal de Educação de Niterói como um todo, a fim de servir como referência para interpretação dos indicadores das escolas.

⁴³ Inicialmente, pretendíamos fazer uma análise dos CEC de todas as escolas que ofertam o segundo segmento do Ensino Fundamental, no entanto, foi preciso reduzir a análise para onze, porque uma diretora geral se negou a responder a pesquisa e solicitou que o questionário das conselheiras não fosse aplicado. Esclareceremos as razões envolvendo a negativa no texto.

⁴⁴ A proposta educacional da Rede Pública Municipal de Niterói está organizada em ciclos desde 1999, na qual os nove anos do Ensino Fundamental são organizados em quatro ciclos, sendo o 1º ciclo correspondente aos 1º, 2º e 3º anos, o 2º ciclo aos 4º e 5º anos, o 3º ciclo diz respeito ao 6º e 7º anos, e o 4º ciclo reúne os 8º e 9º anos.

REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE NITERÓI – 2019		
Fluxo Escolar	Anos Iniciais	0,91
	Anos Finais	0,87
Aprendizado	Anos Iniciais	5,99
	Anos Finais	4,78
IDEB	Anos Iniciais	5,5 (meta – 5,8)
	Anos Finais	4,1 (meta – 5,5)
Número de alunos Ensino Fundamental	21.040	

Quadro 9: Dados da Rede Municipal de Niterói (Fonte: AEPE/FME) e IDEB 2019/INEP (Fonte: QEDu <https://www.qedu.org.br/>)

Os dados da Rede de Niterói e os dados das escolas, que são apresentados abaixo, referem-se ao ano de 2019. Mantivemos o número de alunos e os anos atendidos pelas unidades referentes ao ano de 2019 para manter a coerência com os dados do IDEB, aferidos em 2019 e divulgados em 2020. Como, na análise, não pretendemos que as escolas sejam identificadas, ao invés de colocarmos os resultados exatos para aprendizado e fluxo escolar, sinalizamos apenas se estes estão acima ou abaixo da média da Rede.

As escolas estão numeradas com o mesmo algarismo que aparece na figura 12 (p. 116). A figura 13 (p. 117) traz os bairros e as regiões administrativas de Niterói.

- **Escola Municipal Altivo César**

Número de alunos: 876

Atendimento: 3º e 4º ciclos do Ensino Fundamental durante o dia, e 1º ao 4º ciclo da Educação de Jovens e Adultos (EJA), à noite.

Funcionamento: 3 turnos

Fluxo Escolar: abaixo da média da Rede

Aprendizado: acima da média da Rede

IDEB: 4,5 (acima da média da Rede)

Localização: Barreto – Região Norte

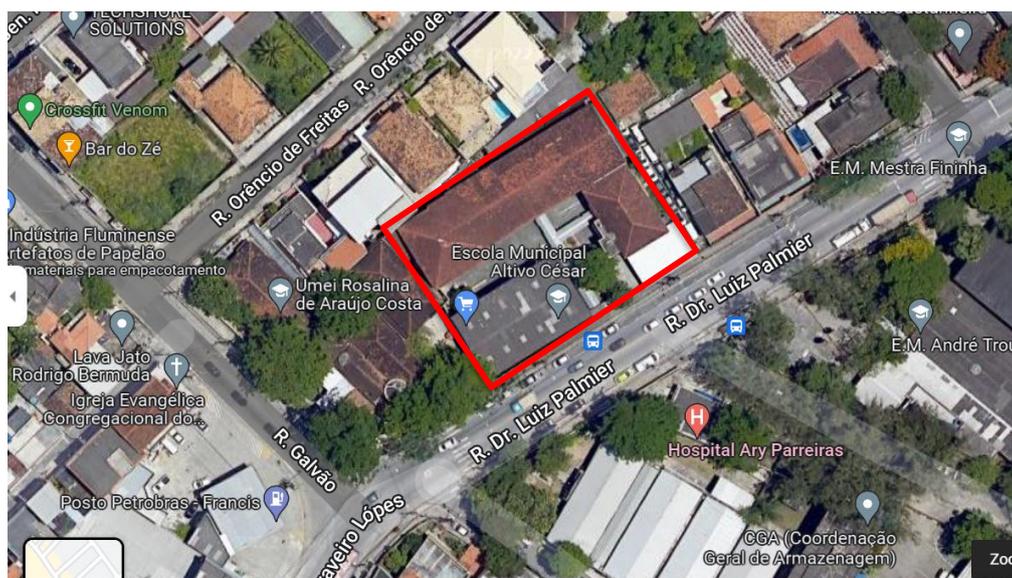


Figura 2: Localização da E.M. Altivo César no Barreto, Niterói – RJ.
 Google. 2022. Barreto. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Barreto>

Público-alvo: a unidade atende a estudantes que residem em Niterói (em diferentes pontos da zona Norte) e em São Gonçalo. A região Norte apresenta proporção significativa de famílias com baixa renda, conforme tabela 1. Além de apresentar grande número de aglomerados subnormais⁴⁵, que aumentaram de 4 para 7, no Barreto, entre 2000 e 2010 (NITERÓI, 2015). Boa parte dos alunos atendidos pela unidade residem no Morro dos Marítimos, no Buraco do Boi (aglomerados subnormais que constam no quadro 7) e em São Gonçalo.

- **Escola Municipal Maestro Heitor Villa Lobos**

Número de alunos: 405

Atendimento: 1º ao 4º ciclo do Ensino Fundamental durante o dia, e 1º ao 2º ciclo da Educação de Jovens e Adultos (EJA), à noite

Funcionamento: 3 turnos

Fluxo Escolar: abaixo da média da Rede

Aprendizado: acima da média da Rede

⁴⁵ Segundo o IBGE, aglomerado subnormal é “o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e com, pelo menos, uma das seguintes características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes, e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública); pressão imobiliária e fundiária, espraiamento territorial do tecido urbano, carências de infraestruturas das mais diversas e periferização da população.

IDEB: 4,5 (acima da média da Rede)

Localização: Ilha da Conceição – Região Norte

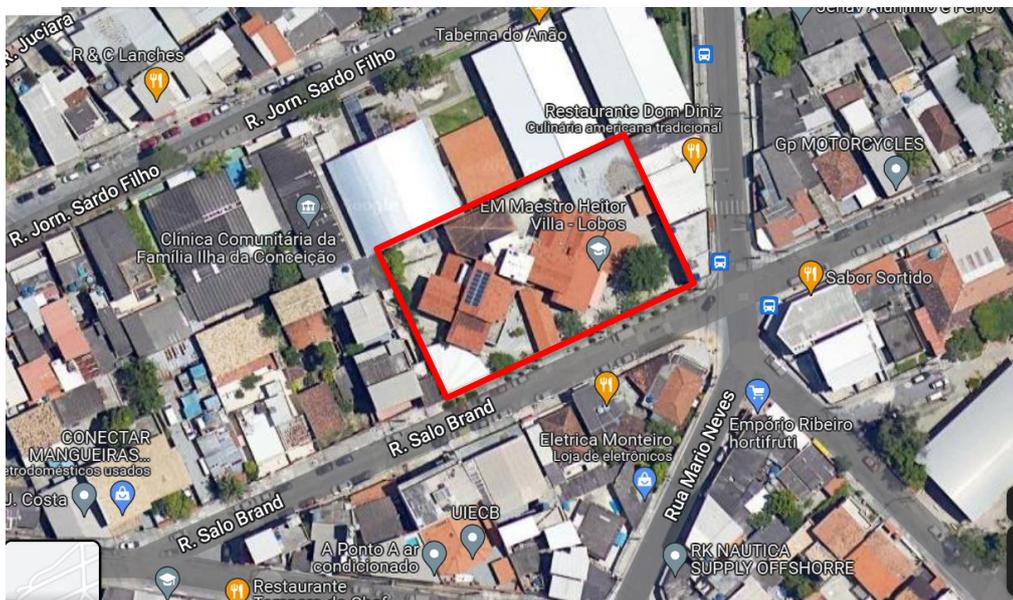


Figura 3: Localização da E.M. Maestro Heitor Villa Lobos na Ilha da Conceição, Niterói – RJ. Google. 2022. Ilha da Conceição. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Ilha+da+Concei>

Público-alvo: a maior parte dos alunos matriculados na unidade residem na Ilha da Conceição, no Morro da Ilha da Conceição e no Morro do Holofote. Como já apresentado, a região Norte apresenta proporção significativa de famílias com baixa renda, conforme tabela 1. O rendimento das famílias residentes na Ilha da Conceição, durante anos, esteve atrelado à indústria naval que passou por um revigoramento no município no início dos anos 2000, no entanto, essa indústria entrou em decadência a partir de 2014, com demissões em massa e fechamento de estaleiros.

- **Escola Municipal Doutor Alberto Francisco Torres**

Número de alunos: 373

Atendimento: 1º ao 4º ciclo do Ensino Fundamental durante o dia, e 1º ao 2º ciclo da Educação de Jovens e Adultos (EJA), à noite

Funcionamento: 3 turnos

Fluxo Escolar: acima da média da Rede

Aprendizado: abaixo da média da Rede

IDEB: 4,3 (acima da média da Rede)

Localização: Centro – Região Praias da Baía



Figura 4: Localização da E.M. Doutor Alberto Francisco Torres no Centro, Niterói – RJ. Google. 2022. Centro. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Centro>

Público-alvo: a maior parte dos alunos residem no Morro da Chácara, extenso aglomerado subnormal. Apesar de estar inserido em uma região com bairros tradicionais com renda alta (tabela 1), a escola atende a uma população que reside em uma área de alta vulnerabilidade social.

• Escola Municipal Santos Dumont

Número de alunos: 360

Atendimento: 1º ao 4º ciclo do Ensino Fundamental

Funcionamento: 2 turnos

Fluxo Escolar: abaixo da média da Rede

Aprendizado: abaixo da média da Rede

IDEB: 3,6 (abaixo da média da Rede)

Localização: Bairro de Fátima – Região Praias da Baía



Figura 5: Localização da E.M. Santos Dumont no Bairro de Fátima, Niterói – RJ. Google. 2022. Bairro de Fátima. Disponível em: <https://www.google.com/maps/search/bairro+de+fatima>

Público-alvo: a unidade atende a três comunidades de baixa renda, mas com perfis diferentes. A maior parte dos alunos vêm do Pé Pequeno e do Morro da Boa Vista (região Norte). O Pé Pequeno é um bairro do município, porém, a vertente do morro que desce na direção do Bairro de Fátima apresenta um aglomerado subnormal, onde residem os alunos da escola. O Morro da Boa Vista é um aglomerado subnormal com forte presença do tráfico de drogas. Uma parte menor de alunos pertence a uma comunidade chamada de Sabão, que não consta na relação de aglomerados subnormais (quadro 7). Trata-se de uma área de condições muito precárias de abrigos improvisados que tomaram posse de calçadas, inclusive, além de um galpão abandonado pelo poder público e compartilhado por várias famílias.

- **Escola Municipal Paulo Freire**

Número de alunos: 641

Atendimento: 1º ao 4º ciclo do Ensino Fundamental

Funcionamento: 2 turnos

Fluxo Escolar: abaixo da média da Rede

Aprendizado: acima da média da Rede

IDEB: 4,1 (igual à média da Rede)

Localização: Fonseca – Região Norte



Figura 6: Localização da E.M. Paulo Freire no Fonseca, Niterói – RJ.
Google. 2022. Fonseca. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Fonseca>

Público-alvo: a unidade atende a alunos que residem em diferentes pontos e comunidades do bairro Fonseca, que também compõem a região Norte. Como já afirmado, a região apresenta proporção significativa de famílias com baixa renda, conforme tabela 1. O bairro Fonseca apresentou aumento superior a 100% de aglomerados subnormais, entre 2000 e 2010 (NITERÓI, 2015).

- **Escola Municipal João Brazil**

Número de alunos: 358

Atendimento: 1º ao 4º ciclo do Ensino Fundamental durante o dia, e 1º e 2º ciclos da Educação de Jovens e Adultos (EJA), à noite

Funcionamento: 3 turnos

Fluxo Escolar: igual à média da Rede

Aprendizado: 0,0⁴⁶

IDEB: 0,0

Localização: Morro do Castro (Tenente Jardim) – Região Norte

⁴⁶ O indicador de aprendizado e o IDEB não foram divulgados porque a escola não atingiu a frequência de 80% dos alunos no dia de aplicação do SAEB.

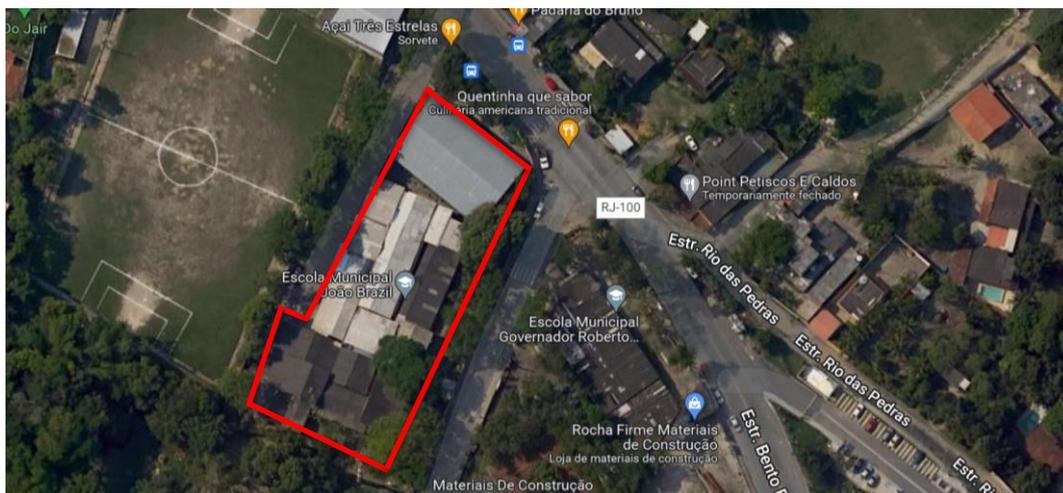


Figura 7: Localização da E.M. João Brazil no Morro do Castro, Niterói – RJ.

Google. 2022. Morro do Castro. Disponível em:

<https://www.google.com/maps/place/Morro+do+Castro>

Público-alvo: a maior parte dos alunos residem no Morro do Castro e na Cova da Onça, comunidades de baixa renda da região Norte do município, conforme quadro 7 e tabela 1, com alta vulnerabilidade social e a riscos ambientais.

- **Escola Municipal José de Anchieta**

Número de alunos: 399

Atendimento: 1º ao 4º ciclo do Ensino Fundamental

Funcionamento: 2 turnos

Fluxo Escolar: abaixo da média da Rede

Aprendizado: abaixo da média da Rede

IDEB: 3,7 (abaixo da média da Rede)

Localização: Caramujo – Região Norte

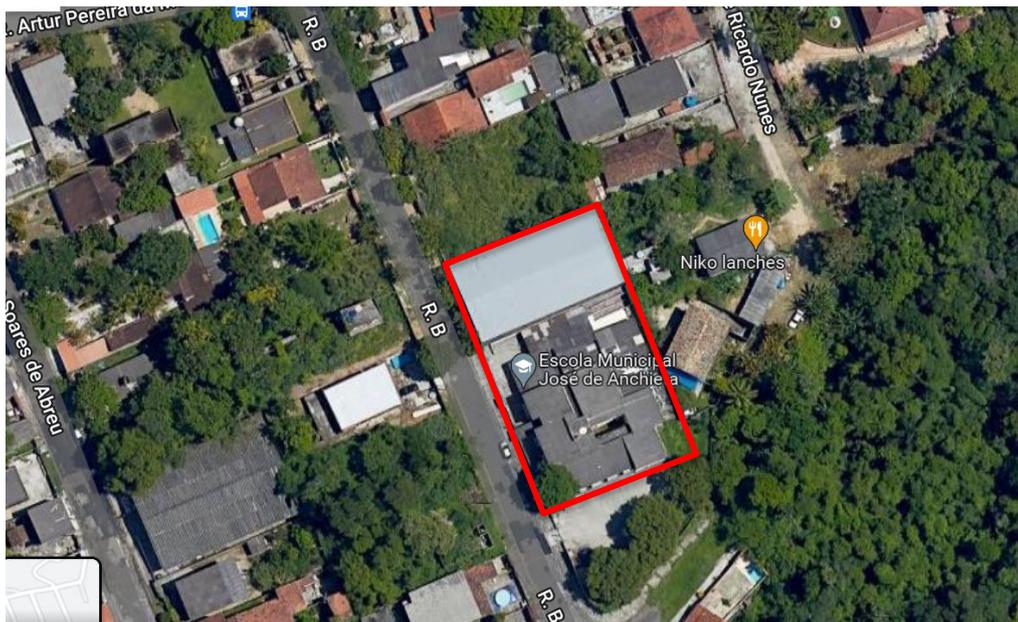


Figura 8: Localização da E.M. José de Anchieta no Caramujo, Niterói – RJ.
 Google. 2022. Caramujo. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Caramujo>

Público-alvo: a escola está localizada na região Norte, no interior do bairro Caramujo e a localidade sofre com os problemas relacionados à dominação da área pelo tráfico de drogas. A maior parte da população tem baixa renda, com 65% recebendo até dois salários mínimos. Os aglomerados subnormais duplicaram em número, entre 2000 e 2010 (NITERÓI, 2015). Todos os alunos residem no bairro do Caramujo.

- **Escola Municipal Rachide da Glória Salim Saker**

Número de alunos: 496

Atendimento: 3º e 4º ciclos do Ensino Fundamental

Funcionamento: 2 turnos

Fluxo Escolar: acima da média da Rede

Aprendizado: abaixo da média da Rede

IDEB: 4,3 (acima da média da Rede)

Localização: Santa Bárbara – Região Norte



Figura 9: Localização da E.M. Rachide da Glória Salim Saker em Santa Bárbara, Niterói – RJ. Google. 2022. Santa Bárbara. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Santa+Barbara>

Público-alvo: a escola atende a alunos que residem em Santa Bárbara (Niterói); Nova Brasília, aglomerado subnormal (quadro 7) de Niterói; e no Novo México, bairro de São Gonçalo, sendo a maior parte proveniente deste último bairro. Santa Bárbara apresenta os mesmos problemas relacionados à baixa renda verificada na região Norte (tabela 1) e ao já mencionado aumento dos aglomerados subnormais.

- **Escola Municipal Honorina de Carvalho**

Número de alunos: 631

Atendimento: 3º e 4º ciclo do Ensino Fundamental durante o dia, e 1º ao 4º ciclo da Educação de Jovens e Adultos (EJA), à noite

Funcionamento: 3 turnos

Fluxo Escolar: acima da média da Rede

Aprendizado: abaixo da média da Rede

IDEB: 4,1 (igual à média da Rede)

Localização: Maria Paula – Região Pendotiba

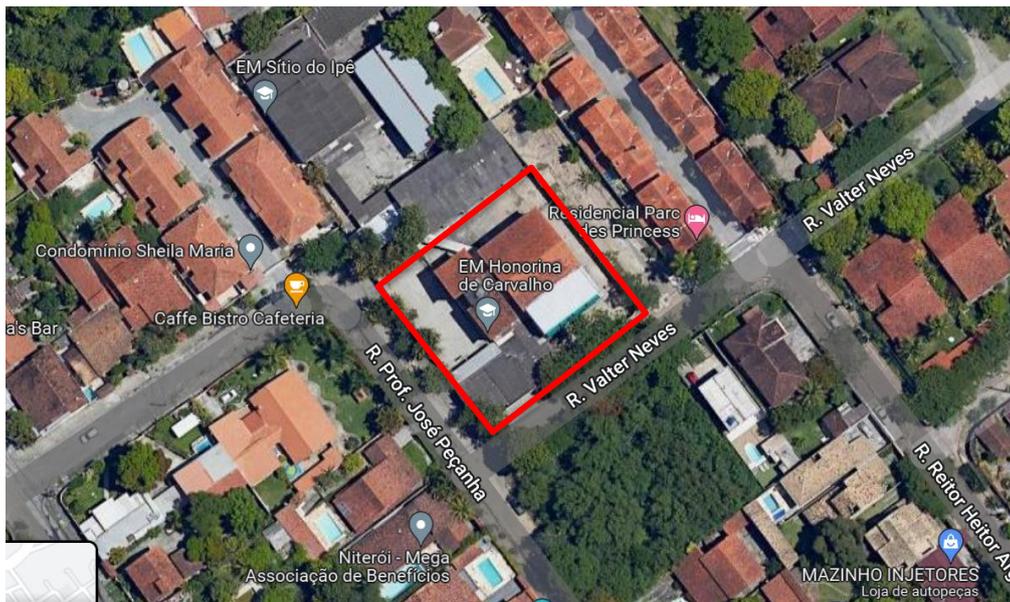


Figura 10: Localização da E.M. Honorina de Carvalho em Maria Paula, Niterói – RJ. Google. 2022. Maria Paula. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Maria+Paula>

Público-alvo: os alunos da unidade residem em diferentes pontos da região, por ser a única escola municipal a oferecer turmas de 6º ao 9º ano do fundamental na localidade. A região de Pendotiba apresenta crescimento populacional significativo em relação ao restante do município. Juntamente com a região Leste, é a região que apresenta as piores condições de renda (tabela 1).

- **Escola Municipal Levi Carneiro**

Número de alunos: 725

Atendimento: 1º ao 4º ciclo do Ensino Fundamental

Funcionamento: 2 turnos

Fluxo Escolar: abaixo da média da Rede

Aprendizado: 0,0

IDEB: 0,0

Localização: Sapê – Região Pendotiba

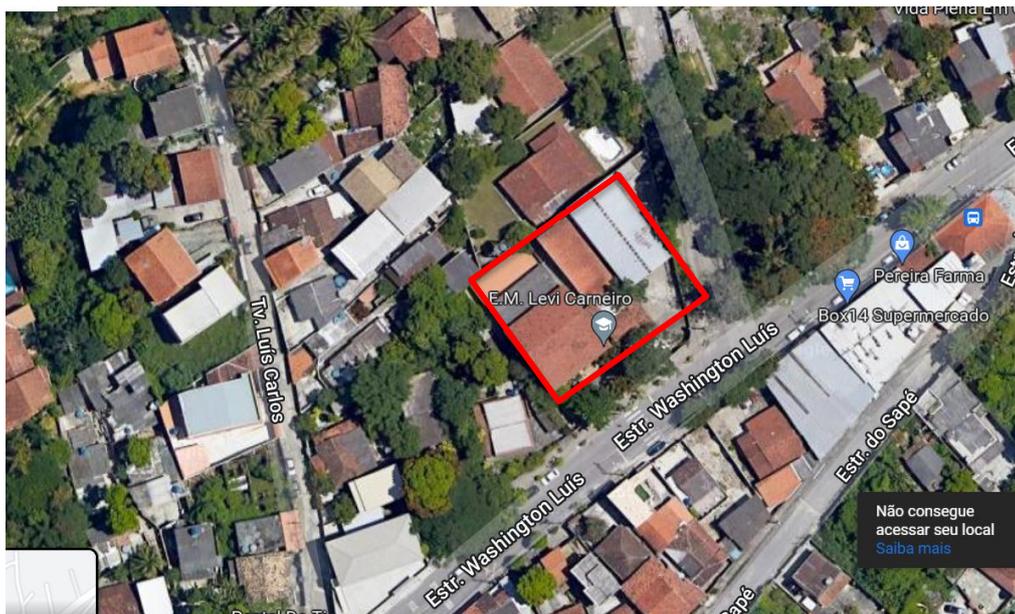


Figura 11: Localização da E.M. Levi Carneiro no Sapê, Niterói – RJ.
 Google. 2022. Sapê. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Sap%C3%AA>

Público-alvo: a maior parte dos alunos residem no Sapê, sobretudo nas comunidades de Morro da Igreja, Cantagalo (quadro 5) e na Fazendinha. Como afirmado anteriormente, a região de Pendotiba é a que apresenta, juntamente com a região Leste, as piores condições de renda do município (tabela 1), e o bairro Sapê triplicou o número de aglomerados subnormais entre 2000 e 2010 (NITERÓI, 2015).

- **Escola Municipal Francisco Portugal Neves**

Número de alunos: 860

Atendimento: 3º e 4º ciclo do Ensino Fundamental durante o dia, e 1º ao 4º ciclo da Educação de Jovens e Adultos (EJA), à noite

Funcionamento: 3 turnos

Fluxo Escolar: abaixo da média da Rede

Aprendizado: abaixo da média da Rede

IDEB: 4,4 (acima da média da Rede)

Localização: Piratininga – Região Oceânica



Figura 12: Localização da E.M. Francisco Portugal Neves em Piratininga, Niterói – RJ. Google. 2022. Piratininga. Disponível em: <https://www.google.com/maps/place/Piratininga>

Público-alvo: a escola está localizada em um bairro de classe média e, apesar de ser registrada, nos últimos anos, a procura dessa classe por vagas na escola, a maior parte dos discentes mora nos aglomerados subnormais de Morro Esperança (quadro 5) e Inferninho (que ainda não aparece identificado nos diagnósticos do município). A região Oceânica apresenta a ocupação mais recente do município e é área de expansão urbana da cidade. No entanto, esse crescimento tem se mostrado desordenado o que pode ser comprovado pelo aumento de 0 para 7 de aglomerados subnormais em Piratininga, entre 2000 e 2010 (NITERÓI, 2015).

Niterói: Escolas Municipais de Ensino Fundamental (6º ao 9º ano)



--- Limite Municipal

📌 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EM)

Figura 13 – Imagem de Niterói com a localização das escolas que possuem o segundo segmento do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano). Elaboração a partir da ferramenta Civitas Geoportal disponível em: <http://www.sigeo.niteroi.rj.gov.br/>

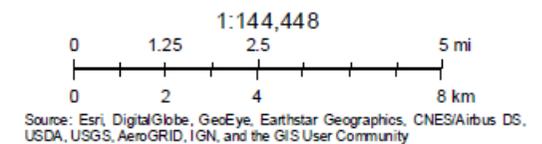




Figura 14 – Mapa do município de Niterói, com delimitação dos bairros, segundo as regiões administrativas (NITERÓI, 2015).

	LESTE	NORTE	OCEÂNICA	PENDOTIBA	PRAIAS DA BAÍA
Até 1/8 salário mínimo	0,3%	0,5%	0,3%	0,5%	0,2%
De 1/8 a 1 salário mínimo	54,6%	38,9%	25,3%	44,0%	13,8%
De 1 a 2 salários mínimos	23,6%	25,6%	19,7%	22,9%	14,0%
De 2 a 3 salários mínimos	5,2%	11,5%	11,7%	7,7%	11,4%
De 3 a 5 salários mínimos	5,4%	10,6%	15,6%	7,9%	18,6%
Mais de 5 salários mínimos	5,5%	8,1%	23,6%	11,8%	37,8%
Sem rendimento	5,2%	4,4%	3,7%	4,7%	3,7%
Sem declaração	0,2%	0,3%	0,0%	0,5%	0,6%

Tabela 1 – Proporção de Domicílios por faixa de renda domiciliar per capita por região NITERÓI, 2015. Dados do IBGE, 2010. Fonte: Latus Consultoria, FGV.

AGLOMERADOS SUBNORMAIS, EM NITERÓI, POR REGIÃO ADMINISTRATIVA		
REGIÃO	Nº DE A.S.	AGLOMERADOS SUBNORMAIS (A.S.)
Leste	1	Condomínio Invasão
Norte	30	Buraco do Boi ou Marui Grande, Coreia, Cova da Onça, Jardim Alvorada, MIC - Morro da Ilha da Conceição, Morro Cel. Leoncio, Morro da Boa Vista, Morro da Caixa-D'Água, Morro da Iara ou Abacaxi, Morro da Igrejinha, Morro do Bonfim, Morro do Bumba, Morro do Céu, Morro do Holofote, Morro do Juca Branco, Morro do Saraiva, Morro do Serrão, Morro dos Marítimos, Morro Sabino Teodoro, Morro Santa Barbara, Morro São Feliciano ou Morro São Geraldo, Morro Souza Soares, Nova Brasília, Pátio da Leopoldina, Santo Cristo, Travessa Irazy, Travessa Mackenzie, Vila Colônia, Vila Ipiranga, Vila Oliveira/Travessa Antônio Flor, Morro Bela Vista (parte na Região Pendotiba)
Pendotiba	14	Morro Bela Vista (parte na Região Norte), Cantagalo II, Capim Melado, Morro da Cocada, Morro da Igrejinha I, Morro da Ititioca, Morro do Atalaia, Morro do Cantagalo, Morro do Caranguejo, Morro do Maceió, Morro do Mato Grosso, Morro do Monan, Morro Frei Orlando, Remanso Verde, Travessa Souza Soares, Morro da União (parte na Região Praias da Baía)
Praias da Baía	20	Morro da União (parte na Região Pendotiba), Comunidade de Charitas ou Hípica, Grota do Surucucu, Morro Alarico de Souza, Morro da Chácara ou Morro do Arroz, Morro da Lara Vilela ou Morro do 94, Morro da Penha, Morro da Travessa Beltrão, Morro de Fatima, Morro do Africano, Morro do Cascarejo ou Morro do Lazareto, Morro do Cavalão, Morro do Estado, Morro do Palácio, Morro do Pau-Ferro, Morro do Peixe Galo, Morro do Preventório, Morro do Viradouro, Morro do Vital Brasil, Morro do Zulu, Morro Martins Torres.
Oceânica	10	Ciclovia ou Fazenda Cafubá, Comunidade Av. Acurcio Torres, Comunidade do Jacaré, Comunidade Vila

		Verde, Morro da Esperança ou Saibreira, Morro da Luz ou Morro do Rato Molhado, Morro do Cafubá, Morro do Jacaré, Morro do Trevo ou Bonsucesso, Morro Salinas.
--	--	---

Quadro 10 – Síntese de Aglomerados Subnormais de Niterói – Censo 2010. NITERÓI, 2015. Fonte: Latus Consultoria. Dados do IBGE, 2010.

6.1 Apontamentos Metodológicos

Os Conselhos Escola Comunidade (CEC), como objetos de estudo desta tese, foram alvos de ações que serão descritas nesta seção e tinham como finalidade permitir uma compreensão da natureza dos CEC como espaços políticos para a tomada de decisão coletiva e horizontal, e a análise do seu funcionamento no que tange ao controle social sobre os recursos e o exercício da *accountability*.

Antes de explicarmos os caminhos metodológicos que tomamos para realização da tese, esclarecemos que alguns ajustes precisaram ser feitos devido à pandemia de Covid-19, declarada em março de 2020. Inicialmente, planejamos realizar a observação participante nas duas assembleias ordinárias anuais e nas reuniões (que deveriam ter periodicidade mensal) dos CEC, no ano de 2020. No entanto, isso não foi possível uma vez que todas as escolas de Niterói fecharam em março de 2020 e só retornaram as atividades presenciais, de forma escalonada, a partir de abril de 2021.

Dessa forma, alteramos o planejamento e optamos por focar nosso trabalho na interpretação de documentos relacionados à institucionalização e ao funcionamento dos CEC e na análise das respostas fornecidas aos questionários e entrevistas realizados. A documentação examinada consiste em:

- a) a minuta do estatuto do CEC, conforme MEC (2014), que é base para formulação dos CEC e para registro em cartório. Por essa análise foi possível comparar o modelo estabelecido para os CEC e a forma que eles possuem na realidade de cada escola;
- b) o processo de prestação de contas dos recursos do PDDE para o ano de 2019, das onze unidades de educação. Nesse processo, constam o rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários (planejamento anual do uso de

recursos) e as atas das assembleias ordinárias de abertura e de encerramento do exercício de 2019. Do processo foi possível inferir: - a forma como os conselheiros são eleitos por seus pares; - a forma como ocorre a prestação de contas à comunidade escolar e são aprovadas pelo conselho fiscal; - se o rol, em que consta o planejamento do uso dos recursos do PDDE para o ano corrente, foi seguido pelos gestores das unidades.

A leitura, análise e interpretação da documentação descrita teve a finalidade de auxiliar a compreensão do desenho institucional dos CEC e de como esse desenho se dá na realidade, compreendendo a necessidade de garantir não apenas a representatividade da comunidade escolar, mas formas de efetivar a participação de todos os segmentos. A análise comparativa do rol e das notas fiscais nos auxiliou a avaliar a efetividade deliberativa dos CEC, fator de importância para debatermos a viabilidade política da existência desses conselhos.

Também buscamos, através da documentação, identificar alguns padrões de funcionamento dos CEC pela forma como se dão as ações dos conselheiros e dos gestores nas assembleias gerais, e mais especificamente, na escolha dos representantes, no planejamento do uso de recursos e na prestação de contas, que consiste na leitura e na aprovação dos relatórios financeiros. Essas informações sobre o funcionamento dos CEC possibilitaram a compreensão de como os conselheiros se apropriam, discordam e aprovam o uso dos recursos de sua responsabilidade; como o dissenso é reconhecido pelo grupo; e como as soluções são buscadas e encontradas.

Em relação à interpretação de análise documental, Cloke *et al* (2004) alertam para a necessidade de sempre responder a algumas questões, como: Quais vozes estão presentes no texto? Quem está falando? Em contraste, também deve-se questionar: quais vozes estão ausentes? Há silêncios no texto que representariam questões ou pontos de vista que foram negligenciados?

De forma relacionada às questões anteriores, entendemos que, na interpretação dos dados oficiais, sempre é preciso manter um exame altamente crítico, não negligenciando a defesa própria que os atores fazem de seus interesses na construção de um cenário que lhes seja favorável.

Junto à população-alvo, que são os conselheiros, optamos por uma abordagem intensiva (GOMEZ e JONES, 2010; CLOKE *et al*, 2004), com a utilização de métodos qualitativos a partir de entrevistas semiestruturadas e questionários. Segundo Cloke *et al* (2004), as entrevistas empregam, conscientemente, pesquisas interativas para obter acesso aos significados que os sujeitos atribuem às suas experiências no mundo social e geográfico. Enquanto Anna Secor (2010, p. 199) afirma que “entrevistas são frequentemente usadas para estudos em que os participantes são ‘especialistas’ dos quais esperamos aprender como certas práticas, experiências, conhecimentos, ou instituições trabalham”. Por isso, as entrevistas foram amplamente utilizadas para a interpretação das concepções dos gestores acerca da gestão democrática, da *accountability* entre CEC e comunidade escolar, e do próprio funcionamento dos conselhos locais. As respostas a alguns itens da entrevista também puderam auxiliar na etapa do levantamento histórico de adesão aos programas e às políticas de descentralização, cobrindo lacunas deixadas por outras fontes (Nogueira, 1977).

Nenhum diretor e conselheiro será identificado nesta tese, mesmo as escolas identificadas antes não serão mais mencionadas nominalmente. As referências serão feitas, prioritariamente, aos CEC das unidades, designados pela sigla CEC e números estabelecidos de forma aleatória, que não se relacionam às regiões administrativas de Niterói ou à ordem alfabética. Os diretores receberão um código formado por D, e o número dado ao seu CEC, e a partir de agora todas as referências feitas aos diretores, conselheiros e técnicos da Secretaria serão feitas no gênero feminino para uma uniformização.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas:

a) com a técnica da secretaria municipal de educação, designada para auxiliar as escolas e os conselhos no esclarecimento de dúvidas e pendências junto ao FNDE, bem como no envio da prestação de contas. A gravação de áudio foi obtida através de um gravador Tascam DR40X;

b) com as diretoras gerais das unidades escolares, através da ferramenta Zoom, que permitiu a gravação do áudio e da imagem; presencialmente, com a gravação do áudio por microfone acoplado a um celular Samsung A11 ou pelo gravador Tascam DR40X; presencialmente, sem gravação, com registro

das respostas por escrito. Esclarecemos que a entrevista sem gravação foi um pedido da diretora que me recebeu com a presença da diretora adjunta, apesar de eu ter explicado que a entrevista era direcionada às diretoras gerais. As perguntas foram dirigidas à diretora geral, mas algumas vezes a mesma direcionava as questões à adjunta. Cumpre destacar que as duas responderam prontamente às perguntas, sem embaraço aparente.

Os questionários foram realizados através de um link para um formulário Google, com uma composição mista, com perguntas fechadas, abertas e por intervalo. Enviamos 33 questionários e recebemos 29 respondidos. Solicitamos que três conselheiras de cada escola respondessem aos questionários:

- a) uma representante dos professores;
- b) uma representante dos funcionários;
- c) e uma representante dos responsáveis e alunos.

Nosso intuito com as entrevistas e questionários foi perceber como se dão determinados aspectos dos processos políticos, que podem ou não estabelecer um padrão. Os processos que pretendemos identificar nos CEC são construídos e se dão nas relações, estruturais ou causais, entre seus membros (as conselheiras). Por isso, buscamos estudar esses atores específicos por suas ações como representantes e pelas relações que estabelecem com seus pares (GOMEZ e JONES, 2010). Estamos nos referindo aqui a processos políticos que serão mais ou menos democráticos nas tomadas de decisão coletiva, e nesses processos, serão fatores determinantes: a participação, o debate, o dissenso, a efetividade deliberativa e a aprendizagem política, enfim, o comportamento político.

Visser e Jones (2010) nos afirmam que, apesar de não ser real, ou seja, não poder ser percebido por um dos cinco sentidos de qualquer pessoa, o comportamento político ainda assim pode ser medido de forma objetiva⁴⁷ com um instrumento adequado, ou seja, construído sem preconceito intencional.

⁴⁷ Os autores sugerem que um índice pode ser elaborado de tal forma que outra pessoa, diferente do pesquisador original, poderia duplicar sua medição e classificar as observações da mesma maneira que o pesquisador fez.

Da leitura e interpretação dos questionários e entrevistas também obtivemos respostas para avaliar parte dos critérios de eficácia/ineficácia na escola, conforme discussões apresentadas no capítulo 4, a saber: a) combinação entre liderança, compartilhamento de responsabilidades e o envolvimento dos professores nas tomadas de decisão; b) alunos em posição de responsabilidade; c) participação em reuniões e assembleias; d) monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola; e) recursos pedagógicos e financeiros; f) envolvimento dos responsáveis.

O critério *g) arranjos organizacionais bem-sucedidos (orientados para a aprendizagem)* foi avaliado a partir de observação direta nas unidades escolares em visitas desta autora, nas quais foi observada a organização do espaço escolar, dos ambientes para aprendizagem e dos tempos que definem a rotina escolar. Através da observação, também foi possível a avaliação relacionada à manutenção e à organização para o uso da estrutura escolar, com base em: 1) manutenção e uso do laboratório de ciências; 2) manutenção e uso da sala de leitura/biblioteca; 3) manutenção e uso do auditório; e 4) manutenção e uso da quadra coberta.

Outros critérios para eficácia/ineficácia, como os indicadores do fluxo escolar e da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos, são dados do INEP, obtidos no site de divulgação de dados educacionais <https://novo.qedu.org.br/>. O nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática no Avaliar para Conhecer, que compõe o Sistema de Avaliação da Educação de Niterói (SAEN), foram obtidos junto à Secretaria Municipal de Educação de Niterói.

Com finalidade de organizar as informações e facilitar a visualização, na análise de cada CEC, organizamos os indicadores em duas seções: **Estrutura e Funcionamento**, em que sinalizamos SIM ou NÃO; e **Indicadores de Desempenho**, nos quais foram especificados os resultados para os anos de 2017 e 2019.

Assim como fizemos com as diretoras, as conselheiras não foram identificadas. Nas interpretações, mantivemos as conselheiras relacionadas às suas escolas, mas, como já informamos, utilizamos uma sigla para nos referirmos às unidades.

Acrescentamos que nos pareceu de extrema importância avaliarmos a adesão da comunidade escolar às assembleias gerais, e a frequência das reuniões dos CEC, partindo do pressuposto de que a participação fica prejudicada

pela baixa adesão e pela inexistência da rotina de reuniões. Tais avaliações foram possibilitadas pelo exame das atas das assembleias e pelas entrevistas com as diretoras. Segundo Lavallo *et al* (2016), as atas oferecem indícios valiosos sobre o que realmente fazem as instituições participativas, ainda que de forma limitada, pois não é possível, apenas com base nas decisões levantadas, derivar efeitos diretos das políticas públicas sobre o bem-estar da população, por exemplo.

Por fim, para tentarmos uma classificação de participação, controle social e a *accountability* que se relacionassem e fizessem sentido ao leitor, mantivemos uma escala Tipo Likert (JOSHI, 2015; DALMORO e VIEIRA, 2013), assim como fizemos nos questionários, com a gradação em: ótima, boa, regular, ruim, péssima (participação), e muito alto, alta, médio, baixo, muito baixo (controle social/*accountability*).

Ainda é preciso esclarecer que trabalhamos com 11 escolas das 12 que oferecem os anos finais do Ensino Fundamental em Niterói, pois como já afirmado antes, em uma das escolas que teria o CEC analisado, a diretora geral manifestou desconforto em participar da pesquisa, por estar há pouco tempo na função (antes era diretora adjunta) e nunca ter participado da gestão dos recursos do PDDE ou sua prestação de contas, que era feita pela antiga diretora, que deixou o cargo. Da mesma forma, a diretora “comunicou” a esta autora que os questionários dirigidos às conselheiras não deveriam ser realizados, pois “a escola não iria participar da pesquisa”. A atitude da diretora nos gerou estranheza, em dois sentidos. Primeiramente, pela alegação de desconhecimento dos recursos e prestação de contas do PDDE. Essas informações não deveriam ser exclusivas de poucos atores na escola, e podemos deduzir que, se uma diretora adjunta não tem esse conhecimento (ou acesso a essas informações), menos ainda seria esperado do restante da comunidade escolar. Em segundo lugar, foi a intervenção para que as conselheiras não participassem da pesquisa, sem que elas mesmas pudessem decidir por isso. Para um maior esclarecimento, acrescentamos que os recursos do PDDE da unidade em questão estão bloqueados devido a erros no processo de prestação de contas de 2019. Tentamos ter acesso ao processo, mas a funcionária da secretaria de educação (de um setor diferente daquele responsável por essa fiscalização), que está de posse do processo para “corrigi-lo” (segundo ela própria),

nos informou que os documentos não seriam úteis por causa dos erros, e que assim que fossem corrigidos, o acesso seria possível.

A interpretação que podemos fazer a partir das informações e ações descritas acima, e diante do que temos defendido até o momento acerca da gestão democrática da escola e da *accountability* pública, é que estamos diante de uma gestão pouco democrática, com baixo controle social sobre os recursos e que a *accountability* está comprometida. Se tivéssemos tido a oportunidade de finalizar a pesquisa com essa escola, seria provável que esse caso contribuísse para a negativa de nossa hipótese, uma vez que temos a sugestão de baixo controle social sobre os recursos e baixa *accountability* e, ainda assim, a escola apresenta altos indicadores educacionais. Em 2019, a escola alcançou o maior IDEB dos Anos Finais na Rede de Niterói: 5,00, com uma distância considerável do 4,50 das duas próximas escolas. O fluxo escolar⁴⁸ da escola não é o mais alto da rede, no entanto, o indicador de aprendizado e a proficiência dos alunos são superiores às demais escolas, principalmente em Língua Portuguesa. O que queremos dizer é que, apesar de não ser possível avaliar plenamente o papel do CEC dessa unidade, se utilizássemos apenas o que temos dos critérios propostos nesta tese, poderíamos afirmar que controle social e maior *accountability* não afetam a eficácia, necessariamente.

Como síntese, podemos afirmar que, com os questionários e entrevistas, foi viabilizada uma produção de dados primários a partir do depoimento de atores sociais e agentes que participam diretamente de espaços políticos institucionalizados, como parte decisória ou de supervisão técnica, e que estão, portanto, em condições de fornecer informações nem sempre passíveis de serem encontradas em registros ou fontes documentárias.

⁴⁸ Dentre os indicadores do IDEB, o fluxo escolar é o indicador mais acusado de fraude por causa das escolas que aprovam alunos sem as habilidades mínimas necessárias para o Ensino Fundamental, ou lançam a informação de transferência para alunos que abandonaram a escola. Em relação ao fluxo escolar, a fiscalização com base em documentos tem sido fortalecida; em relação à aprendizagem, dada pela proficiência dos alunos no SAEB, a fiscalização ocorre durante a realização das provas.

6.2 Os Conselhos Escola Comunidade das Unidades de Educação de Niterói: primeiros apontamentos

Antes de apresentarmos a análise de cada Conselho Escola Comunidade, consideramos de interesse para uma melhor compreensão fazermos algumas considerações acerca dos dados que obtivemos a partir dos documentos examinados e dos questionários respondidos pelas conselheiras.

Analizamos todos os pareceres dos conselhos fiscais e, apesar das grandes diferenças apresentadas pelo funcionamento dos CEC, todos os pareceres apresentam o mesmo modelo de aprovação, sem ressalvas, sem observações acerca de valores reprogramados ou sobre o não cumprimento do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários. Desta forma, é razoável afirmar que essa parte do processo, especificamente o parecer do conselho fiscal, caracteriza-se apenas como cumprimento do rito, ou seja, como documento exigido pelo FNDE para composição do processo de prestação de contas, sem representar um instrumento de responsabilização.

Como já explicado, enviamos 33 questionários pelo *Google Forms* para onze escolas. Em cada escola, solicitamos que respondessem 1 conselheira do segmento responsáveis, 1 conselheira do segmento professores e 1 conselheira do segmento funcionários. Recebemos 29 respostas, sendo a maior parte delas de funcionários, em segundo professores e por último, responsáveis.

Sobre o tempo de permanência das conselheiras no CEC da escola, 12 conselheiras compõem o CEC há menos de dois anos, 11 estão no CEC há dois anos completos até quatro anos, e apenas 6 deles já estão na função há mais de quatro anos.

Uma das perguntas do questionário era sobre a forma de entrada da conselheira no CEC, com as seguintes opções de resposta: a) fui indicado(a) pela direção da escola e aprovado(a) pela Assembleia Geral; b) fui indicado(a) por meu segmento e aprovado(a); c) fui eleito(a) pela comunidade escolar e aprovado(a) pela Assembleia Geral; d) sou substituto(a) ainda não aprovado(a) pela Assembleia Geral. Dos 29 que responderam, 14 indicaram que chegaram ao CEC por indicação do diretor, enquanto 10 foram indicados pelo segmento que representam e 4

responderam terem sido eleitos pela assembleia geral. A representação das respostas pode ser feita desta forma:

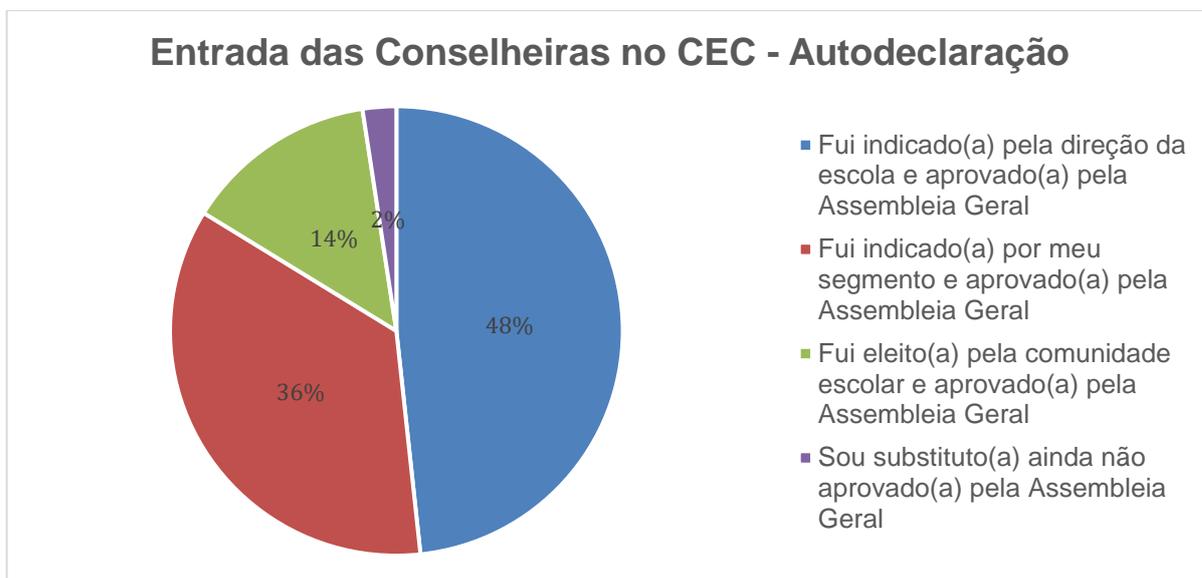


Gráfico 7 – Forma de entrada dos conselhos nos Conselhos Escola Comunidade, por autodeclaração através de questionário de elaboração própria.

Algumas questões foram feitas por intervalo em que o menor nível estaria em 1 (avaliação negativa), e o maior nível em 5 (avaliação positiva). Uma das questões era sobre a importância do CEC para o funcionamento da escola, nela 89,7% das conselheiras indicaram o nível máximo de resposta, ou seja, “muito importante”, contra 0 para “pouco importante”. Sobre a existência de uma gestão democrática, 25 indicaram o nível máximo (é democrática), 2 responderam em níveis medianos e 2 responderam com o grau mínimo (não é democrática). Sobre a participação do CEC na gestão da escola, separamos a gestão dos recursos da gestão pedagógica. Na gestão dos recursos, 58,7% responderam o nível máximo, 27,5% no nível mediano e 13,8% no nível mínimo. Na gestão pedagógica, 44,8% indicaram o nível máximo, 44,8% o nível mediano e 10,4% o nível mínimo.

Sobre conhecer o PDDE, 22 conselheiras afirmaram ter conhecimento sobre o programa, enquanto 6 responderam saber pouco e 1 deles (um responsável) afirmou não saber o que é o PDDE.

Em resposta a uma avaliação sobre a utilização dos recursos do PDDE, assumindo a gradação “ótima, boa, regular, ruim e péssima”, obtivemos 72,4% das conselheiras afirmando que a utilização é ótima, enquanto 20,7% afirmando ser boa. Apenas 1 conselheira indicou a utilização como regular e 1 como ruim. Também

segundo a gradação “ótima, boa, regular, ruim e péssima”, solicitamos às conselheiras que avaliassem a qualidade da educação em suas respectivas escolas, e tivemos 55,2% avaliando a qualidade como ótima, 31% como boa e 13,8% como regular. Nenhuma conselheira avaliou a qualidade da educação de sua escola como ruim ou péssima.

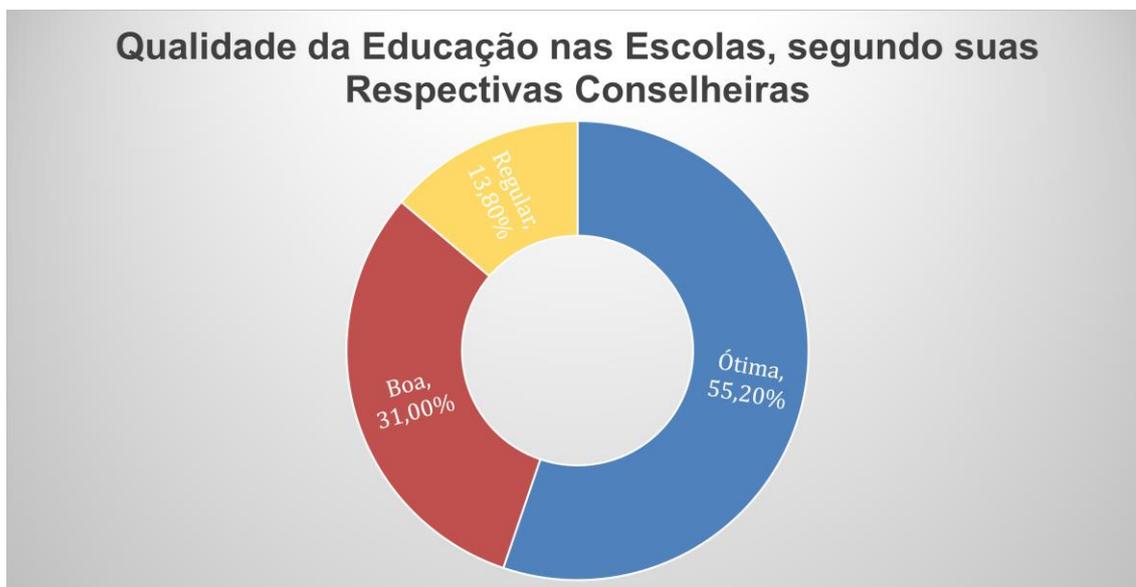


Gráfico 8 – Qualidade da educação das escolas, segundo opinião de suas respectivas conselheiras, conforme respostas ao questionário de elaboração própria.

Nosso interesse pela informação retratada acima relaciona-se à percepção das conselheiras sobre a qualidade da educação, uma vez que reside no CEC um potencial para mudança.

Em uma pergunta de resposta aberta que questionava o motivo que levou as conselheiras a querer fazer parte do CEC, 16 indicaram o desejo de contribuir com a escola/educação através da participação; 2 afirmaram não haver mais ninguém que quisesse participar; 2 indicaram a importância de fiscalizar a gestão; 2 responderam ter desejo de adquirir mais conhecimento acerca do financiamento da educação; e 1 afirmou que desejava “conseguir os recursos necessários para o bom andamento das atividades pedagógicas da escola”.

Questionamos às gestoras e às conselheiras, nas entrevistas e nos questionários, sobre a potencial diferença dos recursos do PDDE sobre a qualidade da educação em suas escolas. De 11 gestoras, 10 afirmaram que os recursos são muito importantes à manutenção dos serviços da escola e essenciais à qualidade, e todas afirmaram que os recursos são bem utilizados. Já entre as conselheiras,

dentre as 29 que responderam, 25 consideram que os recursos podem interferir na qualidade, 2 respostas foram neutras e 2 responderam que os recursos impactam pouco a qualidade.

Também questionamos às conselheiras se a utilização dos recursos era considerada ótima, boa, regular, ruim ou péssima. A avaliação mostrou-se positiva entre as conselheiras, conforme retratado no gráfico abaixo. Não houve nenhuma resposta para péssima.

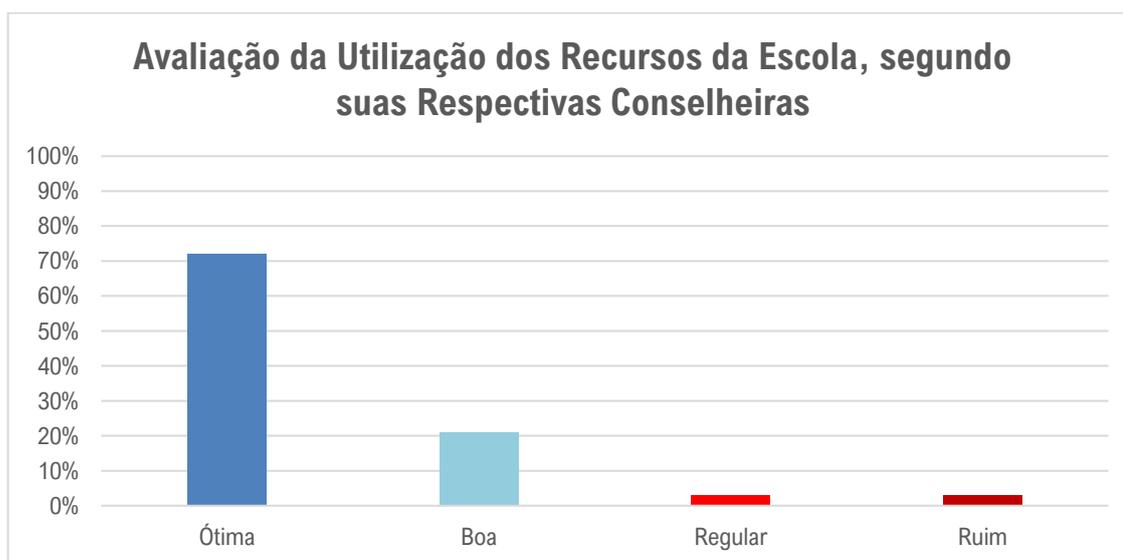


Gráfico 9 – Avaliação da utilização dos recursos da escola, segundo percepção de suas respectivas conselheiras, conforme respostas ao questionário de elaboração própria.

6.3 Os Processos Políticos nos CEC: participação, eficácia na educação e *Accountability* Pública

Apesar de os CEC surgirem a partir de uma exigência para adesão a um programa federal na área da educação, que permite a transferência de recursos da esfera federal para a local (ABRUCIO, 2004), podemos afirmar pela investigação desenvolvida aqui que, na realidade das onze escolas, a formação dos CEC apresenta distinções discretas, enquanto o funcionamento dos conselhos apresenta grandes diferenças. Entendemos que, apesar de as onze escolas serem todas públicas e pertencerem ao mesmo sistema de educação, elas apresentam diferenças que, muitas vezes, estão relacionadas a fatores locais. Da mesma forma os CEC, apesar de serem todos espaços políticos para decisão coletiva formalmente instituídos, também são distintos, à medida que se somam aos

contextos e às relações da “proximidade” (REIS, 2015) que incorpora as ordens relacionais, as pessoas em copresença, o conhecimento e a identidade partilhada de forma coletiva. A proximidade também diz respeito às consolidações de instituições e culturas práticas, que podemos perceber em espaços políticos a exemplo dos CEC.

Sabemos que essas diferenças podem se configurar como fatores para maior ou menor eficácia, mas nos dedicaremos a essa questão mais a frente. Por ora, a questão que queremos responder é se os CEC exercem controle social sobre os recursos descentralizados através do Programa Dinheiro Direto na Escola e se há *accountability* desses conselhos em relação à comunidade escolar.

Antes de apresentarmos a análise que nos propusemos a fazer, cabe esclarecer que optamos por não classificar os CEC utilizando características pré-estabelecidas como critérios essenciais para reconhecimento de um modelo abstrato. As categorizações nos auxiliam a avançar teoricamente, no entanto, entendemos que, na realidade dos processos sociais, as diferentes características dos modelos teóricos se apresentam de forma sobreposta, em maior ou menor intensidade, em diferentes graus de maturidade, relacionando-se diretamente às especificidades das distintas construções sociais.

Dito isso, destacamos, a partir dos dados levantados (documentos, questionários e entrevistas), informações que podem ser tomadas como evidências daquilo que estamos buscando identificar, a exemplo do controle social sobre os recursos, da aprendizagem política, da responsabilidade e responsabilização (*accountability*), ou seja, evidências de determinados aspectos que nos indicam como estão se dando os processos políticos que envolvem e são desencadeados pelos Conselhos Escola Comunidade.

A partir de agora, os CEC das onze escolas serão denominados CEC1, CEC2, CEC3, CEC4, CEC5, CEC6, CEC7, CEC8, CEC9, CEC10, CEC11. Na definição dessa sigla combinada com números não há correspondência com ordem alfabética dos nomes das escolas, ou com a ordem dos números apresentados anteriormente, ou mesmo com as regiões administrativas de Niterói. A correspondência com os CEC das escolas foi, portanto, aleatória. Apresentamos a análise proposta a partir daqui.

- **CEC1**

O CEC reúne toda comunidade escolar nas duas assembleias gerais que são, obrigatoriamente, convocadas por Diário Oficial (D.O.) e, segundo a diretora, por avisos fixados nos murais da escola. Segundo as atas e listas de presença, nas duas assembleias o quórum necessário (cerca de 900 pessoas) não foi atingido em primeira convocação, sendo necessário a segunda convocação para realizar a assembleia.

A primeira assembleia geral, que objetiva a determinação do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários com verbas do PDDE, aconteceu no final de fevereiro, a partir de segunda convocação, como mencionado, com 142 pessoas presentes, número distante de 900 pessoas, que corresponderia a um responsável por aluno, estudantes (EJA), professores e funcionários.

Segundo a ata da assembleia, a diretora fez esclarecimentos sobre o papel do CEC, e a apresentação nominal dos membros do CEC do conselho deliberativo e do conselho fiscal. Não há nenhuma menção sobre a eleição dessas conselheiras, apenas sua apresentação. As conselheiras que responderam ao questionário não se autodefinem como eleitas e sim como indicadas pela direção. Sobre isso, em entrevista, a D1 afirmou que faz convites para que as pessoas participem como conselheiras do CEC e que nunca há mais pessoas interessadas do que cargos a ocupar. Percebemos, portanto, que a “eleição” que a própria D1 afirmou ocorrer na assembleia é uma confirmação dos nomes e uma formalidade caso apareçam outros interessados. Nas palavras da D1:

Assim, nós deveríamos ter uma quantidade maior de pessoas do que temos, devido à dificuldade das pessoas em quererem realmente participar do Conselho, eles têm muito medo, entendeu? Eles acham que vai prender, que vai ocupar muito tempo. [...] Então, em geral, a gente também conversa com os pais que frequentam mais a escola, aqueles que estão lá frequentando mais, que a gente tem mais contato, a gente vai conversando, e vê se eles não se interessam, mas de qualquer forma a gente chama e na hora tem a votação, caso apareça, né, mais pessoas, eles se apresentam e há votação para escolher o representante do CEC, mas isso não nunca acontece não, entendeu? Geralmente, não tem mais pessoas do que os cargos oferecidos. [...] Em relação aos professores e funcionários aí a gente convida mesmo.

Ainda segundo a ata, “a diretora adjunta [...] sugeriu para a confecção do rol de materiais e serviços os seguintes itens: materiais pedagógicos, material de limpeza, material esportivo, jogos educativos e recreativos, ventiladores, armários,

projetores de vídeo e impressora Ecotanque”. Novamente, não há referência a uma votação para estabelecimento do rol. Isso pode ser explicado pela afirmação da D1 em entrevista de que o rol é definido em reunião de professores, e que as “sugestões” dos professores é repassada para as conselheiras em reunião ordinária. Ou seja, podemos concluir que o rol é definido em reunião do CEC, não em assembleia, com forte influência dos professores.

A assembleia também tratou de assuntos administrativos e pedagógicos, como: cumprimento dos horários; vestimentas e uso de uniforme; insuficiência de livros pelo aumento de alunos e as alternativas para resolução desse problema; participação dos alunos nos sábados letivos; vagas que serão sorteadas para os interessados em participar do Projeto Aprendiz (música) e teatro/dança; início das atividades pedagógicas de reforço, progressão parcial e preparatório em abril; cartão RioCard.

Houve questionamentos de responsáveis (conselheira do CEC) sobre: uso de um espaço de aprendizagem chamado de “Escolas Criativas”, subutilizado pela escola pela dificuldade em instalar internet e a climatização da escola, que segundo a ata é uma questão tratada junto à FME, sem sucesso até fevereiro de 2019. Segundo a ata, os responsáveis manifestaram a intenção de “ir às redes sociais” caso a situação permanecesse sem solução.

A assembleia final, cuja pauta principal é a prestação de contas à comunidade escolar do uso dos recursos federais, ocorreu no meio de dezembro, sem quórum na primeira convocação. A segunda convocação atingiu apenas 5% do quórum, cerca de 45 pessoas.

A prestação de contas foi feita com a apresentação dos 3 orçamentos para cada serviço (como exige o FNDE); extratos das contas; notas fiscais do que foi adquirido com o PDDE Básico: materiais descartáveis de higiene e limpeza, armário roupeiro, materiais esportivos e recreativos. Com o PDDE Mais Educação foram adquiridos: armário de aço, armário roupeiro, notebook, som portátil, material de papelaria, material pedagógico para as oficinas, além da ajuda de custo aos voluntários do programa. Do rol de materiais e serviços aprovado no início do ano, percebe-se que apenas uma impressora não foi comprada.

A verba do PDDE Educação Conectada foi reprogramada para 2020, por causa da dificuldade em conseguir três orçamentos de empresas que prestam

serviços de internet na região da escola. Da mesma forma, foi reprogramado para 2020 o Escola Acessível, que visa à reorganização da Sala de Recursos (ambiente dedicado ao atendimento de estudantes com Necessidades Educacionais Especiais - NEE). Os valores restantes nas demais contas do PDDE também foram reprogramadas, com comprovação dos saldos.

As contas foram aprovadas pela assembleia e encaminhadas ao Conselho Fiscal para parecer.

Nessa escola, não há prestação de contas ao CEC antes da ocorrência da assembleia geral. Isto não é irregular, mas de certa forma dificulta a análise e o questionamento que seria feito pelas conselheiras em uma reunião menor, em que todos tem a mesma autoridade. Nas palavras da própria D1:

[...] e no final também a gente marca assembleia e presta contas à comunidade, então assim, é mais um fazer porque eles não entendem muito bem ali, a gente mostra, a gente leu o que comprou, no que a gente usou o dinheiro que era da escola e tal, mas assim, é muito superficial, quem vê mesmo, quem olha de forma detalhada, quem assina são os conselheiros.

Uma parte da reunião foi dedicada a assuntos pedagógicos e administrativos, como: resultados afixados; retorno das aulas no dia 06/02/2020; a solicitação de uniformes para o próximo ano; atenção aos alunos que precisarão fazer progressão parcial; atualização dos dados pessoais e de contato dos alunos. Consta na ata que depois da prestação de contas e do tratamento de outros temas, foi aberto o espaço para a fala dos responsáveis e de outras pessoas que desejassem, mas não houve manifestação de nenhum teor.

A D1 afirma que as conselheiras só demonstram alguma liderança dos seus segmentos a partir de, pelo menos, um ano de experiência. A própria diretora destacou a autonomia dos representantes do segmento de responsáveis, que depois de um tempo no CEC, tiveram a iniciativa de formar grupos pelo WhatsApp para dinamizar a comunicação entre responsáveis.

A partir do relato da D1, destacamos ainda um indicativo de aprendizagem política dado por uma experiência de conselheiras do CEC, representantes dos responsáveis, que solicitaram participar de reuniões que a diretora havia agendado com o presidente da FME, com o objetivo de terem chance de conhecê-lo e de exporem suas reivindicações diretamente ao presidente.

Além das duas assembleias gerais, o CEC se reúne mensalmente, para discutir questões de interesse para escola e/ou relacionadas ao entorno imediato. As pautas das reuniões e das assembleias são construídas pela D1, com espaço para fala das conselheiras.

Segundo foi possível perceber pela entrevista com a direção, o dissenso entre conselheiras é reconhecido como positivo. A D1 afirma que as conselheiras discordam entre si, “e a gente ali no meio conversando”, reconhecendo, também nas discordâncias, o diálogo. A D1 autoavalia que há gestão democrática em sua escola, justificando que são poucas os assuntos que ela decide sozinha. Nos chamou atenção e consideramos uma contradição com a afirmação de que há gestão democrática, a opinião da D1 de que não vê uma mudança significativa na gestão da escola gerada pelo funcionamento dos CEC. Ela explica que, na realidade, o que acontece é uma adaptação das conselheiras à gestão da escola.

Segundo a D1, apesar de as diretoras explicarem nas assembleias e nas reuniões o que é o PDDE, o conhecimento das conselheiras ainda é superficial, e eles praticamente sabem de onde vêm os recursos, e no que dá para usar. As conselheiras afirmaram ter conhecimento a respeito do PDDE, sendo que o representante dos funcionários assumiu saber pouco a respeito.

A D1 acredita que a escola faz bom uso dos recursos do PDDE, mas afirma que há muitos impedimentos burocráticos para utilização das verbas, referindo-se à necessidade de providenciar três orçamentos para compras ou serviços. A D1 reconhece que os recursos do PDDE fazem diferença para a qualidade da educação na escola, e cita como exemplo o fato de só tomar conhecimento da existência de determinados materiais pedagógicos a partir das orientações do FNDE para o uso dos recursos. Esse exemplo está relacionado ao PDDE Acessibilidade, voltado ao atendimento de estudantes NEE.

Agora por exemplo, saiu uma verba para educação inclusiva, então a gente compra coisa que a gente nem sabia que existia e que eles mostram lá tudo que há, tem um catálogo, tem coisas que eu preciso ver na internet, que eu nem sabia que existia, então assim, eu continuaria sem saber, então o PDDE ele é importante sim, eu acho interessante, é um valor considerável e possibilita sim [melhoria na educação], eu acho, mas cai na mesma questão, é difícil eu gastar, porque qual é o fornecedor, três fornecedores que vão me vender, né? É difícil, nem todo mundo trabalha com aqueles produtos, entendeu?

A afirmação transcrita acima nos fez questionar se os recursos do PDDE realmente são utilizados, auxiliando a escola a atender as suas necessidades, ou se a dificuldade dos três orçamentos tem sido a justificativa para que os recursos sejam deixados na conta e reprogramados para o próximo ano, como relatado na ata da assembleia de encerramento de 2019. Aqui, a participação das conselheiras poderia ser o diferencial para o uso desses recursos.

Quando questionada sobre o desempenho da escola no SAEB e no Avaliar para Conhecer, a D1 creditou o resultado à rejeição dos alunos da escola aos exames externos, ela afirma que os estudantes não valorizam provas externas e que as fazem de forma diferente daquelas que são solicitados pelos professores da escola. Disse que no último exame o desempenho foi melhor por causa de uma estratégia da escola, que deu pontos para os alunos que fizeram a prova. As conselheiras consideram a qualidade da educação como boa ou ótima.

Apesar de os relatos da D1 e das conselheiras sobre a qualidade da educação na escola serem positivos, podemos perceber, como analisado à frente, que o aprendizado registrado através do SAEB caiu de 2017 para 2019, refletindo a queda na proficiência em língua portuguesa.

Sobre a posição de responsabilidade dos alunos, a escola não possui um grêmio estudantil, apenas com representantes eleitos pelas turmas. Segundo depoimento da D1, que transcrevemos abaixo, ainda há muitas dificuldades na construção de um diálogo entre os estudantes e os demais atores da escola, o que consideramos um obstáculo à aprendizagem política dos mais jovens:

[...] a gente colocou os representantes no conselho de classe para que eles falassem, para que eles ouvissem, mas não foi uma experiência boa, entendeu? Porque os professores não ficaram à vontade e os alunos quando voltavam para a sala contavam as coisas da forma como eles tinha entendido, que nem sempre era o fato.

Sobre as conselheiras, consideramos de importância acrescentar que eles consideram que há uma gestão democrática dos recursos e da escola, que a utilização dos recursos é ótima (máximo) e sinalizaram interesse pessoal em participar do conselho por sua importância.

A associação de moradores nunca enviou um representante para participar das assembleias, apesar de convidados e terem o direito de participação no CEC. A diretora afirma que nunca “conseguiu” que a associação participasse do CEC.

Dito isso, acrescentamos os indicadores selecionados nesta pesquisa para a avaliação de eficácia e de *accountability* pública. Resgatamos aqui que interpretamos eficácia como aumento na qualidade.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da biblioteca	SIM
Manutenção e uso do auditório	SIM
Manutenção e uso da quadra coberta	SIM
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	SIM
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	SIM
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	SIM

Indicadores de Desempenho		
	2017⁴⁹	2019
Aprendizado – SAEB	5,41	5,17
Proficiência Matemática – SAEB	252,36 - Básico N3	256,42 - Básico N3
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	272,11 - Básico N3	253,97 - Básico N3
Fluxo Escolar – INEP	0,85	0,85
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N3	N3

Em relação a Estrutura e Funcionamento, destacamos que todos os ambientes para aprendizagem são mantidos em condições adequadas de uso, os alunos não estão em posição de responsabilidade e não há monitoramento sobre o desempenho da escola e progresso dos alunos, apropriado pelo CEC.

Considerando os Indicadores de Desempenho, entre os anos de 2017 e 2019 verificamos uma queda na medida de aprendizado dos alunos. O aumento de 4,06 na proficiência de matemática, não pode ser mitigado pela queda de 18,14 na proficiência de língua portuguesa. A classificação do aprendizado na escola manteve-se no Básico, Nível 3 para as duas áreas de conhecimento. O fluxo

⁴⁹ Em 2017, para o Programa Avaliar para Conhecer algumas características diferem das avaliações de 2019 descritas no item 4.3. O número de questões da prova foi de 40 questões, sendo 20 de matemática e 20 de língua portuguesa, e a padronização de níveis por acertos foi: nível1 (0 a 5), nível 2 (6 a 9), nível 3 (10 a 13), nível4 (14 a 17), nível5 (18 a 20). Outro diferencial é que na edição de 2017, alunos que não fizeram a prova receberam 0 na nota e, em 2019, alunos que não fizeram a prova, não foram considerados.

manteve-se inalterado em 0,85. Os níveis de aprendizado verificados pelo Avaliar para Conhecer mantiveram-se os mesmos, entre 2017 e 2019, tanto para matemática (N3), quanto para língua portuguesa (N2).

Síntese: percebemos, portanto, que o CEC apresenta uma participação regular, com indícios de aprendizagem política, a partir dos exemplos de dissenso e diálogo. Há efetividade deliberativa, o que aponta para a existência do controle social sobre os recursos do PDDE e, também, sobre as questões pedagógicas. Dentre os indicadores de eficácia, os resultados em Estrutura e Funcionamento são positivos, e os Indicadores de Desempenho não são unânimes de forma positiva ou negativa. Dessa forma, percebemos que há pouca relação entre o maior controle sobre os recursos e a participação com a melhoria da qualidade, ou seja, com a eficácia. Por isso, entendemos estar diante de uma baixa *accountability* pública.

- **CEC2**

As duas assembleias anuais são convocadas por D.O., afixação de cartazes pela escola, aviso aos pais através dos alunos e por grupos de WhatsApp.

A assembleia de abertura foi realizada em fevereiro em segunda convocação, com 69 pessoas, cerca de 10% do total esperado. A ata menciona a discussão para estabelecimento de prioridades para o rol de materiais e serviços do PDDE, com registro de sugestões dos responsáveis. Também há relato da escolha de conselheiros em assembleia, por aclamação. Não há menção da discussão de questões pedagógicas.

A D2 afirma que as pessoas costumam se voluntariar para participarem do CEC, e não se percebe resistências ou necessidade de insistência para convencer as pessoas.

A assembleia para prestação de contas ocorreu no início de dezembro, sem o quórum necessário em primeira convocação, com 25 pessoas em segunda convocação dentre professores, responsáveis, alunos e funcionários, representando 5% do quórum. Além da prestação de contas, os temas tratados foram: a permanência da exigência de uniforme para o próximo ano; a aprovação de alunos da escola para o Pedro II e o Instituto Federal; a premiação do concurso de robótica da Rede de Niterói; e reforma em salas, feitas pela FME.

O saldo da Escola Acessível de R\$ 30.732,69 foi reprogramado para 2020, e ainda havia saldo da Educação Conectada no valor de R\$ 1.071,84 que seria usado para pagamento da empresa prestadora dos serviços de internet.

A prestação de contas é feita apenas na assembleia geral, e não é feita ao CEC, o que, como já analisado antes, dificulta a fiscalização, o questionamento e o debate, com reflexos sobre a *accountability*.

O CEC não tem reuniões regulares, elas acontecem por demanda, ou seja, de acordo com necessidades emergenciais, o que não é indicado pelo FNDE e, segundo nossa análise, prejudica as negociações, o diálogo e a aprendizagem política que poderiam ocorrer nesse encontro com o outro.

As pautas das reuniões e assembleias, segundo a D2, são construídas a partir das necessidades, que ela mesma identifica, e precisam ser resolvidas com a comunidade escolar. A D2 não reconhece nas conselheiras lideranças dos seus segmentos, porém aponta as mesmas como flexíveis e adaptáveis a mudanças.

A D2 considera o planejamento para o uso dos recursos um processo burocrático, relatando que a gestão da escola precisa apresentar à comunidade escolar aquilo que se pretende adquirir. Foi interessante perceber que a D2 não fez nenhuma menção a um planejamento coletivo, ou mesmo uma discussão com algum segmento para definição do planejamento, fez apenas a citação de que é necessário comunicar à comunidade escolar sobre o que se pretende fazer. Nas palavras da diretora:

É um processo, entre aspas, burocrático mesmo, no sentido de levar à comunidade escolar aquilo que a gente pretende, em que a gente pretende utilizar o recurso, para aquisição de equipamento, para aquisição de material de consumo, ao longo do ano, que a gente necessita, precisa ter em estoque para não faltar entendeu? Aí nesse sentido a gente planeja.

A diretora e as conselheiras acreditam que os recursos do PDDE podem ter impactos na qualidade da educação da escola, no entanto, a D2 afirma que há dificuldade no uso dos recursos do PDDE pelo excesso de burocracia.

Tanto a diretora, quanto as conselheiras afirmam que há gestão democrática na escola. As conselheiras afirmam que o CEC participa do planejamento e fiscalização do uso dos recursos, mas responderam que o envolvimento com as

questões pedagógicas não é bom. Isso é confirmado pela D2 que afirma não haver, por parte das conselheiras, interesse no processo de ensino e aprendizagem.

Sobre a qualidade na educação, há uma diferença considerável nas respostas obtidas da direção e das conselheiras. Enquanto a D2 afirma que a qualidade da educação está “em evolução, tá evoluindo e a gente espera que possa afirmar daqui algum tempo que é boa, muito boa, a gente procura trabalhar para isso”; as conselheiras variaram entre regular, boa e ótima. Em relação ao desempenho da escola nas últimas avaliações externas, a D2 aponta, com propriedade, o ganho da escola em 2019 em relação a 2017, ano em que a escola sequer teve seus dados divulgados por não alcançar a frequência mínima de 80% no dia da aplicação do SAEB, mas não soube analisar o resultado no Avaliar para Conhecer. Não há registros, portanto, para aprendizado e proficiência em 2017.

Não há na escola nenhuma ação que coloque os estudantes em situação de responsabilidade.

A associação de moradores não tem participação no CEC da escola.

Passamos agora à observação dos indicadores para a avaliação de eficácia.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da biblioteca	SIM
Manutenção e uso do auditório	SIM
Manutenção e uso da quadra (não é coberta)	SIM
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	NÃO
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	NÃO
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	NÃO
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	SIM

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	sd (sem dados)	4,52
Proficiência Matemática – SAEB	Sd	243,56 - Básico N2
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	Sd	227,78 - Básico N2
Fluxo Escolar – INEP	0,91	0,91
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2

Observando Estrutura e Funcionamento, destacamos que todos os ambientes para aprendizagem têm manutenção adequada para serem usados. A direção só compartilha responsabilidades na tomada de decisão quando estritamente necessário. A participação nas assembleias está abaixo de 10% e não há reuniões regulares. Os alunos não ocupam posição de responsabilidade. Não há monitoramento da situação do progresso do estudante e do desempenho da escola.

Em relação aos Indicadores de Desempenho, não temos registros para aprendizado e proficiência no SAEB para o ano de 2017, pois a escola não alcançou a frequência mínima de 80% dos estudantes para ter as notas divulgadas. Por causa da falta de registros em 2017, os resultados de 2019 são considerados um avanço para a escola, apesar de a proficiência em matemática (243,56) e em língua portuguesa (227,78) se enquadrarem como aprendizado Básico de Nível 2. O fluxo manteve-se inalterado em 0,91. Os níveis de aprendizado verificados pelo Avaliar para Conhecer mantiveram-se os mesmos para matemática e língua portuguesa, entre 2017 e 2019, no Nível 2.

Síntese: pelo que verificamos, podemos afirmar que o CEC apresenta uma participação ruim, com pouca efetividade deliberativa, o que indica baixo controle social sobre os recursos e influência muito baixa sobre as questões pedagógicas. Há deficiência no registro de vários indicadores de eficácia. Apesar de relativa melhora nos Indicadores de Desempenho, uma vez que não houve divulgação dos dados em 2017, não é possível estabelecer uma relação direta com o funcionamento do CEC, por isso podemos considerar a *accountability* do conselho como muito baixa.

- **CEC3**

A assembleia de abertura, convocada por D.O., ocorreu a partir de segunda convocação com 184 pessoas presentes, que representa quase 50% do quórum necessário. Segundo a ata, o rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários foi colocado para votação e estabelecimento de prioridades. Ainda de acordo com o documento, a diretora destacou “a importância da participação da comunidade escolar na fiscalização da utilização de recursos públicos”. Na assembleia também foram apresentados os projetos desenvolvidos pela escola e as regras de funcionamento da unidade.

As conselheiras são eleitas na assembleia, por aclamação. O único segmento sem representação no CEC são os alunos da EJA que, por serem adultos, tem direito a representação no CEC.

Segundo a D3, o rol é definido pelos professores que indicam o que a escola precisa. Se, por um lado, é interessante a participação dos professores por priorizar a aplicação dos recursos do trabalho pedagógico, por outro lado, é um impedimento à decisão coletiva e à apropriação de todas as conselheiras que, por sua vez, poderia permitir o aumento da responsabilidade/responsabilização e a *accountability*.

O rol de aquisição de materiais e serviços aprovado continha: pebolim, notebook, desktop, monitor, microfone, material de limpeza, material pedagógico. Segundo as notas fiscais apresentadas no processo de prestação de contas, o rol foi obedecido integralmente.

O CEC não tem reunião mensal (como seria indicado pelo FNDE). As reuniões são marcadas por demanda, ou seja, quando há alguma questão que o gestor considera que precisa ser resolvida pelo coletivo. Geralmente, essa percepção está relacionada a documentos que precisam ser assinados ou a alguma ação que exige a anuência e, principalmente, a assinatura das conselheiras. Como já indicamos, a ausência da rotina das reuniões tem impacto na aprendizagem política e na qualidade da participação.

A assembleia que ocorre no final do exercício para a prestação de contas ocorreu com segunda convocação, com 41 pessoas. As contas foram aprovadas. O saldo da Educação Conectada foi repassado para o próximo ano por não ter sido possível encontrar uma empresa que prestasse os serviços na região da escola. A diretora abriu espaço para questionamentos e afirmou estar disponibilizando a prestação de contas para quaisquer membros da comunidade que tivessem dúvidas ou interesse em conhecer o processo.

Segundo a D3, a pauta das assembleias gerais é construída pela Equipe de Articulação Pedagógica (EAP), que é composta por direção, pedagogos e secretário da escola.

Para a D3, o conselho mudou a forma de gerir a escola, trazendo legitimidade para as decisões a partir da representatividade e maior transparência. Em suas palavras:

[...] eu acho que dá mais representatividade, dá mais transparência, que é importantíssimo, né? E valida as nossas ações, né? [...] É você não ser isolado para tomar decisão, e não pode ser aquela pessoa autoritária que “eu vou fazer isso”, e faz sozinha, e aí tem o pessoal do CEC que vai aconselhar, né? Na verdade, [...] dinamizar aquilo ali para ver se tá certo, vai fazer, não vai fazer, se é bom para a escola, para a comunidade.

A D3 reconhece nas conselheiras liderança de seus segmentos. Na realidade, ela acredita que são pessoas com esse perfil que se candidatam ao CEC. Ainda segundo a diretora, as conselheiras são frequentes e o CEC da escola é ativo.

Foi interessante perceber como as reações da D3 indicaram um reconhecimento do dissenso como algo negativo. Ao ser questionada sobre o dissenso e o debate entre conselheiras, a diretora afirmou que isso depende do assunto, mas que geralmente não acontece. De fato, ela pareceu não se lembrar de uma situação em que houvesse discordância.

A prestação de contas não é feita junto ao CEC, apenas no momento da assembleia geral, o que, segundo nossa análise, prejudica a participação e a aprendizagem política. Algo positivo em relação à prestação de contas nessa escola é que, segundo a diretora, não é feita apenas uma leitura dos documentos, ela explica que todos os documentos são projetados em uma tela, permitindo a leitura e análise conjunta, inclusive com o resgate do rol elaborado no início do ano e o que foi possível adquirir e realizar.

A D3 citou alguns exemplos para demonstrar que os estudantes são ouvidos na escola: o atendimento de um pedido para mudança do sinal de demarcação de tempos da escola e as músicas que agora são reproduzidas durante o intervalo. Essa última ação foi possibilitada pelos recursos do PDDE, que permitiram a compra de caixas de som.

A D3 aponta algumas contradições em relação à qualidade da educação na escola, pois há uma grande heterogeneidade entre os alunos. Alguns se destacam sendo aprovados para escolas de excelência de Ensino Médio, enquanto “muitos alunos ficam para trás, ficam reprovados, a gente não conseguiu ainda modificar a situação deles”.

As funcionárias e professoras conselheiras do CEC, segundo interpretação da D3, conhecem o PDDE, mas os responsáveis que são conselheiras não conhecem, apesar de essa explicação ocorrer nas assembleias. Ainda assim, direção e conselheiras, consideram que os recursos do PDDE são bem utilizados pela escola

e podem afetar a qualidade, como exemplo a diretora cita muitas ações já realizadas pela unidade, no entanto, quando questionada sobre alguns indicadores de qualidade, a D3 não soube analisar os resultados da escola no Avaliar para Conhecer e, em relação ao SAEB, ela afirmou que “elas [provas externas] dizem muito pouco do que a gente é”. Fez referências a acontecimentos relacionados à violência no entorno da escola que, supostamente, teriam ocorrido no dia da aplicação do SAEB. No entanto, conforme registro de acompanhamento da SME, os eventos relatados ocorreram em outro momento, no dia da prova a diretora não estava na unidade e a escola não havia comunicado aos estudantes e aos responsáveis sobre a aplicação do SAEB. A D3 pareceu muito incomodada com críticas que recebeu à época, com o seguinte relato: “Então, fica... essa escola, essa direção não é competente, esses professores não são competentes, e não é isso, e aí, contraditoriamente, foi o ano que a gente mais aprovou para as escolas federais, enfim”.

A diretora se referiu à última divulgação do IDEB como um fiasco, mas não demonstrou algum sinal de assunção de responsabilidade, o que se relaciona diretamente à *accountability* diante da eficácia/ineficácia da educação. O IDEB da escola não foi divulgado, bem como os indicadores de aprendizado e a proficiência, pois a escola não alcançou a frequência mínima de alunos de 80%. O fluxo da escola em 2017 estava em 0,85 e em 2019 subiu para 0,88.

Segundo a D3, há gestão democrática na escola que foi construída e já era praticada antes da sua gestão.

As conselheiras consideram a qualidade da educação boa e ótima, consideram que há gestão democrática e indicam que as conselheiras se envolvem com a gestão dos recursos. No entanto, não há forte envolvimento com a gestão pedagógica. Esta última informação contrasta com a opinião da D3, segundo a qual as conselheiras se preocupam e se envolvem com as questões relacionadas à aprendizagem.

Nos motivos para participarem do CEC elencados no questionário dirigido às conselheiras, destaca-se a intenção de colaborar, presente em todas as respostas. Seguem alguns exemplos:

“Para contribuir com a escola, representando o segmento dos professores em todas as suas demandas.

Para ter a experiência de participar de forma mais direta e constante da administração da escola, e por ter interesse em contribuir com a direção e a comunidade escolar na construção de uma escola de qualidade.

Uma das conselheiras acrescentou um depoimento em uma das questões abertas do questionário, para enfatizar a importância da existência e atuação do CEC, ampliando a visão de *accountability* e fiscalização para além da escola.

[Gostaria de] destacar a importância do CEC, principalmente, no que se refere à manutenção de um contato e participação da comunidade na vida da escola, seja no que diz respeito a questões administrativas, seja nas questões pedagógicas. O CEC hoje é uma maneira mais democrática e transparente de administração da escola, e do contato da comunidade com a secretaria de educação e com a FME. Sendo mesmo um instrumento de fiscalização e cobrança não apenas das unidades escolares, mas nas ações da SME e na FME.

Sobre a posição de responsabilidade dos estudantes, a D3 afirma que os alunos se interessam pela participação e solicitam a formação de um grêmio, no entanto, a escola só pratica a representação de turmas.

Analisamos agora os indicadores relacionados à eficácia.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da sala de leitura	SIM
Manutenção e uso do auditório	SIM
Manutenção e uso da quadra coberta	SIM
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	SIM
Participação em reuniões e assembleias	NÃO
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	SIM
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	SIM

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	4,76	sd (sem dados)
Proficiência Matemática – SAEB	242,9 - Básico N2	Sd
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	242,76 - Básico N2	Sd
Fluxo Escolar – INEP	0,85	0,87
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2

Pela observação da Estrutura e Funcionamento podemos afirmar que os ambientes para aprendizagem são mantidos em condições adequadas de uso e que

os alunos são colocados em posição de responsabilidade. A participação da comunidade em assembleias é baixa, inferior a 10% do total de pessoas que deveriam compor a assembleia geral; e não há reuniões regulares. Não há monitoramento sobre o desempenho da escola e progresso dos alunos.

Em relação aos Indicadores de Desempenho, em 2017, o aprendizado foi registrado em 4,76, sendo a proficiência em matemática de 242,9 (Básico N2) e a proficiência em língua portuguesa de 242,76 (Básico N2). Em 2019, a unidade não alcançou os 80% de frequência de alunos no SAEB para ter seus dados de aprendizagem divulgados pelo INEP. O fluxo subiu de 0,85 (2017) para 0,87 (2019).

Alcançar ou não a frequência, como bem salientou a D9 do CEC9, está diretamente relacionada à atuação da direção para organização da aplicação da prova externa. Logicamente, uma direção pode manifestar-se contrária ao SAEB e “boicotar” o exame. Não acreditamos, porém, que seja essa a situação encontrada aqui. Segundo depoimento de uma técnica da Secretaria de Educação que supervisionou o dia de aplicação da prova do SAEB na escola, a diretora geral não estava presente na unidade, e a diretora adjunta demonstrou desconhecer o agendamento para a aplicação da prova.

O nível de aprendizagem, de acordo com o Avaliar para Conhecer, manteve-se constante como N2.

Síntese: o CEC apresenta uma boa participação, com efetividade deliberativa, o que aponta para controle social sobre os recursos e, também, sobre as questões pedagógicas. Verificamos a predominância de indicadores positivos em Estrutura e Funcionamento que, no entanto, não é acompanhada plenamente pela melhoria nos Indicadores de Desempenho. Há indícios de aprendizagem política, com exemplos de dissenso e diálogo, que incluem os estudantes. De acordo com a análise global, podemos afirmar que encontramos baixa *accountability* pública.

- **CEC4**

As duas assembleias gerais, no início e no fim do ano, ocorreram em segunda convocação, por não alcançarem o quórum esperado de aproximadamente 390 pessoas.

A assembleia que marcou o início dos trabalhos do CEC ocorreu tardiamente, no final do mês de março, com 46 pessoas. A ata da assembleia afirma que o

objetivo da reunião é a deliberação de gastos das verbas federais do PDDE, no entanto, chama nossa atenção o fato de a ata relatar que a deliberação será “conforme rol e plano de ação estabelecidos”. Não há informação de como, quando e por quem o rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários foi estabelecido, ou mesmo da ocorrência de votação e sugestões por parte da assembleia. Segundo a D4, o rol é formulado a partir das sugestões dos professores que é “apreciado” pela assembleia.

O CEC possui representantes de todos os segmentos, incluindo alunos da EJA e membro da associação de moradores. Segundo a D4 há grande adesão por parte da comunidade escolar ao CEC, e é fácil conseguir candidatos para ocuparem o conselho.

A assembleia de prestação de contas foi realizada com 80 pessoas. Nela foi justificado que a presidência do CEC precisou ser alterada nos documentos e nos dados bancários, fato que impossibilitou o uso das contas do PDDE na maior parte do ano de 2019. A conta pode ser usada novamente apenas em novembro e, por isso, o rol de aquisições e serviços não foi obedecido. Justificaram-se outras alterações de planejamento, como a necessidade de realizar compras de utensílios para a cozinha de forma emergencial, a exemplo de um fogão industrial. Ficou deliberado pela assembleia que o restante da verba, reprogramado para o ano seguinte, seria usado para compra de material pedagógico e de limpeza antes mesmo da deliberação sobre o rol de 2020 e da realização da assembleia de abertura do ano.

O CEC se reúne apenas três vezes ao ano, nas duas assembleias gerais e mais uma assembleia no meio do ano. Não ocorrem reuniões regularmente marcadas, apenas por demanda, caso seja necessário. Como já apontamos em análises anteriores, julgamos que a falta de regularidade nas reuniões prejudica o diálogo e as negociações entre conselheiras, bem como afeta a aprendizagem política e a gestão democrática.

Segundo a direção, as pautas das assembleias são construídas de forma compartilhada. O dissenso entre conselheiras é reconhecido como positivo, já que todos se ouvem “com respeito”. A D4 acredita que o CEC mudou a gestão da escola para um formato mais democrático. Em suas palavras: “eu acho que tornou a escola mais democrática, muito mais, porque a escola era muito centralizada, o CEC deu

essa abertura, mudou bastante”. No entanto, as conselheiras não fizeram uma boa referência à gestão democrática da escola e, também, indicaram baixa participação do CEC no planejamento do uso dos recursos. Nas justificativas para serem membros do CEC, todas as conselheiras indicaram o desejo de participar e colaborar.

As conselheiras demonstram preocupação constante com o processo de ensino e aprendizagem da escola. A D4 apontou uma especificidade deste CEC, que consiste no fato dos representantes dos responsáveis participarem mais e serem mais questionadores do que os representantes de funcionários e docentes da escola. Da mesma forma, a D4 destaca a liderança dos pais, também superior a dos docentes. Essa informação chama nossa atenção, de forma positiva, pois geralmente ouvimos relatos de envolvimento dos professores e baixo envolvimento de responsáveis. Ter a família participe das questões da escola pode ser um diferencial para aumento da qualidade da educação dos estudantes e, também, de uma gestão mais democrática.

A prestação de contas é realizada apenas na assembleia geral do fim do ano. Consideramos que a prestação de contas feita para um grupo maior dificulta a abertura para questionamentos, prejudicando a *accountability*. Em resposta ao questionário, uma das conselheiras indicou não saber o que é o PDDE e outra disse saber um pouco, o que novamente consiste em um problema para a *accountability*.

Há um contraste nas respostas das conselheiras nessa unidade: enquanto professora e funcionária assinalaram o grau máximo na resposta sobre o exercício de uma gestão democrática, a responsável assinalou o grau mínimo, indicando que não há gestão democrática e, também, que o CEC não participa do planejamento do uso dos recursos da escola. A diferença parece nos indicar uma participação mais ativa de alguns segmentos em detrimento de outro, o que pode decorrer de uma maior abertura para aqueles que estão presentes no cotidiano da escola. Aqui o papel da direção tem forte impacto na isonomia das relações, uma vez que a convocação das reuniões sempre parte da presidência do CEC.

A D4 afirma que os recursos do PDDE são bem utilizados e fazem diferença para a manutenção da escola e para a qualidade da educação. A direção e as conselheiras fazem uma boa avaliação da qualidade da educação na escola. Para a

D4 há empecilhos para a melhoria da aprendizagem que estão fora da escola. Ela afirmou que:

[...] primeiro essa questão socioeconômica, a questão social que afeta muito, a maioria dos nossos alunos praticamente são sozinhos, porque os pais têm que sair para trabalhar, e eles se viram sozinhos. Então, a qualidade poderia ser excelente, mas por conta de todos esses entraves que dificultam esse crescimento do aluno devido à situação que ele vive, por isso que eu coloquei, ela pode ser muito boa, entendeu? Mesmo assim nós temos aqui um grupo de alunos que apesar de passar por dificuldades, eles têm esse interesse. Então, acho que isso já é muito importante, né?

Acerca dos indicadores da escola, a D4 não soube comentar os resultados no Avaliar para Conhecer, mas relatou a melhora do IDEB da escola. Anteriormente, a unidade sequer tinha a nota divulgada por não atingir a frequência mínima de alunos e, em 2019, conseguiu uma boa participação e a melhoria dos indicadores. O aprendizado foi de 4,63, a proficiência em matemática foi de 234,55, e de língua portuguesa de 243,52. O fluxo da escola subiu de 0,82, em 2017, para 0,93, em 2019.

Apesar de os alunos solicitarem a formação de um grêmio e o funcionamento de uma rádio estudantil, a escola ainda não possui nenhum tipo de organização que coloque os estudantes em posição de responsabilidade e participação.

Observaremos agora, os indicadores selecionados para avaliação da eficácia.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da sala de leitura	SIM
Não possui auditório	NÃO
Manutenção e uso da quadra coberta	SIM
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	NÃO
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	SIM
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	NÃO

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	sd (sem dados)	4,63
Proficiência Matemática – SAEB	Sd	234,55 - Básico N2
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	Sd	243,52 - Básico N2
Fluxo Escolar – INEP	0,82	0,93
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer - SAEN	N2	N3

Em Estrutura e Funcionamento, destacamos que todos os ambientes para aprendizagem que a escola possui são mantidos de forma adequada ao uso. A participação nas assembleias é muito pequena, abaixo de 10%, e não há regularidade nas reuniões do CEC. Não há posição de responsabilidade oferecida aos alunos. Não há nenhuma forma de monitoramento do progresso dos estudantes e do desempenho da escola. Há evidências de que os arranjos organizacionais para o funcionamento da escola não são bem-sucedidos.

Perceba-se que, nos Indicadores de Desempenho, não há registros de 2017 referentes à proficiência e ao aprendizado dos estudantes no SAEB, pois a escola não alcançou a frequência mínima de 80% dos estudantes. Dessa forma, os registros de 2019 são considerados uma evolução positiva, mesmo com os resultados de 234,55 para a proficiência em língua portuguesa, e 243,52 para matemática indicarem um nível de aprendizado Básico de Nível 2. O fluxo avançou consideravelmente de 0,82, em 2017, para 0,93, em 2019. Para se ter uma ideia do avanço na aprovação da escola, em 2017, 18 alunos ficaram reprovados nos anos finais, e em 2019, apenas 7 alunos foram reprovados.

Considerando os níveis de aprendizado registrados pelo Avaliar para Conhecer, verifica-se a manutenção do N2 em matemática entre os anos de 2017 e 2019, e a subida do nível N2 para N3 em língua portuguesa.

Síntese: não foi possível verificar a efetividade deliberativa do CEC pela impossibilidade de execução de compras e serviços, por dificuldades dos atores da escola em acertar a documentação. Podemos afirmar que a participação, através do conselho, mostrou-se ruim, o que sugere baixo controle social sobre os recursos e, também, sobre as questões pedagógicas. Houve melhora dos Indicadores de Desempenho, que em 2019 foram divulgados ao contrário de 2017. Podemos afirmar que a *accountability* é baixa.

- **CEC5**

As duas assembleias, convocadas por D.O. e divulgadas por cartazes fixados na escola, foram realizadas em segunda convocação por não se atingir, em primeira convocação, o quórum de aproximadamente 530 pessoas. A D5 relata que como estratégia para comparecimento das pessoas, anuncia-se para a comunidade escolar que será realizada uma reunião de pais e responsáveis. Ela explica que “a

gente aproveita para fazer em conjunto uma reunião de pais [...], porque vou te ser sincera se você disser que é só uma reunião do CEC, só uma assembleia do CEC, a comunidade não comparece, então em geral o que a gente faz é assembleia do CEC e reunião de pais”. É interessante perceber que, enquanto a D5 relatava sua estratégia para ter o quórum, ela afirmou que as assembleias têm uma parte pedagógica e têm “a parte burocrática, relativa aos CEC”. Não foi apenas nessa escola que as questões relacionadas ao CEC e ao que deveria ser controle social sobre recursos e autonomia decisória da escola foram descritos como um processo burocrático.

A assembleia de abertura do exercício do ano foi realizada com 59 participantes, cerca de 10% do quórum. Foram feitos informes sobre a prestação de contas anterior, e foi submetido à assembleia o rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários. Tratou-se de questões administrativas e também pedagógicas, como o início previsto para o reforço escolar e a progressão parcial. Foram feitos esclarecimentos sobre o Riocard. Os responsáveis se manifestaram questionando a conservação do prédio e a climatização da escola.

Não há menção na ata sobre eleição de conselheiras. em relação a esse assunto, a D5 afirma que a direção faz um pedido para que funcionários e professores aceitem participar do CEC. Ela explica o processo de escolha desta forma:

Tendo mais de um candidato a gente escolhe ali na hora, né? Geralmente, não tem, geralmente as pessoas não gostam de participar, não gostam que o seu nome esteja ali, especialmente, porque houve um problema quando a gente entrou, um problema financeiro, que não afetou quem participava do CEC, afetou a [...] que era a diretora anterior, mas depois disso as pessoas ficaram com muito pé atrás. Geralmente, as pessoas não gostam de participar. Pais a gente escolhe no momento da assembleia mesmo, a gente pergunta quem gostaria de participar, eles se candidatam e eles ficam muito tímidos, né? Quando um levanta a mão, geralmente ninguém mais levanta a mão e ele acaba sendo o escolhido, aí com muito custo a gente pede outro, aí esse também levanta a mão, [...] é assim, geralmente as pessoas têm muito receio de participar, mas quando é funcionário a gente conversa antes, a gente explica o que que faz, como é que atua, o que que tem que fazer, e aí no dia a pessoa participa da assembleia, a gente pergunta, aí a pessoa se dispõe a participar, e aí a gente encaminha durante a assembleia, a eleição, digamos assim, a escolha.

A assembleia final realizou-se com 139 pessoas (cerca de 25% do total) com a prestação de contas dos materiais adquiridos. Justificou-se a reprogramação do PDDE Educação Conectada para 2020, pois apesar de contatos com 5 empresas

diferentes, ainda não foi encontrada uma que prestasse os serviços de internet na região e de acordo com as regras do programa. Foi solicitada autorização para compra de materiais no início de 2020 antes da assembleia de início de ano. Também foi feita a prestação de contas das verbas recebidas da FME, o que precisamos destacar uma vez que não há exigência legal para essa ação. A assembleia foi comunicada sobre a previsão de climatização da escola em 2020, também de questões administrativas e pedagógicas, comunicadas pela pedagoga e por professores da unidade. Não há registro de fala de responsáveis.

A associação de moradores sempre indicou um representante para a composição do CEC da escola.

As reuniões do CEC não têm regularidade, ocorrendo por demanda, ou seja, quando há algo “a resolver”. Temos afirmado aqui que essa prática não estimula a participação, a negociação entre diferentes e logo, prejudica a aprendizagem política.

A D5 afirma que as conselheiras demonstram liderança de seus segmentos, observando que quem se candidata geralmente tem esse perfil. Também reconhece a diferença gerada por um CEC ativo na gestão da escola. Em suas palavras:

Eles questionam: por que que fez isso? Por que não fez aquilo? E muitas vezes até já ajudaram a gente a encontrar soluções para as situações, nos dá respaldo para algumas atitudes, por exemplo, uma coisa que era muito comum na escola era comprar com um fornecedor, né? Só que o fornecedor ele dá com uma mão e tira com a outra, né? Porque ele cobra e te fornece tudo o que você precisa, mas quando ele vai cobrar, ele cobra o triplo do valor, e o CEC nos ajudou muito nesse sentido nos dando respaldo para não utilizar mais fornecedor, nos ajudando: “olha não compra com fornecedor, se precisar de ajuda da gente, a gente vai ajudar vocês no que for necessário”, e realmente a nossa verba rende bastante porque a gente não compra do fornecedor, a gente vai para as lojas, a gente vai para os mercados, encontra a promoção. E a gente conseguiu comprar muita coisa dessa forma, inclusive, o fornecedor anterior foi lá na escola tentando convencer a permanecer com ele, e eu falei: “desculpa, mas foi algo que o CEC pediu”. Isso nos dá um respaldo.

Percebe-se pelo relato que o CEC, através de uma tomada de decisão coletiva e atitudes colaborativas, conseguiu melhorar o uso dos recursos de forma benéfica para a escola. Reconhecemos aqui controle sobre os recursos e uma forma de *accountability*, no que se refere a responsabilidade de atores.

O dissenso é reconhecido de forma positiva pois, segundo a direção, as conselheiras argumentam, ouvem uns aos outros, e deliberam. As situações que geram mais conflito não dizem respeito ao uso dos recursos, mas ao cotidiano

escolar, ao funcionamento da escola e às decisões sobre atores da escola, como alunos, responsáveis e professores.

Pela análise comparativa entre rol e notas fiscais, podemos afirmar que o rol foi seguido, o que indica uma efetividade das deliberações do CEC. Direção e conselheiras concordam que a escola faz bom uso dos recursos do PDDE. A direção reclama da necessidade dos três orçamentos que dificulta a utilização da verba. Sobre o impacto desses recursos na qualidade da educação na escola, a D5 afirma que há impacto positivo, pois sem esses recursos muitos materiais necessários ao trabalho pedagógico não poderiam ser comprados. Ela afirma que “o PDDE, a gente reserva para aqueles materiais que vão ajudar em determinados projetos, que vão ajudar os professores a trabalhar melhor alguma coisa, alguma aula, ou comprar algum equipamento que a prefeitura não tem como mandar”.

Antes do processo de prestação de contas ser mostrado na assembleia, passa pelas conselheiras do CEC em reunião. Consideramos que essa ação é positiva na medida em que permite uma avaliação, discussão e questionamentos das conselheiras antes de estarem no grupo maior da assembleia. Acreditamos que isso possa favorecer a *accountability*, no sentido de assunção de responsabilidades, e, também, de responsabilização naquilo que couber.

Sobre os indicadores relacionadas à qualidade da educação na escola, a D5 afirmou que a escola ainda está distante do que os profissionais da escola gostariam. Relatou que o progresso no IDEB não é constante, que a escola melhorou seu índice, mas estacionou. A escola aumentou um pouco o IDEB de 4,1, em 2017, para 4,3, em 2019; no entanto, é preciso observar que houve queda no aprendizado de 4,9 (2017) para 4,76 (2019), com queda na proficiência de matemática de 243,61 (2017) para 237,01 (2019) e em língua portuguesa de 250,5 (2017) para 248,45 (2019). O discreto aumento, portanto, deve-se à melhoria no fluxo, de 0,85, em 2017 para 0,9, em 2019.

A diretora rejeita o discurso que responsabiliza o professor, mas afirma que a escola [seus atores] precisa pensar e dialogar para tentar perceber onde está errando. Ela afirma que:

eu tô dizendo para você que a gente luta, luta, luta e não vê o resultado na mesma proporção da nossa luta, do nosso esforço, isso está desanimando os professores [...], então, em relação aos dois últimos resultados praticamente a gente ficou estacionado, a gente não desceu ao nível que estava quando a gente começou, mas também não progrediu a gente ficou

estacionado, e olha que a gente a gente trabalhou para caramba, a gente tentou.

As conselheiras apontaram que há gestão democrática dos recursos e das questões pedagógicas da escola pelo CEC. Sinalizaram ainda que os recursos são bem utilizados e que é ótima a qualidade da educação na unidade.

Em resposta ao questionamento sobre a razão de participar do CEC, uma conselheira (funcionária) desta unidade foi a única participante do questionário a destacar os interesses da comunidade escolar como motivo, afirmando que sua participação no CEC seria: “Uma forma de estar ciente dos interesses da comunidade escolar”. A afirmação chamou nossa atenção pois, na realidade, os interesses da comunidade escolar em relação à escola, à luz da descentralização, deveriam ser a diretriz para o investimento dos recursos na educação, pela concepção de que atores locais teriam as respostas mais coerentes para os problemas locais. A conselheira acrescentou um comentário voluntário afirmando que a participação no CEC é importante para a escola “pois ali os pais participantes do Conselho Escola Comunidade têm oportunidade de acompanhar o desempenho do gestor, e exporem sua opinião”.

Não foi percebida na escola situações que coloquem os estudantes em posição de responsabilidade.

Passaremos agora à análise dos indicadores que relacionamos para verificar a eficácia.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da sala de leitura	SIM
Não tem auditório	NÃO
Manutenção e uso da quadra coberta	NÃO
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	SIM
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	SIM

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	4,9	4,76
Proficiência Matemática – SAEB	250,5 - Básico N3	237,01 - Básico N2
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	243,61 Básico N2	248,45 Básico N2

Fluxo Escolar – INEP	0,85	0,9
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2

Em relação a Estrutura e Funcionamento, destacamos a falta de manutenção da quadra da escola, que não é realizado um monitoramento sobre o progresso dos alunos e da escola, que os alunos não estão em posição de responsabilidade.

Nos Indicadores de Desempenho, entre os anos de 2017 e 2019 verificamos uma queda na medida de aprendizado dos alunos de 4,9 (2017) para 4,76 (2019) relacionada a diminuição de 13,49 na proficiência de matemática, de 250,5 (2017) para 237, 01 (2019) levando a medida do nível de aprendizado do Básico N3 para o Básico N2. Percebe-se que a queda na proficiência de matemática não pode ser mitigado pelo aumento de 4,84 em língua portuguesa, que permaneceu no nível Básico N2. O indicador do fluxo escolar subiu de 0,85 (2017) para 0,9 (2019).

Os níveis de desempenho medidos pelo Avaliar para Conhecer permaneceram estáveis entre 2017 e 2019, mantendo-se em N2.

Síntese: o CEC apresenta uma participação regular com a presença da comunidade nas assembleias, mas sem regularidade de reuniões. Há efetividade deliberativa, o que aponta para o exercício de controle social sobre os recursos e, também, sobre as questões pedagógicas. Verificam-se fortes indícios de aprendizagem política, com exemplos de dissenso, diálogo e questionamentos ao gestor. A escola apresenta bons e maus indicadores de eficácia, sem uma constância na evolução dos registros, o que dificulta a indicação de uma relação entre a atuação do CEC e a melhoria da eficácia. Contudo, ainda assim é possível afirmar o desenvolvimento da *accountability* na unidade, que pode ser considerada média.

- **CEC6**

As duas assembleias gerais obrigatórias ocorreram em segunda convocação por não atingirem o quórum de aproximadamente 420 pessoas em primeira convocação. Não há representação da associação de moradores.

A assembleia de abertura aconteceu em fevereiro com 30 pessoas, menos de 10% do total de pessoas esperado. A ata relata uma discussão acerca das

possibilidades de compras para 2019, envolvendo: aquisição de material permanente; pequenos reparos voltados à manutenção, conservação e melhoria física da unidade; material de consumo e desenvolvimento das atividades educacionais. O rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários foi cumprido integralmente. A ata também relata que as modificações sugeridas pela EAP da escola para o calendário escolar foram apresentadas e aprovadas. Destacamos este último fato porque são poucos os registros de escolas que apresentaram o calendário letivo à assembleia geral.

Apesar de a D6 afirmar que as conselheiras são escolhidas na assembleia, não há menção na ata sobre essa eleição. Em questionário, as conselheiras afirmaram que são escolhidos por seus respectivos segmentos e que têm seus nomes aprovados pela assembleia.

A assembleia de encerramento ocorreu com apenas 23 pessoas, menos de 10% do total do quórum. Foi feita a prestação de contas, consideradas regulares pelo conselho fiscal, os documentos comprobatórios foram atestados, e foi comunicado o saldo das contas do PDDE a serem reprogramados para 2020.

Não há rotina de reuniões mensais como indicado pelo FNDE. A direção afirma que convoca reuniões por demandas. Como já indicado antes, consideramos a ausência da rotina de reuniões um prejuízo à participação, por limitar os encontros para debates, afetando também a aprendizagem política. Chamou nossa atenção o fato de a D6 referir-se muitas vezes à reunião de professores⁵⁰, que ocorre semanalmente na quarta-feira, como se fosse uma reunião do CEC. Acreditamos que tomar decisões, que deveriam ser do coletivo do conselho, nas reuniões de professores, concede privilégio a apenas um segmento, alijando os demais do processo participativo.

Segundo a direção, as conselheiras demonstram liderança de seus segmentos e são pessoas relativamente flexíveis e adaptáveis. Para a D6, o CEC promoveu mudanças na gestão a partir do momento que se tornou mais conhecido e atuante, para ela, atualmente, as pessoas sabem mais a respeito das funções e das responsabilidades do CEC.

⁵⁰ A reunião referida aqui é um encontro semanal para planejamento e formação continuada dos profissionais da Rede Municipal de Niterói. Esse tempo está garantido na grade de horário de todas as escolas da Rede, portanto, a participação não é opcional.

As pautas de assembleia e de reunião são construídas pela direção com sugestões das conselheiras, conforme as necessidades da escola.

O dissenso entre conselheiras ocorre nas reuniões e isso não é visto como um problema. A D6 afirma que as maiores discordâncias não se relacionam ao planejamento dos recursos, mas às decisões pedagógicas.

A prestação de contas é realizada apenas na assembleia, sem que seja discutida anteriormente apenas com o CEC. Como temos afirmado, interpretamos essa prática como dificultadora da fiscalização, questionamento das conselheiras e, logo, da *accountabilty*.

A D6 destacou o papel de importância das diretoras na administração das verbas federais, afirmando que “todos os diretores precisam saber, ter conhecimento daquilo que eles estão como responsáveis, é uma responsabilidade muito grande, a gente tá mexendo com verba pública federal, e a gente tem que ter conhecimento”. Entendemos que a diretora pelo seu papel de líder e principal condutora das ações do CEC na escola, na medida em que é ela que convoca reuniões e preside o conselho, é um agente que tem papel de destaque para a promoção de uma gestão democrática e para o aumento da *accountability*. Voltaremos a essa questão na análise geral apresentada mais à frente.

Apesar de a D6 afirmar que o PDDE é bem utilizado na escola e que o recurso tem impacto sobre a qualidade da educação, também afirma que a qualidade poderia ser melhor. Relaciona a dificuldade em melhorar a qualidade com as dificuldades socioeconômicas da comunidade, inclusive com a falta de amparo que deveria ser dado pelas políticas públicas, como exemplo cita a ausência, há algum tempo, do médico de família na comunidade.

Direção e conselheiras afirmam haver gestão democrática dos recursos na escola. A D6 afirma que o planejamento é flexível e sempre está aberto para mudanças que possam melhorá-lo.

Quando questionada sobre os indicadores de educação da escola, a direção afirmou que o IDEB tem sido ruim e que não consegue justificar isso. Relata que a escola aprova para escolas de excelência de Ensino Médio, que as conselheiras são envolvidas com o processo de ensino aprendizagem e que todos têm trabalhado muito para melhorar a qualidade da educação na escola.

A escola não promove nenhuma ação que coloque os alunos em posição de responsabilidade, a diretora reconhece que há necessidade da formação do grêmio, inclusive para atender ao estatuto do CEC, que zela pela gestão democrática. Ela afirma: “a única coisa que falta no nosso CEC, [...] é essa formação do grêmio, é a única coisa que a gente não conseguiu, mas eu acho que também não deixa de ser o estímulo da própria escola, eu acho que a escola tem que persistir nisso”.

A D6 demonstrou ter grande conhecimento sobre os recursos provenientes do PDDE e as exigências em relação à formação e ao funcionamento do CEC. Registramos aqui o relato que a diretora fez sobre um fato que ocorreu em 2020 (fora do recorte temporal que estamos privilegiando nesta tese que é o ano de 2019) e que julgamos de interesse para o tratamento da questão do controle social e da autonomia da escola na gestão dos recursos. A diretora relatou um caso de intervenção da Secretaria de Educação de Niterói sobre um repasse específico chamado PDDE Emergencial, criado junto ao PDDE Estrutura, como apoio às escolas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. A Secretaria de Educação proibiu o uso dessa verba, afirmando que as escolas estavam fechadas e por isso os gastos não poderiam ser justificados. A diretora afirma que:

Essa verba foi travada ano passado, foi proibido o gasto dela, o que não deveria, porque nós passamos momentos que a gente precisava de material para fazer atividade para as crianças e a gente ficou sem verba nenhuma. O que foi liberado foi a verba do Fundeb, que é a verba da FME, a verba do PDDE não foi. Assim, eu conversei com o técnico direto do FNDE pelo chat, eu tenho isso até printado e ele me falou “o dinheiro tá na conta, quando o dinheiro está na conta é para gastar”. [...] nada melhor do que o próprio diretor da escola com o seu CEC em saber em que distribuir esse dinheiro, né? Essa verba, deliberar essa verba, naquilo que a escola está precisando. [...] Essas coisas me incomodam, por isso o programa tem um nome Programa Dinheiro Direto na Escola, ele vem direto para escola para que o diretor, presidente do CEC, faça a sua distribuição, seus gastos, tudo dentro das expectativas da escola, né? Seja manutenção, seja material pedagógico, e emergência.

A concepção de que o recurso é da escola para uso autônomo em atendimento às necessidades da escola, e que a única autoridade na utilização da verba é do CEC, está em consonância com os objetivos da descentralização de recursos através do Programa Dinheiro Direto na Escola. A D6 também foi a única nas entrevistas a manifestar um incômodo que se relaciona diretamente à *accountability* pelo uso dos recursos. Ela afirma que o FNDE avalia as escolas pela velocidade no uso dos recursos, por isso se queixa da proibição do uso feita pela

Secretaria de Educação, porque isso afetaria a avaliação da sua escola. Em suas palavras:

Então, o D., que é um dos diretores do PDDE, ele chamou atenção, e eu já tinha feito essa pesquisa, entrado em contato com Brasília, com os técnicos, quando essa verba foi travada pela FME, né? Não poderia, porque dentro dessa escuta na primeira capacitação, ele [D.] fala bem claro que as escolas são avaliadas, quanto mais rápido você gasta esta verba, melhor é o desempenho da escola junto ao FNDE, entendeu? Então, assim, não é um dinheiro que ele está na conta para você tá fazendo remanejamento de um ano para o outro, para se gastar o mínimo não, ele é para ser gasto mesmo, quando eles dividiram anos atrás o dinheiro em parcelas, entra a primeira parcela no início do ano e a segunda parcela no segundo semestre, o objetivo é esse, que você até julho gaste o que você recebeu no início do ano, entendeu?

Tal avaliação realmente acontece. O FNDE avalia se as escolas fazem adesão às ações do PDDE, se usam os recursos e se prestam contas corretamente para calcular o Índice de Desempenho da Gestão Descentralizada do PDDE (IdeGES-PDDE⁵¹). Nossos objetivos neste trabalho não se associam diretamente com os do FNDE ao formular o IdeGES, por isso não fizemos uso desse indicador nesta tese. A avaliação pode ser consultada em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/monitore-o-pdde>.

Vamos passar a avaliação dos indicadores relacionados à eficácia na educação.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	NÃO
Manutenção e uso da sala de leitura	SIM
Não tem auditório	NÃO
Manutenção e uso da quadra coberta	NÃO
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	NÃO
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	SIM
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	SIM

⁵¹ Em 2021, as notas das escolas no IdeGES foram utilizadas para o depósito de mais uma parcela de recursos do PDDE para essas escolas, denominada PDDE Desempenho. Segundo o FNDE, em comunicado nº93/2021, esses valores são provenientes da perda de repasse a outras escolas por causa: da falta de atualização cadastral, por intermédio do sistema PDDEWeb; irregularidade com os procedimentos de habilitação; pendências com prestação de contas de recursos do PDDE e Ações Integradas.

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	5,57	5,17
Proficiência Matemática – SAEB	211,66 - Insuficiente N1	198,01 - Insuficiente N0
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	196,23 - Insuficiente N0	188,7 - Insuficiente N0
Fluxo Escolar – INEP	0,82	0,87
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2

Em relação a Estrutura e Funcionamento, destacamos que o laboratório de ciências e a quadra da escola não são mantidos em condições adequadas de uso, que os alunos não são colocados em posição de responsabilidade e que não há monitoramento sobre o desempenho da escola e progresso dos alunos, apropriado. A participação nas assembleias é baixa e não chega a 10%.

Considerando os Indicadores de Desempenho, entre os anos de 2017 e 2019, verificamos uma queda na medida de aprendizado dos alunos de 5,57, em 2017, para 5,17, em 2019, causado pela queda na proficiência de matemática de 211,66 (2017) para 198,01 (2019) e, também, na proficiência de língua portuguesa de 196,23 para 188,7. Percebe-se que o nível de aprendizado em matemática e língua portuguesa é Insuficiente N0 (o mais baixo). Em contrapartida, o fluxo subiu de 0,82, em 2017, para 0,87, em 2019.

Os níveis de desempenho medidos pelo Avaliar para Conhecer mantiveram-se os mesmos, entre 2017 e 2019, N2 para matemática e para língua portuguesa.

Síntese: foi possível registrar efetividade deliberativa, o que poderia indicar controle social sobre os recursos, porém não há envolvimento das conselheiras com as questões pedagógicas e a participação no CEC é ruim tanto nas assembleias, quanto nas reuniões, que não têm regularidade. Sugerimos a relação de participação ruim e baixo envolvimento dos conselheiros com as questões pedagógicas para os resultados negativos dos indicadores de qualidade da educação e a ineficácia sugerida pelos dados. Podemos afirmar que a *accountability* é muito baixa.

- **CEC7**

As duas assembleias, de início e encerramento do exercício de 2019, não atingiram o quórum necessário de aproximadamente 390 pessoas, e precisaram da segunda convocação para ocorrerem.

A primeira assembleia aconteceu no início de fevereiro com quórum de 163 pessoas presentes, cerca de 45% do que seria o total. A ata relata a eleição dos novos membros do CEC e a constituição do conselho deliberativo e do conselho fiscal. Ambos são organizações do CEC. Nessa assembleia foi realizada a leitura do estatuto do CEC e explicação das funções e dos objetivos do conselho, sendo sua principal responsabilidade, segundo o estatuto e citação em ata, a “promoção da autonomia da escola através da participação deste conselho em todas as dimensões: pedagógica, administrativa e financeira”. Além disso, também foram apresentados os relatórios do conselho fiscal referentes ao ano de 2018.

Na ata, temos o registo da apresentação da proposta de calendário (adaptações possíveis à escola) para o ano letivo de 2019 feita à assembleia. Foram apresentados projetos e propostas pedagógicas para o ano letivo. Também foi apresentada uma proposta de rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários para cada conta do PDDE. As propostas foram aprovadas pela assembleia. Foi discutida a questão da climatização da escola com deliberação de pedido oficial à FME.

A assembleia de prestação de contas foi realizada em dezembro com 64 pessoas presentes, cerca de 15% do total. Foi realizada uma eleição de novos suplentes, pois os anteriores saíram da escola. Foi realizada a prestação de contas e a apresentação do calendário do ano letivo de 2020.

Foram apresentadas justificativas para a falta de uso dos recursos do PDDE Educação Conectada devido à dificuldade em encontrar uma empresa para prestar os serviços na região da escola, sendo o valor reprogramado para 2020. A ata registra a aprovação do conselho fiscal para a prestação de contas.

Na ata da última assembleia também há registro acerca da apresentação do estatuto do CEC, os objetivos e funções do conselho. Percebe-se uma preocupação, que consideramos positiva, em compartilhar informações que envolvem a existência do CEC. Mesmo com esse momento ocorrendo nas duas assembleias, as diretoras afirmaram que apenas pessoas mais instruídas conseguem ter compreensão do que significam os recursos do PDDE para a escola.

Destacamos que a ata em questão é rica em detalhes e discrimina todos os valores das contas do PDDE.

A associação de moradores participa das assembleias, tem uma relação próxima à escola e auxilia inclusive em ações para a busca ativa (procura de alunos em situação de abandono escolar).

A D7 afirma que, em relação à escolha de conselheiras, professores e funcionários costumam se oferecer, e com os responsáveis sempre é preciso insistir um pouco mais. A diretora acredita que a resistência se deva ao fato desse trabalho de representação não ser remunerado.

Em relação às reuniões, as diretoras afirmam que elas eram mensais em 2019, mas que depois de algum tempo, a pedido das conselheiras, as reuniões passaram a ocorrer por demanda. Temos insistido que reconhecemos como prejuízo à gestão democrática, à construção do diálogo, e a aprendizagem política, a ausência de uma rotina de reuniões.

A direção reconhece que há maior liderança dos segmentos de professores e funcionários. Afirmam ainda que há dissenso entre conselheiras, que há debates, às vezes intensos, e que os questionamentos e as votações são respeitados pelas gestoras. Deram um exemplo sobre uma discordância envolvendo o tempo de contratação de uma empresa prestadora de serviços de internet, com ganho para a argumentação das conselheiras, ao invés das diretoras.

As diretoras destacaram que em sua gestão, que é recente, os responsáveis têm demonstrado grande interesse em participar, “é como se não estivessem acostumados a serem consultados, acho que eram apenas comunicados. Os responsáveis acham positivo serem consultados”. Parece-nos que o relato das diretoras tem fundamento e que a atitude de abertura das gestoras abriu espaço para a participação, possibilitando a aprendizagem política. A direção afirma com confiança que há gestão democrática na escola e que: “na gestão democrática há conflito e dissenso. Não é “perfeitinha”. Há momentos tensos e há discordância, o que é funcional e produtivo. Silêncio é resistência”.

As diretoras relataram o envolvimento das conselheiras com a solução de questões do cotidiano escolar e do entorno imediato da escola, a exemplo de: tempos de aula vagos, realização de eventos, o lixo depositado muito próximo à

escola, esgoto próximo à escola, estudantes no campo de futebol próximo durante o horário de aulas.

As pautas das reuniões e das assembleias são construídas com sugestões de conselheiras e são ocupadas pelas demandas cotidianas, solicitações que precisam ser feitas à FME, devolução de funcionários e professores, indisciplina aguda, ou de questões que necessitam de “respostas mais robustas”.

As diretoras afirmam que os recursos do PDDE atendem ao que é necessário para que os professores possam fazer um bom trabalho. Destacam que “há uma economia de tempo quando se retira a preocupação técnica do professor”. Com os recursos do PDDE Educação Conectada, por exemplo, a escola conseguiu aparelhos e conectividade para todas as salas e professores.

Há uma preocupação em valorizar, junto aos alunos e famílias, “a escolarização e a importância da escola e do comportamento”. Esse foi o relato quando as diretoras foram questionadas sobre a qualidade da educação na escola. Reconhecem que a mesma ainda não é boa e relataram muita dificuldade em mudar o indicador do fluxo por causa da infrequência dos alunos, que é um problema considerado crônico na escola. Já as conselheiras indicaram a qualidade da educação na escola como ótima.

Sobre a justificativa das diretoras acerca do fluxo escolar, é preciso considerar que o cenário está apresentando mudanças positivas discretas, uma vez que o fluxo subiu de 0,8, em 2017, para 0,83, em 2019. Já o indicador de aprendizado caiu de 5,28, em 2017, para 4,89, em 2019, por causa da queda da proficiência de 203,04 (2017) para 194,31 (2019) em matemática e 189,19 (2017) para 176,7 (2019) em língua portuguesa. Mesmo sabendo que a infrequência dos estudantes é um problema antigo na escola, nos parece que as diretoras não estão conseguindo fazer uma leitura atualizada dos problemas da unidade, uma vez que o fluxo está melhorando e o aprendizado caiu.

As conselheiras indicaram haver gestão democrática na escola, e que o CEC participa ativamente do planejamento do uso dos recursos e da resolução das questões pedagógicas.

É interessante destacar que na justificativa das conselheiras para fazer parte do CEC, duas relataram o desejo de participar e auxiliar a escola, mas a conselheira representante dos responsáveis afirmou querer “ver de perto como funciona esta

gestão e vi que funciona corretamente”. Reconhecemos essa atitude de fiscalização sobre a gestão como indicador de aprendizagem política e de assunção de responsabilidade, um dos fatores para a *accountability*.

Sobre a posição de responsabilidade dos alunos, as diretoras afirmam que a escola já teve um grêmio organizado pelos alunos, mas que hoje não tem mais. Os alunos já se organizaram questionando mudança de salas e reivindicando a troca de cadeiras para alunos mais altos.

Analisaremos agora os indicadores relacionados à eficácia.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da sala de leitura	SIM
Manutenção e uso do auditório	SIM
Manutenção e uso da quadra coberta	SIM
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	SIM
Participação em reuniões e assembleias	SIM
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	SIM
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	SIM

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	5,28	4,89
Proficiência Matemática – SAEB	203,04 - Insuficiente N1	194,31 - Insuficiente N0
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	189,19 - Insuficiente N0	176,7 - Insuficiente N0
Fluxo Escolar – INEP	0,8	0,83
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2

Observando Estrutura e Funcionamento, destacamos a resposta afirmativa para todos os indicadores, com exceção do monitoramento sobre o desempenho da escola e progresso dos alunos, que não é realizado.

Em relação aos Indicadores de Desempenho, entre os anos de 2017 e 2019, observamos a queda na medida de aprendizado dos alunos de 5,28, em 2017, para 4,89, em 2019, causado pela queda nas proficiências de matemática e de língua portuguesa. Em matemática, a queda foi de 203,04 (2017) para 194,31 (2019), levando a avaliação do nível de aprendizado de Insuficiente N1 para Insuficiente N0.

Em língua portuguesa, a proficiência foi de 189,19 (2017) para 176,7 (2019) e a escola permaneceu com o nível Insuficiente N0. O fluxo registrou aumento de 0,8, em 2017, para 0,83, em 2019. Os níveis de aprendizado verificados pelo Avaliar para Conhecer mantiveram-se os mesmos, entre 2017 e 2019, tanto para matemática (N2), quanto para língua portuguesa (N2).

Síntese: podemos afirmar que o CEC apresenta boa participação, com efetividade deliberativa indicando controle social médio sobre os recursos e sobre as questões pedagógicas. Vários indicadores, principalmente em Estrutura e Funcionamento, apresentam cenário positivo. No entanto, os Indicadores de Desempenho têm demonstrado um recuo, fazendo com que não seja possível apontar para a melhoria da qualidade, e logo, da eficácia. Percebemos, portanto, uma *accountability* média, mas com movimento de ascensão.

- **CEC8**

Não houve processo de prestação de contas em 2019 porque a escola não utilizou as verbas destinadas à unidade, depositadas nas contas do PDDE. Todos os valores foram reprogramados para 2020. O documento que comprova que os recursos não foram utilizados foi obtido junto ao setor da Secretaria de Educação de Niterói, responsável por auxiliar as escolas na prestação de contas junto ao FNDE.

Por causa da ausência do processo de prestação de contas, não foi possível consultar as atas das assembleias gerais e, logo, não foi possível reconhecer se o CEC teve ciência ou discutiu sobre o não cumprimento do rol de materiais e serviços de 2019.

Segundo a D8, apesar de o CEC ter a representação de todos os segmentos, não há suplentes das conselheiras porque nunca ocorreu uma grande adesão ao Conselho na escola e, atualmente, não há representação da associação de moradores. Apesar de reconhecer que as pessoas estão um pouco mais conscientes, ela enfatiza que ainda é difícil mobilizá-las.

Não há regularidade de reuniões, o que, como já afirmado anteriormente, consideramos prejudicial à prática da participação das conselheiras e a efetividade da gestão democrática da escola e dos recursos.

Apesar de não haver regularidade de reuniões, a D8 afirma que o CEC é ativo, destacou ainda que é necessário melhorar a organização dos segmentos,

entendendo que os mesmos deveriam se reunir mais vezes com seus respectivos representantes para organizarem suas reivindicações. Em suas palavras:

“o que acontece no CEC, é as pessoas se reúnem ali, os representantes se reúnem, mas a gente sabe que cada representante tem que sentar e debater com seu segmento, debater sobre os assuntos, as pautas. Então está faltando isso, a gente tem que trabalhar mais isso”.

Os recursos do PDDE são bem utilizados, mas segundo a D8 a gestão ainda pode melhorar, para isso, a diretora aponta a delegação de responsabilidades como fator de importância. Para ela os recursos podem auxiliar na melhoria da qualidade da educação na escola porque viabilizam projetos pedagógicos. Apesar de os recursos do PDDE serem de conhecimento das conselheiras, segundo opinião da diretora, ainda é necessário melhorar o entendimento de todos.

aí teve um curso lá que tratava de verba, eu fiz a leitura e eu achei formidável, ler tudo aquilo que eu venho fazendo na prática, mas quando eu parei para ler eu falei: “caramba quando eu iniciei na escola eu não vi nada disso”, tudo isso que eu tava lendo ali, que eu vi aqui, eu pensei na hora, eu aprendi na prática. Eu tive tanta dificuldade sabe, e muitas pessoas que entram passam por essa dificuldade e começam com nenhuma qualidade na utilização da verba. E essa qualidade começa muito depois [...] a verba federal é muito burocrática, uma vez eu fui em uma loja pedir um orçamento para a verba Federal e a loja me negou por causa de data e tudo, muito difícil, mas a gente vai aprendendo.

A diretora não deixou claro como o rol é definido, afirmando que “você tem que fazer as assembleias e conversar com todos sobre isso”. Ela afirma que qualquer pessoa da EAP da escola ou do CEC pode fazer sugestões para a construção das pautas das reuniões e assembleias, conforme as necessidades percebidas.

A D8 afirma que há gestão democrática dos recursos na escola, porém, sob a justificativa que “o próprio processo pede isso, né? Ele pede isso, ele exige isso, não tem como não ser”. No entanto, sabemos que a simples inscrição em lei não é suficiente para o estabelecimento de uma gestão democrática da escola.

As conselheiras desta escola, em comparação com todas as demais, fizeram a pior avaliação acerca da gestão democrática da unidade e da participação do CEC na gestão dos recursos e nas decisões pedagógicas, assinalando a pior resposta do intervalo possível. Enquanto a D8 afirmou que as conselheiras demonstram interesse com o processo de ensino-aprendizagem da escola, as conselheiras indicaram nas respostas que não há discussões a respeito do processo de

aprendizagem na escola que envolva o CEC. Uma das conselheiras indicou a utilização dos recursos do PDDE como péssima. A qualidade da educação na escola foi considerada regular, sendo também a pior avaliação de todas as escolas.

Em relação à qualidade da educação na escola, a D8 afirma que a qualidade “não é a que a gente sonha, é a possível, que a gente tem conseguido fazer, mas não é que a gente deseja, tá longe de ser a que a gente deseja e que a gente precisa”.

Sobre o papel de responsabilidade dos alunos, a D8 afirma sentir falta de uma participação maior por parte dos alunos, de uma participação nas tomadas de decisão. Sobre a participação dos alunos, a diretora afirma que

acho que isso é um trabalho de formiguinha, acho que a gente tem que propiciar isso também, tem um projeto que a gente tem aqui, mas a gente tem que dar mais continuidade, que é o fórum de alunos, mas às vezes é interrompido por causa da equipe, a gente não tem uma equipe contínua aqui de EAP.

As respostas que as conselheiras deram à pergunta acerca das razões que os levaram a envolverem-se com o CEC demonstram interesse em colaborar com a gestão, através da participação, e para a melhoria da educação da escola. Uma delas indicou que se tornou conselheira “por acreditar que é possível através da participação social na Educação Pública, a construção de uma escola acessível e de excelência! Enquanto outro afirmou que

Fui convidada pela direção e aceitei porque os outros colegas não demonstraram interesse. Como a direção havia assumido o cargo há pouco tempo e não tinham apoio do grupo eu aceitei mais para ajudar a unidade escolar a montar o corpo do CEC.

Dentre as respostas das conselheiras dessa escola, tivemos uma única observação acerca da presidência do conselho que julgamos interessante transcrever aqui

A direção da escola com o cargo de presidente do CEC nem sempre é o ideal. O problema é que muitos sujeitos da comunidade escolar se recusam a participar mesmo sabendo da importância do CEC. Esta recusa é motivada, na maioria das vezes, pela falta de tempo para gerir as funções que exigem bastante dos membros. Muitas ações que precisam ser implementadas acabam esbarrando em decisões que a direção da escola se recusa a tomar e a mesma acaba influenciando todo o grupo de membros do CEC nas votações, haja visto que tais cargos do CEC foram ocupados por indicação da própria direção da unidade escolar.

Percebemos que os ocupantes dos cargos de direção atuam nesse processo político como agentes, devido a sua influência para indicar conselheiras e força para fazer valer suas intenções no momento dos debates travados dentro do Conselho.

Passaremos agora à avaliação dos indicadores selecionados para a análise da eficácia.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da sala de leitura	NÃO
Não tem auditório	NÃO
Manutenção e uso da quadra coberta	SIM
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	NÃO
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	NÃO
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	NÃO
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	NÃO

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	4,62	sd*
Proficiência Matemática – SAEB	231,01 - Básico N2	sd
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	245,93 - Básico N2	sd
Fluxo Escolar – INEP	0,93	0,8
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2

* Sem dados

Considerando Estrutura e Funcionamento, temos um quadro preocupante em relação à eficácia. Enquanto é possível assinalar que há manutenção do laboratório de ciências e da quadra, também precisamos destacar a falta de manutenção da sala de leitura; a ausência do compartilhamento de responsabilidade da direção com outros atores; a ausência de posição de responsabilidade dada aos alunos; a falta de participação nas assembleias e falta de regularidade de reuniões; não há monitoramento do desempenho da escola e progresso dos alunos; não há envolvimento de responsáveis com as questões escolares; os arranjos organizacionais, essenciais ao bom funcionamento da escola, não são bem-sucedidos.

Em relação aos Indicadores de Desempenho, as informações também não são positivas. Em 2017 foi registrado o aprendizado de 4,62, resultado da

proficiência de 231,01 em matemática (nível Básico N2) e da proficiência de 245,93 em língua portuguesa (nível Básico N2). Em 2019, a escola não atingiu os 80% na frequência dos estudantes que iriam fazer a prova do SAEB, portanto, as notas não foram divulgadas. Já afirmamos aqui que a postura da direção em relação ao exame resulta em diferenças que podem ser verificadas na frequência dos alunos, principalmente. Aqui, novamente, não se trata de um “boicote” às provas externas, como pode ser percebido pelo relato de uma técnica da Secretaria de Educação, que estava na escola no dia da avaliação, para supervisionar o trabalho. Ela afirmou que a diretora geral não estava na unidade e que os aplicadores do SAEB chegaram à unidade antes da diretora adjunta, que insistiu haver a frequência necessária, sem impedimentos para a aplicação.

Temos o exemplo da única escola que registrou queda no indicador de fluxo escolar para os anos finais do Ensino Fundamental. O fluxo caiu de 0,93, em 2017, para 0,8, em 2019, ou seja, a cada 100 alunos, 20 foram reprovados.

Os níveis de aprendizado verificados pelo Avaliar para Conhecer mantiveram-se os mesmos, entre 2017 e 2019, tanto para matemática, quanto para língua portuguesa, em N2.

Síntese: a participação no CEC é péssima, sem registro de efetividade deliberativa, o que indica controle social muito baixo sobre os recursos e, também, sobre as questões pedagógicas. Acreditamos que essas características podem relacionar-se diretamente aos resultados de baixa qualidade da educação na escola, que apontam para ineficácia. A *accountability* pública do conselho é muito baixa.

- **CEC9**

As assembleias de início e encerramento de exercício do ano de 2019 ocorreram em segunda convocação porque o quórum necessário não foi alcançado em primeira convocação. A assembleia de início do ano registrou a presença de 227 pessoas de um total de 670 pessoas esperadas.

Segundo a ata, houve explicação à assembleia acerca das verbas do PDDE, sobre o que é capital e o que é custeio. A diretora apresentou as demandas da escola de acordo com o levantamento feito pelos segmentos, e o rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários foi estabelecido e aprovado por aclamação, sendo

composto por material de limpeza, materiais pedagógicos (papel, cola, borracha, canetas), impressoras, *notebook*.

Não há menção acerca da eleição das conselheiras para composição do CEC. A D9 afirma que há “conselhos” por segmentos e que eles decidem suas indicações antes da assembleia para que nela os nomes sejam apreciados, quem não participa da reunião também pode se candidatar diretamente na assembleia.

A ata especifica o tratamento de outros temas como: o uso do uniforme; o zelo com a carteira de identificação do estudante, feita pela escola; cuidado com o uso dos celulares, pois a escola não se responsabiliza por possíveis danos.

Há menção de manifestação dos responsáveis pela reforma dos prédios da escola e pela presença da guarda municipal no entorno da escola. A diretora informou que esses pedidos já foram enviados à FME.

Também há relato da preocupação dos responsáveis com a manifestações de violência. A respeito desta questão, a direção da escola respondeu com um convite para que todos se envolvessem em um projeto para o desenvolvimento de uma cultura de paz na escola.

A assembleia de prestação de contas foi realizada em dezembro, em segunda convocação, com 135 pessoas. Houve manifestação de responsáveis acerca da necessidade de obras; da contratação de estagiários para auxílio no trabalho com os alunos com necessidades especiais; de corrimões nas escadas. Sinalizamos que a necessidade de obras na escola já havia sido manifestada pelos responsáveis na primeira assembleia.

A ata relata a leitura da documentação referente à prestação de contas que já possuía o aval do conselho fiscal. O rol estabelecido para o exercício de 2019 foi respeitado. A prestação de contas não é realizada em uma reunião do CEC anterior à assembleia, sendo feita apenas na assembleia com a leitura dos documentos comprobatórios. Já temos apontado essa prática como negativa para o controle social e a *accountability*, por impossibilitar questionamentos mais abertos por parte das conselheiras.

Quando questionada sobre a prestação de contas, a D9 enfatizou que as conselheiras são consultadas antes de cada compra e que indicações de menor preço, feitas pelas conselheiras, são acatadas.

As reuniões do CEC são realizadas a cada dois meses. Segundo a D9, ela mesma faz as pautas das reuniões e das assembleias, reservando espaço para fala de todos que quiserem se manifestar.

A D9 afirma que as conselheiras são frequentes e demonstram ter liderança de seus segmentos. O dissenso é reconhecido como positivo e parte natural do processo.

A direção considera que as verbas do PDDE são bem utilizadas, sendo direcionadas ao trabalho pedagógico da escola, no entanto, a diretora afirma que os recursos são “verbas carimbadas”, ou seja, uma verba de utilização pré-estabelecida. Esse depoimento lança luz sobre uma limitação para o planejamento de gastos da escola. As necessidades a serem supridas precisam estar de acordo com as possibilidades de compras e serviços estabelecidos pelo FNDE.

Os recursos do PDDE impactam a qualidade da educação na escola, segundo visão da D9, que deu dois exemplos: um projeto de Arte, cuja operacionalização foi possibilitada pela verba do PDDE, e a própria conservação da escola, possibilitada pela execução de pequenos reparos.

Conselheiras consideram que há gestão democrática na escola, e que o CEC participa ativamente do planejamento dos recursos e das decisões pedagógicas da escola. Segundo a direção, há uma gestão democrática na escola, não apenas de recursos, mas de todo o funcionamento da unidade. Para a D9 as conselheiras se importam com as questões que envolvem o processo de ensino-aprendizagem.

Sobre a qualidade da educação na escola, a D9 afirma que a mesma é satisfatória, diante de todos os problemas que a escola enfrenta. Afirma ainda que o desempenho dos estudantes melhorou nas últimas avaliações externas, mencionando o SAEB, por exemplo. Sobre as dificuldades que a escola sempre enfrentou no SAEB, a diretora afirma que:

a gente sempre teve dificuldades em visualizar, de entender e colocar em prática o que acontecia, porque a gente sabe que nossos alunos passam para o Pedro II, FAETEC, para todas as redes, esses Institutos com Língua Estrangeira, como é que na hora do IDEB acontece isso? Mas a falta no dia era um negócio difícil, naquele ano que a professora F.⁵² ficou muito em cima, foi muito incisiva, e nós realmente abraçamos a questão, eu sei que nós não tivemos muitas faltas.

⁵² Secretária de Educação de Niterói, em 2019.

Nas respostas das conselheiras a respeito dos motivos que fizeram com que se envolvessem com o CEC, é interessante perceber que a questão dos recursos aparece como um fator preponderante, mas com ênfase maior no compromisso de a Secretaria de Educação em fornecer tais recursos, sem menção aos recursos transferidos da esfera federal, respaldando a afirmação da diretora de que o conhecimento das conselheiras a respeito do PDDE é limitado.

Para ajudar no bom funcionamento da escola, bem como, interagir, questionar, solicitar ou até mesmo exigir da secretaria de educação e sua fundação, recursos financeiros e humanos para que o dia a dia da escola transcorra da melhor forma possível!

Para ajudar a conseguir os recursos necessários para o bom andamento das atividades pedagógicas da escola da minha filha, cujo outros dois filhos meus, também estudaram nele!

Passaremos à análise dos indicadores relacionados à eficácia na educação.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da biblioteca	SIM
Manutenção e uso do auditório	SIM
Manutenção e uso da quadra (não é coberta)	NÃO
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	SIM
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	SIM
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	SIM

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	sd*	4,8
Proficiência Matemática – SAEB	sd	240,84 - Básico N2
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	sd	247,33 - Básico N2
Fluxo Escolar – INEP	0,76	0,84
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer - SAEN	N2	N2

* Sem dados

Em relação a Estrutura e Funcionamento, destacamos que todos os ambientes para aprendizagem são mantidos em condições adequadas de uso, com exceção da quadra que está em más condições. Podemos verificar que a direção compartilha responsabilidade para tomadas de decisão com outros atores, há boa

participação nas assembleias e há reuniões regulares do conselho, há envolvimento dos responsáveis, porém, não há monitoramento do progresso do aluno e do desempenho da escola e os alunos não são colocados em posição de responsabilidade.

Nos Indicadores de Desempenho, verificamos que, em 2017, não houve divulgação dos dados de aprendizagem porque a frequência de 80% dos estudantes não foi alcançada. Como temos afirmado a posição da direção é um diferencial para o alcance da frequência. O relato da D9 é emblemático nesta questão como colocado acima. Logo, em 2019, verificamos o aprendizado de 4,8, com proficiência de 240,84 em matemática, ficando no nível Básico N2, e proficiência de língua portuguesa de 247,33, ficando no nível Básico N2. O fluxo avançou de 0,76 para 0,84.

Os níveis de aprendizado do Avaliar para Conhecer mantiveram-se como N2, em matemática e língua portuguesa, entre os anos de 2017 e 2019.

Síntese: o CEC apresenta uma boa participação, com adesão às assembleias e reuniões regulares do conselho. Há boa efetividade deliberativa, indicando controle social médio sobre os recursos e, também, sobre as questões pedagógicas. Podemos relacionar as características de participação com a melhoria dos indicadores de qualidade, ou seja, de registro de eficácia. Percebemos uma *accountability* regular, mas em crescimento.

- **CEC10**

As assembleias de início e de encerramento do exercício de 2019 ocorreram com segunda convocação. A primeira assembleia geral aconteceu tardiamente, em relação a todas as demais unidades, em 22 de maio, em segunda convocação com 53 pessoas, o que corresponde a pouco mais de 5% da quantidade esperada de pessoas.

A ata afirma que foi feita uma apresentação de possíveis aquisições e serviços para composição do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários, “tendo sido aprovado com base em lista de sugestão de professores, servidores, funcionários e alunos, para melhor utilização das verbas”. Houve aprovação do rol.

A ata não registra a fala de outras pessoas além da presidente do CEC, a diretora geral, e da secretária da escola.

Não há menção à eleição de conselheiras, o que é coerente com a afirmação da diretora que, em entrevista, disse que há um pedido para que pessoas se disponham a compor o CEC, depois de seu papel e objetivos são explicados. Segundo a D10, quando há um número maior de interessados do que de vagas, é feito um sorteio.

Há no CEC representação de todos os segmentos, inclusive dos estudantes da EJA, sem representante da associação de moradores.

A assembleia de prestação de contas ocorreu em dezembro, com 27 pessoas em segunda convocação. Segundo a ata:

“concernente às verbas do PDE interativo, PDDE básico que foram utilizados **em parte**, até o último dia trinta de novembro, tiveram seus saldos, e das demais contas (Mais Educação, Educação Conectada e Sustentabilidade) reprogramados para o próximo ano letivo” (grifo nosso).

O rol apresentado e aprovado no início do ano foi extenso, com 51 itens. Destes, apenas 16 foram executados, o que indica baixa efetividade do CEC no planejamento para os gastos dos recursos, como também ineficiência na utilização das verbas que foram todas reprogramadas para uso em 2020.

A ata relata que o relatório do uso das verbas provenientes da FME também foi lido e aprovado.

A prestação de contas dos recursos do PDDE, antes de ser realizada na assembleia geral, é realizada junto às conselheiras em reunião do CEC. Sobre isso, a D10 enfatizou a importância de a prestação de contas ocorrer de forma constante e, também, em reunião anterior à assembleia, “até porque qualquer questão que possa surgir, tem que ser dirimida, resolvida entre nós do CEC, porque estar batendo boca com gente na assembleia é complicado, então, nas reuniões a gente já trabalha com eles fazendo a prestação de contas”. Afirmou ainda que a cada serviço ou compra pede conselheiras que atestem as notas fiscais, dando exemplos, como:

naquele momento, terminou de fazer instalação, eu chamo uma pessoa: ‘aqui pessoal olha o que está acontecendo, acabou de fazer, você pode atestar para mim?’ Na hora a gente faz isso, então, a prestação de contas ela não é só naquele momento de reunião, mas a cada compra, a cada aquisição, a cada serviço, as pessoas que atestam.

Houve apresentação, por parte da pedagoga da escola, de um projeto de leitura e produção textual, cuja execução para 2020 foi aprovada.

O conselho deliberativo e o conselho fiscal do CEC se reúnem mensalmente. Segundo a diretora, assembleias extraordinárias podem ser convocadas quando há alguma questão que ultrapassa a competência de uma reunião do CEC.

As pautas são feitas pela direção com base nas questões tratadas na reunião anterior, quais eram as demandas, quais soluções e movimentos para soluções das pendências, novas questões e prestação de contas das verbas da FME, feitas bimestralmente.

A D10 considera que as conselheiras não demonstram liderança dos seus segmentos, no entanto, a mesma reconhece que são essas pessoas que manifestaram o desejo de participar das decisões da escola, segundo ela: “cabe a eles buscar do segmento as demandas para trazer às reuniões e também levar as deliberações do que ficou decidido para o grupo”.

Há indícios de aprendizagem política pela postura de colaboração e resolução de conflitos das conselheiras. Nesse sentido, chamou nossa atenção a afirmação da direção de que:

sempre estavam prontos para ouvir, para se posicionar, a gente teve um caso [...] chegou uma verba específica para cultura, era Mais Cultura, uma coisa assim, a gente teve problema com o grupo que a gente contratou, e eles [conselheiros] foram muito conscientes ajudando tanto à escola, quanto ao grupo a chegar a um consenso de como é que a gente ia finalizar. Foi positiva essa intervenção.

Enquanto a D10 considera que as conselheiras se envolvem com as questões relacionadas ao processo de ensino aprendizagem, trazendo sugestões para solução de problemas com alunos ou que estão impactando a aprendizagem deles; as conselheiras consideram o contrário e fizeram a pior avaliação quanto a esse envolvimento dentre todas as escolas analisadas. Entendem que não há envolvimento do CEC com o processo de ensino-aprendizagem, nem com o planejamento, nem com as ações.

De acordo com as respostas das conselheiras, não há uma boa avaliação da gestão democrática da escola e o envolvimento do CEC com o planejamento do uso dos recursos é pequeno. Este último fator, do baixo envolvimento das conselheiras com o planejamento do uso dos recursos, é preocupante pois está diretamente relacionado a efetividade do conselho, mais precisamente, aos objetivos de sua criação.

A percepção do dissenso entre as conselheiras é positiva. Em entrevista a diretora afirmou que “felizmente muita gente pensa diferente”, acrescentando que não há embates que caracterizem brigas entre conselheiras e que as discussões avançam para deliberar no sentido do que a maioria aponta como direção.

Quando questionado se os recursos do PDDE são bem utilizados pela escola, a D10 deu o seguinte depoimento:

a gente chegou a um ponto, eu a presidente e a G., tesoureira, a gente tem um certo temor por conta do uso dessas verbas, diante de todo o trâmite complexo e burocrático que existe para os gastos. Elas são importantes, essas verbas, e a escola, por causa do tamanho, recebe um montante bem significativo, então a gente em 2017 e 2018 a gente segurou mesmo, tanto assim, que quem organizava na ocasião nos questionou: “você têm tanto dinheiro, não gastam por quê?” Exatamente por causa desse cuidado. Os nossos gastos são mais por pressão da fundação [FME] do que propriamente por vontade de gastar ou necessidade. Aí você vai dizer: caramba M., uma escola deste tamanho, não tem necessidades? A gente, graças a Deus, consegue, a G. é uma das pessoas que tem nos ajudado nessa consciência de gastos, a gente não tem dificuldades como outras escolas teriam, a gente tem condição de fazer tudo o que a gente quer, e sem tem que gastar porque tem que gastar. Então, por isso, a gente conseguiu economizar. Essa verba, especificamente do PDDE, a gente tá gastando mais por conta de pressão, por exemplo, a gente acabou de trazer hoje a internet pra cá, já chegou internet que é para atender toda a escola, vai sair daqui, vai vir uma empresa para espalhar pela escola, porque tem uma verba desde 2019 do Escolas Conectadas, que a gente deixou, a gente não usou por conta da intenção de começar em 2020, aí veio pandemia, parou tudo, a gente não gastou 2019, para não dizer que não gastou, gastamos um pouquinho em 2019, ficou o resto, e agora a gente tá gastando em 2021, com aquisição de internet e aparelhagem.
[...] Qualquer situação da nossa parte cai sobre mim como como diretora da escola aí, a G., como tesoureira, com muito cuidado, tem me orientado a segurar mais a onda. No começo, sem a G., nós passamos por muitos percalços de aprendizado, por vezes a gente trocou custeio por capital, e isso nos assustou e nos deixou um pouco de molho né?

Percebe-se, por este depoimento, que a escola reprogramou saldos das contas do PDDE desde 2017, e confessou usá-las apenas depois de pressão exercida pela Secretaria de Educação. Em parte, a fala da diretora se encontra com outras na reclamação da burocracia e obstáculos para uso da verba; de outra parte, se distancia por utilizar esses empecilhos para não utilizar os recursos. Comparamos, por exemplo, com o depoimento da D7 ao afirmar que no início do seu mandato como diretora temeu a prestação de contas por não conhecer o rito, mas logo percebeu não ser tão complicado assim, “basta seguir as instruções do FNDE”.

Em relação à qualidade, a diretora afirma que a escola vinha fazendo um movimento de melhora constante, e que no último SAEB alcançou uma frequência de 90% e “alcançou a meta”. Aqui há um equívoco na percepção da diretora, pois a escola realmente alcançou uma frequência superior a 90% de alunos, mas a meta do IDEB para a escola em 2019 era de 5,9, e a escola alcançou 4,5. O indicador de aprendizado subiu de 5,23 (2017) para 5,25 (2019), a proficiência em matemática foi de 257,57, em 2019, superior a 255,79, em 2017, e a proficiência de língua portuguesa também foi de 257,57, em 2019, porém, inferior a de 258,04, em 2017.

A diretora reconhece que os investimentos são importantes para melhorar resultados, mas os impactos positivos estão mais relacionados aos esforços de mudança de funcionários e professores. As conselheiras consideram a qualidade da educação na escola regular.

A análise do CEC desta unidade despertou nosso interesse para a complexidade das relações dos atores envolvidos com o processo de decisão, da construção da *accountability* como responsabilização, da participação e da percepção de democracia. Ao ser perguntada sobre a existência de uma gestão democrática na escola, a D10 afirmou que ela não existe, em suas palavras:

não, não completamente, porque tem certas situações que não dá. Essa aqui da Educação Conectada, tivemos que tomar decisões sem que o grupão participasse, já houve outros casos, em momentos assim, mesmo sem a pandemia. [...] Na pandemia chegou isso [Escola Inclusiva], eu fiz contato com as meninas [professoras de apoio especializado⁵³] que trabalham, fiz uma reunião on-line, pelo *meet*, eu fui lendo, item por item, do que a gente poderia comprar e elas foram falando o que era, e o que não era legal comprar. A gente foi fazendo dessa maneira, de modo geral é assim que a gente tenta fazer, não é com todo mundo, mas com quem vai estar de frente com aquilo, então não posso dizer que é democrático porque nem todos tiveram acesso ou puderam dar o pitaco, não há uma discussão para chegar em um consenso, mas eu chamo pessoas que, a princípio, tem conhecimento e vão dizer o que seria melhor, em um caso específico, como as meninas da sala de recursos.

Nas respostas das conselheiras sobre as razões de participarem do CEC, encontramos “a possibilidade de fazer a diferença e a necessidade de termos um

⁵³ A Rede de Niterói dispõe, em seu quadro profissional, de professores de apoio especializado que atendem a turmas em que há estudantes com Necessidades Educacionais Especiais (NEE) por possuírem algum tipo de deficiência. Além da sala de aula tradicional, esses alunos também podem ser atendidos, dependendo de suas necessidades, em um ambiente de aprendizagem chamado de Sala de Recursos.

representante de cada segmento e ser ouvido, participando das decisões e sendo ouvido”, e o apontamento da ausência de outros interessados.

Nessa unidade, não percebemos ações que coloquem os alunos em situação de responsabilidade. A D10 reconhece que alguns alunos têm habilidades para participar dos processos decisórios e das reuniões de CEC, mas o acúmulo de funções das diretoras, segundo ela, impede que haja tempo a ser dedicado a essa inserção dos estudantes.

Avaliaremos a partir de agora os indicadores relacionados à eficácia na educação.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da sala de leitura	SIM
Manutenção e uso do auditório	NÃO
Manutenção e uso da quadra coberta	SIM
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	NÃO
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	NÃO
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	NÃO

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	5,23	5,25
Proficiência Matemática – SAEB	255,79 - Básico N3	257,57 - Básico N3
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	258,04 - Básico N3	257,57 - Básico N3
Fluxo Escolar – INEP	0,78	0,86
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N3	N3

Considerando a Estrutura e Funcionamento, destacamos que todos os ambientes para aprendizagem são mantidos em condições adequadas de uso, com exceção do auditório. A direção compartilha responsabilidade para tomada de decisão com outros atores na escola. Destacamos ainda que os alunos não estão em posição de responsabilidade; não há boa adesão às assembleias, mas há regularidade nas reuniões do conselho; não se faz o monitoramento do progresso dos alunos e desempenho da escola; há pouco envolvimento de responsáveis; os arranjos organizacionais não são bem-sucedidos.

Considerando os Indicadores de Desempenho, entre os anos de 2017 e 2019 verificamos um discreto aumento na medida de aprendizado dos alunos, de 5,23 (2017) para 5,25 (2019), que podemos justificar pela melhoria do fluxo escolar de 0,78 (2017) para 0,86 (2019), e com a melhora da proficiência em matemática de 255,79, em 2017, para 257,57, em 2019. A proficiência em língua portuguesa apresentou queda discreta de 258,04 para 257,57, que não afetou o nível de aprendizado que se manteve como Básico N3 em matemática e em língua portuguesa. Os níveis de aprendizado verificados pelo Avaliar para Conhecer mantiveram-se os mesmos, entre 2017 e 2019, tanto para matemática (N2), quanto para língua portuguesa (N3).

Síntese: o CEC apresenta uma participação ruim, com efetividade deliberativa ruim, indicando controle social muito baixo sobre os recursos e, também, sobre as questões pedagógicas. Há bons e maus indicadores em Estrutura e Funcionamento e os Indicadores de Desempenho apresentam-se estáveis com melhoria muito pequena, sem que possamos indicar uma evolução. Verificamos uma *accountability* muito baixa.

- **CEC11**

As assembleias ocorreram em segunda convocação por não atingirem o quórum necessário em primeira convocação. A primeira assembleia do ano ocorreu tardiamente, apenas no mês de maio, com a presença de 19 pessoas, menos de 5% do quantitativo total de pessoas esperado.

A ata traz poucas informações, não menciona a eleição de conselheiras ou mesmo a aprovação do rol de aquisição de materiais e serviços a serem feitos com as verbas do PDDE.

A assembleia de prestação de contas ocorreu em dezembro, com 26 pessoas em segunda convocação. A ata registra a descrição e explicação de como foi feita a utilização das verbas do PDDE, sugestões que já existem para a formação do rol de 2020, e a execução do rol de 2019, com a citação dos valores gastos com materiais e serviços registrados em ata. O rol foi cumprido integralmente. Há parecer de aprovação do conselho fiscal.

A D11 relatou que o CEC é ativo e destacou que “quando os professores querem uma conquista sempre conversam primeiro com sua categoria para depois

sugerir à direção”. A afirmação enfatiza a importância dada ao agenciamento político para que os segmentos alcancem seus objetivos comuns, no entanto, percebe-se que a demanda é apresentada à direção e não ao CEC.

As pautas das reuniões são feitas a partir das sugestões dos profissionais da educação, principalmente professores, feitas nas reuniões de planejamento às quartas-feiras.

A D11 chamou a atenção para a importância da renovação do CEC como um compromisso assumido com a comunidade escolar. Afirmou que a sociedade muda e se transforma com mais rapidez que a escola, e que a escola precisa se adaptar.

O dissenso é percebido de forma positiva, e como caminho para um “denominador comum”.

Há prestação de contas em reunião do CEC, antes da assembleia, para resolução de qualquer questão em que haja pendência. Segundo a D11, essa é uma prática antiga relacionada à transparência no uso dos recursos públicos.

A D11 considera que os recursos do PDDE são bem utilizados pela escola, apesar de considerar que o valor poderia ser mais alto. O rol de aquisições e serviços é feito a partir de um levantamento prévio com todos os segmentos que é levado para a assembleia, na qual se definem as prioridades. A D11 considera que os recursos do PDDE, assim como outros recursos recebidos, têm impacto sobre o trabalho pedagógico da escola, se considerarmos que os professores buscarão se atualizar.

A qualidade da educação na escola é considerada boa pela direção e conselheiras, como reflexo do trabalho do corpo docente que trabalha na diversidade com respeito àqueles que apresentam mais dificuldade de aprendizagem.

As conselheiras consideram que o CEC participa ativamente das decisões acerca do uso dos recursos e, também, sobre as decisões pedagógicas. Consideram ainda que há gestão democrática na escola e que a qualidade da educação é ótima.

A diretora não soube comentar o desempenho da escola nas últimas edições do SAEB e do Avaliar para Conhecer.

Não percebemos, nessa unidade, ações que colocassem os alunos em posição de responsabilidade.

A partir de agora, avaliaremos os indicadores relacionados à eficácia.

Estrutura e Funcionamento	
Manutenção e uso do laboratório de ciências	SIM
Manutenção e uso da sala de leitura	SIM
Manutenção e uso do auditório	SIM
Manutenção e uso da quadra coberta	SIM
Combinação entre liderança e compartilhamento de responsabilidade para as tomadas de decisão	SIM
Alunos em posição de responsabilidade	NÃO
Participação em reuniões e assembleias	SIM/NÃO
Monitoramento do progresso do aluno e desempenho da escola	NÃO
Recursos pedagógicos e financeiros	SIM
Envolvimento dos responsáveis	SIM
Arranjos organizacionais bem-sucedidos	SIM

Indicadores de Desempenho		
	2017	2019
Aprendizado – SAEB	5,73	5,22
Proficiência Matemática – SAEB	266,71- Básico N3	261,67 - Básico N3
Proficiência Língua Portuguesa – SAEB	276,84 - Proficiente N4	251,5 - Básico N3
Fluxo Escolar – INEP	0,72	0,86
Aprendizado em Matemática - Avaliar para Conhecer – SAEN	N2	N2
Aprendizado em Língua Portuguesa - Avaliar para Conhecer – SAEN	N3	N3

Observando a Estrutura e Funcionamento, destacamos o resultado positivo para a maior parte dos indicadores, com todos os ambientes para aprendizagem mantidos em condições adequadas de uso. Salientamos, no entanto, que os alunos não estão em posição de responsabilidade e não há monitoramento sobre o desempenho da escola e progresso dos alunos. Há regularidade de reuniões, porém a adesão às assembleias é pequena.

Em relação aos Indicadores de Desempenho, entre os anos de 2017 e 2019, verificamos uma queda na medida de aprendizado dos alunos de 5,73 (2017) para 5,22 (2019), diretamente relacionada à queda nas proficiências de matemática e língua portuguesa. Em matemática, a queda foi de 266,71 (2017) para 261,67 (2019), mantendo-se o nível de aprendizado Básico N3. A queda em língua portuguesa foi de 276,84 (2017) para 251,5 (2019), o que gerou a mudança de nível de aprendizado de Proficiente N4 para Básico N3. O fluxo escolar, por sua vez, apresentou melhoria de 0,76 para 0,85. Os níveis de aprendizado das provas do

Avaliar para Conhecer mantiveram-se os mesmos, entre 2017 e 2019, tanto para matemática (N2), quanto para língua portuguesa (N3).

Síntese: podemos afirmar que o CEC apresenta participação regular, com efetividade deliberativa indicando controle social médio sobre os recursos e sobre as questões pedagógicas. Os indicadores de Estrutura e Funcionamento, apresentam cenário positivo, no entanto, os Indicadores de Desempenho têm demonstrado um recuo, fazendo com que não seja possível apontar para a melhoria da qualidade, e logo, da eficácia. Percebemos uma *accountability* baixa.

- **Quadro Síntese**

Sistematizamos nossa análise dos processos de participação, *accountability*, controle social sobre os recursos do PDDE, aprendizagem política e a relação destes processos com a eficácia escolar, de acordo com o que foi verificado nos 11 CEC investigados, no quadro mostrado a seguir.

Na primeira linha, abaixo da identificação dos CEC, indicamos algumas informações a respeito da localização da escola, destacando o número de assentamentos subnormais da região em que a escola está inserida, o percentual da população que tem renda até dois salários mínimos na região, e se a escola está dentro de assentamento subnormal ou fora deles.

Logo após, inserimos a avaliação quanto a participação dos conselheiros no CEC e da comunidade escolar nas assembleias, seguindo a gradação Ótima, Boa, Regular, Ruim e Péssima. Em seguida, consideramos à prática da *accountability*, segundo a gradação Muito Alta, Alta, Média, Baixa, Muito Baixa. Logo depois, destacamos o exercício do controle social e a evidência da aprendizagem política, considerando Sim ou Não para ambos. E, por fim, se a relação com a eficácia foi perceptível ou não, reconhecendo uma relação Positiva (Eficácia) ou Negativa (Ineficácia).

Participação, <i>Accountability</i> , Controle Social Sobre os Recursos do PDDE, Relação com a Eficácia dos 11 CEC analisados											
SÍNTESE	CEC1	CEC2	CEC3	CEC4	CEC5	CEC6	CEC7	CEC8	CEC9	CEC10	CEC11
Características da localização das escolas	4 A.S. 45,3% até 2 s.m. Fora (A.S.)	2 A.S. 67,4% até 2 s.m. Fora (A.S.)	3 A.S. 65% até 2 s.m. Dentro (A.S.)	2 A.S. 28% até 2 s.m. Dentro (A.S.)	1 A.S. 65% até 2 s.m. Fora (A.S.)	1 A.S. 65% até 2 s.m. Dentro (A.S.)	3 A.S. 28% até 2 s.m. Fora (A.S.)	3 A.S. 67,4% até 2 s.m. Dentro (A.S.)	6 A.S. 65% até 2 s.m. Fora (A.S.)	4 A.S. 65% até 2 s.m. Fora (A.S.)	3 A.S. 28% até 2 s.m. Fora (A.S.)
Participação Ótima Boa Regular Ruim Péssima	Regular	Ruim	Boa	Ruim	Regular	Ruim	Boa	Péssima	Boa	Ruim	Regular
<i>Accountability</i> Muito alta Alta Média Baixa Muito baixa	Baixa	Muito baixa	Baixa	Baixa	Média	Muito baixa	Média	Muito baixa	Média	Muito baixa	Baixa
Controle social sobre os recursos do PDDE Sim Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Aprendizagem Política Sim Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Relação com Eficácia Perceptível Não perceptível	Não perceptível	Não perceptível	Não perceptível	Não perceptível	Não perceptível	Perceptível (negativa)	Não perceptível	Perceptível (negativa)	Perceptível (positiva)	Não perceptível	Não perceptível

Quadro 11: Quadro síntese de análise dos processos políticos que ocorrem nos CEC investigados.
Número de A.S. (Aglomerados Subnormais) atendidos pelas escolas. s.m. = salários mínimos.

Segundo o quadro síntese da análise dos CEC, temos na avaliação da participação, três CEC com uma boa participação, três com uma participação regular, quatro com a participação considerada ruim e um com péssima *participação*. Em nenhum CEC, verificamos uma ótima participação por parte dos conselheiros e da comunidade escolar.

A análise da prática da *accountability* foi a mais negativa, com nenhum CEC apresentando uma *accountability* alta ou muito alta, e três apresentando *accountability* média, quatro baixa e quatro muito baixa.

Foi possível verificar o exercício do controle social em sete CEC, enquanto quatro não apresentaram as evidências do controle sobre os recursos públicos.

A aprendizagem política teve a melhor avaliação, pois foi possível perceber evidências da formação de sujeitos políticos em todos os onze CEC.

Há grande complexidade no estabelecimento de uma relação entre a gestão mais ou menos democrática, a *accountability* e a eficácia escolar. Pelas evidências que obtivemos na análise, conseguimos estabelecer essa relação em três casos: CEC6, CEC8 e CEC9. Enquanto no CEC9, temos uma relação entre uma boa participação, uma *accountability* regular e o exercício do controle social que afeta positivamente a escola, resultando em eficácia; no CEC6, a baixa participação e a *accountability* muito baixa afetam a escola negativamente, resultando em ineficácia. No CEC8, a péssima participação, a *accountability* muito baixa e a ausência de controle social também se relacionaram à ineficácia da escola.

6.4 Conselhos Escola Comunidade: a eficácia desse espaço político

Basicamente, podemos entender a criação e multiplicação de espaços políticos de representação e participação, a exemplo dos CEC, como formas de institucionalização da participação junto ao Estado brasileiro, no sentido de legitimar a manutenção e a ampliação da democracia (LAVALLE *et al*, 2016). Esses conselhos surgem, portanto, como instrumentos que têm papéis específicos a desempenhar e objetivos a serem atingidos que, de uma forma prática, significarão sua eficácia e a própria viabilidade de sua existência dentro do arranjo institucional de governança territorial proposta.

Sabemos bem que apenas a institucionalização não significa participação ou exercício de controle social. Por isso mesmo, estudos como esta tese buscam avançar tanto na compreensão daquilo que os conselhos fazem, como e quando fazem; quanto na eficácia desses junto às políticas públicas que deveriam impactar.

De acordo com o que temos defendido, espaços políticos como o CEC podem ter sua eficácia comprovada por sua capacidade de: fomentar a aprendizagem política, uma vez que a qualidade mais ou menos democrática dos processos decisórios relaciona-se à necessária formação de sujeitos políticos (AZEVEDO, 2016); e impactar a política pública que se almeja “melhorar”. Dizemos melhorar pela ideia de que a transferência das decisões sobre planejamento e uso de recursos para atores locais geraria maiores condições de solucionar problemas locais.

Entendemos que a sistematização do funcionamento dos CEC, dos processos políticos que ocorrem nos CEC, bem como dos padrões que buscamos revelar no item anterior, nos permitiram tecer as seguintes considerações.

Podemos reconhecer indícios de aprendizagem política em praticamente todos os CEC pois, mesmo nos CEC4, CEC8 e CC10, em que conselheiras afirmaram não haver gestão democrática sobre os recursos ou sobre as decisões acerca de questões pedagógicas, as conselheiras foram capazes de identificar a situação do baixo controle social do CEC, o que indica o desenvolvimento de uma criticidade necessária ao exercício da democracia.

Temos insistido que o encontro entre os diferentes para a discussão é essencial para o reconhecimento de um processo democrático, em concordância com Innerarity (2017, p. 93) quando coloca: “a democracia é impensável fora desse espaço contraditório de discussão pública que configuramos com nossas palavras e gestos”. Ainda segundo o autor, isso se dá porque não há consenso e precisamos discutir porque não temos certeza em relação a muitas coisas e, por isso, convencemos ou nos deixamos convencer. É por essa razão que temos insistido na análise de que a participação e a tomada de decisão coletiva ficam prejudicadas pela ausência de uma rotina de reuniões do conselho, como foi verificado nos CEC2, CEC3, CEC4, CEC5, CEC6, CEC8, e pela baixa adesão da comunidade escolar às assembleias gerais verificada em CEC2, CEC4, CEC6, CEC8, CEC10, CEC11, nos quais nenhuma das assembleias gerais verificou mais de 10% da presença total esperada. Em contraponto, temos reuniões regulares em CEC1, CEC7, CEC9,

CEC10, CEC11, e uma boa participação da comunidade nas assembleias gerais de CEC3, CEC7 e CEC9.

Foi possível perceber que apenas no CEC3 e no CEC8 o dissenso é reconhecido como algo negativo, algo que deve ser evitado. Em todos os demais encontramos indícios de valorização do diálogo e da necessidade do dissenso. Temos afirmado que os processos políticos envolvem, necessariamente, os diferentes e, portanto, o conflito é inevitável, tornando o dissenso parte natural do diálogo e, logo, da construção da aprendizagem política e de sujeitos políticos, porque “a forma de luta especificamente política é resultado de uma tensão complexa entre sujeitos. A interpretação desse resultado faz parte do próprio objeto dessa luta. Por isso, a política é um combate pela interpretação e, portanto, é perfeitamente razoável o litígio [...]” (INNERARITY, 2017, p. 102).

Em relação à efetividade das decisões do CEC, usamos o cumprimento do rol de materiais, bens e/ou serviços prioritários como evidência e destacamos que o rol não foi cumprido apenas em CEC4, CEC8 e CEC10, por diferentes motivos. No CEC10 houve realmente o descumprimento de um largo rol estabelecido no início do ano. Não é possível justificar essa baixa efetividade pela inexperiência dos conselheiros ou insuficiência do saldo, pois na realidade, em entrevista, a direção afirmou evitar o uso das verbas do PDDE sempre que possível. Fica nítido, assim, o estabelecimento de rol pelo CEC sem nenhuma intenção de cumprimento por parte da gestora. No CEC4, o rol estabelecido não foi cumprido por dificuldades relacionadas à mudança da presidência e atualização da documentação exigida pelo FNDE. No CEC8, sequer foi estabelecido um rol para 2019, pois, por decisão da direção da unidade no início do ano, as verbas do PDDE não seriam utilizadas em 2019. Temos, portanto, a maior parte dos CEC exercendo real planejamento sobre o uso dos recursos federais descentralizados até a escola.

Há evidências de centralização na tomada de decisões e ações unilaterais por parte da direção das escolas em CEC8 e CEC10, o que impossibilita a divisão de responsabilidades e dificulta a tomada de decisão coletiva.

Com os exemplos acima, tanto de centralização, quanto do impedimento da efetividade de alguns CEC, fica claro como as diretoras, presidentes dos conselhos, atuam como agentes dentro dos processos políticos que ocorrem nos CEC, podendo promover a ampliação dos debates, da assunção de responsabilidades, do

compartilhamento da tomada de decisão, ou promover o contrário disso. O que percebemos é que o posicionamento das diretoras compromete não apenas a eficácia da educação, mas a *accountability* pública que deveria ocorrer através dos CEC.

Percebemos que é comum que os professores definam o rol sozinhos em CEC1, CEC3, CEC4, e que a aprovação deste rol na assembleia é utilizada para legitimar a escolha que, na realidade, não foi discutida por todos os segmentos do CEC.

Pelo que descrevemos acima acerca da proeminência de direções e dos professores dentro dos CEC, seria possível chegar as mesmas conclusões das pesquisas de primeira geração acerca de Instituições Participativas que, segundo Lavallo *et al* (2016), após debruçarem-se sobre o funcionamento dos conselhos – de forma exigente e prematura – indicaram a inexistência de uma participação genuína, decorrente das desigualdades materiais e simbólicas que seriam obstáculos incontornáveis para uma efetiva participação. No entanto, ainda segundo Lavallo *et al* (2016), as pesquisas precisaram alargar sua investigação para dar conta das lacunas de suas conclusões pouco otimistas, uma vez que não apenas a institucionalização dos conselhos continuava, como os atores envolvidos permaneciam nos conselhos. As pesquisas de segunda geração, portanto, dedicaram-se à compreensão do funcionamento setorial dos conselhos e a sua efetividade sobre as políticas correspondentes, sem afirmarem que não havia participação real.

Dessa forma, é preciso reconhecer que ainda que seja possível perceber desigualdades na capacidade e na atuação de determinados agentes e atores vinculados aos diferentes segmentos, os conselheiros continuam engajados e, mesmo quando não são engajados, permanecem sendo necessários.

Temos defendido que a prestação de contas em reunião do CEC, e não apenas na assembleia geral, é um fator de importância para o desenvolvimento da *accountability*, por permitir debate e questionamento entre os iguais (conselheiros), a apropriação por parte dos que estão há menos tempo no conselho, a fundamentação para o parecer do conselho fiscal. Ainda assim, a prática da prestação de contas apenas na assembleia é comum em muitos CEC, a exemplo de CEC1, CEC2, CEC3, CEC4, CEC6, CEC7, CEC8 e CEC9. Destacamos que em

CEC5, CEC10 e CEC11 a prestação de contas é realizada em reunião prévia à assembleia, e no CEC5, a direção salientou que, desta forma, ela consegue auxílio das conselheiras para cumprir corretamente todas as exigências do processo.

Destacamos que em CEC1, CEC3, CEC4, CEC5, CEC7, CEC9, CEC10 e CEC11 temos evidências de envolvimento das conselheiras com o planejamento e tratamento de questões relacionadas aos processos pedagógicos. Esse envolvimento é essencial para a percepção, por parte das conselheiras, da assunção de responsabilidades relacionadas à qualidade da educação, e logo, determinante para uma incidência real na política de educação.

Sabemos que nesse caso específico de conselho, a atuação do CEC está diretamente relacionada ao processo de *policy making*, que responde à execução de um programa federal de uma política de descentralização. Ainda que a atuação dos CEC seja limitada, no sentido de que não formula e não coordena a política, entendemos que a importância do seu papel está justamente em dar sentido local – de acordo com o que a escola e a comunidade julgam prioritário e essencial – aos recursos recebidos e, conseqüentemente, à própria política.

Podemos concluir que a maior parte dos CEC apresenta processos políticos que têm contribuído para a aprendizagem política e para o planejamento e uso de recursos descentralizados, por atores locais. Compreendemos que quanto mais informação, não apenas de recursos disponíveis através do PDDE, mas também acerca de processos escolares – pedagógicos e de fatores intraescolares, que podem ser impactados pelos recursos – têm circulado dentro dos conselhos, maior tem sido a apropriação dos conselheiros sobre as questões que envolvem a qualidade da educação. Dessa forma, os CEC têm demonstrado eficácia e, à medida que proporcionam o aumento do controle social sobre os recursos públicos e a execução de políticas, têm construído sua viabilidade política.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese objetivou analisar a natureza e o funcionamento dos Conselhos Escola Comunidade (CEC), que são conselhos locais institucionalizados para o controle social de recursos descentralizados na política de educação, do governo federal para as escolas. Ao invés de perseguirmos uma qualificação dos conselhos como espaços políticos a partir de critérios pré-estabelecidos, que incluiriam ou excluiriam os conselhos da categoria de espaço político, optamos por observar as características esperadas desses espaços através da análise dos processos políticos, de tomada de decisão e de *accountability*, que se dão nos CEC, entre seus pares, e entre os CEC e a comunidade escolar, representada em cada conselho.

Como foi possível perceber pela análise empírica, apesar de os CEC serem institucionalizados, segundo um modelo determinado para todas as escolas públicas do país por uma política para descentralização de recursos coordenada pelo governo federal, as atuações dos conselhos diferem bastante no que diz respeito à participação da comunidade escolar e dos conselheiros, ao controle social exercido pelos conselheiros, à prestação de contas e à *accountability* pública, de uma forma geral.

Verificamos, portanto, que a formação dos onze CEC apresenta muitas semelhanças devido a normas específicas estabelecidas pelo FNDE para a formalização destes espaços, visando a conferir a legitimidade necessária para a gestão dos recursos públicos do PDDE. Porém, foi possível demonstrar que o funcionamento dos CEC analisados, bem como a atuação dos conselheiros, é bastante diverso. Logicamente, isso não é uma surpresa ao considerarmos os apontamentos de Fonseca e Rodrigues (2021), Nunes e Sanfelici (2018; 2020), Reis (2015) e Castro (2009) acerca das diferenciações que se dão no território, relacionadas tanto a fatores locais, quanto a rede de forças correspondentes aos diferentes aparatos institucionais.

É possível afirmar, portanto, que as políticas especializadas, ainda que coordenadas, não podem ter seus resultados pré-estabelecidos. Por isso, sustenta-se a relevância de estudos que se dediquem à análise dos processos políticos que se dão em determinados espaços, como os conselhos locais, para a compreensão do funcionamento e da eficácia desses espaços dentro do arranjo político-

institucional pensado e estruturado para dar conta de descentralizar e democratizar as políticas públicas.

Podemos afirmar que os CEC estão promovendo processos mais horizontalizados de negociação e de colaboração, direcionando as comunidades escolares para consensos possíveis, com diferentes níveis de participação social e de controle social sobre os recursos públicos. Temos exemplos de soluções originadas entre os conselheiros para problemas enfrentados pelas unidades, principalmente em relação ao uso dos recursos. É interessante perceber que a atuação da gestão do CEC sobre os recursos mostra-se mais avançada do que a gestão democrática da escola, pensando aqui em todos os processos decisórios acerca da rotina escolar e, principalmente, sobre o trabalho pedagógico. Ainda assim, pelo que levantamos, podemos afirmar que a intencionalidade desses espaços políticos vem sendo concretizada tanto pela intermediação que se efetiva entre Estado e sociedade, quanto pela verificação de aprendizagem política. Explicaremos melhor.

Na interface Estado-sociedade, os CEC colaboram com os processos de coordenação federativa na política de educação, cumprindo uma parcela da *policy making* local. De outro lado, as limitações estabelecidas pelo governo federal a partir do estabelecimento de metas e do cerceamento para o uso dos recursos, diretamente relacionado ao controle de um sistema de informações e indicadores das redes de educação (federal, estaduais e municipais), definem claramente que o governo federal detém a *policy decision making*.

Chamamos atenção para o fato de que o papel de *self rule* no uso de recursos, investidos no trabalho pedagógico, está sendo claramente deslocado dos sistemas de educação (municipais ou estaduais) para as unidades de educação. As escolas de Niterói, por exemplo, recebem o financiamento diretamente do governo federal, sem que tenham, geralmente, nenhuma interferência da secretaria de educação na definição do uso. Dessa forma, os CEC têm autonomia para exercício do planejamento e para o uso dos recursos.

Tal movimento, específico do processo de descentralização administrativa do governo federal para as escolas, descrito no parágrafo anterior, não configura o modelo de toda a política educacional brasileira, por isso nos referimos à dimensão pedagógica. Tornando mais claro, a dimensão da alimentação escolar, do transporte

escolar, do repasse do Fundeb, ainda se mantém entre governo federal e governos subnacionais. Tanto o PDDE, quanto o PAR, de onde saem recursos de importância para financiar o planejamento pedagógico das unidades de educação, são definidos pela relação governo federal-escola.

Acrescentamos um contraponto à relação governo federal-escola e à participação do CEC na gestão pedagógica em duas dimensões importantes: o currículo e a avaliação. As ações que visam a atender essas dimensões apresentam forte concentração e coordenação do governo federal, aparentemente, sem grande margem de manobra para o *self rule* da escala local, a exemplo da BNCC (Base Nacional Comum Curricular) e do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica). A prática cotidiana das unidades estudadas revela resistência em relação às propostas federais e, em boa parte, essa resistência é apoiada pela Secretaria de Educação, sem que haja uma atuação perceptível por parte dos CEC.

Também não identificamos envolvimento dos CEC com a questão curricular, seja discutindo, fiscalizando ou cobrando sua execução, o que nos levou a concluir que o tema ainda tem tratamento exclusivo de professores e equipe pedagógica das escolas, sem participação de todos os conselheiros dos CEC. Em relação à avaliação da educação, apesar das questões relacionadas despertarem intenso debate, com possibilidades já abertas para alterações no financiamento da educação (EC nº 108/2020) baseadas na avaliação, não foi possível verificar exemplos de envolvimento dos CEC com a questão da avaliação em nenhuma escola.

Uma proposta já manifestada pelo governo federal (informação verbal)⁵⁴, como etapa da política nacional de educação, e que se relaciona diretamente à avaliação e ao currículo, é a gestão das aprendizagens que se dá hoje no nível das escolas. Alguns sistemas de educação municipais e estaduais já compreenderam a proposta e tentam intermediar a gestão das aprendizagens com o desenvolvimento de seus próprios sistemas de avaliação e intervenção nas escolas, a exemplo dos municípios do Rio de Janeiro, de Sobral e do estado do Ceará.

Como demonstrado no capítulo 4, a maior parte dos teóricos que critica o sistema nacional de avaliação da educação básica aponta as limitações desses

⁵⁴ PAIM, Henrique e CAPUTO, Romeu. (Palestra) Desafios para o Financiamento da Educação Básica nos municípios brasileiros. Frente Nacional de Prefeitos. 74º Reunião Geral. 26 de novembro de 2018.

sistemas em verificar a qualidade da educação por não considerarem os processos escolares que são, majoritariamente, internos às escolas. Outra crítica de importância é a utilização do resultado das avaliações como principal instrumento para a *accountability* na educação. Tais autores, a exemplo de AFONSO (2012), propõe que a avaliação deve consistir em um processo de autoavaliação das escolas, em um fórum de discussão, e deste deveria decorrer a *accountability*. Retomamos a questão por compreender que as escolas já possuem o espaço para discussão e para exercício da *accountability*, com pluralidade e competência para tomada de decisão coletiva, que consistem nos CEC. Ainda assim, apesar de as escolas possuírem condições, através de um conselho local, de estabelecer um fórum de acompanhamento e discussão acerca da qualidade da educação, nenhuma escola do município de Niterói apresenta um movimento nesse sentido.

A autoavaliação da escola, a partir de seus CEC, poderia auxiliar a reflexão não apenas sobre os resultados dos alunos, mas principalmente sobre as práticas relacionadas a tais resultados. Um debate local sobre critérios para reconhecimento de eficácia, seguido por um diagnóstico realizado por atores locais, baseado em evidências levantadas pela própria unidade, poderia auxiliar as escolas a perceberem até onde seria necessário promover uma revisão de estratégias e métodos pedagógicos, de organização, de cultura e de relacionamento com a comunidade escolar. Esse movimento caracterizaria a *accountability*, pois envolveria responsabilidade, responsabilização e prestação de contas. Entretanto, precisamos afirmar que a credibilidade que direcionamos aos CEC ainda não tem exemplos reais.

Ainda sobre a questão da avaliação do desempenho dos estudantes, o Sistema de Avaliação Institucional (SAEN) do município, apresentado como contraponto às provas vinculadas ao SAEB, não foi devidamente apropriado por aqueles que respondem pelas escolas, o que pode ser comprovado pelo fato de nenhuma das onze diretoras saber posicionar sua unidade em relação à evolução no Avaliar para Conhecer. Desta forma, podemos concluir que existe um movimento de resistência às provas externas que não é acompanhado de uma proposta de substituição que dê conta de revelar a situação de aprendizagem dos estudantes. Tal comportamento é contrário à lógica da *accountability* pública em que é necessário prestar contas não apenas pelos recursos, como também pelos

resultados das políticas. Insistir que apenas o gestor municipal é responsável pelos resultados educacionais não é razoável.

A resistência às tentativas de verificação da qualidade da educação, presente nos trabalhos da área, e que, nesta exposição, podem ser representados por Freitas (2016, 2013, 2002), associa-se a acusações de que critérios meritocráticos, que teriam como base as avaliações, seriam usados na definição e direcionamento do financiamento da educação, gerando o aumento das desigualdades brasileiras. Toda essa linha de pensamento anuncia os próximos passos da política de educação brasileira, sem grandes possibilidades de variação, com caráter quase “profético”, por entender que o Brasil está seguindo os mesmos passos dos Estados Unidos. O erro dessa interpretação é transportar uma realidade socioeconômica para outra, assumindo que, por estarem todas submetidas ao “grande capital”, devem ter o mesmo prognóstico para suas políticas. Tais análises não consideram a autonomia da política na vida social e as possibilidades abertas pelo agenciamento humano, além de não reconhecerem que diferentes sociedades criam e são influenciadas por instituições que diferem no espaço e no tempo, que conformam as relações sociais no sentido da resistência ou da mudança. Não consideram, portanto, a contingência da política.

Nos CEC, como já apontado pela literatura no estudo de outros conselhos, a dinâmica “do livre enfrentamento dos diferentes” é diretamente afetada pelas desigualdades entre os atores, tanto em relação ao conhecimento institucional e procedimental, quanto pelas “vantagens” conferidas pelas relações de convivência estabelecidas entre o segmento de professores e os diretores das escolas. Podemos afirmar que o segmento dos professores apresenta proeminência nas decisões que envolvem os recursos e a rotina escolar, e a participação de responsáveis e famílias na educação ainda não é plenamente exercida. Precisamos destacar que os representantes da direção, por ocuparem a presidência do CEC, tem um papel de forte determinação das rotinas dos conselhos, pela convocação ou não de reuniões, pelo controle da dinâmica das falas e, logo, da participação.

Ainda assim, reconhecemos evidências de aprendizagem política e destacamos a formação de sujeitos políticos como uma virtude desses espaços configurados como CEC. Entendemos que ainda há um caminho considerável a ser percorrido até uma plena gestão democrática das escolas. Entretanto, precisamos

destacar que a existência e a continuidade dos CEC têm propiciado o diálogo, o debate e a decisão coletiva de atores que são diferentes, mas estão envolvidos com a realidade local, em maior ou menor grau.

Afirmamos que os CEC, em seu funcionamento cotidiano, contribuem para o fortalecimento dos processos democráticos, através da aprendizagem política que, uma vez construída, poderá ser exercitada também em outras escalas de governo. Os processos de decisão coletiva que têm lugar nos CEC promovem a valorização das práticas de participação por parte dos conselheiros; promovem um alargamento do universo das relações sociais destes atores e a aprendizagem de procedimentos institucionais. A formação de sujeitos políticos também favorece o atendimento de objetivos relacionados ao processo de descentralização, pois a aprendizagem possibilita, por meio da participação, a capacitação dos conselheiros para tomada de decisão coletiva e a valorização dos saberes desses atores locais na solução de problemas que são locais.

De outra forma, precisamos reconhecer que a ausência dos encontros entre os diferentes, ocasionada pela desvalorização da rotina de reuniões em determinados CEC, tem provocado certa alienação do processo político, ocasionando desresponsabilização dos conselheiros, o que afeta diretamente a *accountability*, tornando-a deficiente.

Por um lado, o reconhecimento de aprendizagem política e de intermediação sociedade-Estado servem como base para afirmar que o espaço político dos CEC tem alcançado eficácia como um dos instrumentos, dentro de um arranjo institucional maior, para uma governança territorial descentralizada. Por outro lado, entretanto, não é possível, para este trabalho, afirmar que os processos decisórios mais horizontalizados e que o exercício do controle social tenham impactos sobre a eficácia na educação. Sem dúvida alguma, uma gestão mais democrática e o controle da população sobre os recursos públicos são valiosos por si mesmos, mas a correspondência com mais eficácia nos serviços desenhados por políticas de educação não é tão óbvia.

Ainda é preciso acrescentar que o modelo de governança vigente exige a prática da *accountability* pública, da responsabilidade assumida e da responsabilização decorrente daquele que se coloca em posição de agente público, envolvido diretamente em processos políticos. Contudo, ainda não é possível

verificar um exercício coerente de *accountability* nos CEC. Foi possível perceber que os conselheiros não se sentem/colocam como responsáveis “também” pela eficácia ou ineficácia da escola. Talvez esteja na *accountability* pública o elo entre a participação e o controle social sobre os recursos com a eficácia na educação. Reconhecemos que seriam necessárias outras análises, talvez de caráter comparativo, para tentar comprovar essa hipótese.

Essas análises se apresentam com especial interesse para a sociedade brasileira, na qual espaços políticos, como os CEC, à medida que cumprem com a intencionalidade de sua concepção: a intermediação entre sociedade-Estado e a formação de sujeitos políticos, mostram-se eficazes não apenas em garantir o controle social sobre recursos públicos, mas também em dar à participação papel estruturante das políticas públicas. Entendemos que essas características podem fortalecer a confiança entre cidadãos e instituições políticas, ajudando a estabelecer redes de confiança, de cooperação e até mesmo de inovação na política brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; MAGALHÃES, R.; SCHORODER, M. Representatividade e Inovação na Governança Participativa: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, nº 24, p. 268-306, mai/ago, 2010.

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: **Revista de Sociologia e Política**. nº 24, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L. Para Além da Descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org.) **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2006. p.77-125.

AFONSO, A. J. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. In: **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

AFONSO, J. R.; JUNQUEIRA, G. **O Federalismo Fiscal na Organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988**. Volume IV - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vingte-anos-de-mudancas> Acesso em: 18 de abril de 2019.

AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (org). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AGNEW, J. **Making political geography**. New York: Oxford Univ. Press, 2002.

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, 453-476, dez., 2002.

ALGEBAILLE, E. **Espacialização da Escola Pública e Controle da Pobreza**. In: 9º Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2003, Mérida, Yucatan. Reflexões e Responsabilidades de la Geografía em América Latina para el Siglo XXI. Mérida: UNAM, 2003.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. In: **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 51, 2001, p. 13-34.

AMIN, A.; THRIFT, N. **Living in the Global. In: Globalization, Institutions and Regional Development in Europe.** 2ª ed., Oxford, 2001.

ARANA, A. M. F. R.; MARTINS, H. G. Gestão Educacional e Eficácia Escolar: um estudo de caso nas escolas municipais de Duque de Caxias. Anais [recurso eletrônico] **XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção.** João Pessoa, 26 a 28 de abril de 2017.

ARENDT, H. **O Que é Política?** 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARENDT, H. **Responsabilidade e Julgamento.** São Paulo: Cia das Letras, 2004.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 11 (31), 1996, p. 44-66.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan. São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010, 587 – 620.

ARRETCHE, M. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV Editora. Editora Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, D. **A democracia participativa como sofisma: uma interpretação geográfica da democracia.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2016, 307 p.

BARBOSA, J. L. Política Pública, Gestão Municipal e Participação Social na Construção de uma Agenda de Direitos à Cidade. In: **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.** Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. XIV, nº 331 (51), Agosto de 2010.

BARNETT, C.; LOW, M. **Spaces of Democracy.** California: SAGE publications. 2004.

BARROSO, J. A Emergência do Local e os Novos Modos de Regulação das Políticas Educativas. In: **Educação: temas e problemas**, 12 e 13, 2013, pp 13-25.

BARROSO, J. Gestão Local da Educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.) **Política e Gestão na Educação: dois olhares.** Rio de Janeiro: DP & A, ANPAE, 2002, p 173-197.

BAUER, A.; PIMENTA, C. O.; NETO, J. L. H.; SOUSA, S. Z. L. Avaliação em Larga Escala em Municípios Brasileiros: o que dizem os números? **Estudos Avaliativos Educacionais**, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 326-352, maio/ago. 2015.

BERNARDI, B. B. O Conceito de Dependência da Trajetória (*Path Dependence*): definições e controvérsias teóricas perspectivas. In: **Perspectivas**. São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BLANCO, I.; LOWNDES, V.; PRATCHETT, L. Policy Networks and Governance Networks: towards greater conceptual clarity. **Political Studies Review**, vol. 9, 2011, 297-308. doi: 10.1111/j.1478-9302.2011.00239.x Political Studies Association.

BONAMINO, A. A Evolução do SAEB: desafios para o futuro. In: **Em Aberto/ INEP**, Brasília, v. 29, nº 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.

BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: **Dados**, v. 42, n. 4. Rio de Janeiro, 1999. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000400002>. *Print version* ISSN 0011-5258 *On-line version* ISSN 1678-4588.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer Nº 08/2010 do conselho Nacional de Educação e Câmara de Educação Básica**. MEC: Brasília, 2010.

_____. **Curso PDDE / Formação pela Escola**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação à Distância, 5ª ed., Brasília: MEC, FNDE, 2013.

_____. **Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25. Jun. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 17/11/2021.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição Federal**. Brasília: 2019.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BUARQUE, C. **A Revolução Republicana na Educação: ensino de qualidade para todos**. São Paulo: Editora Moderna, 2011.

BURITY, J. Teoria do Discurso e Educação: reconstruindo o vínculo entre cultura e política. In: **Revista Teias**, [S.l.], v. 11, n. 22, p. 7-9, ago., 2010. ISSN 1982-0305. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24113/17091>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

CABRERO, E. Government Decentralization and Decentralized Governance in Latin America: The Silent Revolution of the Local Level? In: CHEEMA, G. S; RONDINELLI,

D. A. **Decentralizing Governance: emerging concepts and practices**. Washington D. C.: Brookings Institution Press, p. 156-169.

CAMPOS, M. C. R de. Uma Leitura sobre a Política de Avaliação e a Abordagem da Obra de Arte como Entrelugar Mediatório de uma Intervenção Discursiva. In: **Currículo sem Fronteiras**, v. 20, n. 2, p. 480-496, maio/ago. 2020. ISSN 1645-1384 (online) www.curriculosemfronteiras.org 480 <http://dx.doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n2.07>.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, M. C. Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação. Um modo singular de produzir política. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 87, 2006.

CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p.118-140.

_____. **Geografia e política: territórios, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. Escalas Federativas de Decisão Política no Brasil: limites institucionais do de-senvolvimento regional. In: BICALHO, A. M.; GOMES, P. C. C. (Org). **Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica**. Rio de Janeiro: Publit, 2009. p. 9-26.

_____. O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: Castro, Iná Elias; Gomes, Paulo César e Corrêa, Roberto Lobato. **Olhares Geográficos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2012. p.43-73.

_____. A Democracia como um Problema para a Geografia: o fundamento territorial da política. In: Castro, I. E.; Rodrigues, J. N.; RIBEIRO, R. W. **Espaços da Democracia: para agenda da geografia política contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2013. p. 23-55.

_____. Espaços Políticos e Novos Desafios da Relação Estado- Sociedade no Brasil. In: SPOSITO, E. S. *et al.* **A Diversidade da Geografia Brasileira: escalas e dimensões da análise e da ação**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al (org). **A Pesquisa Qualitativa - enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

CHAMBERS, R. The origins and practice of participatory rural appraisal. **World Development**, v. 22, n. 7 p. 953–969, 1994.

CLOKE, P.; COOK, I.; CRANG, P.; GOODWIN, M.; PAINTER J.; PHILO, C. **Practising Human Geography**. London: SAGE Publications Ltd., 2004, 416p.

COELHO, V. S.; FAVARETO, A. Questioning the Relationship between Participation and Development: a case study of the Vale do Ribeira, Brazil. In: **World Development**, vol. 36, nº 12, p. 2937-2952, 2008.

COLEMAN, J. S. et al. **Equality of Educational Opportunity**. Washington: Office of Education/US Department of Health, Education and Welfare, 1966.

DAHL, R. A. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia e Oposição**. São Paulo: Editora USP. 2005 (clássico 9).

DALMORO, M.; VIEIRA, K. M. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? In: **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 3, p. 162-174, 2013. doi: <https://doi.org/10.22277/rgo.v6i3.1386>

DILLINGER, W. Decentralization: politics and public services. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, pp. 105-122, 1995.

DIXON, D. Analyzing Meaning. In: GOMEZ, B.; JONES, J. P. **Research Methods in Geography**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2010.

DEMO, P. **Desenvolvimento e Política Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Universidade de Brasília, 1978.

DONAGHY, M. M. "Do Participatory Governance Institutions Matter? Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil." In: **Comparative Politics**, 44, nº 1, p. 83-102, 2011. <http://www.jstor.org/stable/23040659>.

FALLETI, T. Efeitos da Descentralização nas Relações Intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 46-85.

FERRÃO, M. E. et al. O SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, características e contribuições na investigação da escola eficaz. In: **Revista Brasileira de Estudos da População**, v. 18, nº 1-2, p. 112-130, 2001.

FEU, R. C. **Serviços de Água e Esgoto e Qualidade de Vida em Volta Redonda: discutindo o uso de indicadores para a formulação de políticas públicas**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2007, 170 p.

FONSECA, A. A. M. **Descentralização e Estratégias Institucionais dos Municípios para a Captação de Recursos: um estudo comparativo entre Feira**

de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista - Bahia. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2003, 308 p.

FONSECA, A. A. M.; RODRIGUES, J. N. Trajetória Institucional e Governança no Sistema Único de Saúde (SUS): uma abordagem político-territorial. In: OLIVEIRA, M. P.; HAESBAERT, R.; NUNES, J. **Ordenamento Territorial Urbano-regional: territórios e políticas**. Rio de Janeiro, Consequência Editora, 2021.

FRANCO, C.; ORTIGÃO, I.; ALBERNAZ, A.; BONAMINO, A.; AGUIAR, G.; ALVES, F.; SÁTYRO, N. Qualidade e Equidade em Educação: reconsiderando o significado de fatores “intra-escolares”. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun. 2007.

FREITAS, L. C. (org.) **Avaliação: construindo o campo e a crítica**. Florianópolis: Insular, 2002.

FREITAS, L. C. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. In: **Em Aberto/ INEP**, Brasília, v. 29, nº 96, p. 127-140, maio/ago. 2016.

FUNG, A.; OLIN WRIGHT, E. Deepening Democracy: Institutional Innovations. In: **Empowered Participatory Governance**. The Real Utopias Project. Londres: Verso, 2003.

FUKUYAMA, F. The Imperative of State-Building. In: **Journal of Democracy**, 15, 2, p. 17-31, April, 2004. DOI: 10.1353/jod.2004.0026

GALIAN, C. V. A., LOUZANO, P. B. J. **Michael Young e o campo do currículo**: da ênfase no “conhecimento dos poderosos” à defesa do “conhecimento poderoso”. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 1109-1124, out./dez. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022014400400201>

GAVIRIA, J.; MARTÍNEZ-ARIAS, R.; CASTRO, M. Un Estudio Multinivel Sobre los Factores de Eficacia Escolar en Países en Desarrollo: El Caso de los Recursos en Brasil. In: **Education Policy Analysis Archives**, v. 12, nº 20, 2004. Disponível em: <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n20/> Acesso em agosto de 2020.

GOLDSTEIN, H.; WOODHPUSE, G. School Effectiveness Research and Educational Policy. In: **Review of Education**, Oxford, v. 26, p. 353-363, 2000.

GOMEZ, B; JONES, J. P. **Research Methods in Geography**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2010.

HOCHMAN, G. et al (org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

HOUSE, E. R. **Evaluación, Ética y Poder**. Madrid: Morata, 1994.

INNERARITY, D. **A Política em Tempos de Indignação: a frustração popular e os riscos para a democracia**. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

JOSHI, A. et al. Escala Likert: Explorada e explicada. In: **Revista Britânica de Ciência Aplicada e Tecnologia**, v. 7, n. 4, p. 396-403, 2015.

KARINO, C. A.; LAROS, J. A. Estudos Brasileiros sobre Eficácia Escolar: uma revisão de literatura. In: **Revista Examen**, Brasília, v. 1, 96, n. 1, p. 95-126, jul-dez, 2017.

LAVALLE, A. G., VOIGT, J., SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, no 3, p. 609 a 650, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201687>

LAVILLE, C., DIONNE, J. Problema e Problemática e o Percurso Problema-Pergunta-Hipótese. In: LAVILLE, Christian, DIONNE, Jean. **A Construção do Saber: manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

LEE, N. K. How is political public space made? – the birth of Tiananmen Square and the May Fourth Movement. In: **Political Geography**, 28, p. 32-43, 2009.

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LÜCK, H. **Perspectivas da Avaliação Institucional da Escola**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MADAUS, G. et al. The Sensitive of Measures of School Effectiveness. In: **Harvard Educational Review**. 49, 2, p. 207-230, 1979.

MANN, M. O Poder Autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, John A. (org) **Os Estados na História**. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992.

MELLO, M. A. O Viés Majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 22, n 63, p. 11-30, 2007.

MURILLO, F. J. Una Panorámica de la Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar. In: **REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, vol. 1, nº 1, p. 1-14, 2003. Disponível em: <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Murillo.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2021.

MURILLO, F. J. La investigación sobre Eficacia Escolar a debate. **Tendencias Pedagógicas**, nº 9, p. 111-130, 2004.

MURTA, A. S. **Políticas Públicas e Qualidade de Vida**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

NETO, J. L. H.; JUNQUEIRA, R. D.; OLIVEIRA, A. S. Do SAEB ao SINAEB: prolongamentos críticos da avaliação da educação básica. In: **Em Aberto/ INEP**, Brasília, v. 29, nº 96, p. 21-37, maio/ago. 2016.

NITERÓI (a). **Apoio à Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município de Niterói**. Produto 7 - Diagnóstico Técnico - Volume 1 / 4. Prefeitura Municipal de Niterói, FGV Projetos, 2015, 299. Disponível em: <http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/planodiretor/>

NITERÓI (b). **Apoio à Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município de Niterói**. Produto 7 - Diagnóstico Técnico - Volume 2 / 4. Prefeitura Municipal de Niterói, FGV Projetos, 2015, 592. Disponível em: <http://urbanismo.niteroi.rj.gov.br/planodiretor/>

NOGUEIRA, O. **Pesquisa Social: introdução às suas técnicas**. 4ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

NORTH, D. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. Cidade do México: FCE. 1993.

NUNES, J. Cooperação e Coesão para o Desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. In: **Entre-lugar**, Dourados, v. 6, nº 12, 2015, 112-132.

NUNES, J.; FONSECA, A. A. M. da. Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro. In: RÜCKERT, A. A., SILVA, A. C. P.; SILVA, G. de V. (org.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas**. II Congresso de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. 1ed. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 287-304.

NUNES, J.; SANFELICI, D. Ambiente Institucional e Diversidade Territorial: considerações para uma agenda de pesquisa. **GEOgraphia**, vol. 20, nº 44, p. 18-35, set./dez., 2018.

OBINGER, H. et al. (ed.) **Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: **Lua Nova**, nº 44, p. 27-54, 1998.

_____. Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos. (Dossiê Qualidade da Democracia). In: **Revista Debates**, Porto Alegre, v.7, n.1, p.15-114, jan.-abr. 2013.

PINHAL, J. **Os municípios portugueses e a educação – treze anos de intervenções (1991-2003)**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2012.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 1996.

REIS, J. Uma Epistemologia do Território. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, vol. 13, nº 1, p. 51-74, 2005.

_____. Território e Políticas do Território. A interpretação e a ação. In: **Finisterra**, L, 100, p. 107-122, 2015. Doi: <https://doi.org/10.18055/Finis7868>.

RIBEIRO, A. C. T. **Intervenções Urbanas, Democracia e Oportunidades: dois estudos de caso**. Rio de Janeiro: FASE, 2000.

RODRIGUES, J. **As Transferências Intergovernamentais de Recursos do FPM e do ICMS como Estratégia de Equilíbrio Sócio-Espacial**. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Geografia. Rio de Janeiro, 2006.

_____. **La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil**. (Tese de Doutorado) Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon, 2010.

_____. Do Comparatismo em Geografia: uma leitura a partir dos modelos de Estado Francês e Brasileiro. In: **GEOUSP – Espaço e Tempo**, nº 31, 2012, pp. 119-130.

_____. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. In: **GEOUSP – Espaço e Tempo (Online)**, 18 (1), p. 152-164, 2014.

RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. Os desafios do Pacto Federativo e da Gestão Territorial Compartilhada na Condução das Políticas Públicas Brasileiras. In: **GeoTextos**, vol. 11, nº 1, p. 139-166, julho, 2015.

ROMÃO, W. M.; LAVALLE, A. G.; ZAREMBERG, G. Political Intermediation and Public Policy in Brazil: Councils and Conferences in the Policy Spheres of Health and Women's Rights. In: ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; LAVALLE, A. G. (eds.). **Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections**, London, Palgrave Macmillan, 2017. DOI 10.1007/978-3-319-51538-0_2

SANFELICI, D.; NUNES, J. Desigualdades, escalas da ação e território: contribuições para uma agenda de pesquisa. In: FERRERAS, N. O. (org.). **Desigualdades Globais e Sociais em Perspectiva Temporal e Espacial**. 1ed. São Paulo: Hucitec, v. 1, p. 276-307, 2020.

SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARTORI, G. **La Democracia em Treinta Lecciones**. México: Taurus, 2009.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. Campinas Autores Associados: 2012.

SCHEDLER, A. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.) **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers. 1999.

SECOR, A. Social Surveys, Interviews, and Focus Groups. In: GOMEZ, B.; JONES, J. P. **Research Methods in Geography**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2010.

SEN, A. Equality of What? In: MCMURRIN, S. M. (comp.) **Tanner Lectures on Human Values**, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

_____ **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____ **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SILVEIRA, R. M. H. A Entrevista na Pesquisa em educação - uma arena de significados. In: COSTA, Marisa Vorraber (org.) **Caminhos Investigativos II: outros modos de pensar e fazer pesquisa em educação**. Rio de Janeiro: DP & A Editora, 2002.

SOARES, J. F. Qualidade e Equidade na Educação Básica Brasileira: a evidência do SAEB-2001. In: **Education Policy Analysis Archives**, v. 12, nº 38, 2004. Disponível em: <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n38> Acesso em agosto de 2020.

SOARES, J. F.; ANDRADE, R. J. Nível Socioeconômico, Qualidade e Equidade das Escolas de Belo Horizonte. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, nº 50, p. 107-126, 2006. Disponível em: Acesso em: agosto de 2020.

SORDI, M. R. L.; FREITAS, L. C. Responsabilização participativa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. In: **Revista de Sociologia Política (On Line)**, nº 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, C. Desenho Constitucional, Instituições Federativas e Relações Intergovernamentais no Brasil Pós-1988. In: FLEURY, Sonia (org.) **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2006. p.187-211.

SOUZA, M. J. L. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. O Planejamento e a Gestão das Cidades em uma perspectiva autonomista. In: **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, nº 8, p. 67-100, jan/jun, 2000.

_____. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STORPER, M. I., LAVINAS, L., MERCADO-CÉLIS, A. Society, Community, and Development: a tale of two regions. In: POLENSKE, Karen (Ed.). **Geographies of Innovation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

VASCONCELLOS, C. C. M. C.; MAURÍCIO, L. V. Sistema de Avaliação da Educação de Niterói: a percepção de professores no contexto da prática. In: **Revista Teias**, v. 19, n. 54, p. 193-208, jul-set, 2018.

VAZ, A. C. N. Da Participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, 2011, p. 91-107.

VISSER, S.; JONES I, P. Measurement and Interpretation. In: GOMEZ, Basil; JONES, John Paul. **Research Methods in Geography**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2010.

YOUNG, I. M. **Responsabilidad por la Justicia**. Madrid: Morata, 2011.

YOUNG, M., F. D. Para que servem as escolas? In: **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 101, p. 1287-1302, 2007. Disponível em:< <http://cedes.unicamp.br>>.

YOUNG, M., F. D. O Futuro da educação em uma sociedade de conhecimento: o argumento radical em defesa de um currículo centrado em disciplinas. In: **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 16, n. 48, p. 609-623, set-dez, 2011.

ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; LAVALLE, A. G. (eds.). **Intermediation and Representation in Latin America: Actors and Roles Beyond Elections**, London, Palgrave Macmillan, 2017. DOI 10.1007/978-3-319-51538-0_2

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?edicao=15951&t=acesso-ao-produto>

ANEXO A – RELAÇÃO DE ENTREVISTAS

S1 (pseudônimo). Entrevista I. [15 de julho de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo MP3 (54 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D1 (pseudônimo). Entrevista II. [13 de setembro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo Zoom MP4 (33 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D2 (pseudônimo). Entrevista X. [21 de outubro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo MP3 (9 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D3 (pseudônimo). Entrevista XII. [23 de novembro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo MP3 (13 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D4 (pseudônimo). Entrevista IV. [14 de setembro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo Zoom MP4 (25 min.). a entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D5 (pseudônimo). Entrevista III. [13 de setembro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo Zoom MP4 (57 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D6 (pseudônimo). Entrevista V. [17 de setembro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo Zoom MP4 (49 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D7 (pseudônimo). Entrevista XI. [28 de outubro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Registro Escrito. a entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D8 (pseudônimo). Entrevista IX. [21 de outubro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo MP3 (19 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D9 (pseudônimo). Entrevista VII. [19 de outubro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo MP3 (29 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D10 (pseudônimo). Entrevista VIII. [19 de outubro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo MP3 (27 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

D11 (pseudônimo). Entrevista VI. [04 de outubro de 2021]. Entrevistador: Rosane Cristina Feu. Niterói, RJ, 2021. Arquivo MP3 (17 min.). a entrevista na íntegra encontra-se transcrita no anexo desta tese.

ANEXO B – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

D1 – EM1

Rosane: Há quanto tempo você está na direção?

D1: eu estou na direção há 13 anos

R: Você tem uma ideia de há quanto tempo a escola já tem o CEC?

D1: Antes de eu entrar, antes de eu entrar, a escola já tem o CEC há muito tempo. Então assim, eu tô na escola há 23 anos, então assim, desde que eu me lembre o CEC existe, ele é renovado automaticamente, mas existe.

R: E essa atual composição, ela tem muito tempo? Ou ela teve uma renovação?

D1: Teve uma renovação no ano passado por causa da pandemia.

R: Mas alterou, mudou muitos conselheiros?

D1: Mudaram os responsáveis e assim na verdade a gente tem que mudar, né? Porque o que aconteceu, como como teve um reencaminhamento das direções a gente precisou formar um novo CEC em decorrência disso, então é nós mudamos as mães, mudamos o representante do pessoal de apoio porque quem fazia parte faleceu. Então houve algumas mudanças sim, mas a tesoureira continua a mesma, a secretária continua a mesma, eu sou a presidente e a vice também porque nós continuamos a direção tá?

R: E como é que ele é composto? Quantos membros tem mais ou menos o CEC da sua escola?

D1: Assim nós deveríamos ter uma quantidade maior de pessoas do que temos, devido à dificuldade das pessoas em quererem realmente participar do Conselho eles tem muito medo entendeu, eles acham que vai prender que vai ocupar muito tempo. Então assim, nós deveríamos ter dois representantes de cada cargo relacionado à comunidade escolar como todos, exceto né é presidente, vice-presidente, secretário, mas assim nós deveríamos ter duas mães, quatro mães na verdade, duas para cada cargo, dois representantes da EJA pelo menos porque como nós temos EJA, eles também são representantes, a gente nunca conseguiu representante da associação de moradores, geralmente eles não participam, entendeu? Mas assim nós temos de fato dois representantes para cada um desses cargos, tem duas mães a gente tem dois representantes de alunos, mas nós teríamos que ter quatro porque é bom ter suplente tá?

R: e geralmente vocês não conseguem esses suplentes?

D1: não conseguimos, é muito difícil, para conseguir esses já é um sacrifício danado, entendeu? Porque assim a gente tem um grupo que fiscaliza as compras e um grupo

que no fim dá o aceite as compras, então deveria ser pelo menos dois de cada um, mas a gente não consegue, é muito difícil, e depois também se vão saindo, a gente não consegue trazê-los de volta.

R: você mencionou o pessoal da EJA, você consegue representação da EJA?

D1: sim, tenho sim, os professores ajudam.

R: e como é feita essa escolha? É uma indicação, é uma eleição?

D1: é eleição. A gente faz uma assembleia, uma convocação geral, né? que é publicado em Diário Oficial, então eu faço um ofício solicitando a publicação em Diário Oficial, a fundação publica, eu coloco o dia e a hora, e mando os bilhetes também para casa né? Para os responsáveis terem acesso, além de estar publicado em jornal, os responsáveis têm acesso também. E na reunião a gente explica o que é um CEC, explica para que que serve, qual o papel de cada um, o que eles podem ajudar né? como eles vão fiscalizar, e aí a gente vê quem é que se interessa ali e aí é muito difícil entendeu? Então em geral a gente também conversa com os pais que frequentam mais a escola, aqueles que estão lá frequentando mais, que a gente tem mais contato, a gente vai conversando, ver se eles não se interessam, mas de qualquer forma a gente chama e na hora tem a votação, caso apareça né mais pessoas, eles se apresentam e há votação para escolher o representante do CEC, mas isso não acontece nunca acontece não, entendeu? geralmente não tem mais pessoas do que os cargos oferecidos.

R: Então nem chega a ter uma concorrência, é aquele que está ali mesmo.

D1: Não tem, não tem. Em relação aos professores e funcionários aí a gente convida mesmo né para ver por que a gente quer dois professores, dois funcionários de apoio né pode ser uma merendeira, pode ser auxiliar de portaria, e aí a gente vai, dois auxiliares administrativos, e assim a gente vai.

R: E como é que é feita a convocação das reuniões? Como é que é a regularidade também dessas reuniões do CEC?

D1: Uma vez ao mês, uma vez ao mês que é a obrigatoriedade, a gente faz uma vez ao mês, mas essa reunião do CEC, a gente tem um grupo no WhatsApp dos representantes do CEC, e a gente marca em geral todas às quintas-feiras no final da tarde. E aí eles vão lá e a gente fala sobre as questões que ocorreram no mês e o que faríamos no próximo mês, quais as dificuldades, o que a gente discute ali? Falta de professor, falta de equipamentos, falta né? Todos os problemas, violência com os alunos, violência contra professores, problemas no entorno da escola né? Então a gente discute essas questões, levanta questões, por exemplo também quando algum professor precisa sair da escola também é o CEC que decide isso, então a gente usa essas reuniões para isso.

R: e como é que a frequência dos conselheiros? Eles vão ou você percebe uma falta muito grande?

D1: Não, eles vão. Em geral, vão sim.

R: Você tem feito online agora né? Com a pandemia?

D1: Pois é, a gente tem feito bem menos. Presencialmente, a gente sempre fez, agora ou a gente faz online, mas assim tem feito pouco, ou a gente chama na escola e aí não vai o grupo todo, então toda vez que a gente precisa do CEC a gente pede que o grupo vá lá, aí eles vão em horário diferente de acordo com as possibilidades.

R: na sua opinião, você acha que os conselheiros, desse momento mesmo, eles demonstram ter liderança dos segmentos que eles representam?

D1: Olha eu acho que não, porque assim na verdade esses conselheiros eles acabaram de ser eleitos, a gente teve pouquíssimo contato com eles, a gente, mas assim os anteriores se a gente levar, depois de um tempo, depois do primeiro ano, que eles entendem qual é o papel deles aí é muito bom, mas até que eles descubram qual é o papel, o que eles podem fazer, por exemplo, a minha última representante tinha um grupo de WhatsApp com os responsável, ela marcava reunião com a fundação para falar dos problemas da escola, ela falava com os outros pais quando eles tinham problemas conosco e que não vinham nos procurar, mas isso demora entendeu? Assim que eles entram, eles não conseguem, ainda mais esses que foram eleitos remotamente, dois ou três são do sexto ano, nem conhecem a gente entendeu? Então agora tá mais difícil, depois de um tempo é bem melhor tá?

R: Então vamos pensar um pouquinho antes para não considerar só esses que são novos, você considera que o CEC é ativo, na sua na sua opinião?

D1: É. Ele é. O antigo era.

R: Na sua opinião, na sua escola tem diferença entre o conselho, entre o CEC e a unidade executora? Se a gente for pensar nos recursos, principalmente do PDDE, você acha que dá para perceber uma diferença entre unidade executora e o CEC?

D1: Na verdade assim a gente faz uma reunião e eles têm a participação deles né no que a gente vai executar com a verba do PDDE, entendeu? Então assim a gente propõe, como unidade né, a gente propõe e o CEC ele é atuante e a gente sempre conversa com eles quando há necessidade de mudança. A gente tem um plano e quando há necessidade de mudança a gente conversa com eles, então assim eu acho que tem uma boa ligação são sim entre eles e quando a gente executa efetivamente, entendeu porque eles não, a gestão anterior eles não se opunham, por exemplo, a gente já durante anos a gente tinha planejado botar câmera na EM1, todo ano a gente precisava mudar e todo ano eles concordaram com isso, eles sabiam da importância mas eles viam que a gente estava falando era mais palpável para aquele momento.

R: Eu acho que tem meio a ver com o que você respondeu a próxima pergunta, você considera que os conselheiros são pessoas flexíveis, né adaptáveis a novas situações, necessidades? Em a ver com o que você acabou de colocar.

D1: Eles são flexíveis sim, em geral são.

R: O seu relacionamento com o CEC é amigável ou você considera ele tenso?

D1: É amigável.

R: Nas reuniões do CEC, você percebe alguma manifestação de interesse relacionados à comunidade, ao bairro em que a escola está inserida? Você percebe os conselheiros extravasando essas preocupações?

D1: Eles realmente eles se prendem à escola.

R: Os conselheiros do seu CEC, eles são atuantes na comunidade?

D1: Não.

R: Você tem ciência de algum conselheiro que já tenha se candidatado a algum cargo eletivo?

D1: Ao longo da minha, sim, teve a P., ela era entendeu, muito, mas ela já até saiu do país, agora ela mora no Uruguai, mas na época ela tinha, ela tinha cargo, eu não lembro qual era mas, assim não é o cargo político, de vereador, ou Deputado não, ela tinha um cargo na Gestão na Educação mesmo, no sentido de, não sei se era merenda escolar, fiscalização da utilização de verbas do município de Niterói mas, assim, ela brigava muito, inclusive com a gente, brigava com a fundação, brigava com a gente, ela era difícil, ao mesmo tempo que ela era muito difícil, ela lutava pelo bem da escola, realmente ela questionava, queria o melhor para escola.

R: Ela era responsável? Era mãe?

D1: Era mãe.

R: Como é que as pautas das reuniões são construídas? Como é que elas são formuladas?

D1: Geralmente sou eu mesma entendeu? Eu coloco lá quais os temas né? Apresento os temas de tudo que aconteceu no mês, isso são as reuniões mensais, e aí eu apresento, eles dão as opiniões e tal, e aí eles me trazem o que eles querem falar também. Isso as reuniões mensais, das assembleias ordinárias e extraordinárias também sou eu que faço e podem surgir questões ali na hora.

R: Você acha que pelo que você tem acompanhado a escola, você já tá aí há mais de 20 anos né? Você acha que o CEC mudou a forma de gerir a escola?

D1: Eu acho que é assim depende do CEC. Como eu falei para você eles, foram poucas às vezes que eu tive um CEC assim realmente muito bom, entendeu? Então assim eu tive uns quatro, assim cada CEC fica em média três anos, então nas últimas três eleições, ou seja, 12 anos, eu tive, 9 anos, eu tive CEC mais ou menos,

e dois muito bons, um mais ou menos e dois muito bons, mas assim até que eles engrenem tá quase na hora de sair entendeu? Então assim eu não sei se eles chegaram a modificar a forma de gerir a escola, porque eu já estou lá há muito tempo e na verdade eu acho que eles acabam se adaptando a nossa maneira de trabalhar, e assim, por outro lado, já teve ocasião que eles falaram para mim “olha eu gostaria que fosse mais aberto”, “eu gostaria que você deixasse mais”, entendeu? Já teve mãe reclamando por exemplo eu marcava uma reunião com presidente da fundação para falar dos problemas da escola e elas não iam, aí uma vez eu convidei, e elas gostaram, elas falaram “era isso que a gente queria, a gente queria ir lá também falar com o presidente da fundação o problema que é dos nossos filhos”, então elas essas mães especificamente que representavam o CEC na época, elas gostaram, porque elas achavam que a gente centralizava demais, porque a gente fazia as reuniões, mas quem ia a fundação resolver era só a gente, e eles queriam também, então assim mas isso foi ao longo do terceiro ano praticamente eles já iriam sair, eu acho que é uma questão mesmo de conseguir fazer na prática, é difícil.

R: Nas reuniões você percebe que existe discordância entre os conselheiros, eles conseguem manifestar a discordância?

D1: Ah sim, conseguem sim. Em geral, as discordâncias são entre pais e professores, é engraçado. Entendeu? A discordância é entre eles, porque assim quando o professor coloca alguma questão de indisciplina dos alunos, os pais defendem, aí fica aquela queda de braço entre pais e professores e a gente ali no meio conversando, mas por outro lado, em relação as coisas que são comuns à escola, em geral, eles concordam.

R: Você chega fazer alguma prestação de contas nas reuniões do CEC, ou você só faz na Assembleia?

D1: Só na assembleia.

R: Nas reuniões só quando você tem que mudar, por exemplo, algum planejamento?

D1: É. Ou se eles me pedirem, por exemplo, já aconteceu eles perguntarem se eu usei o dinheiro de uma verba específica aí eu vou lá pego e mostro se eu usei ou não.

R: Na sua opinião, os recursos do PDDE eles têm sido bem utilizados pela escola?

D1: Estão. Eu só acho que a dificuldade em utilizar os recursos atrapalha muito, então por exemplo, a gente tem agora, a gente agora não, há três anos eu tenho a verba da Educação Conectada, três anos eu não consigo usar a verba, porque eles solicitam três orçamentos que não, que as empresas que oferecem internet não me disponibilizam, então eu não vou usar, porque as pessoas falam muito que “ah mas você pode fazer isso”, mas não tá escrito em lugar nenhum, então eu gosto, eu uso o PDDE com muita responsabilidade porque é o meu CPF que está lá, então é “porque eu acho que”, eu acho que, eu não uso, tá escrito lá que eu preciso ter três orçamentos, se eu não tiver, eu não vou usar entendeu? Então assim eu uso bem a

verba, eu uso com responsabilidade, mas eu acho que algumas questões deveriam ser repensadas pelo Governo Federal, entendeu? Eu até entendo que é por causa dos possíveis desvios que podem acontecer, mas tem que ter outras formas de se controlar isso que não amarrar a verba, porque isso é amarrar a verba.

R: Quando o PDDE foi criado, a ideia era manutenção do ensino e melhorar a qualidade. Você acha que esses recursos têm impactado a qualidade da Educação na escola?

D1: ah sim, porque assim ele possibilita realmente a gente comprar bastante coisa que nós não teríamos esse dinheiro, não teríamos essa verba. Então assim é coisas básicas que demorariam a chegar, até chegaria pela fundação, mas ia demorar muito, que eu posso comprar então por exemplo eu compro quadros, eu compro ventiladores, eu compro muito material de limpeza, eu compro muito material pedagógico, eu compro armários, entendeu? Agora por exemplo, saiu uma verba para educação inclusiva, então a gente compra coisa que a gente nem sabia que existia e que eles mostram lá tudo que há, tem um catálogo, tem coisas que eu preciso ver na internet, que eu nem sabia que existia, então assim, eu continuaria sem saber, então PDDE ele é importante sim, eu acho interessante, é um valor considerável e possibilita sim, eu acho, mas cai na mesma questão, é difícil eu gastar, porque qual é o fornecedor, três fornecedores que vão me vender, né? É difícil, nem todo mundo trabalha com aqueles produtos, entendeu?

R: E agora os conselheiros, você acha que eles sabem o que que é PDDE?

D1: A gente fala, mas a gente fala muito superficialmente, a gente apresenta para eles as verbas, a gente mostra todas as verbas, o valor que a gente tem em cada um, o que a gente pode comprar em cada um. Eles entendem em linhas gerais, eles sabem que é um dinheiro vindo, de onde vêm, para que que é, quantas contas a gente tem, quanto de dinheiro a gente, sabem em linhas gerais.

R: Aquele planejamento dos gastos dos recursos do PDDE, ele é feito por você, pela diretora adjunta, é em conjunto com os conselheiros, como é que vocês fazem?

D1: Com os professores, em reunião pedagógica, a gente pergunta para os professores o que que eles querem que compre, o que eles gostariam. A gente faz uma listagem apresenta nas reuniões de quinta, vê se os pais têm alguma sugestão, coloca ali também e leva para Assembleia, e lá é só mesmo uma ideia do que a gente pode comprar, fica em aberto.

R: Eu tô focando muito em 2019 algumas informações por causa disso tudo que a gente viveu né? Por causa da pandemia. Você se lembra se vocês conseguiram executar o planejamento que foi feito para o PDDE?

D1: Em 2019 sim. Nós conseguimos porque a gente coloca na verdade coisas básicas entendeu? O que a gente não conseguiu foi Educação Conectada, tinha também um dinheiro que era em relação à mobilidade ali dos alunos dentro da escola, dos alunos especiais, a gente também não reprogramou e em 2020 a gente não fez nada mesmo, porque a gente já tinha feito a assembleia, a gente tinha

programado mas não usou, usou no final do ano, usou agora para esse ano agora, o que a gente tinha programado lá trás.

R: A prestação de contas do PDDE, você faz ela na Assembleia, mas tem alguma forma de publicizar para a comunidade escolar, ou não, só na Assembleia?

D1: Só na assembleia passa pelas mãos de todas as pessoas, porque no final a gente marca uma assembleia de prestação de contas, e aí a gente antes dessa assembleia a gente presta contas para os conselheiros e aí isola, e no final também a gente marca assembleia e presta a comunidade, então assim, mas é mais um fazer porque eles não entendem muito bem ali, a gente mostra, a gente leu o que comprou, no que a gente usou o dinheiro que era da escola e tal, mas assim é muito superficial, quem vê mesmo, quem olha de forma detalhada, quem assina são os conselheiros.

R: na opinião, há gestão democrática na sua escola?

D1: Eu acho que sim, porque poucas coisas sou eu que decido, efetivamente, eu sempre levo para que os professores, os conselheiros, os alunos, às vezes a gente pergunta para eles também, só que o que eles querem a gente não consegue, eles querem piscina, mas a gente pergunta. Eles querem coisas assim, eles querem laboratório de informática, eles querem piscina, computadores nas salas, coisas que a gente não pode comprar com o PDDE, internet.

R: como você avalia a qualidade da educação da EM1?

D1: Eu acho assim, eu considero a EM1 uma boa escola, entendeu? Eu acho que o último ano foi muito difícil e para conseguir reconstruir vai demorar muito. Eu acho que a gente tem uma verba boa tanto do PDDE, quanto da Fundação Municipal mas ainda não reflete, mas ainda assim a escola não reflete o quanto é investido, eu acho que a gente investe demais em capital e o resultado dos alunos ainda não são o que eu esperava, mas eu acho que isso é na maior parte das escolas. A minha escola é muito boa, tem professores muito bons, eu tenho alunos que entram no Pedro II, que entram no Brasil-França, Brasil-China, alunos excelentes, mas assim eu ainda acho que para investimento que se faz a gente ainda tem o resultado inferior ao que eu esperava, apesar de ser ainda uma escola muito boa.

R: Atualmente, você acha que vocês têm condições para melhorar o ambiente de aprendizagem de vocês?

D1: Com a pandemia não.

R: Findando a pandemia, você acha que vocês teriam condição ou faltaria muito para melhorar o ambiente de aprendizagem?

D1: Eu acho que vai ser difícil, eu acho que o caminho que a gente estava percorrendo antes da pandemia, me parecia mais próximo. Agora quando eu vejo os alunos voltarem para escola eu sinto como se a gente vai ser retrocedido anos, então eu acho que vai ser mais difícil, entendeu? Porque eles estão perdidos, eles

chegam na escola, estão retornando, em agosto eles retornaram, eles chegam na escola, era como se o meu aluno do nono ainda estivesse no sétimo. Eu acho que vai ser um longo caminho mesmo, mais em decorrência da pandemia do que propriamente porque a escola não estava preparada porque a gente tem uma estrutura boa, a gente tem atividade de reforço de matemática, reforço de português, alfabetização intensiva que a gente chama né? para alunos que chegam no sexto ano e ainda não sabem ler, então tem alfabetização intensiva. Então, eu acho que a estrutura possibilita, mas assim vai ser muito mais difícil.

R: Na sua opinião os conselheiros eles demonstram preocupação com o processo de ensino-aprendizagem da escola?

D1: Ah sim, demonstram.

R: Sobre o Avaliar para Conhecer, a última edição aconteceu há bastante tempo, você se lembra de como foi o desempenho da sua escola, você considera que tenha sido bom?

D1: Foi melhor do que os outros anos porque a gente deu pontuação. Nós fizemos um documento a mais e o aluno marcado em duas, marcava no Avaliar para Conhecer e marcava no documento que ficaria para o professor de português e matemática para dar pontuação. Porque essas avaliações externas, eu não vejo com bons olhos não, porque assim eu não tenho problema com avaliação externa, só que nosso aluno não valoriza a avaliação externa. Se você falar que você vai dar uma avaliação, o aluno faz de um jeito, se você falar que a avaliação vem da fundação ele faz de outro. Isso assim, na rede estadual também acontece, o aluno valoriza muito mais o que o professor faz, eles fazem de qualquer jeito, por isso que nós mudamos a prática lá atrás em 2017. Os professores deram a pontuação, foi uma nota por trimestre, por isso que eles foram um pouco melhor.

R: na sua escola os alunos são colocados em situação de responsabilidade? Os alunos da sua escola?

D1: Eu acho que a gente fala mas eles não internalizaram, eu acho que eles não têm noção do quão importante escola é para eles.

R: Vocês têm grêmio?

D1: Geralmente os alunos que querem fazer o nono ano, eles fazem o Grêmio e vão embora.

R: Eles nunca pediram algum tipo de representação? “A gente quer falar com os professores, a gente quer falar numa reunião”, algo assim?

D1: A gente já fez várias tentativas, a gente já colocou o aluno no conselho de classe, porque eles têm representante de turma, a gente colocou os representantes no conselho de classe para que eles falassem, para que eles ouvissem, mas não foi uma experiência boa entendeu? Porque os professores não ficaram à vontade e os alunos quando voltavam para a sala contavam as coisas da forma como ele tinha

entendido, que nem sempre era o fato. Mesmo a representação de turma é complicado porque eles querem escolher não é porque a pessoa, o aluno é responsável, é que o aluno é aquele social geralmente o que faz mais bagunça, que não tem responsabilidade, então a gente vive todos os anos construindo com eles a importância, primeiro de conseguir um representante de turma que represente mesmo o que tem que ser um aluno, e até isso é difícil, os jovens eles estão assim em uma seara muito difícil de entender o seu papel.

D2 – EM2

Rosane: Há quanto tempo você está na direção?

D2: Esse é o quarto ano né na verdade caminhando para o 4º ano, em 1º de Janeiro de 2022 completa 4 anos.

R: Você ter uma noção, algum marco temporal de há quanto tempo a escola tem o CEC?

D2: Eu acredito, pelo que eu ouço falar aqui, porque eu nunca participei do CEC, embora eu seja professor da escola desde 99, mas eu acredito que desde 2009.

R: Como é composto o CEC da escola, vocês têm representação de todos os segmentos?

D2: Representação de todos os segmentos. Não temos representação da associação de moradores.

R: E como é feita a escolha dos conselheiros, as pessoas costumam se voluntariar ou não?

D2: Bom, se voluntariam, pelo menos assim eu posso dizer a respeito desse período que eu estou na gestão né, as pessoas se voluntariaram.

R: como é feita a convocação das reuniões?

D2: Publicação em D.O., afixação de cartazes pela escola, aviso aos alunos né para avisarem aos pais, a gente tem alguns funcionários que tem contatos né tem grupos de WhatsApp com pais e a gente avisa dessa forma.

R: E as reuniões que não são as assembleias, vocês têm uma regularidade de reuniões?

D2: Temos, mas para ser sincero nesse período agora desde que a gente retornou né, estamos retornando gradativamente, agora eu posso dizer que nós já retornamos, estamos com todas as turmas aí no sistema de rodízio, a gente não fez mais. Até o início da pandemia nós fazíamos as reuniões do conselho deliberativo uma vez por mês.

R: E a frequência dos conselheiros, eles são frequências às reuniões?

D2: Sim, sim, tem uma dificuldade ou outra por causa da data, mas sim.

R: Os conselheiros demonstram ter liderança do segmento que eles representam?

D2: Não necessariamente não.

R: Você considera o CEC ativo?

D2: Não.

R: Na sua opinião, os conselheiros são pessoas flexíveis, eles são pessoas que se adaptam a mudanças?

D2: Sim, sim.

R: Como é que você considera seu relacionamento com o CEC, amigável ou tenso?

D2: É amigável.

R: Você percebe manifestação de interesse que estejam relacionadas ao entorno da escola e não à escola?

D2: Percebo, trazem questões de fora.

R: Os conselheiros são atuantes aqui na comunidade?

D2: Aqui é muito residencial, não.

R: Algum conselheiro já se candidatou a algum cargo eletivo?

D2: Que eu tenha conhecimento não.

R: Como é que as pautas das reuniões são construídas?

D2: A partir da necessidade que a gente percebe em abordar determinados assuntos que precisam ser resolvidos com a comunidade escolar entendeu, a partir dessa percepção é que a gente monta a pauta.

R: Durante a reunião você percebe dissenso entre os conselheiros, eles discordam?

D2: Discordam.

R: Você considera que os recursos do PDDE são bem utilizados pela escola?

D2: Poderiam ser mais, poderiam ser mais, mais bem utilizados, assim não digo nem pelo fato de não estarmos utilizando bem, não é isso, não sei se eu vou fazer me

entender, mas assim eu percebo alguns entraves para uso, enfim então poderia ser melhor utilizado nesse sentido tá.

R: Quando o PDDE foi criado a ideia era a manutenção da escola pública, mas também a promoção da qualidade, você acha que esses recursos têm impacto na qualidade da educação?

D2: Pode ter sim.

R: Os conselheiros sabem o que é o PDDE?

D2: Assim, pelo menos em todas as reuniões principalmente aquelas reuniões de abertura do ano e fechamento da prestação de contas, eu particularmente faço questão de explicar o que é porque a gente, às vezes, fala só PDDE e eles não sabem que é Programa Dinheiro direto na escola, e eu explico que existe uma parte de custeio outra de capital para ser investido na escola tá, então eu procuro fazer isso.

R: E como é que é planejamento de como o recurso vai ser usado?

D2: É um processo entre aspas burocrático mesmo no sentido de levar a comunidade escolar aquilo que a gente pretende, em que a gente pretende utilizar o recurso, para aquisição de equipamento, para aquisição de material de consumo, ao longo do ano, que a gente necessita, precisa ter em estoque para não faltar entendeu, aí nesse sentido a gente planeja.

R: No final do ano, na última Assembleia tem a prestação de contas, você faz essa prestação de contas antes com o CEC?

D2: De forma direta assim, não, como que eu assim... eu informo aos membros, a tesoureira, que atua, tá sempre junta comigo, até porque ela também assina cheque, então eu falo "isso é para isso", aí mostro e sempre que possível eu converso pelo menos com um representante do segmento de professores né, então eu mostro aqui chegou esse material, tá aqui, tá foi tanto, além disso tem aquela questão das notas fiscais né, que precisam ser assinados né, conferidas e aí eu faço, chamo os funcionários e professores e falo a respeito dessa forma.

R: Na sua opinião, há gestão democrática de recursos aqui na escola?

D2: Eu procuro ser o mais democrático possível né, é difícil a gente falar de algo que é a gente que tá gerenciando né, mas sim considero que sim.

R: Como é que você avalia a qualidade da educação aqui na escola?

D2: Em evolução, tá evoluindo e a gente espera que possa afirmar assim daqui algum tempo é boa, muito boa, a gente procura trabalhar para isso.

R: Como é que foi o desempenho da escola nas últimas avaliações tanto do Avaliar para Conhecer quanto do Ideb?

D2: A gente teve acesso ao último Ideb, foi o que saiu em 2020, se eu não me engano né, ficou numa média acompanhando a rede eu acho que eu posso assim dizer, e o anterior que foi de 2017, saiu em 2018, nós não tivemos acesso porque à época de aplicação da prova a escola não teve resultado divulgado porque o quórum foi baixo né então a gente não teve acesso aos dados de 2017 publicados em 2018.

R: Nas reuniões do CEC, os conselheiros demonstram preocupação com o processo de ensino-aprendizagem?

D2: Não.

R: Em algum momento, os alunos da escola se colocam em posição de responsabilidade, pedem para participar de alguma coisa? Tem grêmio?

D2: Não, não.

D3 – EM3

Rosane: Há quanto tempo você está no cargo de direção.

D3: 3 anos

R: E você tem noção de há quanto tempo a escola tem o CEC?

D3: Ah, eu acho que tem desde que eu entrei aqui já tinha, já havia cartazes aqui, estou de 2000, 2000 aqui, eu já vi os cartazes espalhados aí, eu não participava, mas havia cartazes espalhados de reunião do CEC.

R: E como é composto o CEC aqui da escola? Você tem representantes de todos os segmentos?

D3: De todos os segmentos com exceção da EJA porque a gente tá com número reduzido de alunos né, aí é o único segmento que esse ano que está sem representatividade.

R: Vocês têm representação da associação de moradores?

D3: Também não porque a gente tava sem associação de moradores aqui tá.

R: Como é que é essa escolha dos conselheiros? As pessoas costumam aceitar ou não? Como é que é?

D3: A gente faz uma reunião uma assembleia, geralmente no início do ano faz uma assembleia, apresenta as propostas da escola e faz a proposta de quem quer se candidatar e faz uma eleição rápida na hora, levanta dedo, quem concorda, quem

concorda, quem concorda, aí os pais se apresentam, os professores, os funcionários.

R: E como é que você faz a convocação das reuniões, não da assembleia, da mas das reuniões, você costuma ter uma regularidade das reuniões?

D3: A gente costuma ter assim, por exemplo, comprar material né aí a gente convoca reunião, algum problema na escola, a gente convoca reunião, até esse ano tá meio capenga, tendo algum problema falta d'água, roupa, a gente convoca reunião de CEC, pelo Facebook, WhatsApp, manda contato.

R: Como é a frequência dos conselheiros?

D3: Comparecem sim, sim.

R: Na sua opinião, os conselheiros demonstram liderança dos segmentos que representam?

D3: Sim, quando as pessoas se apresentam são pessoas que tem alguma liderança, tem algum envolvimento com liderança de pais, né, de professores, né, porque aquela pessoa pacata que tá lá, nem se apresenta, já a pessoa que tem algum envolvimento, uma presença marcante na escola.

R: Você considera o CEC ativo?

D3: Eu considero sim.

R: Você considera os conselheiros pessoas flexíveis, adaptáveis a mudanças?

D3: São, são, são.

R: Como você considera o seu relacionamento com o CEC, você considera tenso? Amigável?

D3: É amigável, por enquanto, não sei o próximo como será.

R: Nas reuniões, os conselheiros costumam trazer preocupações em relação ao entorno da escola?

D3: Sim, no entorno em relação à violência local, tomar alguma atitude, em relação a transporte, né.

R: Os conselheiros são atuantes na comunidade?

D3: A maioria sim, a maioria sim.

R: Algum deles já se candidatou a algum cargo eletivo?

D3: Não, não.

R: Como vocês costumam construir as pautas das reuniões?

D3: Construo de acordo com as demandas da escola e junto com o pessoal da escola mesmo, com a EAP, com o X que é o ajunto da escola, com a equipe pedagógica.

R: Você acha que o CEC mudou a forma gerir a escola?

D3: Com certeza, eu acho que dá mais representatividade, dá mais transparência, que é importantíssimo, né, e valida as nossas ações, né, que aí é você não ser isolado para tomar decisão né, e não pode ser aquela pessoa autoritária que aí eu vou fazer isso, e faz sozinha, e aí tem o pessoal do CEC que vai aconselhar né, na verdade, fazer o... dinamizar aquilo ali para ver se tá certo, vai fazer, não vai fazer, se é bom né para a escola, para a comunidade.

R: Durante as reuniões, você costuma perceber dissenso entre os conselheiros? eles costumam argumentar?

D3: Não, não, depende do assunto. Não lembro agora de um que tenha tido discordância não, depende do assunto.

R: Como é a prestação de contas? Na assembleia final tem a prestação de contas, você costuma fazer essa prestação antes para o CEC?

D3: Não, a gente faz tudo junto, junto com todo mundo. O CEC, junto com os professores, os responsáveis, bota um telão ali fora né, e vai apresentando tudo que foi gasto, as demandas que foram levantadas no início do ano, o tal do rol do início do ano.

R: Vocês conseguem cumprir o rol?

D3: Conseguimos, geralmente conseguimos.

R: Os conselheiros sabem o que é PDDE? A maioria deles?

D3: Os professores e os funcionários sabem, os pais não. A gente explica na reunião, olha PDDE é isso, Programa Dinheiro Direto na Escola, é importante, é uma verba federal, mas geralmente, eles não sabem não.

R: Como vocês definem o rol?

D3: De acordo com a necessidades da escola. A gente faz o levantamento com os professores, olha a gente precisa disso, a escola mesmo, olha falta bebedouro, precisamos de alguma coisa para dinamizar o recreio, para não ficar só as crianças batendo cabeça pra lá e pra cá. Precisa de jogos, precisa de material pedagógico, precisa de material de limpeza, precisa de... aí vai surgindo assim, a gente joga, inclusive esse ano nossa teve muita coisa, muita proposta, muita proposta, a gente não tinha dinheiro para tudo, a gente foi priorizando algumas coisas, teve muita demanda esse ano.

R: Na sua opinião, há gestão democrática de recursos na escola?

D3: Há, graças a Deus sempre houve. As direções todas que eu peguei, graças a Deus sempre houve. Graças a Deus.

R: Os recursos do PDDE são bem utilizados na escola?

D3: São, são.

R: Quando o PDDE foi criado, a ideia era a manutenção da educação, mas também melhorar a qualidade. Você acha que os recursos têm condições de melhorar a qualidade da educação?

D3: Eu acho pouco para ser honesta, precisava de mais, mas... por exemplo esse ano a gente conseguiu a Educação Conectada, uma verba para escola implementar a internet na escola, a internet é comunitária aqui no Morro, há muito tempo a gente precisava de internet, tava sem internet, a gente conseguiu agora com a verba, então é uma demanda que surgiu que é importante para a educação, para a aprendizagem dos alunos, ter um canal só para os alunos, para eles utilizarem, ainda é pouco, porque o que chega aqui de mega para cá. O que mais que a gente conseguiu? Som né, caixa de som para a gente tirar aquele sinal que eu acho importante, aquela sineta de holocausto, toque de recolher, é uma demanda dos próprios alunos, que incomoda, tem que todo mundo se recolher. Agora é música na hora do recreio, na hora da entrada, parece uma besteira, mas não é besteira, fala muito da escola.

R: Como você avalia a qualidade da educação na escola?

D3: Eu sou suspeita para falar da educação na EM3 porque nós temos algumas contradições. A gente tem muitos alunos que ainda ficam para trás, em compensação nós temos também muitos alunos que alcançam patamares que não estavam acostumados a acessar, por exemplo os alunos que acessam as escolas federais, as melhores escolas públicas federais. A gente tem um grande número de alunos, mas ainda temos muitos alunos que ficam para trás, que ficam reprovados, que a gente não conseguiu ainda modificar a situação deles. A gente tem essa contradição. Precisa melhorar nesse quesito, melhorar um pouco talvez na avaliação, não sei, repensar um pouco essas crianças que não conseguem isso que a gente quer, porque a maioria tá lá.

R: Você acha que atualmente a escola tem condições de melhorar o seu ambiente de aprendizagem?

D3: Tem, assim, a gente pode repensar, né, o que depende de nós, repensar a avaliação, o currículo, que aluno é esse do XX? Que é onde a gente tá, é a comunidade que a gente serve, né. Repensar um pouquinho, valorizar mais as coisas que..., valorizar mais o que eles trazem, embora o conteúdo seja importante, né, mas associar o conteúdo à vida deles, ao cotidiano deles, acho que tá faltando um pouquinho essa participação deles na escola ser valorizada. Você tem o aluno

que foi primeiro lugar em robótica no estadual, e foi E em determinada matéria, e não ser considerado isso, como pode? Ele é só uma nota, só um conceito, só aqueles conteúdos ali, e as coisas que ele faz que deve ser valorizado. Em poesia, em rugby, vôlei, foi medalha de ouro e aí foi E em determinada matéria. Essas coisas a gente tem que repensar, eu estava até com essa proposta para esse ano, ficou meio capenga, mas enfim...

R: Nas reuniões do CEC costumam aparecer preocupações relacionadas ao processo de ensino aprendizagem?

D3: Costuma, costuma, jeito de pensar melhor na informática, pensar em dinamizar recreio, as relações com os responsáveis, proposta de envolver mais os responsáveis nesse processo de aprendizagem, porque as vezes a criança é só aqui a escola, sai daqui e não tem mais nada, é outra vida, não aquele tem o pai que está presente ou a mãe ou o responsável pra falar o que você está fazendo na escola? Isso é importante, então é assim pensar envolvê-los. Não só pra vir as festas, que é importante também, mas estar fazendo esse acompanhamento da vida do aluno porque a gente fica sozinho na verdade.

R: Em relação ao aluno, eles são colocados em posição de responsabilidade? Pedem para participar? Já pediram grêmio?

D3: Os alunos já, inclusive esse ano já pediram, para ser representante, como ia ser se ia ter grêmio, se ia ter representante de turma?

R: Como você avalia a participação da escola no Saeb e no último Avaliar para Conhecer, que é o da rede?

D3: O Saeb foi um fiasco, porque no dia da prova assim... eu tenho uma questão muito séria contra essas avaliações externas, porque elas dizem muito pouco do que a gente é. E aí no dia, infelizmente, a gente nem sabe o resultado do 9º ano porque no dia teve baixa frequência, teve tiroteio, essas questões não são consideradas. Teve tiroteio brabo, teve aluno sendo abordado vindo para a escola, teve aluno com a casa invadida. Teve filho de funcionário que foi morto no dia, então assim, foi tudo para a escola fechar, mas quem tava aqui não podia sair, quem tava lá não podia chegar, e a gente sem telefone, as mães não podiam nem avisar, oh tá tendo operação, enfim, um caos danado. As crianças querem sair, e ao mesmo tempo querem ficar, e a gente não pode liberar ninguém, e aí tem prova, um monte... e essas coisas não são consideradas. Então, fica... essa escola, essa direção não é competente, esse professores não são competentes, e não é isso, e aí, contraditoriamente, foi o ano que a gente mais aprovou para as escolas federais, enfim...

D4 – EM4

Rosane: Há quanto tempo que você está na direção da escola?

D4: Então na direção esse é o quarto ano.

R: Você está na EM4 há muito tempo, né? Você tem uma ideia, uma noção de há quanto tempo a escola tem o CEC?

D4: Olha eu acredito que ele começou desde 2000, por aí assim né, que é o período que eu entrei na escola, mas antes eu já trabalhei em outras escolas e nessas outras escolas também já existia o CEC.

R: A atual composição do CEC ela tem muito tempo?

D4: Houve uma renovação. Ficaram alguns e outros saíram porque são pessoas que saíram da escola, alunos que nós perdemos o contato, pais também.

R: Como é que é composto o CEC aí da escola? Você tem membros de todos os segmentos?

D4: Temos todos os segmentos. A gente geralmente no início do ano, quer dizer essa para renovação do CEC foi feita no final do ano passado né? Nós fazemos uma assembleia, convocamos todos os segmentos, professores, alunos da EJA, pais, né, a comunidade e passamos né, falamos como funciona o CEC, a função do CEC, o papel do CEP junto à escola e a gente pergunta as pessoas que gostariam de fazer parte né de participar desse conselho, e aí o secretário da reunião ele vai anotando o nome destas pessoas, o contato e depois a direção me liga porque tem que ter todas as informações né de cada membro aonde moram, identidade, CPF, ne, eles tem que dar toda a identificação mesmo, e aí a gente compõe esse conselho, e na assembleia seguinte a gente faz a apresentação desses componentes a todo o grupo escolar, a toda comunidade escolar.

R: Vocês têm dois representantes de cada segmento, um mais o suplente?

D4: Geralmente é um e um suplente.

R: Vocês têm representação de alunos da EJA?

D4: Temos.

R: Vocês têm alguma representação da associação de moradores?

D4: Temos, nesta última na Assembleia nós não tivemos por que a associação estava sem o representante, mas na próxima Assembleia já teremos.

R: E como é que é essa escolha, é difícil, as pessoas se apresentam ou não?

D4: Não, até que é tranquilo, a gente fica assim, não sei é admirado, entendeu, porque principalmente em relação aos pais a adesão é muito grande, entendeu, às vezes a gente tem que até que com a gente vai ter que escolher né os pais que vão

compor porque muitos pais querem participar e a equipe de professores também, não tivemos nenhum problema em relação a essa escolha.

R: Como é a frequência das reuniões do CEC? Vocês têm uma frequência ou você convoca quando tem necessidade?

D4: Geralmente são feitas três assembleias uma no início do ano, uma no meio do ano, e outra no final do ano, e nessas assembleias quando chegam as verbas né tanto a verba escolar, quanto verba Federal, nós comunicamos ao CEC para deliberar junto com eles o que que a escola vai comprar com essa verba, então eles estão sempre interagindo com a gente.

R: Como é a frequência dos conselheiros nas reuniões que você convoca?

D4: A presença é bem significativa.

R: Você faz essas reuniões remotas na pandemia é o quê mensal, é bimestral?

D4: A reunião do CEC geralmente é por trimestre.

R: Na sua opinião, você acredita que os conselheiros do CEC, pode ser nessa gestão ou na gestão anterior, eles demonstram ter liderança do segmento que eles representam?

D4: Alguns pais sim, o segmento de pais temos pais que tem esse poder de liderança sim, os professores nunca demonstraram não, estão sempre de acordo com a direção, quase não questionam nada, mas o segmento de pais questiona bastante.

R: Você acredita que o CEC é ativo?

D4: Sim, é ativo.

R: Vocês têm uma parte que é a unidade executora né que a unidade responsável por executar os recursos da escola e tem o CEC que vai deliberar, que vai fiscalizar, você percebe que existe uma diferença entre o CEC e a unidade executora, ou é uma coisa só, como é que você avalia isso?

D4: Então, uma das funções do CEC é nessa parte né de deliberar junto com a direção as sugestões né alguma questão que a direção fica em dúvida, a gente recorre ao CEC, então eu acho que aqui eles funcionam mais nessa parte deliberativa, ajudando a escola a solucionar algumas situações.

R: Os conselheiros do CEC da escola, você considera que eles são flexíveis, eles são adaptáveis à novidade, à mudança?

D4: São sim, nunca tivemos problemas não.

R: E a sua relação com o CEC, você julgaria que ela é amigável ou é uma relação tensa?

D4: Amigável, bem amigável.

R: Nas reuniões do CEC, aparecem interesses que estão além da escola, os conselheiros trazem para essas reuniões questões que são da comunidade?

D4: Sim, às vezes são questões que estão aquém da escola né, principalmente relacionada à questão da violência, isso aí não tem como a escola resolver né mas surge esse parte da violência é o problema que mais os aflige.

R: Algum conselheiro do CEC já se candidatou a algum cargo eletivo?

D4: Não.

R: Como vocês constroem as pautas das reuniões do CEC?

D4: Então, as pautas primeiro a gente passa uma lista né pedindo sugestões, por exemplo, geralmente as pautas aqui elas são mais centradas nas questões mesmo de verbas, e aí a gente passa uma lista perguntando né como eles gostariam em que fosse aplicadas essas verbas, então eles dão as sugestões e no dia das reuniões a gente vai passando essas sugestões para chegar a um denominador comum entendeu, mas a gente ouve opinião de todos.

R: Na sua opinião, você acha que o CEC mudou a forma de gerir a escola, você acha que ele teve alguma influência na mudança da gestão da escola?

D4: Com certeza né eu acho que tornou a escola mais democrática né muito mais, porque a escola era muito centralizada né o CEC deu essa abertura, mudou bastante.

R: Durante as reuniões você percebe que existe discordância entre os conselheiros, eles discordam, argumentam, como é que você percebe isso?

D4: Sim, as discórdias sempre têm né em algumas situações, mas nunca chegaram assim, acontecem as discórdias mas sempre um respeitando a opinião do outro e a gente acaba chegando a um consenso em relação a isso.

R: Na Assembleia do final do ano vocês fazem a prestação de contas, vocês costumam fazer essa prestação antes aos conselheiros ou ela fica só para Assembleia mesmo?

D4: A gente faz durante Assembleia.

R: Você acredita que os recursos do PDDE especificamente do PDDE, não da verba da fundação, eles são bem utilizados pela escola?

D4: Sim.

R: Você acha que o PDDE, quando o PDDE foi criado a ideia dele era manutenção né da Educação Básica mas também aumentar a qualidade, você acha que os recursos eles têm impacto sobre a qualidade da educação da escola?

D4: Sim, com certeza, porque sem essa verba ficaria complicado né a gente conseguir manter a escola.

R: Os conselheiros sabem o que é PDDE?

D4: Bom, geralmente nas assembleias a gente explica né quando faz as prestações de contas, o que é o PDDE, como vai ser usada a verba, a gente explica o que é o custeio, o que é o capital, agora se eles estão assimilando, mas as explicações são dadas.

R: No ano de 2019, ano passado foi fora da curva por causa da pandemia, mas no ano de 2019 vocês conseguiram executar o planejamento que vocês fizeram dos recursos do PDDE?

D4: Sim, na verdade, em 2019 nós usamos pouco a verba tá, mas naquilo que nós usamos deu para suprir as necessidades da escola.

R: Na sua opinião há gestão democrática dos recursos na sua escola?

D4: Sim, com certeza.

R: Você acredita que a quantidade de recursos que vocês que hoje o governo federal disponibiliza ele pode interferir na qualidade? Você acha que a quantidade está muito aquém ou não?

D4: Não, de acordo com a nossa escola está no nível, tanto que a gente nem gasta a verba toda, a gente consegue equilibrar direitinho.

R: Como você avalia a qualidade da educação na escola?

D4: Hoje é complicado né, a gente poder avaliar a qualidade da educação principalmente aqui na escola nessa situação que estamos vivendo, mas mesmo assim nós estamos com uma participação boa dos alunos, e esse retorno que eles estão dando também está sendo muito satisfatório, então eu não avalio como ruim, nem muito bom.

R: Se eu fizesse essa pergunta em 2019, como você avaliaria a qualidade da educação na escola?

D4: Em 2019 colocaria muito bom.

R: Quais são os maiores problemas que afetam a aprendizagem dos estudantes aí na escola?

D4: O que a gente percebe aqui, primeiro essa questão socioeconômica, a questão social que afeta muito, a maioria dos nossos alunos praticamente são sozinhos, porque os pais têm que sair para trabalhar, e eles se viram sozinhos. Então, a qualidade poderia ser excelente, mas por conta de todos esses entraves que dificultam esse crescimento do aluno devido à situação que ele vive, por isso que eu coloquei, ela pode ser muito boa, entendeu, mesmo assim nós temos aqui um grupo de alunos que apesar de passar por n dificuldades, eles têm esse interesse. Então, acho que isso já é muito importante né, esse período que nós estamos vivendo aí de pandemia a gente sabe que o aluno não tem internet em casa né, o celular tem que esperar o pai chegar do trabalho para acessar, mesmo assim a procura pelos cadernos está sendo muito boa entendeu. E os pais estão sempre ligando perguntando “quando chega o novo caderno?” “Meu filho não tá conseguindo fazer tudo, mas a gente está procurando na medida do possível orientá-lo a fazer essas atividades do caderno”, então eu não posso dizer que essa qualidade da educação da escola está ruim, porque tá tendo essa parceria, está tendo este interesse né?

R: como é que você, como é que foi o desempenho da escola no último Avaliar para Conhecer e no Saeb?

D4: Então, no Saeb, eu lembro que a escola ficou... eu lembro que você até elogiou, lembra? Nos anos anteriores nós nem tivemos a presença dos alunos, aconteceram várias matanças aqui justamente no dia da prova, então os alunos não vieram. Nesse último a frequência foi muito boa, a participação deles foi muito boa e o conceito da escola subiu, não chegou lá no topo mas já foi um grande ganho.

R: Durante as reuniões do CEC, você percebe nos conselheiros uma preocupação com o processo de ensino-aprendizagem dos alunos, ou o assunto fica no administrativo mesmo?

D4: Não, também, principalmente os pais eles quando a gente organiza aí essas reuniões a primeira coisa que os pais querem falar é sobre o ensino dos filhos né? Então essa preocupação é muito grande

R: Agora em relação aos alunos, eles pedem algum tipo de representação a vocês, eles são colocados em algum momento numa situação de responsabilidade, como é que é na escola?

D4: Sim, em 2019, nós íamos criar aquele e grêmio estudantil que foi um desejo deles principalmente dos alunos que estavam no 9º ano, só que eles saíram né e houve todo esse processo e nós não conseguimos fazer esse grêmio, mas eles sempre cobraram isso, que a escola tenha um grêmio estudantil, eles também gostariam muito que a escola tivesse um rádio, aquela comunicação né para que eles se comuniquem com os outros colegas, então sempre tivemos esses alunos que estão um pouquinho à frente.

D5 – EM5

Rosane: você está no cargo de direção há quanto tempo?

D5: Vou completar 8 anos, desde 2014.

R: E você tem ideia de há quanto tempo a escola tem o CEC?

D5: Exatamente eu não sei, quando eu entrei o CEC já estava constituído, foi no início dos anos 2000 só não sei te precisar o ano, posso até ver depois para você direitinho

R: a atual composição do CEC? Ela tem quanto tempo? Ela é nova?

D5: Ah sim, porque foi a última de janeiro porque foi prorrogado né? O prazo para mandato das direções, então esse CEC que a gente constituiu é de janeiro, só para este ano né?

R: Mas ele é novo ou os conselheiros continuaram? Os que estavam antes?

D5: Algumas permaneceram e outras a gente teve que mudar. Não porque a gente quisesse, mas porque teve uma exigência inicialmente que as pessoas que fossem participar do CEC tinham que estar presentes na reunião on-line, via Zoom. Teve situação que algumas pessoas não conseguiram entrar, não conseguiram participar então a gente mudou por este motivo. Algumas permaneceram e outras não ficaram.

R: como é composto o CEC da escola? Tem mais ou menos quantos membros? Todos os segmentos são representados?

D5: Nós temos a diretoria, que tem a direção geral e a adjunta, a tesoureira e a secretária.

E nós temos o conselho deliberativo e o conselho financeiro, esqueci o nome agora, me fugiu, nós temos os dois conselhos, um que é deliberativo e outro que é para análise de finanças especificamente. E aí nós temos um representante de cada segmento, dos funcionários, dos pais e dos alunos em cada em cada conselho né? Então nós temos um titular e um suplente, então sempre no conselho deliberativo tem conselheiro representante dos funcionários e um suplente, aí a mesma coisa dos funcionários, um titular e um suplente, dos pais também, um titular e um suplente. Então, são e no outro conselho também a mesma coisa, só direção geral e a adjunta que não tem suplência né? Nos outros cargos também nós temos suplente para tesouraria e para secretário.

R: Vocês têm representação da associação de moradores?

D5: Sim, nós temos, só que o problema em Santa Bárbara é que nós temos duas direções na mesma associação de moradores. Teve um problema seríssimo em relação à associação de moradores porque a última eleição não foi reconhecida por uma determinada a chapa e aí eles se autointitularam eleitos, depois a chapa antiga fez uma eleição inclusive lá na escola, e se elegeu também, só que não são duas associações, então é a mesma associação com duas direções. As duas disputam a legitimidade, então tá nesse pé, nós até tivemos uma representação de uma direções dessas, a do Renan né? Na Assembleia que é uma coisa importante a

gente convida, mas a gente não incluiu no CEC como representante da associação por causa dessa disputa, senão a gente teria que chamar a outra também ou colocar as duas, imagina que maluquice.

R: como é a escolha ou a indicação dos conselheiros? As pessoas se candidatam de forma voluntária, como é que é?

D5: Geralmente, a gente pede, quando é funcionário, quando é professor, a gente assim em reunião a gente conversa antes para saber quais seriam os possíveis candidatos que gostariam de participar porque senão fica muito chato ali na hora assim, fica aquela coisa assim meio perdida, e tem pessoas que não tem perfil para participar, não gostam mesmo, então não adianta você querer chamar ali na hora que não vai, então a gente geralmente conversa antes, pergunta né para pessoa se ela gostaria de participar e ela participa da assembleia e se candidata. Tendo mais de um candidato a gente escolhe ali na hora né, geralmente, não tem, geralmente as pessoas não gostam de participar, não gostam que o seu nome esteja ali, especialmente porque houve um problema quando a gente entrou, um problema financeiro que não afetou quem participava do CEC, afetou a X que era a diretora anterior, mas depois disso as pessoas ficaram com muito pé atrás. Geralmente as pessoas não gostam de participar, e pois a gente escolhe no momento da assembleia mesmo, a gente pergunta quem gostaria de participar, eles se candidatam e eles ficam muito tímidos né? Quando um levanta a mão geralmente ninguém mais levanta a mão e ele acaba sendo o escolhido, aí com muito custo a gente pede outro, aí esse também levanta a mão, então vamos lá, os dois, é assim geralmente as pessoas têm muito receio de participar, mas quando é funcionário a gente conversa antes, a gente explica o que que faz, como é que atua, o que que tem que fazer, e aí no dia a pessoa participa da Assembleia, a gente pergunta aí a pessoa se dispõe né a participar, e aí a gente encaminha durante Assembleia, a eleição digamos assim, a escolha.

R: como é que é feita a convocação das reuniões, com que regularidade acontece e como é que vocês fazem a chamada?

D5: São duas assembleias ordinárias por ano, no início do ano e em dezembro para a prestação de contas, geralmente na primeira quinzena de dezembro, e no início do ano também. Agora, toda vez que tem assim algum problema que seja necessário, geralmente é convocada pelo Diário Oficial a gente tem publicado todas as assembleias e se ocorrer algum outro evento que tenha necessidade de ter o respaldo da Assembleia, a gente convoca tá? Como foi há uns 2 anos, não mais, 3 anos atrás, que uma das contas né da verba Federal mudou de cheque para cartão foi necessário fazer uma assembleia para informar essa mudança né, porque no cartão o tesoureiro não mas assina, só diretora-geral que faz, que efetua a compra, então nessa Assembleia, nessa situação foi necessário fazer Assembleia né mas em geral a gente reúne o CEC, quando há uma necessidade de menor importância a gente faz reuniões com os representantes do CEC na escola, aí são só os representantes mas quando é algo assim que tenha necessidade de registro em cartório, ou uma prestação de contas aí a gente reúne a assembleia mesmo, convida toda a comunidade, convida todos os funcionários.

R: E quando vocês vão reunir só o conselho mesmo, só o CEC, como é a frequência dos conselheiros? Eles comparecem?

D5: Comparecem sim, comparecem, só que a gente tem que combinar antes, geralmente para quarta-feira né que o dia que a gente se encontra mais, que todo mundo tem que estar na escola né por conta da reunião de planejamento e a gente entra em contato com os responsáveis e eles comparecem. Se não puderem comparecer no dia, a gente liga para os dois para ver se pelo menos um comparece né mas geralmente a gente consegue que eles participem.

R: Na sua opinião, você acredita que os conselheiros demonstram liderança do seu segmento?

D5: Sim, sim, na nossa escola geralmente sim porque quando a gente vai até mesmo quando a gente vai conversar sobre CEC geralmente aqueles que são candidatos são aqueles que demonstram algum tipo de liderança, geralmente são aqueles que eles já se dispõem, né? Geralmente quem não tem muita liderança, não quer se envolver, então não se candidata, então geralmente quando a gente pergunta, a gente explica “olha a gente está precisando de representante do CEC, quem gostaria de participar”, então geralmente quem se dispõe geralmente já é alguém que tem alguma liderança dentro do grupo.

R: E você considera o CEC ativo?

D5: Ah sim, eles nos ajudam muito, eles procuram estar a par das situações todas. Quando a gente teve um problema em relação a direção anterior então, que a coisa ficou bem complicada não é o CEC atual, mas foi um CEC muito atuante e a gente teve que dar conta de uma série de erros da direção anterior, inclusive, a gente teve problema com receita federal, tivemos que fazer rifa, tivemos que fazer 1001 peripécias para conseguir pagar as multas e o pessoal ajudou muito né? Em relação à prática mesmo a resolver os problemas, apoiar todas as vezes que a gente precisou realizar uma assembleia, que precisou entrar em contato com os pais, conversar, explicar a situação que tava acontecendo, geralmente a gente recebeu apoio do CEC sim né até mesmo de compreensão né a respeito de algumas situações que tem coisa que a gente consegue fazer, tem coisa que não consegue, eles questionam né porque que fez isso, porque que não fez aquilo e muitas vezes até já ajudaram a gente encontrar soluções né para as situações, nos dar respaldo para algumas atitudes, por exemplo, uma coisa que era muito comum na escola era comprar com fornecedor né só que o fornecedor ele dá uma mão e tira com a outra né porque ele cobra e te fornece tudo o que você precisa, mas quando ele vai cobra, ele cobra o triplo do valor, e o CEC nos ajudou muito nesse sentido nos dando respaldo para não utilizar mais fornecedor, nos ajudando “olha não compra com fornecedor, se precisar de ajuda da gente, a gente vai ajudar vocês no que for necessário”, e realmente a nossa verba rende bastante porque a gente não compra do fornecedor, a gente vai para as lojas, a gente vai para os mercados, encontra a promoção. E a gente conseguiu comprar muita coisa dessa forma, inclusive, o fornecedor anterior foi lá na escola tentando convencer a permanecer com ele, e “eu falei desculpa mas foi algo que o CEC pediu” isso nos dá um respaldo né quando ... a gente até tem fornecedor, mas a gente não faz todas as compras com ele, a gente

faz algumas compras pontuais, aquelas coisas que a gente não consegue que comprar sozinho, por exemplo, folha de papel ofício, que é difícil você botar no carro e trazer, ele vai lá e leva para gente, outras coisas que estão faltando e a gente não tem a verba, e quando a gente, mas o que tá precisando mais, porque geralmente a gente tem muita coisa em estoque, a gente estoca muita coisa para não passar por esse tipo de situação, mas as vezes faltou um item, faltou uma alguma coisa, faltou são de lixo, faltou o papel toalha, a gente vai lá e compra essa coisa com ele, quando chegar a verba vai lá e paga, mas são coisas pontuais, foi algo com o que o CEC também nos ajudou muito né a nos apoiar para a gente sair dessas situação de escravidão.

R: Você meio que adiantou às perguntas, mas assim deixa eu colocar para você. Você considera os conselheiros pessoas flexíveis, adaptáveis a novas situações, a novidade?

D5: Alguns sim, eu acho que depende muito da personalidade da pessoa né? Alguns são, outras pessoas já são mais difíceis, mas eu te digo que assim nesse tempo que eu fiquei eu vi muitas pessoas inflexíveis se flexibilizarem, a princípio não queria mudar ou pensavam de uma determinada forma ou eram até muito críticos né a determinadas coisas que a gente fazia, e com o tempo com a convivência com a gente foram mudando de opinião e se tornaram mais flexíveis, às vezes ao longo do tempo conforme a gente vai convivendo o comportamento também muda né? Tem pessoas que não, tem aquele pensamento mais tradicional, mas acho que vai muito da personalidade da pessoa e ao longo do tempo da convivência porque a gente teve pessoas que saíram e tem pessoas algumas pessoas que permaneceram. Algumas pessoas, têm duas pessoas em especial que estão no CEC com a gente acho que desde o início, tem umas que eram até da época de X né? E elas modificaram muito o jeito de agir né, ao longo desse tempo, às vezes eram pessoas muito críticas, e conforme foram convivendo com a gente foram entendendo, foram nos ajudando, foram nos dando ideias né? Então depende da personalidade, da convivência que tem né com a direção.

R: De uma forma geral, você considera que o seu relacionamento com o CEC ele é amigável ou ele é tenso?

D5: Não, lá na escola ele é amigável, graças a Deus. Eu tenho umas pessoas, assim tem uma pessoa específica que é mais difícil tem uma personalidade assim mais complicada, mas assim a gente dialoga tanto, a gente conversa tanto, e assim eu te dei tanta abertura para ela falar e ela já me ouviu tanto, que a gente agora já se afinou, assim teve um período assim que ela era mais crítica, mas ela foi mudando ao longo do tempo, então, atualmente graças a Deus é amigável, e todas as pessoas que entram para o CEC, em geral, são pessoas que se afinam com a gente, não entram assim para desafiar a direção não, elas entram para colaborar, esse é um ponto positivo lá da escola, que elas não entram para alfinetar a direção para prejudicar, elas entram no intuito de colaborar, e tem dado certo.

R: Durante as reuniões do CEC você percebe alguma manifestação de interesses que não estejam relacionados diretamente à escola, mas à comunidade ao redor, ao bairro? Você já percebeu algo assim?

D5: Ah sim. Pedindo para que a gente interfira na comunidade, não é isso? Sim, sim, acho que toda assembleia geralmente isso aparece, uma coisa que tem aparecido muito nos últimos tempos, mesmo durante a pandemia, por exemplo, é a questão da violência no bairro, algo que sempre é uma coisa que aqui é tocado no assunto geralmente a gente tem um assunto como esse e até pedido de ajuda, eles pedem ajuda da gente e a gente pede ajuda deles, por exemplo, durante a pandemia a escola foi invadida, nós tivemos um caso de roubo na escola, eles conseguiram quebrar uma parte lá da grade, soltar a grade, entraram e efetuaram o roubo né? Também a questão ali de Santa Bárbara são aqueles meninos né que ficam à toa, ficam ali na frente muitas vezes tipo fumando, isso incomoda muita gente quando a gente conversa e eles pedem muito auxílio da gente em relação a isso, pedir para fazer uma ponte com o pessoal da segurança, com a guarda municipal, com a política, muitas vezes a gente já levou representantes da polícia lá na escola, da guarda municipal para conversar, a preocupação deles é bem grande em relação a isso.

R: Algum conselheiro já se candidatou a algum cargo eletivo, concorreu a vereador ou algo assim?

D5: Eu acho que não, não.

R: como que as pautas das reuniões são construídas?

D5: A pauta inicial, geralmente, é burocrática né são as questões assim que a direção tem que colocar para comunidade, então, vamos lá, no final do ano, por exemplo, na prestação de contas eu inicio falando do que foi realizado né sobre o que deu para fazer, o que não deu para fazer, essa parte é mais burocrática. No final do ano também a gente aproveita para fazer em conjunto uma reunião de pais né para falar sobre os resultados finais, sobre a programação do final do ano, porque vou te ser sincera se você disser que é só uma reunião do CEC, só uma assembleia do CEC, a comunidade não comparece, então em geral o que a gente faz, é assembleia do CEC e reunião de pais e aí a gente coloca pautas também que são pedagógicas, a gente coloca as duas coisas: a parte burocrática, relativa aos CEC, no final do ano a questão da prestação de contas, aí no início do ano a questão do que a gente pretende fazer, o que a gente pretende comprar, e pergunta se estão de acordo, aí também coloca sobre a questão do início do ano, a gente elabora sempre uma assembleia com as questões mais burocráticas e as questões pedagógicas, porque a gente faz reunião de pais também junto uma reunião geral falando sobre assuntos gerais então geralmente a gente começa falando todos os assuntos relacionadas ao CEC né? Depois a gente passa para pedagogas e elas concluem com os assuntos que são pedagógicos. E aí a gente dá também a oportunidade aos professores que são representantes para falar também, se houver assim o representante da associação de moradores a gente também passa a palavra para colocar questões que são relativas à comunidade né então a gente abre no final para quem quiser falar também tá.

R: Você acredita que o CEC tenha mudado a forma de gerir a escola?

D5: Com certeza e especial o que aconteceu na época da X? Aconteceu uma coisa que não aconteceu agora com a gente, na época da X o CEC ele confiava assim tanto na X que não acompanhou de perto a prestação de contas né? E o que que aconteceu? A X fez tomou algumas decisões erradas tipo ficar responsável por tudo sozinha, não compartilhava com ninguém, não compartilhava a prestação de contas para dizer se tava certa, se tava errada, e aí o que que o pessoal fez? Confiou demais que por ver que a escola tava sempre abastecida, que as coisas estavam acontecendo, achavam que não precisavam ver a documentação e realmente a X teve problemas com a documentação, não foi por ter surrupiado nada da escola, ela gostava tudo dentro do que tava previsto, às vezes colocava até dinheiro dela né? Para comprar ou acertar determinadas coisas, o problema foi que ela não soube fazer a prestação de contas naqueles moldes que são exigidos né E aí deu problema em relação a isso né? Então agora o que a gente faz o questão de todo final de ano pegar a prestação de contas mostra para eles tudo que foi comprado né tudo que foi feito né mostra quanto tinha em caixa quanto tem ainda, enfim a gente mostra a documentação também para que eles tenham ciência de que foi feito e agora acho que a o CEC está assim mais ciente disso, porque assim não se dava muita atenção a documentação em sim, porque como o pessoal via que ela fazia as obras, tava acontecendo, que tinha comprado tudo, ninguém conferia nada, agora não, o pessoal olha, assina, né? A gente mostra, faz a reunião né, mostra o que gastou, o que não gastou, acho que depois disso que aconteceu, acendeu uma luz para essas questões.

R: Você percebe que há discordância entre os conselheiros? Eles conseguem se manifestar quando eles estão discordando de alguma coisa? Eles colocam seus argumentos?

D5: Ah, sim, sim. Eles colocam seus argumentos, eles ouvem uns aos outros, acho que em geral as discordâncias não são assim nada que possa atrapalhar o trabalho não, a respeito de situações mais, as discordâncias maiores acho que acontece relação assim a procedimentos para se tomar acerca de problemas com alunos, esses são os que geram mais dificuldades, em relação a compra, gasto, nem tanto, porque a gente já tem mais ou menos a noção do que precisa comprar, só precisa mesmo definir assim quando é algo grande né “a quantia de dinheiro de capital que que eu vou comprar com essa quantia?” e cada um dá uma sugestão a gente vê o que que é mais necessário, e aí a gente compra. Agora as questões maiores estão relacionados assim quando você tem que tomar atitude em relação aluno, em relação a um funcionário, uma situação que tenha ocorrido na escola e gere alguma polêmica, aí você tem umas discordâncias maiores né, porque sobre essas questões também o CEC se posiciona né, em relação às regras da escola, acho que é o que gera mais polêmica, em relação assim a organização da escola, em relação a que postura tomar diante de determinadas situações tanto com aluno, quanto com o responsável, eu acho que são as situações que geram mais polêmica, quando a gente vai tomar alguma assim “que postura a gente vai tomar em relação a esse conflito ou a essa situação que aconteceu com a comunidade?” não é? Como aconteceu agora durante a pandemia nessa questão da aula remota né, a organização disso não foi fácil, e a gente fez umas reuniões assim não só com o CEC mas até deixando que outras pessoas participassem também, e cada um colocou sua opinião né, porque não são decisões fáceis né, lidar com o outro, você

prever o que o outro vai fazer ou dizer é muito complicado, às vezes a gente toma uma atitude e gera uma resposta que não era aquilo que a gente pensava, então é aí gente tem que consertar o que fez de errado né? “a gente fez desse jeito e não deu certo, como que a gente pode fazer de novo?” Acho que essas são as questões que demandam maior discussão, mas em geral a gente chega alguma a um acordo, não fica sem resolver não.

R: você já falou um pouco tem a última Assembleia né que a prestação de contas mas antes disso vocês fazem a prestação de contas com o CEC antes da Assembleia ou não?

D5: Sim, sim. A gente faz a assembleia e eu mostro a documentação, porque a documentação mesmo não tem que mostrar na assembleia né, então a gente mostra para o CEC, eu pego a prestação de contas montada, as notas fiscais com atesto de recebimento, extrato de banco, eu coloco, já vou montando durante o ano eu já monto a prestação de contas, eu já abro uma pasta e já vou colocando tudo que pede e a cada compra que eu vou fazendo, já vou colocando ali, tudo o que que é necessário, então chega no final do ano basicamente o que falta pegar é o extrato de Dezembro né, que só pega em janeiro, e pegar assinatura do CEC, eu vou mostrando tudo que a gente comprou e aí a gente a gente fecha. Agora a gente não tem que fazer, a gente só faz, antigamente a gente tinha que fazer imposto de renda agora é o contador que faz né da prefeitura não é mais a gente, a gente só faz uma outra prestação lá que é direto no site, e já melhorou bastante, porque antigamente a própria direção tinha que fazer o imposto de renda, ainda peguei essa parte, por exemplo, a direção anterior deixou em aberto algumas taxas de CPF que não tinha prestado conta, Imposto de Renda, não fez no tempo certo, gerou uma multa a direção não pagou, isso depois chegou até a gente então aquela taxa, aquela multa que era de 250 se transformou em uma dívida de R\$ 3000, nós tivemos que pagar duas, deram R\$ 6000 né, então naquele período anterior né quando eu entrei, acho que ainda era mais complicado, como agora a gente não pega mais essa parte, é menos uma coisa que a gente não precisa se preocupar, mas essa parte de compra né a gente apresenta sim. Tirando ano passado que a gente não gastou nada de verba federal né, e pandemia e tudo mais, mas nos anos anteriores a gente sempre mostrou, e a prestação em si, no final dela você tem que apresentar a assinatura dos conselheiros, mas a gente não apresenta só para os representantes não, a gente reúne o CEC e apresenta para todos.

R: Na sua opinião, os recursos do PDDE eles são bem utilizados pela escola?

D5: São sim, a única coisa que perturba nosso juízo é a questão dos três orçamentos que dificulta o nosso trabalho, que esses três orçamentos assim nem todo mundo quer dar o orçamento, se não tiver a certeza de que você vai comprar, não querem dar o orçamento, então é o mais complicado, mas em geral a gente aplica bem os recursos sim, a gente compra material escolar, a gente assim o que é de capital, geralmente, a gente vê o que tá precisando mais na escola. Então das últimas vezes a gente comprou, por exemplo, bebedouros para escola, compramos caixas de som, sempre algo assim que, projetor, coisas assim que geralmente são muito utilizadas são comprados com essa verba, e a questão do material do dia a

dia, material escolar, material de artes, coisas que o pessoal pede para trabalhar geralmente a gente consegue comprar direitinho sim.

R: E agora você acredita, na sua opinião, que os recursos do PDDE têm impactado a qualidade da educação na escola?

D5: Acredito que sim, porque alguns assim materiais que a gente adquire, a gente não conseguiria com a outra verba, com essa verba comum que a gente recebe a gente não tem como comprar né? Por exemplo, essas caixas que a gente já utilizou, os professores de educação física utilizam, com a verba escolar comum a gente não conseguiria comprar, porque não tem como comprar material permanente que seja maior do que R\$ 99, e fora que essa verba a gente compra muito material do dia a dia né que tá consumindo muito, e a do PDDE é um acréscimo muito bom para gente. A gente conseguiu comprar coisas boas para escola que só com a outra não teria como né, a outra verba a gente precisa comprar material diário né, então não tem como comprar outras coisas com ela, então o PDDE a gente reserva para aqueles materiais que vão ajudar em determinados projetos né que vão ajudar os professores a trabalhar melhor alguma coisa, alguma aula, ou comprar algum equipamento que a prefeitura não tem como mandar né?

R: Você acha que os conselheiros sabem o que é o PDDE? Eles têm conhecimento do programa? Eles sabem o que é o seu PDDE, de onde vem a verba, para que serve? Porque quando o PDDE foi criado, a ideia era manutenção e melhorar a qualidade da educação. Você acha que eles têm uma concepção do que seja PDDE?

D5: Acho que a partir do que a gente fala né? Porque assim a gente não tem nenhum material que seja mais prático, mais simples para eles consultarem, o material que existe é meio é meio assim é mais direcionado a professor, a gente explica de uma maneira mais simples sobre o que é o programa, qual a finalidade, a gente tá sempre conversando que é uma verba que vem direto do Governo Federal, como que a gente pode usar, mas assim a gente nunca fez assim nenhum estudo, não destinou a eles nenhum material a respeito do PDDE não, isso realmente é algo que até poderia fazer.

R: Como é que vocês definem o que vocês vão comprar com o dinheiro do PDDE? Como é que é feito esse planejamento?

D5: Geralmente assim, no início do ano a gente tem que montar o rol, e aí na assembleia do início do ano a gente coloca para assembleia né quais são as maiores necessidades da escola, “olha, a gente gasta muito com isso, com isso, com isso e com isso”, aí bens de capital, “a gente tá precisando mais disso ou disso?”, e aí a assembleia decide qual é a prioridade. Por exemplo, esse ano a prioridade foram os bebedouros para bens de capital né, porque os nossos estavam muito ruins e não adianta mandar para a gente aquele bebedouro pequenininho porque aquilo para gente não resolve, como existia na escola antigamente e geralmente o que é prefeitura manda é aquele. Então a gente precisa do grandão de 100 litros com torneira né porque o consumo é muito grande. Então no início desse ano eu falei “olha a nossa prioridade é trocar os bebedouros porque os nossos realmente estão muito ruinzinhos”, então durante a assembleia o pessoal diz se

concorda ou não, colocam assim coisas que eles gostariam que a escola de adquirisse né, mas aí a gente estabelece uma prioridade, a prioridade é comprar tal coisa, se a gente receber a verba que dê para comprar ne essas outras coisas, então a gente vai colocando na lista, e se for possível a gente compra né, mas em geral que a gente recebe do PDDE assim a gente utiliza para comprar materiais que a gente não conseguiria comprar com a verba comum né? Por exemplo, material escolar um pouco mais caro como tinta, ou como algum outro material relacionado algum projeto, se houver algum projeto na escola a gente pode comprar também anexando o projeto na prestação de contas, assim a necessidade da escola o que que gasta mais a gente compra estoca para o ano seguinte, os materiais mais caros também que os alunos usam, não tem como distribuir para aluno porque essa verba não permite isso né, mas por exemplo se tem um gasto muito grande de canetinha hidrocor, lápis de cor, caneta, lápis, essas coisas mesmo do dia a dia, a gente compra com essa verba e deixa lá e utiliza em conjunto na sala, faz um kit para cada professor né? Deixa lá guardado. Esse ano eu acho que a gente vai ficar com bastante dinheiro na conta porque no ano passado a gente não trabalhou, tinha muito material em estoque, então esse ano não vai ser necessário, determinadas coisas nem vai ser necessário comprar, acho que eu vou até deixar para próxima direção reprogramar a conta para o ano que vem porque a gente tá com bastante coisa no estoque, chegou a verba a gente comprou, mas as aulas não voltaram, a gente recebeu duas verbas no ano passado e a gente comprou muita coisa ficou, esse ano a gente recebeu suas verbas também, compramos bastante coisa. Vou esperar o final do ano para ver assim o que tá acabando para repor, mas assim a gente já tem bastante coisa no estoque por conta da pandemia. Mas em geral a gente faz assim o que é que gasta mais é papel higiênico, material de limpeza, material de dia a dia para o aluno né canetinha, lápis de cor, hidrocor. Então a gente vê o que é mais necessário, papel ofício é outra coisa que a gente gasta muito também né, papel ofício então a gente compra né uma quantidade e deixa guardado, e geralmente a gente põe na Assembleia “a gente precisa mais disso, disso e disso”, vocês estão de acordo? Acha que tem que gastar em alguma outra coisa? Tem alguma sugestão? Aí a gente conversa dessa maneira, mas a gente tem que dizer né, porque a gente tem noção do que gasta mais então a gente coloca o que a gente gasta mais, o que que pode ser comprado com a verba do PDDE, porque também não pode ser qualquer coisa né, tem coisas que não dá para comprar, às vezes a pessoa pede assim “ah comora tal coisa para gente”, mas se não tiver de acordo com o programa, não pode, aí a gente tem que estar sempre fazendo essa mediação.

R: O ano passado foi atípico, mas em 2019 vocês conseguiram cumprir o rol, com aquilo que vocês tinham planejado?

D5: Sim, sim, conseguimos até porque a gente tinha uma quantidade menor de dinheiro para gastar. A prioridade eram as caixas de som porque nosso som tava muito ruim, a gente comprou as caixas de som e conseguimos comprar o material assim folha, lápis de cor, hidrocor, essas coisas assim que geralmente a gente usa muito. Agora esse ano a gente tá com bastante dinheiro em caixa.

R: na sua opinião há gestão democrática na sua escola?

D5: Eu acredito que sim porque a gente ouve muito, a gente conversa, a gente procura pautar as decisões no diálogo, quando assim a comunidade pede né ou professores pedem para fazer algum tipo de compra, a gente faz, se não der para fazer, a gente explica porque que não faz, quando se tem algum questionamento em relação a organização da escola ou a organização de algum trabalho ou sobre também atitude que a gente pode ou não tomar com aluno, a gente ouve muito, a gente sempre procura ouvir muito né? Nem tudo aquilo que as pessoas pedem dá para fazer, a gente também tem regras a cumprir, existe um estatuto, existe um Regimento que a gente tem que observar, então nem tudo aquilo que as pessoas querem né, pode ser feito, mas a gente explica quando não pode, porque que não pode, se vai fazer alguma coisa, a gente te explica por que que vai fazer, se estão de acordo, se não estão, né? Então acredito que sim, nesse tempo todo, não vou dizer que todo mundo concordou com tudo que a gente fez, existiram muitas críticas, mas a gente sempre procurou ouvir e responder da melhor forma possível né, então acho que sim, tanto que estão me perturbando querendo que eu volte na direção, mas eu disse " não, não quero que ninguém me convença", não estou aguentando, foi muito desgastante, preciso dar um tempo, não aguento não. Mas acredito que sim, a gente conseguiu assim nesse tempo fazer bastante, não fizemos tudo que a gente queria, mas vamos fazer bastante.

R: Como você avalia a qualidade da educação na escola?

D5: Eu acredito que sim a gente tá bem distante ainda do que a gente gostaria de estar realizando mas muitas coisas não dependem da gente somente, depende de uma questão que é estrutural, então determinadas questões ainda são muito debatidas dentro da escola. Uma das coisas que assim o pessoal mais discordo em relação à estrutura do município oferece é em relação à questão do ciclo, em relação a não haver retenção de um ano para outro né? Porque na visão de professores isso não resolve, só ajuda a acumular problemas e assim ao longo dos anos a percepção que eu tenho tido é essa também né, o que eu tenho observado é isso né, eles vêm com muita dificuldade muita, muita, muita. E a gente não consegue resolver determinadas questões porque se esbarra por exemplo numa questão que é esta, que é estrutural, e não sei também se a gente pensa demais com a cabeça muito de escola tradicional, mas é uma questão com a qual a gente se debate muito né, como resolver isso? Então acredito que a gente poderia melhorar mais, mas não depende só da gente, eu acho que a gente deveria haver um diálogo maior com a FME para discutir essas questões porque eu acho que influencia muito no nosso cotidiano né? A gente tem sistema de ciclo, mas na prática a gente tem os alunos no sistema seriado, porque assim você tem sexto, sétimo, oitavo e nono, os professores do 6º não acompanham os alunos no sétimo, os do oitavo não acompanham os alunos no nono, entendeu? Então não tem a visão do aluno, então não tem como ter um ciclo se o professor não acompanha o aluno né, então essa questão do ciclo se perde, ela só faria sentido se o professor acompanhasse, se houvesse uma possibilidade de fazer esse acompanhamento por exemplo né, então e a gente tem a cada dia que passa recebido mais alunos com problemas de leitura e escrita de pensamento lógico-matemático, isso está sendo muito recorrente, e após essa pandemia então, aí a coisa ficou mais complicado ainda, não são todos né? Por exemplo essa semana mesmo a gente tava conversando, alguns professores estavam até admirados com alguns alunos, um

grupo de alunos muito bons que a gente recebeu e tem muito interesse, que inclusive apresentaram assim caderno com a matéria toda desse período da plataforma, então a gente teve esses casos assim, mas a gente tem assim um grupo muito grande de alunos muito muito muito muito despreparados e sem amparo em casa e sabe muito complicado da gente ajudar, a gente fica assim meio sem norte, aquele pensamento: por onde a gente começa? Por exemplo, a professora da aceleração essa semana tava conversando com a gente de um aluno que não sabia o alfabeto, a ordem das letras no alfabeto, ele não sabia na turma da aceleração. Essas coisas assim deixam a gente meio perplexo, deixa a gente meio que assim sem saber como agir. A gente tenta dentro das nossas possibilidades, mas não é aquilo que a gente gostaria de realizar não, a gente gostaria de realizar mais, a gente se depara com questões assim e a gente muitas vezes não consegue dar resposta para elas.

R: como é que foi o desempenho da escola, aos seus olhos, no último avaliar para conhecer que foi lá em 2017 e no último Saeb que foi divulgado no ano passado?

D5: A gente não progrediu da maneira que a gente queria, a gente não caiu tanto em relação ao quanto a gente começou a escola né, a gente foi crescendo foi crescendo foi crescendo, chegou esse último, a gente caiu os dois pontinhos em relação a última prova, não foi tanto a queda não foi tanto mas também a gente não conseguiu avançar. E aí os motivos são muitos né muitos motivos né. E aí a gente é isso que eu tava conversando com você, às vezes a gente cai em algumas discussões que a gente não consegue avançar. Das duas uma né, ou a gente tem que, sei lá, abrir mão do nosso tradicional e fazer uma outra coisa totalmente diferente do que a gente faz agora, ou a gente tem que procurar rever determinadas questões que foram impostas lá atrás, e sei lá pensar um pouco mais sobre o que a gente tá fazendo. Porque eu não posso dizer que os meus professores não se importam ou não trabalham, eu não posso colocar a culpa no professor, eu tenho professores excelentes lá na escola, a gente tem professor que tem mestrado, tem professor ou que tem doutorado ou que está fazendo doutorado, tem professores que trabalham em universidade, tem professores que trabalham em escola particular, e a gente sabe que eles tentam fazer o melhor, a gente acompanha muitos desses trabalhos, claro que você tem professor que sei lá não faz tudo aquilo que ele poderia fazer ou não faz um trabalho bom, tem, mas eu não posso dizer que representa a maioria, a maioria tenta fazer um trabalho bom, a maioria, tem professores que importam mais com o aprendizado dos alunos do que os próprios pais se importam né? Porque tentam entrar em contato, ligam ou mandam um recado, em reunião senta para conversar com o responsável, recebe o responsável para conversar se for o caso, mas existem situações que a gente não tá conseguindo dar conta tá? E eu acho que o mais difícil no momento é essa questão da leitura e da escrita que tá muito degradada, tá muito difícil mesmo. Em relação por exemplo quando comecei a trabalhar lá na escola né os alunos que a gente recebia e os alunos que a gente tá recebendo hoje infelizmente a gente vê uma diferença muito grande, a gente cobrava coisas no início que agora a gente não consegue cobrar mais né, e a situação é em relação ao conhecimento e é em relação ao comportamento também, comportamento dos alunos também não está fácil, eles não estão dando o devido valor né, hoje por exemplo para você ter uma noção tive um professor do reforço que veio conversar comigo me pediu mil desculpas mas disse que não vai ficar no

reforço, não quer de jeito nenhum, aí eu conversando com ele porque professor? Ele falou que não aguenta mais dar aula para parede, para aluno olhando para o infinito e ele falando com as paredes. “Olha eu não sei se é comigo, eu não sei se o aluno realmente que não está me dando a devida atenção, não tá dando o devido valor oportunidade que está tendo, mas eu tô sem forças para continuar nesse momento ou assim sem paciência, assim eu prefiro não trabalhar no reforço do que trabalhar de cara feio ou fingir que eu tô realizando um trabalho que tá dando resultado, eu prefiro sair deixar para que outra pessoa tente, porque eu não tô conseguindo”, né? E é um professor que trabalha com a gente há muitos anos, tá muito acostumado a trabalhar com curso e tudo mais, assim, tudo bem que a gente não pode colocar toda a responsabilidade no aluno, mas o contrário também é verdadeiro a gente não pode colocar toda a responsabilidade no professor, a gente tem que buscar um diálogo para ver o que que tá acontecendo, no que a gente tá errando mas o que também deve ser feito para dar um suporte ao professor, porque os professores estão muito cansados, estão muito exaustos. Eu tive um professor hoje que me falou que na aula online ele se sentia melhor porque na aula online participavam aqueles alunos que realmente estavam querendo aprender e agora no presencial estão vindo aqueles alunos que são obrigados pelos pais, ele está se sentindo desprestigiado e aí a gente fica em uma situação muito difícil, eu tô dizendo para você que a gente luta, luta, luta e não ver o resultado na mesma proporção da nossa luta, do nosso esforço, isso está desanimando os professores aí eu tô vendo tô isso acontecer tá, então em relação aos dois últimos resultados praticamente a gente ficou estacionado, a gente não desceu ao nível que estava quando a gente começou, mas também não progrediu a gente ficou estacionado e olha que a gente a gente trabalhou para caramba, a gente tentou, a gente procura trabalhar atividades diferenciadas. A Desirée que é a pedagoga que tá com a gente agora, daquele período antes pandemia, ela fez um trabalho muito interessante, foi Bora Conversar, foi uma atividade realizada com os adolescentes por conta do grande número de alunos com questões emocionais, nós tivemos muito problema com aluno com questão de suicídio, questão de problema com pai, problema com mãe, esse ano mesmo já recebemos um aluno que foi lá para pedir ajuda a gente por que tava apanhando do pai em casa, a gente teve que encaminhar para o conselho tutelar. Então antes da pandemia isso já estava assim muito tava tava assim crescendo muito na escola, questão de aluno com agressividade né de querer agredir colegas, agredir responsável em casa. Com essas questões todas a gente tava lidando, tava fazendo um trabalho interessante também com a biblioteca, a biblioteca também fazia esse tipo de trabalho com os alunos, isso deu uma parada né por conta da pandemia, mas é um problema assim que estava vindo num crescente que a gente tentou ajudar dessa maneira, só que a demanda é imensa, são mais 500 alunos, e a quantidade enorme né, tem uma quantidade enorme de alunos que enfrenta essas questões, então não dava para atender todo mundo, a gente atendia um determinado a determinados grupos né, mas não dava para atender todo mundo, isso também tem influenciado muito na questão de sala de aula, os alunos estão cada vez mais comprometidos com dificuldade de concentração, de ter aquela vontade de querer por exemplo prestar atenção no texto, entender o que que aquele texto quer dizer, prestar atenção no cálculo, tá muito complicado, qualquer coisa que necessite que eles prendam a atenção é difícil porque eles não conseguem ficar concentrados durante muito tempo, não sei se é uma característica da nossa

geração né, excesso de exposição ao celular, excesso de exposição a televisão, e a esses dispositivos todos creio também tem a ver, mas tá muito complicado.

R: você percebe que nas reuniões do CEC os conselheiros demonstram preocupação com o processo de ensino-aprendizagem?

D5: Sim, muito, todo mundo, na verdade o pessoal lá da escola, assim sempre, toda vez que tem um debate, os debates mais acalorados estão relacionados a isso, a essas questões aí tá, principalmente a questões de ensino, de aprendizado, do comportamento do aluno, como lidar com essas questões né de chamar o aluno né a voltar a ter interesse pela escola, ter vontade de frequentar, ter vontade de estudar.

R: os alunos da escola se colocam em posição de responsabilidade, com sua aprendizagem, com sua escola?

D5: Alguns grupos, alguns grupos sim, em geral, aqueles grupos que as famílias são mais rígidas, elas são mais participativas, esses alunos demonstram assim, tanto que eu comentei a questão agora do professor que falou da aula online, geralmente participava da aula online não só quem tinha acesso à internet mas também quem tinha mais preocupação né familiar a respeito disso, porque a gente tem muitos alunos que tem a internet, que a gente sabe que tem aparelho e que não participavam das aulas online, então geralmente aqueles alunos que a família geralmente era participante, mais atuante, que ficava prestando atenção se o professor estava dando aula, como é que a gente percebe isso? pelos grupos que a gente montou, cada grupo, cada turma né para cada turma da escola a gente montou um grupo de WhatsApp e quando um professor faltava, o professor não dava aula, ou aconteceu um problema na aula, imediatamente ele sinalizavam pelo celular, pelo grupo e muitas mães colocavam críticas inclusive a algumas aulas que elas achavam que não tinham sido dadas da maneira que deveriam, reclamaram muito que alguns professores não abriam a câmera, então a gente percebeu através disso que elas estavam acompanhando as aulas, que elas não só ajudavam a manter os filhos né estudando como também observavam, então esses alunos que geralmente têm uma família mais atuante são aqueles que demonstram mais interesse, mais responsabilidade, mais participação, a professora Auxiliadora de ciências veio mostrar o caderno por exemplo de uma aluna com a matéria todinha que ela tinha dado nesse período na plataforma, a menina registrou tudo no caderno, cada turma você tem um grupo que demonstra esse interesse, mas não é não é relativo a maioria. A gente não fez naquele período, muitos responsáveis falaram com a gente se poderia fazer presencial, nós não fizemos por conta da pandemia mas muitos deles se dispuseram sim a até participar presencialmente, perguntaram se não poderia ser feito na escola, eles querem que volte aquele modo antigo, juntar todos na escola que a gente tinha. Já teve pais que pediram, temos feito online, mas ainda não sentimos segurança de fazer presencial.

D6 – EM6

Rosane: Há quanto tempo que você está na direção da escola?

D6: Na direção geral há 13 anos.

R: A escola já tem o CEC há muito tempo?

D6: Sim há muitos anos.

R: A atual composição do CEC, nessa última mudança, mudou muita gente?

D6: Algumas pessoas por não estarem na escola, mas quem está fez questão de permanecer.

R: Como é que a composição do CEC, você tem representantes para todos os segmentos?

D6: Tenho para todos os segmentos.

R: vocês têm representação da associação de moradores?

D6: Não, eu tinha sim, só que quando houve a mudança né do representante no Morro do Céu, porque existe a sede que é Caramujo, e aí ele faz um leque né, tem presidentes e representantes de cada localidade, no caso tem um no Morro do Céu e outro na Jerônimo Afonso e o do Morro do Céu não tem registro na FANIT, mas nisso não tem problema nenhum na constituição entendeu do CEC na escola, a gente tem mas não ..., que para você colocar você precisa que o representante ele seja registrada na FANIT.

R: Como é que é escolha, a indicação dos conselheiros, as pessoas costumam se voluntariar, aceitar, ou você tem que insistir?

D6: É por meio de reunião né, esse ano foi até uma novidade para gente né, a gente teve que se reinventar nessa situação pandêmica, nós fizemos a eleição através da reunião remota, mas eu tinha bastante representante de pais, que para mim seria né o pior, mas os pais, algumas mães participaram, fizeram questão de entrar para ajudar a escola, foi muito legal e foi uma coisa muito complicada porque a gente ficou perdido sem saber como é que a gente ia fazer, mas que depois deu tudo certo entendeu, o registro também cartório foi bem tranquilo em relação.

R: Como é que são as reuniões, como é que eram antes da pandemia, como é que estão agora?

D6: A regularidade de reunião é de regulamentação do próprio FNDE, que tenha uma reunião Inicial e uma reunião final. O início é que a gente faz o Rol, a gente trata de todos os assuntos e a gente também inclui as verbas que serão recebidas, aí a gente faz o início a gente não precisa registrar em ata assunto muito simplificado, a gente pode colocar os principais atribuições e objetivos e a gente tem um rol que a gente faz e anexa ao processo, mas vamos dizer se a gente tiver um caso né de emergência na escola que precisa ser feito uma reunião com o CEC, que é o que gente chama de reunião extraordinária, a gente pode fazer quantas vezes

precisar, mas em questão de publicação né em jornal, a gente normalmente faz no início e no final do ano tá, e no final é uma prestação de contas de todos os âmbitos né da escola.

R: Como é que é a frequência dos conselheiros, quando você convoca uma reunião como é a frequência dos conselheiros?

D6: Atendem sim, estão sempre presentes, até porque também quem está em outro..., eu procuro fazer às vezes no finalzinho do turno da manhã com alguns que estão à tarde, eles chegam mais cedo, ou com os suplentes presentes.

R Na sua opinião, os conselheiros demonstram ter liderança do segmento que eles representam?

D6: Demonstram, até porque a própria presidente do CEC né de libera isso, no caso aí sou eu né eu faço questão de escutar né o acompanhamento deles. Eles lideram sim.

R: Você considera que o CEC é ativo?

D6: Sim, poderia até ser mais né, mas por conta dessa questão pandêmica né, a gente teve que diminuir bastante coisa depois a gente também se ausentar em reunião muito pouco tempo né que a gente tem reunião de planejamento para tantas coisas a serem resolvidas, aí fica um pouquinho para trás né, mas assim o retorno a gente vai dar essa continuidade, vai procurar até por conta de várias mudanças né, que a gente a partir de agora nada, a gente não vai conseguir fazer, estabelecer muita coisa que já tinha né, e assim com a escola é muita mudança que está acontecendo, não só na vida escolar e na vida da gente, então a gente vai ter que mudar um pouco né a nossa rotina aí, em relação até o CEC na escola, a gente vai ter que sentar com mais frequência.

Rosane: Você considera que os conselheiros aí da escola são pessoas flexíveis, pessoas adaptáveis a mudanças?

D6: Sim, não tem problema nenhum, o grupo que eu estou na escola é muito bom.

R: Como é que você considera seu relacionamento com o CEC, você considera um relacionamento amigável, um relacionamento tenso?

D6: Muito bom, não tenho problema nenhum Rosane.

R: Os conselheiros costumam levar para as reuniões questões que não são necessariamente da escola, questão da comunidade?

D6: Percebo, até trazido, ouvido né, pelas próprias crianças.

R: Os seus conselheiros são pessoas atuantes na comunidade?

D6: Atuantes na comunidade assim não, não por conta até da própria situação da comunidade né, os conselheiros são professores, eles entram e saem da escola, a mais ousada sou eu mesma.

R: Algum Conselheiro aí da escola em algum momento já se candidatou para algum cargo eletivo?

D6: Não, não.

R: Como é que você constrói as pautas das reuniões?

D6: Pode ir a parte pedagógica, pode ir a parte de liberação de verba, dependendo do assunto que seja pertinente ao grupo todo entendeu, aquilo que a gente realmente não tem, eu por exemplo se eu não achar que eu não consigo né resolver determinado assunto a gente, eu busco né, a ajuda dos conselhos.

R: Você considera que o CEC mudou a forma de gerir a escola?

D6: Sim, até porque eu estou há muitos anos na escola, então muita mudança teve, eu procurei né mexer aí nessa nessa estrutura né dentro da unidade com o CEC por conta de que muita coisa eu não conseguia nem entender o passado, entendeu? Então de alguma forma teve mudança sim, eu acho que hoje é mais atuante. Antigamente né eu digo assim há uns anos atrás tinham as reuniões, mas não se falava muito né no CEC, na função, na responsabilidade, até dentro do deliberativo, e do fiscal, dos conselheiros e a estrutura também depois em 2015 houve uma mudança no estatuto né onde também ajudou a gente foi 2005 e depois em 2015 teve uma outra mudança, que o estatuto era diferente, eu lembro que quando eu entrei para a direção a gente teve uma mudança no estatuto do CEC enviado pelo FNDE, uma outra estrutura, e em 2015 também teve uma outra mudança no próprio estatuto. E a gente segue né porque é um documento de caráter de Federal entendeu, então a gente tem que seguir o estatuto, esse modelo todo.

R: Durante as reuniões do CEC há discordância entre os conselheiros, eles se colocam?

D6: Às vezes sim, às vezes não, eu não sei se é porque..., da parte pedagógica eu vejo mais, mas assim eles não têm problema nenhum nessa discordância não.

R: Antes da reunião de final de ano você costuma prestar contas ali para os conselheiros antes da Assembleia final?

D6: A gente faz isso tudo na Assembleia, assembleia não é uma reunião ordinária para fechamento do ano.

R: Você considera que os recursos do PDDE são bem utilizados pela escola?

D6: São, a gente planeja né, não necessariamente, no início do ano a gente faz uma reunião né com a verba que tem, saldo que foi reprogramado para o ano seguinte, e aí eu já tenho ideia né do valor a ser recebido, por que eu acompanho muito o

PDDE, é uma das coisas que eu mais estudo, o tempo todo, eu participo muito de reuniões com FNDE, o ano passado teve a webinar com a primeira capacitação né, por conta da pandemia, e eu participei esse ano já teve segunda capacitação também, já participei. Então assim a gente faz uma reunião norteadora, tudo aquilo que a escola precisa, aquilo que a gente pode adquirir ao longo do ano, a gente faz esse rol, mas ele também pode haver mudança, ele não é obrigatório porque você colocou ali, você tem que comprar porque você colocou, pode haver essa mudança nesse período de ano letivo, de repente foi interessante no decorrer, vou dar um exemplo para você, os professores acham vamos comprar uma tela né de projeção aí, no decorrer do ano eles acham melhor que não seja a tela, pode ser uma televisão bem grande né 80, 90 polegadas com isso a gente já está fazendo essa estrutura desde do ano passado. Então você pode ter mudança, não é necessariamente obrigatório você manter aquilo que você planejou junto com o CEC da escola no início do ano.

R: Em 2019 vocês conseguiram executar o planejamento ou teve mudança?

D6: Eu acho que teve alguma mudança sim Rosane, eu não lembro porque eu não tô com o processo aqui, o processo tá na escola, porque eu tenho o Rol de início, depois a gente faz se quiser a gente pode até fazer o outro com a mudança na complementação entendeu? Eu não lembro não. No ano passado, a gente não utilizou a verba do PDDE, até uma verba que era para ser utilizada sim, dentro da capacitação que eu participei, tanto a do PDDE Básico, como a estrutura né que seria o PDDE emergencial para o ano de 2021, ele foi depositado em Dezembro né para ele ser gasto agora em 2020, uma estrutura né para você fazer o seu início né o retorno com os alunos, então o da Daim que é um dos diretores do PDDE, ele chamou atenção, que eu já tinha feito essa pesquisa, entrado em contato com o Brasília com os técnicos quando essa verba foi travada pela FME né, não poderia, porque dentro dessa escuta na 1ª capacitação ele fala bem claro que as escolas elas são avaliadas, quanto mais rápido você gasta esta verba, melhor é o desempenho da escola junto ao FNDE entendeu, então assim não é um dinheiro que ele está na conta para você tá fazendo remanejamento de um ano para o outro, se gastar o mínimo não, ele é para ser gasto mesmo, quando eles dividiram anos atrás o dinheiro em parcelas né, que entra a primeira parcela no início do ano e a segunda parcela no segundo semestre, a segunda já até foi depositada, o objetivo é esse que você até Julho você gaste o que você recebeu no início do ano, entendeu. Então isso tem uma avaliação interna entre eles, é o olhar pela escola, e essa verba foi travada ano passado né, foi proibido o gasto dela, que não deveria, porque nós passamos momentos que a gente precisava de material para fazer atividade para as crianças e a gente ficou sem verba nenhuma. O que foi liberado foi a verba do Fundeb que é a verba da FME, a verba do PDDE não foi, assim eu conversei com o técnico direto do FNDE pelo chat, eu tenho isso até printado e ele me falou “o dinheiro tá na conta, quando o dinheiro está na conta é para gastar”, de forma mesmo no momento né muito complicado, mas de alguma forma a escola está precisando né em gastar, em produzir material para o aluno, independente da pandemia. O diretor sabe, a presidente do FNDE, do PDDE ela é muito clara né, que a gente tem que acompanhar uma resolução né, mas nada melhor do que o próprio diretor da escola com o seu CEC em saber né em que distribuir esse dinheiro né, essa verba deliberar essa verba, é aquilo que a escola está precisando. Então eu

acho que isso também, Rosane, já é outra situação, essas coisas me incomodam, por isso o programa tem um nome Programa Dinheiro Direto na Escola, ele vem direto para escola para que o diretor, presidente do CEC, faça a sua distribuição, seus gastos, tudo dentro das expectativas da escola né, seja manutenção, seja material pedagógico, e emergência. Então assim qual é a estrutura para eles em relação a prefeitura, ao órgão que é responsável pelas escolas? Que no caso é a FME, a fundação, que exista uma pessoa responsável para ajudar em dúvidas, ajudar em vários passos né numa construção de um CEC, questão de registros, questão de orientação ao imposto de renda, que antigamente eramos nós que fazíamos, agora não pode mais, é de obrigação da prefeitura, no caso aí eu falo prefeitura, mas a Fundação Municipal de Niterói, ela tem por obrigação de ter um contador para que seja feito o imposto de renda de todas as unidades, não pode ser mais o diretor entendeu, a gente estava com função que não..., nós temos também orientação do RAIS, orientação de algum material, apesar de que eu sempre passo para os colegas né, que perguntam a gente tem uma portaria e que é orientada pelo próprio FNDE que eles não tem lista de exemplos de material que você possa comprar, eles orientam o tempo todo sobre a portaria 448 né, que é do Tesouro Nacional, se você quiser também depois Rosane esse material para você olhar de repente pode servir até de fonte, alguma coisa para você, ali vem a fonte né que são os códigos, que é a fonte de custeio e a fonte de Capital, que tem como exemplos materiais que você pode comprar, lógico que a gente dentro da educação a gente vai olhar aí, que tem de vários ministérios, tem a saúde, tem do exército tem da Aeronáutica, tem de odonto, tem Rural, então tem a educação também, e as meninas até do financeiro elas também se baseiam na portaria 448, alguma coisa não pode comprar, mas isso tem que ser feito em portaria pela FME entendeu, mas é um dinheiro que ele não tem que ser travado, ele tem que ter um representante na FME que oriente, deixe os diretores..., faça orientação de passos né? Ah saiu uma nova resolução, o alerta que os diretores eles precisam, sabe? Todos os diretores precisam saber, ter conhecimento daquilo que eles estão como responsável, é responsabilidade muito grande, a gente tá mexendo né utilizando, mexendo com verba pública federal, e a gente tem que ter conhecimento, não dá para gente tá toda hora entrando para ver tudo que tá saindo novo né, às vezes a gente se perde um pouco, então existe esse profissional na FME. É para essas orientações “olha esse ano não precisa a escola fazer o imposto de renda” né ficar toda hora entrando lá em Receita Federal para ver esse tipo de comunicação, então essa pessoa que está representando, que eles chamam de técnico interno né de cada secretaria, mais o resto o diretor ele precisa ter conhecimento entendeu, nas resoluções o que elas falam, acompanhar o seu estatuto.

R: Você tem um conhecimento grande, mas você acha que os conselheiros da escola sabem o que é o PDDE?

D6: Alguns sabem sim, aqueles que estão me acompanhando já há tempo entendeu, eles não tomam muita proporção, se eu disser para você que no dia a dia todo mundo tem conhecimento, não tem, mas eu procuro sempre conversar entendeu, falando um pouco do PDDE, aquilo que pode, aquilo que não pode, aquilo que é de nossa obrigação, aquilo que a gente tem que deliberar, aquilo que a gente não pode deixar para trás entendeu, isso aí eu falo o tempo todo. Assim as pessoas também não procuram muito conhecer, eles que só..., muita das vezes tem gente que diz “eu

tô só para ajudar” entendeu, aí fica muita coisa de responsabilidade do diretor, mas não adianta, é o diretor que tem que movimentar isso, não é o conselheiro, não é o Conselho Fiscal, não é equipe né, é o próprio diretor. No próprio estatuto né ele fala da atuação e toda a finalidade da Constituição do Conselho Escola Comunidade tá eu tenho também, eu tenho salvo no meu computador, o da escola também né se você quiser dar uma olhada. Ele vem falando desde a constituição, da finalidade, da organização administrativa, da composição dela, da assembleia geral, quais são os assuntos, a deliberação das eleições, posse, o conselho fiscal, discussão e provação do estatuto e o plano de aplicação dos recursos, da prestação de contas, o que é uma assembleia geral ordinária e a extraordinária, quanto vezes no ano, aqui mesmo diz “assembleia geral ordinária ocorrerá no mínimo duas vezes por ano”, a primeira sempre no início e a segunda no final do ano letivo né para as comprovações né, das deliberações da verba, e tem a extraordinária né que é para alteração do nome da unidade, da destituição da diretoria, se for o caso, até da constituição prevista pelo próprio estatuto. Ele é um estatuto que ele veio do FNDE, é imposto por eles entendeu, tanto é que o cartório lê minuciosamente todo o estatuto, ele tem que ser assinado folha por folha por um advogado entendeu, aí vai para cartório, quando o estatuto tem essa mudança, alguma mudança que ocorre a nível Federal, porque a gente não pode mudar, só o Federal, aí a gente tem que registrar o novo de novo, ele pode levar 10 anos sem modificação, ele não se mexe mais né, mas as atas elas precisam ser registradas a cada mudança, mesmo que o diretor né ele continue, mas se ele passou pelo novo processo de eleição e ele não deixa de ser novo entende, e depois a gente faz também o nosso cadastramento né, todo ano ele é feito pelo PDDE, pelo site gov.br, tudo agora passa pelo gov.br né, então a gente faz essa esse recadastramento para que as escolas receberem uma verba no ano vigente. Outra coisa também que o diretor ele tem que fazer, não é FME, não é técnico, é de responsabilidade do diretor, se ele não faz ele não recebe e ele que tem que dizer né quanto ele quer..., ele já se planejou no final do ano, quando faz o fechamento da verba, todo o conselho né tanto fiscal quanto o deliberativo, gente já diz, olha sobrou tanto de custeio, tanto de capital, o ano que vem o que tá previsto? O que que a gente precisa mais? O que a gente vai se planejar? Isso também é feito quando você faz o recadastramento lá ele tem um campo que diz o que tá previsto de custeio e quanto de capital. Custeio é material que não tem durabilidade, aí eu coloco 80% e 20% de capital, depende do planejamento e da verba que foi remanejada de um ano para o outro.

R: O PDDE foi pensado tanto para manutenção do ensino mas também para melhorar a qualidade, você acha que os recursos do PDDE têm impacto sobre a qualidade da educação na escola?

D6: Sim, ajuda bastante, impacta sim, eu já tive época do PDDE para ser gasto com uma parte pedagógica de suporte entendeu, de melhoria de leitura, porque teve uma época que a gente quase não recebia né livros extra né extraclasse, e eu o comprava livros literário para trabalhar com as crianças na escola, como acervo, então impacta sim, ajuda para caramba, não é uma verba muito grande entendeu, mas ele dá suporte em bastante coisa na escola, ele não pode ser usado individualizado sabe, por exemplo, eu não posso utilizar a verba do PDDE com nada individualizado, nada de material que aquele aluno vá levar para casa, só de uso coletivo.

R: Como é que você avalia a qualidade da educação na sua escola, na escola?

D6: Eu acho que poderia até ser bem melhor né, mas a gente tá ligado a tantas situações que sai da nossa estância, que complica muito, mas a gente procura né fazer tudo com muita qualidade é o tempo todo atrás do aluno, atrás da família, mas muita coisa a gente fica a desejar porque não compete a gente, às vezes, a própria família não ajuda a gente, a própria política né, por exemplo, nesse momento agora a gente tá sem médico de família, agora a gente tá sem posto, a gente vem sem médico de família na comunidade, que isso é muito importante para escola, a gente não tem esse recurso na área de saúde, e isso também acaba impactando entendeu na vida escolar do aluno, na questão do plano político da escola.

R: Na sua opinião, há gestão democrática na sua escola?

D6: Há e muita.

R: Como é que foi o desempenho da escola nas últimas avaliações gerais, tanto o Avaliar para Conhecer, o nosso, quanto o Saeb?

D6: Olha Rosane, o primeiro e o segundo ciclos ele foi melhor né, eu estava até com ele aqui na minha mesa o Ideb né, o do segundo ciclo a gente vem alcançando a meta desde quando eu entrei na direção, a gente fez algumas mudanças né na parte pedagógica, agora o do sexto ao nono ano, o do 9º ano né, que é o terceiro, o quinto e o nono, é isso? Mas isso não vem ao caso, até porque mexe também nos outros anos, porque se a gente vem desenvolvendo isso nos primeiros anos, aí vai dar uma consequência boa né nessas avaliações. Então o segundo ciclo ele vem a cada ano vem melhorando nos resultados, agora no 9º ano a gente não consegue meta, teve até um ano que a gente nem conseguiu por conta de um aluno que foi transferido, foi até colocado que tinha que ter né 80 por cento, a última foi 2019 não foi? Aí eu entrei para fazer a justificativa, mas não aceitaram, isso tava registrado até no censo escolar, nem apareceu a nossa nota né. E esse último também não foi assim, não foi a pior escola mas, agora Rosane tem a questão né, a gente não consegue uma meta no Ideb, mas a gente conquista alunos com aprovações aí em escolas de aplicação, IFRJ, Pedro II, Brasil-França.

R: Nas suas reuniões do CEC você percebe interesse dos conselheiros em discutir o processo de ensino-aprendizagem?

D6: Demonstram sim.

R: Em relação aos alunos, você percebe que em algum momento eles são colocados em situações de responsabilidade?

D6: A única coisa que no nosso CEC, onde fala no estatuto que é essa formação do Grêmio, é a única coisa que a gente não conseguiu, mas eu acho que também não deixa de ser o estímulo da própria escola, eu acho que a escola tem que persistir nisso.

D7 – EM7

Rosane: Há quanto tempo está no cargo de direção?

D7: Desde 2018. Há 4 anos.

R: Há quanto tempo a escola tem o CEC?

D7: Não sabe informar.

R: Como é composto o Conselho Escola Comunidade (CEC) da sua escola? Quantos membros tem o CEC? Quais segmentos da comunidade escolar estão oficialmente representados?

D7: O CEC possui representantes de todos os segmentos.

R: Há representação da associação de moradores?

D7: Sim.

R: Como foi a escolha/indicação dos conselheiros? As pessoas se candidataram de forma voluntária?

D7: O pedido é aberto a quem quiser, com os pais é preciso insistir como um favor, pois não é remunerado. Professores e funcionários costumam se oferecer.

R: Como é feita a convocação das reuniões? Qual é a regularidade em que as reuniões ocorrem?

D7: As reuniões presenciais são divulgadas no mural da escola, dos professores e nos grupos de Whats app, ocorrem nas quartas, no entre-turno. No início as reuniões eram mensais, depois passaram a ser convocadas por demanda, a pedido dos conselheiros. As assembleias são publicadas. As reuniões remotas tornam a participação dos responsáveis bem difícil porque muitos não tem conectividade.

R: Como é a frequência dos conselheiros às reuniões? E dos suplentes?

D7: Costuma ser boa.

R: Na sua opinião, os conselheiros demonstram ter liderança nos segmentos que representam?

D7: Principalmente, funcionários e professores. Os pais que estão no CEC atual parecem bem esclarecidos (advogados e professores). Em 2021, as mães são bem representativas.

R: O CEC é ativo? Poderia dar algum exemplo?

D7: Os conselheiros se colocam. A empresa e o prazo de contratação da internet foram decididos pelos conselheiros, com argumentação para os dois lados (prazo de

2 ou 3 anos). Funcionários e professores questionam mais. Atualmente, os pais querem participar mais. Antes, era como se não estivessem acostumados a serem consultados, acho que eram apenas comunicados. Os responsáveis acham positivo serem consultados. Os pais dos alunos do fundamental II participam mais.

R: Você considera os conselheiros como pessoas flexíveis/ adaptáveis a novas situações e necessidades?

D7: Sim, provavelmente porque são professores novos, do último concurso realizado.

R: Você considera seu relacionamento com o CEC como amigável ou tenso?

D7: Depende da pauta. Em alguns momentos o debate é mais intenso, por exemplo, quando se discute questões que envolvem a autonomia do professor. Entende-se que autonomia se relaciona às necessidades do público-alvo e as intenções do grupo. Os interesses de compra precisam se adequar.

R: Nas reuniões do CEC, você percebe alguma manifestação de interesses relacionados à comunidade/ ao bairro em que a escola está inserida?

D7: Como a escola é um equipamento social de importância, as questões do entorno não aparecem apenas na hora das reuniões. Questionam tempos vagos na escola, auxiliam nos eventos, questões do lixo e esgoto próximo à escola, o campo de futebol próximo à escola.

R: Nas reuniões aparecem interesse que, na sua opinião, estão além da escola?

D7: A associação de moradores auxilia na busca ativa.

R: Os conselheiros são atuantes na comunidade?

D7: Diretores da escola e associação de moradores têm relação com a comunidade.

R: Algum conselheiro já se candidatou a algum cargo eletivo?

D7: Não.

R: Como as pautas das reuniões são construídas?

D7: Demandas cotidianas, sugestões de conselheiros, solicitações à FME, devolução de funcionários e professores, indisciplina aguda, respostas mais robustas.

R: O CEC mudou a forma de gerir a escola?

D7: De uma gestão para outro, tornou-se mais participativo.

R: Durante as reuniões, há discordância entre os conselheiros?

D7: Sim, há argumentação.

R: Quais prestações de contas são realizadas nas reuniões do CEC? Como é realizada essa prestação de contas?

D7: Nas reuniões de planejamento pedagógico com projeção. Com os pais nas reuniões do CEC e com o conselho fiscal (3 conselheiros) que conferem nota por nota.

R: Na sua opinião, os recursos do PDDE são bem utilizados pela escola?

D7: Sim. Há compras de equipamentos importantes para a escola.

R: Os recursos do PDDE têm impactado a qualidade da educação na escola? Como?

D7: Sim. Atende aos recursos necessários para que os professores possam fazer um bom trabalho. Há uma economia de tempo quando se retira a preocupação técnica do professor. A escola conseguiu aparelhos e conectividade.

R: Todos os conselheiros sabem o que é o PDDE? Qual é a origem dos recursos? E em que deve ser utilizado?

D7: Apenas os instruídos. Dependendo do grau de instrução, é mais fácil a compreensão da verba pública.

R: Como é definido o planejamento de gastos dos recursos do PDDE? O planejamento do uso dos recursos alguma vez partiu de um conselheiro, além dos diretores da escola?

D7: Na primeira reunião, com a composição do rol. Diretores orientam sobre o uso das verbas do PDDE, por exemplo, a compra de livros.

R: Na sua opinião, há gestão democrática dos recursos recebidos pela sua escola? Poderia falar um pouco sobre isso?

D7: Sim. A internet é um exemplo, a opinião do diretor era de 3 anos, a de outros era de 1 ano ou 2, por votação, a decisão foi de 2 anos. Na gestão democrática há conflito e dissenso. Não é “perfeitinha”. Há momentos tensos e há discordância, o que é funcional e produtivo. Silêncio é resistência

R: Como você avalia a qualidade da educação da sua escola?

D7: A pandemia e o distanciamento é um grande problema, não se compara ao que é a escola aberta. Em 2021, a escola corrigiu o fluxo e melhorou a frequência. Melhoraram a alfabetização. Estavam melhorando até vir a pandemia. Hoje, está bastante pior. Há uma preocupação em valorizar, junto aos alunos e famílias, a escolarização e a importância da escola e do comportamento.

R: Quais são os problemas que mais afetam a aprendizagem dos estudantes da sua escola?

D7: A pandemia. Problemas de alfabetização no 1º ciclo e volta da distorção idade-série.

R: Durante as reuniões do CEC, há demonstração de interesse/ preocupação com o processo de ensino e aprendizagem?

D7: Geralmente este tema aparece na reunião de pais, mas não do CEC. Há timidez, mas já foram reveladas preocupações com a falta de professores. Percebe-se uma preocupação maior entre os pais do 1º e do 9º ano.

R: Em sua opinião, os alunos da escola são colocados em situação de responsabilidade?

D7: A escola já teve grêmio, hoje não tem mais.

R: Há alguma organização estudantil na escola? Eles já pediram representação no CEC?

D7: Os alunos da AC4 já se manifestaram questionando a mudança de sala e o uso de cadeiras pequenas.

D8 – EM8

R: Há quanto tempo você está na direção da escola?

D8: Eu dirigi a escola durante alguns anos, voltei para a sala de aula, e retornei agora em 2017.

R: Você tem ideia assim só uma noção de há quanto tempo a escola tem o CEC?

D8: Olha, há quanto tempo? Desde que eu entrei para a direção da escola, ela tem o CEC, então desde 1994, quando eu entrei na escola já tinha.

R: Você é composto o CEC aqui, você tem a representação de todos os segmentos?

D8: Todos os segmentos, mas eu não tenho é assim não tenho todos os suplentes, nunca tive a adesão de todos né e atualmente eu não tenho a Associação de Moradores tá porque a associação foi comunicada, ela ficou sabendo, foi convocada, aliás ela nem precisa... ela envia um Ofício indicando quem vai ser seu representante, e eu não consegui, eu não tive aqui a representação da Associação de Moradores.

R: Como é que fica a escolha as pessoas, costumam se voluntariar?

D8: É Assembleia né com convocação e as pessoas se colocam, mas é difícil né você tem que fazer aquela conscientização, fazer aquele chamado né, conscientização mesmo, é muito difícil, as pessoas agora estão se conscientizando mais desse papel sabe.

R: Como é que feita a chamada das reuniões?

D8: Atualmente, a gente faz o comunicado através do grupo, a gente tem um grupo no WhatsApp, então nesses últimos tempos de pandemia tem sido feito assim, através de comunicado pelo WhatsApp.

R: E como é a frequência dos conselheiros?

D8: Tem sido boa, é boa sim.

R: Você considera o CEC ativo?

D8: Sim, ativo sim, participa das reuniões, eu acho que a gente precisa melhorar as reuniões com cada segmento, o seu segmento se reunirem mais. Ontem mesmo na reunião de pais do quarto ano, surgiu uma demanda e as mães começaram a tirar foto da sala devido às condições e as mães queriam se organizar, e eu disse “se organizem com seu o CEC, com os seus representantes”, as coisas precisam se organizar desta forma. Tem os pais representantes, e o CEC dos pais está bem representado porque eles tem três pais né, então eu falei com os pais, eu acho que falta isso sabe, cada segmento se reunir com seus representantes. O que acontece no CEC, é as pessoas se reunirem ali, os representantes se reunirem, mas a gente sabe que cada representante tem que sentar e debater com seu segmento, debater sobre os assuntos, as pautas, então está faltando isso, a gente tem que trabalhar mais isso.

R: Como é a sua relação com o CEC, é amigável ou é mais tensa?

D8: É uma boa relação, mas depende do momento.

R: Nas reuniões do CEC costumam aparecer interesses que não são da escola, que são do entorno?

D8: Não, não costumam.

R: Os conselheiros são ativos aqui na comunidade?

D8: sim, tem um conselheiro que sim.

R: Algum conselheiro aqui já se candidatou para algum cargo eletivo?

D8: não.

R: Durante a reunião você percebe que existe dissenso entre os conselheiros, eles discutem, argumentam?

D8: Sim, sim.

R: Você costuma fazer prestação de contas para o CEC, antes da Assembleia final?

D8: Sim, costume sim.

R: Como as pautas das reuniões são construídas?

D8: Geralmente quando surgem os assuntos né, eu costume fazer a pauta ou algum representante, mas eu costume fazer as pautas a secretária do CEC também, qualquer um de nós pode fazer a pauta na medida que surgem os assuntos e as necessidades.

R: Você acredita que os recursos do PDDE são bem utilizados aqui na escola?

D8: Eu acho que pode melhorar, hoje por exemplo exatamente hoje, uma pessoa da equipe aqui da correlação marcou uma reunião com a pessoa responsável na FME, na secretaria de educação para ter orientação sobre a utilização de uma verba que saiu para direcionada para sala de recursos, uma verba que a gente nunca recebeu e assim para gente utilizar melhor a verba eu estou organizando diferente a equipe sabe, eu coloquei uma pessoa para poder cuidar da verba, para poder se dedicar mais a verba, sabe, porque a gente tem a verba Federal e tem também a verba escolar, e essa verba escolar como é uma verba do dia a dia, que você precisa tá lidando com ela no dia a dia da escola, eu cuido pessoalmente e a verba Federal você também precisa de ter uma outra pessoa para poder também ter esse cuidado, as planilhas também que mudou né, então eu determinei aqui uma pessoa para ter esse cuidado e estudar também né ajudar a minha gestão, então hoje a Solange tá atendendo a Tatiana para ficar cuidando do PDDE básico e todas as verbas ligadas às verbas federais.

R: Você acredita que os recursos do PDDE podem afetar a qualidade da educação?

D8: Com certeza, com certeza, mesmo que sejam difíceis de..., burocráticos na utilização, podem sim. Eu mesma olha um dos projetos que trouxeram impactos aqui na escola, que foi o sapateado, eu utilizei a verba Federal para comprar os sapatos, porque você pode comprar quando você usa na escola, você não pode usar a verba para entregar o material para o aluno, mas para usar no grupo você pode. Os sapatos estão aqui até hoje e bem conservados, então o projeto permaneceu durante muitos anos na escola, os sapatos de sapateado, os alunos usaram o sapato durante muito tempo, ele passou para outro, e o projeto bombou nessa escola né que mudou a vida de crianças porque nós tivemos aqui alunas, como a Aline que estava aqui, se tornaram professoras de outras escolas da rede e de escolas particulares. A menina que esteve aqui e aprendeu sapateado com o sapato do projeto. Isso não é magnífico?

R: Você acredita que os conselheiros sabem o que que é PDDE?

D8: Olha isso se tornou mais assim compreensível agora, mas a gente precisa de estudar mais, de entender mais, todos né não só os conselheiros, todo mundo.

R: Como vocês definem o que vocês vão comprar com os recursos do PDDE?

D8: Através das reuniões a gente conversa e a gente tem as assembleias né você tem que fazer as assembleias e conversar com todos sobre isso, e tem um rol né que a gente faz que a gente envia e até coloca isso num processo né e a gente define ali naquele rol o que você vai comprar, você tem que conversar primeiro com o grupo e a gente tem que fazer isso.

R: Na sua opinião, há gestão democrática dos recursos aqui na escola?

D8: Há gestão democrática porque até o próprio processo ele pede isso né ele pede isso, ele exige isso, não tem como não ser, mas é o que eu digo, o que falta hoje, o que eu sinto dificuldade para que isso aconteça, é equipe. É que às vezes nessa escola complexa de mil fazeres, de múltiplos fazeres, você acaba às vezes atropelando sabe, eu estou nessa entrevista com você e tive que sair aqui para ver o adolescente por causa de assédio, então nessa loucura você acaba deixando de repente parecendo que não tem transparência, então você precisa de tempo e de equipe, eu tive que designar uma pessoa, que é uma coordenadora, para que ela trabalhe com a verba federal, para que haja mais transparência e o recurso seja melhor utilizado, eu designei, mas não existe na rede por exemplo uma pessoa que vai cuidar do mapa de merenda por exemplo, eu quando cheguei na escola, como diretora adjunta eu comecei a cuidar do mapa de merenda, eu comecei a cuidar da verba né então você não tem na rede essa profissionalização sabe, desses recursos, desses documentos, então em cada escola se faz de um jeito, aqui na escola depois que eu passei para diretora, eu designei uma merendeira para organizar o mapa de merenda, uma merendeira organiza, mas não é função na rede de uma merendeira, de uma diretora adjunta, não existe essa determinação, não tô falando que tem que determinar mas a gente tem que refletir sobre isso, e principalmente quando se fala de uma verba federal, agora nesse momento que a gente tá falando de eleição de diretores, saiu um edital que para você se candidatar para diretora você precisa de fazer alguns cursos, não que seja de caráter eliminatório, mas eu fiz e aí teve um curso lá que tratava de verba, eu fiz a leitura eu achei formidável, ler tudo aquilo que eu venho fazendo na prática, mas quando eu parei para ler eu falei caramba quando eu iniciei na escola eu não vi nada disso, tudo isso que eu tava lendo ali que eu vi aqui, eu pensei na hora, eu aprendi na prática. Eu tive tanta dificuldade sabe, e muitas pessoas que entram passam por essa dificuldade e começa com nenhuma qualidade na utilização da verba. E essa qualidade começa muito depois e até assim, a gente não tem prazer em usar o dinheiro, aqui eu tive prazer em utilizar a verba Federal quando eu comprei o sapatinho que usei no sapateado e vi o fruto daquele trabalho sabe, mas a verba federal é muito burocrática, uma vez eu fui em uma loja pedir um orçamento para a verba Federal e a loja me negou por causa de data e tudo, muito difícil, mas a gente vai aprendendo.

R: Como você avalia qualidade da educação aqui na escola?

D8: Não é que a gente sonha, é a possível, que a gente tem conseguido fazer, mas não é que a gente deseja, tá longe de ser a que a gente deseja e que a gente precisa.

R: Nas reuniões do CEC, você percebe preocupação com o processo de ensino-aprendizagem?

D8: Sim, principalmente por parte dos pais né, e dos professores também, de todos né?

R: A última questão, os alunos são colocados em posição de responsabilidade, já pediram para participar das decisões da escola?

D8: Já sim, eu sinto falta da participação deles nesse sentido né, ele sempre solicitam passeios e festas, eu sempre reclamo com eles sabe, dessa participação nessas decisões, mas uma participação, acho que é exagero usar essa palavra, mais cidadã sabe, eu sinto falta, sempre que tem problemas, brigas, eu sempre reclamo isso com eles, porque que eles não chegam para essa participação, para construção, eu reclamo isso com eles, mas acho que isso é um trabalho de formiguinha, acho que a gente tem que propiciar isso também, tem um projeto que a gente tem aqui, mas a gente tem que dar mais continuidade, que é o fórum de alunos, mas às vezes é interrompido por causa da equipe, a gente não tem uma equipe contínua aqui de EAP. Nesse momento a gente tem uma equipe e fica mais fácil gerir projetos internos.

D9 – EM9

R: Há quanto tempo você está na direção?

D9: 10 anos

R: E você tem ideia de há quanto tempo a escola tem o CEC?

D9: Desde 2006, quando teve a primeira eleição.

R: Como é composto o CEC aqui da escola, vocês têm representação de todos os segmentos?

D9: Temos o segmento dos professores, profissionais do quadro administrativo, responsáveis e o membro nato também como a direção e a direção adjunta que é o presidente da associação dos moradores.

R: E como é essa escolha ou indicação de Conselheiros, as pessoas se candidatam de forma voluntária?

D9: A gente já tem na escola desde o ano 2005/2006 a prática do conselho de segmentos, têm o conselho dos professores, o conselho dos funcionários, o conselho de pais. Na verdade, existe esta estrutura, na prática as pessoas que

seriam desses conselhos se reúnem e escolhem entre eles e apontam para a assembleia geral. Na assembleia geral esses nomes são apresentados pra apreciação, porque pode ser que algum pai por exemplo que esteja na Assembleia queira se candidatar, pode ser que um funcionário que não tenha conseguido participar da reunião do colegiado que ele pertence, do segmento a que ele pertence, levante a mão e “olha, eu não participei desta reunião e quero me candidatar”, aí isso tudo é resolvido na assembleia geral do CEC.

R: A convocação de reuniões, como é que vocês fazem?

D9: As assembleias ordinárias, uma no começo do ano, e a outra no final, ou para qualquer troca de membros, alguma situação atípica que ocorra, a gente tem que publicar em DO, e fazer vários cartazes e colocar pela escola, nas mídias sociais, a gente coloca na página do Facebook, grupos de WhatsApp que os professores mantém com pais de alunos e a gente faz dessa maneira, tem que ser amplamente divulgado essas duas, a do início dos trabalhos do ano e do final para encerrar, as demais eu mando mensagem para os representantes de cada segmento, como essa que a gente vai ter aqui amanhã, vai vir um representante de cada segmento e o colegiado vai se reunir aqui para tomar algumas decisões agora nesse período final né? Eu tenho que indicar um nome também para o Conselho Municipal de Educação para concorrer como participante, e a gente vai se reunir amanhã para eles.

R: E como é a regularidade das reuniões? Eu sei que com a pandemia mudou um pouco.

D9: Com a pandemia a gente perdeu a regularidade, a gente faz quando há uma necessidade da escola, uma demanda espontânea, mas até 2019, antes desse evento pandêmico, a gente se reunia a cada dois meses, o grupo diretivo, o colegiado.

R: E como é a frequência dos conselheiros, eles são frequentes?

D9: Eles vêm, vem, a gente tem bastante representatividade nas reuniões, muito difícil, acho que só tive uma reunião com cinco pessoas, todos, geralmente vem o titular e o suplente, então é bem legal, é bem participativo.

R: Na sua opinião, os conselheiros aqui da escola demonstram ter liderança no segmento que eles representam?

D9: Sim, todos eles, a gente tem pessoas que atuam, que estão à frente, isso facilita muito a relação uma comunidade.

R: Você considera o CEC ativo?

D9: Eu considero, nesses últimos dois anos tá meio atípico, mas tudo aquilo que a gente precisa, tem diversos documentos que foram feitos e que a gente sempre partiu da decisão do CEC, fazer alguma reivindicação para a Fundação, fazer algum parecer, algum dossiê, sempre por iniciativa dos membros, eu geralmente eu me limito a trazer as questões nas reuniões ordinárias, e aí eu tenho que, como presidente, prestar contas, pedir autorização para gastos, as outras demandas

durante o ano, eles trazem e a gente consegue se articular, e eles são bastante participativos.

R: Você considera que os Conselheiros do CEC são pessoas flexíveis, eles se adaptam a mudanças com facilidade?

D9: Alguns sim, outros não, a gente tem que ter uma questão de convencimento e não é no segmento dos pais não, tá? Os próprios colegas professores, a gente tem uns dois que a gente precisa conversar em algumas situações para conseguir chegar num consenso.

R: Como é que você considera o seu relacionamento com o CEC? É amigável, é tenso?

D9: É amigável, a gente tem um bom relacionamento.

R: Nas reuniões do CEC, você percebe questões envolvendo a localidade sendo trazidas para dentro da região do CEC?

D9: Muitas vezes, principalmente com relação a, em 2019 então nós tivemos assim momentos muito tensos no entorno, de violência, da violência e da truculência dos policiais, então estavam afetando visivelmente os alunos, tanto professores quanto responsáveis, membro da associação de moradores, traziam estratégias para a gente discutir, estratégias para tentar minimizar, para tentar acolher os meninos, porque foi bem difícil.

R: Os conselheiros do CEC, principalmente os pais, são atuantes na comunidade?

D9: Sim, todos dois.

R: Algum Conselheiro aqui já se candidatou a algum a cargo eletivo?

D9: Já, e atualmente está no Conselho Municipal de Educação como suplente, vamos ver se outro responsável vai se interessar por ter o nome indicado porque a gente vai resolver nessa reunião amanhã. Eu brinco com ele que é o Pai F. da escola, quando eu estava como adjunta da Alberto Torres, em 2005, teve uma greve muito grande né? No final daquele ano eu me transferi pra cá, não fiquei mais na direção e vim para a escola. Quando cheguei aqui, eu já conhecia o pai Francisco porque ele movimentava todos os responsáveis, ele corria pelas assembleias do SEPE, ele participou junto por um tempo, depois ele começou a reivindicar enquanto responsável porque foi uma greve longa.

R: Como as pautas das reuniões são construídas?

D9: É como eu falei, tem as demandas que a gente precisa cumprir, as regulares, esse ano a gente só conseguiu cumprir três, essa é a terceira. Eu trago os pontos que competem à escola quanto administração, quanto a questões pedagógicas, e os responsáveis trazem as suas demandas que eles discutem entre eles, e eles trazem para o encontro. Amanhã... teve uma troca na associação de moradores no final do ano passado, meados do ano passado pro final, e esse ano ela tem participado

bastante, ela esteve nas duas anteriores, hoje ela vai estar daqui a pouco porque ela quer conversar comigo sobre alguns projetos para a comunidade, a Denise é uma pessoa assim fantástica. Então ela tem sido bastante atuante, ela tem trazido... a gente já fez... ela fez com a gente, porque a associação já fez parceria com a escola na quadra externa, vacinação agora neste tempo pandêmico, tanto da Covid, quanto gripe e outras vacinas, ação social de fazer documento segunda via, encaminhar para emprego, festa das crianças, projeto para comunidade com cursos, então a gente tá tendo uma relação bem legal com a associação dos moradores, hoje ela vem conversar comigo com certeza amanhã tem coisas para apresentar ao colegiado.

R: Durante as reuniões do CEC, você percebe que existe de dissenso entre conselheiros, discordância, argumentação?

D9: Muitas vezes, tem reunião que a gente consegue fazer, mas quando tem um ponto, geralmente é ligado à questão de algum professor que está com problema, tá faltando demais. Claro que a gente argumenta que o colega tá amparado. Então são coisas assim, se tem relação com a atuação, com o fazer pedagógico da escola gera conflito geralmente.

R: Você percebe nos conselheiros interesse ou preocupação com processo de ensino-aprendizagem?

D9: Sim, isso aparece nas reuniões.

R: Você faz a prestação de contas lá na Assembleia Geral do final do ano, mas antes disso você faz a prestação para os conselheiros do CEC?

D9: Geralmente, eu pergunto para eles “olha só eu tô com esses e esses orçamentos, o que vocês acham?” Porque já aconteceu de a gente ir comprar, o que era? A impressora, essa daqui, eu tinha visto com os fornecedores, aí um dos responsáveis falou “Eu conheço um que fornece nota tá muito mais barato”, na época isso me deu problema porque eu estava com compras com o fornecedor do material permanente, mas eu comprei onde foi indicado. Então a gente tem, eu geralmente, antes de gastar, depois que o Luiz Gustavo dá ok nos orçamentos, “não, possa gastar, tá certo o orçamento”, eu geralmente... Amanhã é dia, nessa reunião eu vou conversar com eles, vou mostrar, você tem alguma objeção? Esses foram os orçamentos que foram encaminhados, entendeu? Geralmente a gente faz isso.

R: Em relação aos recursos do PDDE, você considera que eles são bens utilizados pela escola?

D9: Eu acho que sim, geralmente a gente procura gastar com o pedagógico, material pedagógico e agora na pandemia com material emergencial para combate, aí esse gasto não tem o que questionar porque é verba carimbada, como a gente fala, então tem que gastar com aqueles elementos, eu posso pedir ajuda com relação a preço, se tem algum fornecedor que venda mais barato, mas com relação a gasto não, porque geralmente... aliás essas verbas do PDDE elas são assim, carimbadas, vem

o que pode, o que não pode, o que é custeio, o que é capital, então a gente tem que seguir essas diretrizes. Aí a ajuda do colegiado vem mais nessa situação “olha eu conheço um fornecedor que tá vendendo isso aí, tá comprando por 500, ele vende 350”. Aí isso ajuda a gente, aí eu peço pra ele um orçamento, pede pra vir conversar comigo, me dá o telefone de contato, a gente tenta fazer isso.

R: Você acha que esses recursos do PDDE têm impacto na qualidade da educação?

D9: Eu acho que sim. Olha a gente teve um projeto, se você subir as escadas você pode vê as pinturas, a gente fez da escola uma galeria de arte. O B. conseguiu uma pintura emergencial das salas e dos corredores, e a gente fez uma parceria com um pintor, estudante de história e pintor, ele é autônomo, ele trabalha em Itaboraí, com Mais Educação, uma série de projetos. Nós não estamos mais com o Mais Educação porque se a escola melhora um pouquinho Ideb, melhora o rendimento, eles tiram, uma maluquice, mas fazer o que. Aí eu falei com ele “Quanto você cobraria da escola para fazer?” Aí ele falou “ah qualquer dinheiro de passagem que você me der e comprar o material”, O material a gente compra com a verba mensal, que é uma verba que a escola usa como achar melhor né, não tem essa obrigatoriedade da verba federal, é verba do dia a dia. Eu fui comprando os materiais, quando tinha um montante pra fazer tudo, depois de dois dias, eu chamei ele. Aí eu dei do meu bolso, depois a escola conseguiu me pagar, com festas, mostra da cultura, e a gente dava uma ajuda de custo, de R\$ 300,00 por mês, ele veio, você vê que até hoje não foi pichada, infelizmente tá descascando aqui, porque aqui não tem como, chuva, essas pinturas todas tem pela escola inteira, a gente não teve mais pichação, a gente teve os alunos tirando foto pra postar no Facebook, olha como minha escola tá bonita. Então é um exemplo que eu posso dar de como essas verbas, os materiais eu comprei, uma parte do Fundeb é outra parte do PDDE, então é bem legal.

R: Você acredita que os conselheiros da escola sabem o que é PDDE?

D9: Eu acho que tem uma ideia. Sabem que é uma verba que vem do Governo Federal, de tanto a gente repetir, e ler aquele... o S1 fez um resumo e mandou pra gente ler há algum tempo atrás, com todas as atribuições, o que é custeio, o que é capital, de onde vem, qual é a fonte. Então, eles têm uma ideia.

R: Você acredita que há gestão democrática de recursos aqui na escola?

D9: Eu acredito que sim, não só com relação aos recursos, acho que de um modo geral, a gente tenta pautar o trabalho no diálogo. Teve uma situação, pode falar? Há uns três anos atrás, uma colega, já é falecida, muito questionadora, daquelas assim que tudo reclama, aí ela começou a questionar por que, se você for na sala dos professores tem um mofo enorme, e eu não vou mandar pintar aquilo por que a Fundação tem que vir tirar a infiltração, então foi ficando, aí ela começou a reclamar “porque a minha escola no Estado tá maravilhosa, onde está o dinheiro da escola?” Aí a pessoa que é do CEC falou “olha só, eu falo para vocês que se faz a prestação de contas, é meio complicado o que você tá falando”, aí ela começou a falar, eu fiquei sabendo depois e fiquei pau da vida. Um fornecedor estava aqui e eu desabafei com ele, e ele me falou “não esquentar não, sabe o que é? As escolas do

Estado acabaram de receber por causa da lava-jato e do Sérgio Cabral uma grana enorme, é coisa de R\$250.000,00, R\$ 350.000,00, então as escolas estão lindas, aí eu pensei que estava tentando entender porque ela estava fazendo esse carnaval todo, com certeza a escola dela estava lindíssima. Ele falou “eu atendo o Estado, e minha empresa só não quebrou por causa do Estado”. Aí eu fui ver uma mostra de teatro do meu filho, e foi no Walter Orlandini, uma escola do Estado de São Gonçalo, eu levei um susto, quando eu vi a escola toda reformado, pintada, piso novo, eu fui no banheiro, estava lindo, todo reformado. Aí eu perguntei pra ele “Pedro, que reforma é essa?” ah minha diretora reuniu os estudantes pra dizer que uma verba que chegou. Ah, não prestou, né? Eu fui didaticamente, coloquei todo mundo em uma sala, e descrevi todos os gastos, inclusive do Fundeb, que eu não tenho obrigatoriedade, mas mesmo assim eu falo com o CEC tudo que eu gasto, pode ir no almoxarifado para ver que tem tudo isso aí. Agora federal é isso, isso e isso. Querer que eu reforme essa escola com R\$20.000,00 para gastar o ano todo sendo que R\$ 5.000,00 é permanente, é brincadeira? Mas eu mostrei os orçamentos, o fornecedor emitiu um orçamento, já tinha pedido antes, de uma reforma básica, eu iludida que recebi o PDDE estrutura de R\$40.000,00, achei que dava pra fazer muitas coisas aqui quando ele me deu, não tem condição... Mas eu mostrei tudo, mostrei todos os orçamentos para todos terem consciência, expliquei como é gasto. Ela não estava presente, mas eu não consegui esperar, ela aproveitou que eu estava de férias pra falar. Depois eu chamei a colega, falei não gostei, eu não estava presente, mas eu também não estava quando você fez a apresentação, então é chumbo trocado. Não insinua porque você estudou direito e eu posso te processar. As verbas federais vêm diminuindo, com esse abençoado que está aí, vem diminuindo mais ainda, então se a gente manteve esse ano foi porque o fornecedor é amigo, e não deixou faltar nada, a própria sede enviou. Então é muito complicado né, é uma parte que eu não vou sentir saudade, ter que escutar o Luiz Gustavo, ter que devolver mil e pouco do meu bolso porque ele cismou que não poderia. Um dia eu estava sentada em uma formação que ele deu e ele falou que “algumas diretoras tiveram que pagar do próprio bolso, não foi muito, e que as pessoas tinham interpretação diferente, e que não precisa repor, aí eu disse “você tá brincando”, porque eu tinha falado para ele. Eu estou desabafando aqui, mas ele ajuda muito a gente, é muito sério, é muito sério, e só o fato de você tem que ficar prestando conta se não tiver tem que devolver, é muito sério.

R: Como você avalia a qualidade da educação na escola?

D9: Olha, eu acho que diante de todos os problemas que a gente tem, eu acho bem satisfatório, inclusive, isso visto pelas últimas avaliações externas, com relação ao Ideb, por exemplo, a gente só não foi melhor porque o próprio membro da Sede fez uma graça no dia da prova, com duas turmas bilíngues ficaram sem fazer avaliação, uma turma já conta, duas mais ainda, no fluxo, foi assim muito chato, então foi 6 e pouco, poderia ter sido mais que a gente poderia conseguir, mas foi duas turmas a menos. E a gente sempre teve dificuldades em visualizar, de entender e colocar em prática o que que acontecia porque a gente sabe que nossos alunos passam para o Pedro II, FAETEC, todas as redes, esses Institutos com língua estrangeira, como é que na hora do Ideb acontece isso? Mas a falta no dia era um negócio assim, naquele ano que a professora Flávia ficou muito em cima, foi muito incisiva, e nós realmente abraçamos a questão, eu sei que nós não tivemos muitas faltas,

infelizmente, duas turmas a menos por conta desse problema, não tinha intérprete então não pode fazer, “mas a professora tá na turma ela sabe libras, ela interpreta”, “não, porque se a gente não fizer algo agora a gente nunca vai ter”, “caramba, mas não é a hora agora”, só sei que teve Bruno, Patrícia, Flávia, acho que Vanderleia, um monte de gente da Fundação, a Andreia Pierre, que era do setor dela, eu falei “eu tô fula da vida, porque teve todo um trabalho, fizemos uma campanha massiva, tivemos frequência, e a gente não vai conseguir atingir a meta por causa de vocês, a sede proporcionou isso”. Tanto que quando saiu a nota, ninguém fez estardalhaço, mas eu queria que fizesse pra eu soltar os cachorros. Eu fiquei muito chateada. Você tem um trabalho muito bom e aí eu faço a crítica, eu sempre falo com os pedagogos que o pessoal primeiros segmento, do primeiro ao quinto ano, eu acho que não só aqui mas eu acho que é na rede, falta uma chacoalhada, falta uma investida, eu não tô falando de curso para professor não, tô falando de suporte para escola, de atividade para os alunos tá, não é tem que fazer concurso de poesia, concurso de... não, tô falando de dar suporte, de um reforço mais estruturado, eu tô falando de atividades do cotidiano, porque no segundo segmento isso acontece, eu vejo as formações que os professores têm, eu vejo os projetos em que eles inserem os nossos amigos, então há tanto teórica quanto na prática a gente tem uma estrutura de jogo, uma estrutura na Rede, a gente tem um suporte muito firme, muito consolidado eu sinto essa diferença, eu já externei isso, já falei em reunião, já coloquei essa questão, porque me preocupa, a gente precisa dessa base mais consolidada, um outro olhar, eu sinto falta, no segundo segmento está tranquilo, e a própria formação que é disponibilizada para o profissional, ele se sente motivado, eu não sinto, eu vejo as reclamações “me levam pra lá pra ouvir histórias, sem me dar suporte”, a diferença, acho que a Fundação tem que acordar pra isso, não sei em relação a quem entrou esse ano, porque mudou, nem estou acompanhando porque é muita coisa com essa mudança de diretor, mas acho que a próxima gestora vai poder dizer melhor isso aí, se continua ou se houve avanço, porque se fosse hoje, acho que a Regina concordaria comigo que há uma discrepância.

R: Os alunos da escola são colocados em posição de responsabilidade? Eles pedem para participar, eles se organizam de alguma forma?

D9: Não, essa é uma frustração, eu vou sair da direção sem conseguir o que eu sempre consegui que era ter um grêmio, ou uma associação de alunos, ou um grupo de alunos que fizessem um movimento de reivindicação e coparticipação nas ações, a gente não tem, teve um nono ano, em 2018, maravilhoso, nono ano dos meus sonhos e a gente conseguiu fazer muitas ações, inclusive, começar o embrião de um grêmio na escola, mas aí o problema foi com associação externa, a UNES veio e deu problema político, levaram para um viés político, e aí eu falei “não, vocês tem liberdade na escola, sou uma diretora que não põe barreiras para nada, mas fazer política partidária não”, eles queriam que os meninos levassem ficha de filiação para os responsáveis, aí não, pior que a vergonha era do meu partido, eu falei muito em São Gonçalo, “isso é um absurdo, estão levando ficha de filiação para os alunos”, eles se deram mal porque eu peguei, eu levei, um aluno me deu e eu levei e mostrei lá, então é uma frustração, mas participam bastante quando os professores chamam para alguma atividade, eles respondem.

D10 – EM10

Rosane: Há quanto tempo você está na direção?

D10: Então, em 2006 eu entrei como adjunto, e em 2008 eu assumi como geral, logo depois veio a eleição, se não me engano em 2008 mesmo. Em 2007, fiquei como geral antes da eleição, eu acho que nem teve eleição, acho que foi um documento que veio que me colocou como geral, então tem aí uns 12, se não 10 para 11 anos.

R: Você tem uma noção de quanto tempo a escola tem o CEC?

D10: Nós temos um livro de ata não sei se nos moldes atuais, mas já havia desde 80 e pouco antes, tem registros bem antigos.

R: Como é a composição do CEC aqui, vocês têm representante em todos os segmentos?

D10: Nós temos de alunos, em outras escolas talvez não tenha, de alunos da EJA, acho que esse é o diferencial. Esse é o diferencial, como eu disse, a gente tem representantes dos pais, de professores, de funcionários e de alunos, comunidade a gente chegou a ter, mas a gente não tem mais a associação de moradores aqui e a gente não tem.

R: Como é que é escolha, indicação dos conselheiros, as pessoas costumam se voluntariar?

D10: Sim, há um tempo atrás isso ocorria, agora depois de um certo tempo, com exceção de alunos que são da EJA, que a cada 2 anos estão saindo a gente faz uma pesquisa, fala sobre o CEC, o que é, e pede para que eles se coloquem à disposição, quando existe mais, um número grande, a gente faz um sorteio entre eles enfim, a escolha e a gente fica assim, fica às vezes dois são os que vão estar direto, e dois suplentes.

R: Como é feita a convocação das reuniões?

D10: Normalmente, a gente faz, quando é, a gente tem reunião mensal, que é reunião, não é Assembleia, isso já tá programado, a gente faz de dois em dois meses (por causa da pandemia), e assim presencial, no remoto ficou mais espaçado, aí passou a ficar dois meses mesmo. E as assembleias têm no início e no final. Quando há alguma situação que a reunião não vai dar conta, a gente pede uma assembleia extraordinária, aí a gente precisa de pelo menos uma semana de antecedência de comunicação com o pessoal, mas geralmente essas reuniões bimestrais acontecem com os pares, a gente não abre, o pessoal da comunidade sabe, a gente não abre, quem quiser participar, participa, mas geralmente é apenas para os membros do conselho deliberativo e executivo.

R: Como é a frequência dos conselheiros às reuniões?

D10: A gente tem um grupo, como eles são é manhã, tarde e noite, a gente faz um rodízio ora manhã, ora tarde, tarde para noite né, para poder alcançar todo mundo, porque por vezes alguns que estão na escola participam de manhã, por exemplo, e para voltar à escola no final da tarde para essa reunião fica complicado. Algumas vezes, quando não é pela manhã, muitas vezes esse que é da manhã, que trabalha de manhã, não pode estar à tarde aqui, porque mora distante esse conselheiro, eu tô falando mais especificamente por exemplo, é o caso da nossa merendeira, ela mora distante, quando ela está de manhã, ela fica, por volta de 10:30, 11 horas, ela tá aqui, ela participa, quando é à tarde para ela vir é difícil, não há uma frequência majoritária em todas as reuniões, tem sempre um equilíbrio, de manhã tem um grupo, à tarde tem outro grupo, mas aí a gente passa isso, as deliberações ao final para todos.

R: Você acha que os conselheiros são liderança do segmento que representam?

D10: Olha, a gente já está com um grupo há um tempo, não sei se você lembra, a gente teve, era para ter uma eleição se não me engano em 2018, 2017, sei que teve uma situação que teve que fazer uma alteração na ata, enfim, chegando a 2019, e aí em 2020 a gente teria eleição e aí gente acabou tendo que esticar, se não me engano no final de 2019 teria, eu que a gente teve que esticar 2020 e ter eleição agora em 2021, mas nós teríamos eleição na pandemia, mas ocorreu né por causa da situação.

Por conta disso a gente manteve o grupo de funcionários e professores que, de certa forma, se não liderança, são aqueles que se manifestaram querendo participar né para se envolver, enfim, caía a eles buscar do segmento as demandas para trazer às reuniões e também levar as deliberações do que ficou decidido para o grupo, não posso dizer que não seja liderança, exerciam esse papel.

R: Você considera que os conselheiros são pessoas flexíveis, que se adaptam a novas situações?

D10: Os daqui, pelo histórico, a gente nunca teve muita dificuldade não, sempre estavam prontos para ouvir, para se posicionar, a gente teve um caso com..., chegou uma verba específica para cultura, era mais cultura, uma coisa assim, a gente teve problema com o grupo que a gente contratou, e eles foram muito conscientes né ajudando tanto a escola, quanto ao grupo né a chegar a um consenso de como é que a gente ia finalizar, foi positivo essa intervenção, então assim entendo que eles são maleáveis, no sentido de olhar tanto para o lado quando para o outro, são bastante imparciais.

R: Como você considera o seu relacionamento com o CEC, amigável ou tenso?

D10: Com o CEC eu não tenho nenhuma tensão não, é interessante, quem não está envolvido na... é que levanta algumas bolas, como se estivesse querendo tensionar, trazer tensão a um momento ou outro, no que diz respeito aos membros da diretoria eu não vejo esse movimento, isso é fora ao grupo que tá de frente no CEC.

R: Nas reuniões do CEC, costumam aparecer questões que são do entorno, que não são necessariamente da escola, mas que são do entorno?

D10: Houve uma situação de assaltos aqui no entorno da escola e a gente teve momentos de buscar soluções o que a gente faria para tentar dar conta do que tava trazendo preocupação para a escola.

R: Os conselheiros são atuantes na comunidade?

D10: Quando a gente tinha o representante da comunidade, era o presidente da associação, então a gente tinha essa influência, ele trazia o pessoal aqui para participar de um evento ou outro, então tinha essa força da parte deles, fazendo a ligação entre a comunidade e a escola.

R: Durante a reunião do CEC costumam aparecer preocupações com o processo de ensino-aprendizagem dos alunos?

D10: Sim, já houve casos nesse sentido e questões específicas muitas vezes, houve uma aluna que estava no 7º ano, a gente nem tinha ainda Aceleração, e precisava de ser alfabetizada, então trouxe essa questão para a gente conversar. Casos de funcionários e professores que o comportamento não tava muito adequado foram discutidos nos encontros, não era só uma questão financeira de gastos, de coisa parecido né, a gente abarcava também outras questões.

R: Como são construídas as pautas das reuniões?

D10: Olha, mensalmente a gente tinha dificuldade de ter muita repetição, a gente passou para bimestral para tentar ampliar mais, diversificar mais, as pautas geralmente são feitas de avaliação do período passado né o que tinha de demanda e as soluções e movimentos para solução daquelas demandas, e depois novas questões que sugeriam e a prestação de contas principalmente do Fundeb que é bimestral, então a gente sempre atrelava essas verbas que a fundação repassa para gente. As verbas federais ficam para ser avaliadas no momento final né delas o fechamento delas é agora em novembro, as bimestrais do Fundeb a gente faz avaliação bimestralmente ...

R: Durante as reuniões você percebe o dissenso entre os conselheiros, eles discordam, eles argumentam?

D10: Sim, sim, felizmente muita gente pensa diferente, mas assim de um modo geral não há embates em que um fique emburrado com o outro, as discussões chegam em um ponto que tudo bem, se a maioria quer assim.

R: Na sua opinião, os recursos do PDDE são bem utilizados pela escola?

D10: Olha a gente tem experiências nesses 12 anos das mais diversas, a gente chegou a um ponto, eu o presidente e o X, tesoureiro, a gente tem um certo temor por conta do seu dessas verbas, diante de todo o trâmite complexo e burocrático que existe para os gastos, elas são importantes essas averbas, e a escola por causa

do tamanho, recebe um montante bem significativo, então a gente em 2017 e 2018 a gente segurou mesmo, tanto assim que quem organizava na ocasião nos questionou: “você tem tanto dinheiro, não gastam porquê?”, exatamente por causa desse cuidado. Os nossos gastos são mais por pressão da fundação do que propriamente por vontade de gastar ou necessidade, aí você vai dizer “caramba, uma escola deste tamanho, não tem necessidades?”, a gente graças a Deus a gente consegue, o X é uma das pessoas que tem nos ajudado nessa consciência de gastos, a gente não tem dificuldades como outras escolas teriam, a gente tem condição de fazer tudo o que a gente quer, e sem tem que gastar porque tem que gastar. Então por isso a gente conseguiu economizar. Essa verba especificamente do PDDE a gente tá gastando mais por conta de pressão, por exemplo, a gente acabou de trazer hoje a internet pra cá, já chegou internet né que é para atender toda a escola e vai sair daqui e vai vir uma empresa para espalhar pela escola, porque tem uma verba desde 2019 do Escolas Conectadas, que a gente deixou, a gente não usou por conta da intenção de começar em 2020, aí veio pandemia parou tudo, a gente não gastou 2019, para não dizer que não gastou, gastamos um pouquinho em 2019, ficou o resto, e agora a gente tá gastando em 2021, com aquisição de internet e aparelhagem. Então com essa verba do PDDE a gente tá tendo muito cuidado com isso por conta de uma questão bem complicada, a dificuldade da gente de fazer compras em qualquer lugar, tem uma série de impedimentos que a própria legislação coloca, a gente não pode comprar na internet, a gente não pode ficar fazendo compras sem cuidado dos três orçamentos. Qualquer situação da nossa parte cai sobre mim como como diretor da Escola aí, o X, como tesoureiro, com muito cuidado tem me orientado a segurar mais a onda. No começo, sem o X, nós passamos por muitos percalços de aprendizado, por vezes a gente trocou custeio por capital, e isso nos assustou e nos deixou um pouco de molho né, aí com a chegada do novo tesoureiro a gente conseguiu fazer uma coisa mais harmônica e essa verba a gente tem usado com mais cuidado né, mas tem sido muito útil para escola e a gente passa por esse movimento de um rol, uma relação de equipamentos que os professores sinalizam a cada início de ano o que gostariam, que precisam e tem sido assim.

R: Esse programa foi criado com a ideia de manutenção da educação, mas também de promover qualidade, você acha que ele tem condições de ajudar na qualidade da educação?

D10: Como eu disse para você ainda há pouco, no início foi bem complicado, esse problema específico, o CEC já existia, mas nós não tínhamos tanta cobrança quanto essa dos últimos anos. Eu lembro que o primeiro plano que a gente fez, já caducou há algum tempo mas ele ainda tá lá né tá registrado lá, e nesse plano havia uma orientação para que a gente tivesse fizesse algumas ações em busca da qualidade, talvez naquele tempo a gente, com certeza a gente não tinha uma visão do que fazer porque era muito novo, o que fazer naquele momento para que depois de um tempo, alguns anos depois a gente tivesse uma resposta, então esses cálculos foram muito equivocados né, a gente queria, a gente quer aumentar em 80% a saída do pessoal para o ensino médio, a gente quer acabar com tantos por cento de evasão, então a gente fez um cálculo equivocado, para atingir essas metas a gente tinha algumas ações, alguns entendimentos, que essa verba teria a finalidade de nos ajudar, e a minha conclusão hoje é que a gente infelizmente, por conta deste

equivoco, não alcançou nenhuma daquelas metas, que a gente colocou, mas com certeza eu penso que há possibilidade da gente fazer um plano que a gente alcance qualidade que a gente pode prever para um futuro né.

R: Como você considera a qualidade da educação na escola?

D10: A gente tava com algumas intenções muito bacanas naquele tempo, que a pandemia fez a coisa, jogar tudo no chão, a gente vinha de uma prova Brasil em que a gente foi muito bem, chegou a alcançar 80 e poucos por cento quase 90% do público, e a gente teve um índice muito satisfatório, se não me engano no nosso Ideb a gente conseguiu subir um pouquinho, antes ele tava sempre abaixo daquilo que era estabelecido para gente, a gente conseguiu alcançar o patamar, se eu não me engano, foi assim, então quer dizer a gente tinha naquele momento uma intenção de subir um pouco mais, a gente tava tendo, a gente teve naquele ano um índice de aprovação muito legal, e é isso eu lembro que era a Flávia, ela fez contato comigo na ocasião, fez elogios à escola. A gente tava numa sessão bacana naquele período quer dizer eu acredito que foi fruto também né desse investimento que a gente vem fazendo, nem tanto por conta das verbas específicas do PDDE, mas por causa do movimento da própria escola dos professores e funcionários que buscavam fazer algo diferente né para educação de qualidade aqui.

R: Na assembleia final tem a prestação de contas, mas você faz isso também antes para o CEC?

D10: Sim, sim, até porque qualquer questão que possa surgir, tem que ser dirimida, resolvida entre nós do CEC, porque tá batendo boca com gente da Assembleia é complicado, então a gente nas reuniões a gente já trabalha com eles fazendo a prestações de contas, por exemplo, eu já tenho comigo hoje a nota fiscal do serviço de distribuição da internet e ele ainda não veio fazer o serviço porque hoje a internet entrou na escola, então semana que vem ele vai fazer, tô com a nota fiscal aqui, o que eu faço? Naquele momento, terminou de fazer instalação, eu chamo uma pessoa: “aqui pessoal olha o que está acontecendo, acabou de fazer, você pode atestar para mim?” Na hora a gente faz isso, então a prestação de contas ela não é só naquele momento de reunião, mas a cada compra, a cada aquisição, a cada serviço, as pessoas que atestam que não são necessariamente mesmo do CEC, e nem deveriam ser, inclusive, já atestaram, quando na Assembleia, ele vai ver que aquilo que a gente tá prestando conta, ele foi um dos que viu e atestou que foi realizado.

R: Na sua opinião, há gestão democrática dos recursos aqui na escola?

D10: Não, não completamente porque tem certas situações que não dá para a gente, essa aqui da Educação Conectada foi vai, faz, e aí tivemos que tomar decisões sem que o grupão participasse, já houve outros casos em momentos assim também mesmo sem a pandemia, infelizmente uma outra crítica que a gente sempre no caso do Mais Educação, e também do PDDE, sempre chega do governo algumas alterações, algumas mudanças, plano de ação para isso, o que aconteceu, chegou uma verba já agora para gastar de R\$ 45.000,00, 36 mil para custeio e o restante para capital, para material para ter aqui na escola. Na pandemia chegou isso, eu fiz

contato com as meninas que trabalham, fiz uma reunião on-line, pelo *meet*, eu fui lendo, item por item, do que a gente poderia comprar e elas foram falando o que era, e o que não era legal comprar. A gente foi fazendo dessa maneira, de modo geral é assim que a gente tenta fazer, não é com todo mundo, mas com quem vai estar de frente com aquilo, então não posso dizer que é democrático porque nem todos tiveram acesso ou puderam dar o pitaco, não há uma discussão para chegar em um consenso, mas eu chamo pessoas que a princípio tem conhecimento e vão dizer o que seria melhor, em um caso específico, como as meninas da sala de recursos, por isso eu digo que não é democrático neste sentido, abrir para tido mundo opinar, porque nem sempre quem tá ali tem conhecimento do que precisa, então muitas vezes acontece desta forma.

R: A última questão é sobre os alunos, você percebe que os alunos são colocados em situação de responsabilidade? Buscam participar, já pediram algum tipo de participação?

D10: é, não na sua maioria, mas temos um número de legal de aluno, eu já conversei com muitos nesse tempo, eles, que se a gente tivesse mais tempo, tem isso também, que a gente que está como presidente no CEC, como tesoureiro de CEC, a gente também é diretor, também trabalha na coordenação, tentando arruma relacionamentos, é muita demanda, que o ideal seria ter um tempo para chamar esses alunos que a gente vai observando e percebe que é participativo, para ouvir uma palestra sobre o CEC, para vir e participar de uma reunião entre os membros do CEC, a gente conhece alunos que seriam capazes de participar mas infelizmente, essas demandas de tantas coisas na escola, interfere nisso aí, se a gente tivesse algum no CEC para fazer essa ponte, eu acho que..., para a gente que está na direção é complicado fazer esse papel de pinçar, de chamar, de convocar, se tivesse alguém que pudesse fazer isso acho que seria bom.

D11 – EM11

Rosane: há quanto tempo você está no cargo de direção?

D11: Há mais de 20 anos.

R: Há quanto tempo a escola tem o CEC? A atual composição do CEC tem quanto tempo?

D11: Há muito tempo, antes de 2000.

R: Como é composto o CEC da sua escola?

D11: Temos representação dos professores, funcionários e dos pais, e os suplentes, e a presidente, a secretária e a tesoureira.

R: Há representação da associação de moradores?

D11: Tem sim.

R: Como foi a escolha/indicação dos conselheiros? As pessoas se candidatam de forma voluntária?

D11: Nós fazemos a eleição na assembleia no início do ano.

R: Como é feita a convocação das reuniões? Qual é a frequência das reuniões?

D11: Fazemos a reunião todo mês. A gente avisa, usa os grupos do whats app.

R: Como é a frequência dos conselheiros às reuniões?

D11: A frequência é muito boa, estamos com um grupo muito bom, muito presente.

R: Na sua opinião, os conselheiros demonstram ter liderança dos segmentos que representam?

D11: Eles tem liderança, inclusive os professores, que tudo que acontece na escola, por exemplo, se você tiver um professor que não seja uma pessoa assim responsável, que seja presente né e tenha e que seja pontual, se você fizer uma reunião para devolução dessa pessoa que não está atendendo à escola né, é um professor que é irresponsável, não tem preocupação com aluno, não explicar bem, aí esse outro professor que o representa se tiver que devolvê-lo, ele vai devolvê-lo porque ele tem um outro tipo de perfil, por isso ele é um representante do CEC.

R: Você considera o CEC é ativo?

D11: Considero, de uns anos para cá ele tem sido mais ativo do que nos anos anteriores, por quê? Porque os professores é que estão na escola, a escola é muito unidade e eles sabem que vai depender da participação deles, por exemplo, eu vou precisar comprar tais, tais e tais materiais, toda e qualquer verba é compartilhada com a opinião de todos, então aquele professor que representa o segmento, e mais o professor como se fosse substituto que não está presente hoje, também tem uma importância muito grande, então quando os professores querem uma conquista sempre primeiro conversam com sua categoria para depois sugerir à direção.

R: Você considera os conselheiros pessoas flexíveis, adaptáveis a mudanças?

D11: Não, eles são flexíveis sim, são muito flexíveis, todos eles têm uma cabeça boa.

R: Sua relação com o CEC é mais amigável ou mais tensa?

D11: Não, ultimamente é super amigável, muito amigável porque eu ouço muito, se eu achar que eles tão de repente lutando por uma coisa que não tem condição que a fundação não vai permitir, eu sou a primeira a chegar e informar, e aí eu acho que eles são muito unidos naquilo que pensam na educação. No momento nós temos um grupo muito bom de professores porque todos eles pensam muito na qualidade do ensino do aluno.

R: Nas reuniões do CEC você percebe que aparecem questões relacionadas a comunidade?

D11: Ah tem um respeito muito à cultura local, eles respeitam muito a cultura local, mas a riqueza dos professores né na diversidade no seu no seu dia a dia, no seu cotidiano de vida, eles vêm trazer mudanças melhores para própria escola. Quantas e quantas crianças que às vezes vão passear com a gente, fazer com passeio cultural, aqui mesmo um exemplo bem simples, aqui na Ilha da Conceição tem criança que nunca foi no Plaza Shopping. Quando eles foram no cinema, que eles iam, eles não sabiam nem andar na escada rolante, então um professor vinha, chegava, explicava, mostrava com naturalidade, sem rir, sem fazer nenhum tipo bullying, nem nada. Então é um grupo de muito, muito bom.

R: Os conselheiros daqui eles são atuantes na comunidade?

D11: Ah são, são.

R: Algum conselheiro já se candidatou para um cargo eletivo?

D11: Não, não, nenhum deles não.

R: Como é que vocês constroem as pautas das reuniões do CEC?

D11: As pautas das reuniões são feitas de acordo de uma conversa nos planejamentos, que a gente vê a necessidade, e aí há necessidade de se rever o nosso planejamento pedagógico, há necessidade de se fazer uma integração, melhor aproveitamento determinados espaços, vamos mudar determinadas coisas na escola, e aí já leva essa pauta já montada a fim de que ela seja repensada por todos os grupos, por todos os segmentos para poder atender a todos eles. Tanto a merendeira, quanto o professor, eles têm os espaços deles né lógico e os alunos assim têm uma consideração muito grande com todos eles, porque um faz com que o outro seja bem recebido pelos alunos.

R: Você considera que o CEC mudou a gestão da escola?

D11: Ah, o CEC muda sim, porque você tem que ter o compromisso com a comunidade de estar sempre renovando, o CEC tem por obrigação de 2 em 2 anos, ou de ano em ano de ser visto, a sociedade muda, se transforma com muita rapidez, a escola sempre fica mais atrás, mas mesmo assim a gente tem que mudar.

R: Durante as reuniões você percebe que os conselheiros conseguem discordar?

D11: Discordam, discordam, mas no final sempre chegam a um denominador comum. É engraçadíssimo.

R: Antes da assembleia geral no final do ano você faz a prestação de contas ao CEC?

D11: Primeiro, a gente faz a reunião com o CEC para mostrar as verbas como foram gastas se tiver alguma mudança a gente mostra primeiro para eles, depois a gente faz para todos os segmentos: professores, funcionários, pais, e é colocado no quadro de aviso como foi gasto o dinheiro. Isso é uma prática muito antiga minha porque é chamada de transparência, e precisa ter com o dinheiro público.

R: Na sua opinião você considera que os recursos do PDDE são bem utilizados pela escola?

D11: São, embora não seja o valor que a gente quer né, porque é pelo número de alunos, mas são muito bem. Agora mesmo por exemplo a gente tá aqui olhando vários e vários fornecedores, porque a gente quer colocar essa escola e precisa colocar para escola com uma atuação muito boa na parte tecnológica, nós temos um compromisso eu e a X de fazer essa escola, primeiro porque a gente tem a escola criativa né, que foi escolhido, agora porque a gente tem um espaço bom, e eu tenho uma parceria muito boa com a X, e ela tem uma preocupação muito grande com a qualidade da escola. Ganhamos agora 40 computadores e isso graças à atuação dela de correr atrás e trazer e a gente quer fazer o melhor possível para deixar para comunidade esses novos recursos tecnológicos.

R: Você considera que os conselheiros sabem o que que é o PDDE?

D11: Sabem, eles sabem e cobram, por exemplo, a merendeira: “Olha eu quero isso, isso, isso, que a gente tem dinheiro né, dá para comprar? Vamos ver o que a gente pode comprar?”. Eles sabem o valor e até colaboram.

R: Como é que vocês definem o planejamento dos gastos com recursos do PDDE?

D11: Primeiro, é feito um levantamento com todos os segmentos do que a gente tá precisando, aí a gente bota no papel leva para uma reunião e distribui, por exemplo, esse ano a gente precisa gastar com custeio para atender o professor de Educação Física, porque bola é uma coisa que eles adoram, o esporte, e bola você sabe que muita gente dá aquele chute grande que a bola some, que a gente sabe que depois de uma semana aparece com um com outro, as redes são frágeis, então o material de educação física que precisa ser atendido. O material do dia a dia dos professores também, muita folha, aqui se gasta muita folha, muita xerox, então a gente procura atender ao máximo para poder ter assim ficar o professor satisfeito em trabalhar com os recursos que o PDDE passa. Temos até inclusive separado, a gente tem um armário só com material de PDDE, porque é o dinheiro que chega no final do ano, é a maior verba que tem e lá está destinado se a qualquer o momento chegar aqui uma inspeção de Brasília querendo ver quais são os recursos empregados a gente tem, vai lá e mostra: aqui é o armário, aqui é o armário que a gente compra com verba de 2 em 2 meses que chega né, são as verbas por tipo de verba, então a gente separa o que é PSSE do que não é PDDE.

R: Na sua opinião, os recursos do PDDE têm impacto sobre a qualidade da educação na escola?

D11: Ah tem, todo e qualquer recurso, qualquer ferramenta que chega torna a aula mais prazerosa né, e o professor precisa também se modernizar também, não é só ter recurso não. Se você for olhar na minha sala de leitura, eu tenho livros de maravilhosos ali né, e a gente faz, os pedagogos, diretores a gente procura motivá-los a pegar, levar para casa os alunos criar um projeto com eles e levar para casa, para ler no final de semana ler com os responsáveis. Então é muito importante você ter esses recursos, por exemplo, para trabalhar com matemática, material dourado, como é importante você levar material o dourado para dentro de uma sala. Recebemos algum material de ciências, a gente tá com laboratório de ciências que a gente está remodelando todo ele né, então eu acho que essa escola é um referencial na comunidade. Muitos alunos nossos que saem vão fazer faculdade, ou outro tipo de curso, eles comentam que as referências boas que eles têm são os professores locais né? Ele lembra aquela professora que já se aposentou há mais de 10 anos, 15 anos, que dava uma aula assim, assim, que ele aprendeu isso e aquilo, então tem assim, eles têm assim um respeito muito grande com nossos professores.

R: Como é que você avalia a qualidade da educação na escola?

D11: Eu considero uma qualidade assim, eu considero a educação da escola como assim um grande esforço de todos os professores de ciências, português, matemática, educação física e de trabalhar na diversidade, de ter o respeito com os alunos que têm mais dificuldade, procurar trazer para a realidade de cada um, e entender o tempo de aprendizado de cada, vejo assim que os professores têm muito carinho com todos eles e sabem que aqui é a diferença, o chão da escola é o que faz a diferença para o futuro dessas crianças.

R: Como você avaliou o desempenho da escola no Avaliar para Conhecer, que é a prova de Niterói e no Saeb?

D11: A gente teve um problema de pandemia né? Então o que a gente tá fazendo hoje tentar recuperar aquele tempo que passou, temos aqui diversas realidades, tem alunos que vêm de situações economicamente muito defasadas e quando chega aqui tem um mundo bem diferente né? Eles vêm aqui assim, muitos vieram com pouco vontade, não tinham muita noção de leitura e escrita, mas ao chegar aqui os professores levantam em reunião precisamos fazer um reforço escolar para tal aluno, por quê? Porque ele é assim, assim, assado. As reuniões, os CAPCI que a gente faz ele é muito rico porque ele ali coloca todas as diferenças de cada um, as dificuldades e até mesmo a solução de como recuperar esse aluno.

R: nas reuniões do CEC, aparecem preocupações em relação ao processo ensino-aprendizagem, os conselheiros demonstram essa preocupação?

D11: Olha, pode ser que um pai ou outro que não conheça muito bem a realidade dos professores, pode até ..., já houve há algum tempo uma reclamação, e aí conforme os professores foram falando e colocando eles foram vendo que o problema não estava com os professores e sim com as famílias, porque por mais que a gente trabalhe em paralelo com o conselho tutelar, em paralelo com o Ministério público, ainda há família que não tem responsabilidade com o aluno, não

tem o mesmo interesse como você que tem uma classe social melhor, eu, ou outra pessoa que chega em casa e vai ver o trabalho dos filhos, que se preocupar futuramente com os filhos. Muitos aqui são até desassistidos pela família mas nós não deixamos a peteca cair nós chamamos ele para a realidade e nós vamos fazer grandes obras aqui com os alunos.

R: Na sua opinião, há gestão democrática dos recursos do PDDE na escola?

D11: É, porque a gente procura atender o que pode, e o que a gente recebe, então por exemplo a gente senta e sabe que olha a gente tem que comprar isso e isso, se for fazer aquilo, há cotização dos professores de repente pelo Dia das Crianças, porque a gente não tem tantos recursos porque a gente tem que comprar o material pedagógico assim mais. Há uma diversidade muito grande cultural, os projetos que são feitos pelos professores do sexto ao nono ano como enriquecem a vida do aluno, eles assistem e vêem e assim como forma se o outro pode eu também posso, sempre é um exemplo do eu no mundo, como é que eu estou no mundo, aí eu posso melhorar, posso, eu estou vendo coisas reais acontecerem e a gente precisa mudar nosso jeito de pensar, precisa ser mais criativo e o professor leva muito esse aluno a repensar sua prática.

R: Sobre os alunos, eles são colocados em posição de responsabilidade? Eles pedem representação?

D11: Você sabe que a cada ano tem sempre uma turma que se destaca mais do que a outra até nesse próprio processo de responsabilidade, mas há uma cobrança dos professores, aqui as pessoas não são de dar mole não, então a gente faz determinadas cobranças, sabendo que são possíveis, estende esse prazo às vezes, mas a gente procura demonstrar para o aluno que a importância do aprendizado vem por parte deles também eles também precisam querer aprender.

ANEXO C – PERGUNTAS DO QUESTIONÁRIOS AOS CONSELHEIROS DO CEC

Questionário aos Conselheiros do CEC

Este questionário pretende levantar dados que vão embasar uma pesquisa de doutorado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG/UFRJ). Esta pesquisa investiga como os recursos públicos federais são geridos pelas escolas de Niterói. A participação dos conselheiros será muito importante para que a pesquisa mencionada possa acontecer, alcançar seus objetivos e gerar como resultado a reflexão sobre a gestão democrática dos recursos públicos e a valorização do CEC.

*Obrigatório

1. Gostaria de convidá-lo(a) para participar de uma pesquisa sobre o papel do CEC na gestão de recursos federais repassados à escola e na construção de uma gestão democrática na escola. Informamos que sua participação é voluntária e ao clicar em SIM as perguntas do questionário serão disponibilizadas. Sua participação é muito importante. *

- Sim
 Não

2. Escola Municipal *

- Santos Dumont
 Alberto Francisco Torres
 Maestro Heitor Villa Lobos
 Rachide da Glória Salim Saker
 José de Anchieta
 Paulo Freire
 Honorina de Carvalho
 Levi Carneiro
 João Brazil
 Altivo César
 Francisco Portugal Neves

3. Qual segmento você representa no CEC? *

- Famílias dos estudantes e responsáveis
 Funcionários
 Professores
 Outro: _____

4. Há quanto tempo você é conselheiro do CEC? *

	1 ano	1 a 2 anos	2 a 3 anos	3 a 4 anos	4 a 5 anos	Mais de 5 anos
Tempo	<input type="radio"/>					

5. Como você entrou para o CEC? *

- Fui indicado(a) pela direção da escola e aprovado(a) pela Assembleia Geral

12. Você acredita que a quantidade de recursos recebido pela escola podem interferir na qualidade da educação verificada na unidade escolar? *

	1	2	3	4	5	
Pouco	<input type="radio"/>	Muito				

13. Avalie a utilização que a escola tem feito dos recursos recebidos pela escola. *

- Ótima
- Boa
- Regular
- Ruim
- Péssima

14. Como você avalia a qualidade da educação promovida pela escola em que você é conselheiro? *

- Ótima
- Boa
- Regular
- Ruim
- Péssima

15. Por que você se interessou em ser conselheiro do CEC?

16. Este espaço está reservado caso você queira relatar algo relacionado ao CEC, que você considere importante.
