

EFEITOS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA NOS RESULTADOS ESCOLARES*

FATIMA ALVES
GREGORY ELACQUA
MATÍAS MARTÍNEZ
HUMBERTO SANTOS

RESUMO

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) é um instrumento de planejamento para escolas que recebem capacitação técnica e apoio financeiro do Ministério da Educação (MEC) para elaborar um plano de melhoria nas dimensões de gestão, relação com a comunidade, projeto político-pedagógico e infraestrutura. A fim de avaliar se o PDE-Escola tem efeito no desempenho acadêmico das escolas, foram utilizados dados administrativos e da Prova Brasil entre os anos de 2005 a 2012 e a estimação de modelos fixo, no nível da escola e por ano. Foram construídos três grupos: a) escola se encontra realizando o PDE-Escola sem recursos financeiros; b) escola se encontra realizando o PDE-Escola com recursos financeiros; e c) escola deixou de receber recursos financeiros do PDE-Escola. Os resultados apontam que o PDE-Escola só tem efeito quando associado ao repasse de recursos. Os resultados foram bastante heterogêneos entre os estados brasileiros, o que sugere que o desenho e o contexto da implementação do programa importam.

* Esta pesquisa foi aprovada pelo edital de pesquisas "Como garantir que todos os alunos brasileiros tenham um bom professor todos os dias na sala de aula?", da Fundação Lemann e do Itaú BBA. No âmbito do edital, cada pesquisa aprovada recebeu apoio técnico e financeiro para sua execução.

PALAVRAS-CHAVE PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA - PDE-ESCOLA • ACCOUNTABILITY • MODELOS FIXOS • POLÍTICA EDUCACIONAL.

EFFECTOS DEL PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA EN LOS RESULTADOS ESCOLARES

RESUMEN

El Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) [Plan de Desarrollo de la Escuela] es un instrumento de planificación para escuelas que reciben capacitación técnica y apoyo financiero del Ministerio de Educación (MEC) para elaborar un plan de mejora en las dimensiones de gestión, relación con la comunidad, proyecto político-pedagógico e infraestructura. A fin de evaluar si el PDE-Escola tiene efectos en el desempeño académico de las escuelas se utilizaron datos administrativos y de la Prova Brasil entre los años de 2005 a 2012 y la estimación de modelos fijos en el nivel de la escuela y por año. Se construyeron tres grupos: a) la escuela se encuentra realizando el PDE-Escola sin recursos financieros; b) la escuela se encuentra realizando el PDE-Escola con recursos financieros; y c) la escuela dejó de recibir recursos financieros del PDE-Escola. Los resultados señalan que el PDE-Escola sólo tiene efecto cuando está asociado al repaso de recursos. Los resultados fueron bastante heterogéneos entre los estados brasileños, lo que sugiere que el diseño y el contexto de la implementación del programa importan.

PALABRAS CLAVE PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA - PDE-ESCOLA [PLAN DE DESARROLLO DE LA ESCUELA] • ACCOUNTABILITY • MODELOS FIJOS • POLÍTICA EDUCACIONAL.

EFFECTS OF THE PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA RESULTS

ABSTRACT

The Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) [School Development Plan] is a planning tool for schools that receive technical training and financial support from the Ministry of Education (MEC) to develop an improvement plan for management, relationship with the community, pedagogical political projects and infrastructure. Administrative and Prova Brasil (2005 to 2012) data, as well as fixed models estimation on school level per year, were used to assess whether the PDE-Escola has an effect on academic performance. The schools were separated into three groups: a) schools carrying out the PDE-Escola without financial resources; b) schools carrying out the PDE-Escola with financial resources; and c) schools that stopped receiving financial resources from the PDE-Escola. The results show that the PDE-Escola is effective only when associated with the transfer of resources. The results were quite heterogeneous among Brazilian states, which suggests that the design and implementation context of the program matters.

KEYWORDS PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA - PDE-ESCOLA [SCHOOL DEVELOPMENT PLAN] • ACCOUNTABILITY • FIXED MODELS • EDUCATIONAL POLICY.

Pesquisadores e *policy makers* têm identificado que a falta de incentivos nas escolas e a baixa capacidade técnica são duas das principais dificuldades para reverter os baixos resultados educacionais. Diante desse cenário, uma das iniciativas do Governo Federal foi a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que tem como objetivo principal oferecer – a partir de um plano de melhoramento com metas específicas – apoio técnico e também financeiro para as escolas públicas de baixo desempenho (BRASIL, 2006). O presente artigo tem como objetivo analisar o efeito do PDE-Escola nos resultados acadêmicos das escolas que participaram do programa, a partir da estimação de um painel de escolas entre os anos de 2005 a 2012.

A seguir, apresentamos uma revisão da literatura em relação ao conceito de *accountability* e a eficiência dos planos de melhoramento das escolas, bem como a descrição de exemplos de programas semelhantes ao PDE-Escola implementados em distintos países. Posteriormente, mostramos o histórico da implementação do PDE-Escola e suas principais características. Em seguida, explicitamos a abordagem

metodológica, seguida da discussão dos principais resultados da pesquisa. Por último, são apresentadas as conclusões.

O DEBATE SOBRE AS ESCOLAS DE BAIXO DESEMPENHO

Existe um grande debate sobre quais são as políticas mais adequadas para melhorar os resultados das escolas com baixo desempenho. A experiência internacional mostra que a implementação de sistemas de *accountability* é uma das estratégias utilizadas. A definição mais geral do conceito de *accountability* corresponde ao conjunto de regras nas quais as escolas são responsabilizadas por seus resultados, sendo estabelecidas metas, e algumas vezes punições, no caso de as escolas não atingirem os resultados esperados. De acordo com distintos estudos, os sistemas de *accountability* contam, ao menos, com os três seguintes componentes: (1) informação sobre o desempenho acadêmico da escola geralmente determinado a partir de avaliações padronizadas dos alunos e da eventual consideração de informações adicionais sobre os processos pedagógicos e institucionais das escolas; (2) estabelecimento de metas que informam quais são os resultados esperados em cada uma das escolas; e (3) estabelecimento de consequências no caso de se cumprir ou não as metas (SCHEDLER, 1999; PURYEAR, 2006). Geralmente, as consequências podem ser a premiação ou a punição. No entanto, quando a discussão é sobre as escolas de baixo desempenho, os sistemas de *accountability* geralmente têm focalizado as consequências em punições.

Os sistemas de *accountability* mais conhecidos são aqueles implementados nos Estados Unidos e na Inglaterra. Em ambos os sistemas, encontramos as três características citadas anteriormente (KIM; SUNDERMAN, 2004; BROOKE, 2013). Em um sistema de *accountability*, o passo seguinte, após a identificação das escolas com baixos resultados, é a implementação de diferentes medidas, que vão desde ações mais suaves até medidas extremas. Essas últimas estão relacionadas a um conjunto de ações que dizem respeito à reorganização da escola, como a troca do diretor, a intervenção

na escola e até mesmo o seu fechamento (ELACQUA et al., 2015; ROCKOFF; TURNER, 2008; SPRENG, 2005). Já as medidas suaves são aquelas que não implicam mudanças radicais no interior da organização escolar (MURPHY; MEYERS, 2007). A divulgação de uma lista das escolas de baixo desempenho é um exemplo desse tipo de medida. Nesse caso, o sistema de *accountability* tem como objetivo monitorar mais de perto as escolas e também gerar uma maior pressão por parte da comunidade escolar, inclusive dos pais dos alunos, para a melhoria dos resultados (BRADY, 2003). Os planos de melhoramento também são exemplos de medidas suaves. Em geral, os planos incluem um conjunto de medidas específicas para enfrentar os problemas das escolas, juntamente com um componente de assistência técnica e/ou financeira. Essas são as principais características do PDE-Escola. Após o plano ser aprovado pela Secretaria local e depois pelo MEC, os recursos são liberados para que a escola realize suas ações, o que é uma medida leve. Por outro lado, a identificação dos estabelecimentos que devem participar do PDE-Escola por causa do baixo desempenho pode implicar um estigma de má qualidade, o que também poderia ser considerado uma medida suave.

Programas semelhantes foram implementados em outros países da América Latina, especialmente entre aqueles que contam com as condições necessárias para a adoção de sistemas de *accountability*, que, no caso da região, não são muitos (PURYEAR, 2006). A seguir, trazemos a descrição das principais características dos programas encontrados na América Latina.

CHILE: LEI DE SUBVENÇÃO ESCOLAR PREFERENCIAL

A Lei de Subvenção Escolar Preferencial [*Subvención Escolar Preferencial*] (SEP), de 2008 (MINEDUC, 2008), é a primeira iniciativa de *accountability* escolar no Chile. A lei introduz recursos adicionais para as escolas que recebem financiamento público para cada aluno classificado como prioritário, ou seja, que apresenta características socioeconômicas desfavoráveis. As escolas devem aceitar participar do programa e

cumprir as exigências estipuladas pelo Ministério da Educação, que incluem a prestação de contas do uso dos recursos financeiros, a entrega de informações sobre os resultados da escola aos pais e a elaboração de um Plano de Melhoramento Educativo (PME). O PME propõe que as escolas estabeleçam ações nas áreas de: gestão do currículo; liderança escolar; clima escolar; e gestão de recursos financeiros. Para a elaboração do PME, as escolas podem contar com a opção de ter assistência técnica do Ministério ou contratar os serviços de uma agência externa que auxilie a escola. Essa agência externa pode assessorar a escola na avaliação e no diagnóstico institucional, de forma a capacitar a equipe da escola na elaboração do PME, ou a instituição pode contratar a agência para a própria elaboração do PME. As escolas participantes do Programa SEP são classificadas em três categorias, de acordo com metas estabelecidas pelo Ministério: escolas autônomas são as que sistematicamente apresentam bons resultados; escolas emergentes são as que apresentam grande variação nos resultados; e as escolas em recuperação são as que sistematicamente apresentam baixos resultados. Essa classificação tem duas consequências importantes para as escolas em recuperação: as escolas não têm autonomia para o uso dos recursos recebidos e devem cumprir as especificações apontadas no PME; e, caso não apresentem melhoria nos seus resultados em quatro anos, podem ser fechadas.

JAMAICA: NOVOS HORIZONTES EDUCATIVOS

O programa Novos Horizontes Educativos [*Nuevos Horizontes educativos*] (UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2012) teve início em 1998 e foi encerrado em 2005. Ele tinha como objetivo melhorar o desempenho acadêmico em Matemática e Leitura das 72 escolas de pior rendimento no país. Para isso, foi implementado um plano de melhoramento que deveria ser desenvolvido dentro da escola e o processo previa a escolha de uma das possíveis intervenções oferecidas pela Ministério da Educação. As intervenções eram: a) programas de inovação tecnológica para ensino de Matemática e Leitura; b) formação continuada para os docentes; c) formação sobre liderança escolar para os

diretores, comunidade e famílias; d) formação para os pais; e) investimento em materiais pedagógicos de Matemática e Leitura; f) investimento em computadores e treinamento para os docentes; g) formação continuada para professores da educação especial; e h) implementação de um sistema de informação de gestão integrada de educação.

BOGOTÁ, COLÔMBIA: NIVELANDO PARA A EXCELÊNCIA

A Secretaria de Educação do distrito de Bogotá, na Colômbia, formulou em 1999 o programa Nivelando para a Excelência [*Nivelación Para la Excelencia*] (UNIVERSIDAD DE LA SABANA, 2006), que consiste em selecionar as escolas com os resultados mais baixos nas avaliações e oferecer um acompanhamento para melhorá-las. A assistência era concedida por uma universidade ou uma organização não governamental selecionada por ter experiências na condução de pesquisa, formação e intervenção na área educacional. A instituição oferecia assistência na elaboração de um projeto de melhoria para uma escola que fazia a adesão voluntária ao programa. Em uma primeira fase do programa, analisavam-se os resultados obtidos pelos alunos nas avaliações e, com base nesse diagnóstico, era elaborado o projeto no qual as escolas se comprometiam a cumpri-lo em um período de 12 a 18 meses.

DISTRITO FEDERAL, MÉXICO: PLANO DE MELHORAMENTO

A Administração Federal de Serviços Educativos do Distrito Federal do México é uma instituição que promove e orienta a elaboração de um Plano de Melhoramento [*Plan de Mejora*] (MÉXICO, 2013). Em cada escola, o plano é elaborado por um Conselho Técnico Escolar, que conta com a participação dos professores e dos diretores, o qual identifica, analisa, monitora e avalia ações que podem melhorar o desempenho dos estudantes. O Plano de Melhoramento busca fortalecer a autonomia da gestão dos centros educativos e gerar ambientes de aprendizagem nos quais os estudantes possam contar com o apoio de toda a escola, inclusive da associação de pais. A Administração Federal elabora um documento de apoio às

escolas que possui orientações para que essas possam realizar um diagnóstico preciso da situação atual, planejar de forma efetiva os objetivos e metas e definir as ações e tarefas concretas, bem como os recursos necessários para a plena execução das tarefas e os seus responsáveis. Além disso, o material disponibilizado pelo Governo Federal conta com orientações sobre como desenvolver estratégias de monitoramento e avaliação dos resultados.

ARGENTINA: PLANOS DE MELHORIA INSTITUCIONAL (PMI)

A Lei de Educação Nacional promulgada no ano de 2006 estabeleceu, entre outros aspectos, a extensão da obrigatoriedade escolar para toda a educação média. Nesse contexto, instituíram-se os Planos de Melhoria Institucional [*Planes de Mejora Institucional*] (ARGENTINA, 2014) para as escolas de ensino médio, no sentido de financiar planos que fortaleçam os processos de ensino, proporcionem condições para sustentar a permanência dos jovens nas escolas e permitam a construção de diversos caminhos curriculares para o ensino e aprendizagem. A implementação do programa ocorreu em duas etapas. Em uma primeira, foram priorizadas as escolas que tinham a maior quantidade de repetentes e alunos com condições socioeconômicas mais desfavoráveis. Na segunda etapa, o programa foi expandido para todas as escolas de ensino médio, que deveriam elaborar os planos para serem aprovados pelas autoridades locais correspondentes e, assim, receber os recursos para a sua implementação.

COSTA RICA: PLANO DE MELHORAMENTO DOS CENTROS EDUCATIVOS

O programa Plano de Melhoramento dos Centros Educativos [*Plan de Mejora de los Centros Educativos*] (COSTA RICA, 2015) começou em 2008 e tem dois componentes principais: a avaliação realizada por uma instituição que serviria como insumo para a tomada de decisão pela escola e a gestão de uma biblioteca escolar, concebida como um espaço de encontro para toda a comunidade escolar e também de apoio pedagógico, com a disponibilidade de recursos e materiais didáticos. A ideia

de unir esses dois aspectos é de promover a leitura e motivar o processo de ensino-aprendizagem.

Como podemos observar, existe uma diversidade de países na América Latina que adotaram políticas semelhantes ao PDE-Escola. No entanto, há uma discussão recente sobre a real efetividade dos planos de melhoramento no contexto escolar. Enquanto alguns estudos estão centrados em medir a efetividade potencial dos planos, outros têm buscado identificar quais são as características de um plano efetivo. Basicamente, existem dois modelos de implementação de planos de melhoramento: aqueles que são elaborados pelas próprias escolas, seguindo ou não um modelo pré-formatado; ou aqueles em que uma equipe técnica externa à escola elabora o plano. O PDE-Escola é um programa que promove a elaboração de um plano de melhoramento de forma interna, ou seja, são os próprios estabelecimentos que devem identificar os problemas e criar estratégias para melhorar os resultados acadêmicos.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PDE-ESCOLA

O PDE-Escola é um instrumento de planejamento para escolas com baixos resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), lançado pelo Governo Federal em 2007 (BRASIL, 2006). O objetivo é oferecer uma ferramenta de planejamento para que as escolas executem um plano de melhoramento que englobe as seguintes dimensões: gestão, relação com comunidade, projeto político-pedagógico e infraestrutura. O plano elaborado pela escola deve passar por duas instâncias de avaliação e aprovação (uma do estado ou município e outra do MEC) para então receber recursos financeiros adicionais para a sua execução. As escolas recebem recursos por dois anos e os valores são definidos de acordo com o número de alunos na escola. A origem do PDE remonta à do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundesco-la) de 1997, que realizou uma série de ações para a melhoria da qualidade das escolas brasileiras das regiões mais pobres do Brasil – Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essas regiões eram chamadas de Zona de Atendimento Prioritário (ZAP),

por concentrarem um grande número de crianças fora da escola e baixas taxas de escolarização. As escolas localizadas nas ZAPs recebiam recursos do Fundescola para desenvolver as ações propostas. O repasse do financiamento seguia os critérios estabelecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Dentre os produtos do Fundescola, destacava-se o PDE-Escola, chamado à época apenas de PDE. Ele era uma das principais ações do Fundescola, dado que tinha como meta melhorar a gestão das escolas e seguia o princípio estruturante que caracterizava as demais ações do Programa – o planejamento estratégico. Previa-se que, através do planejamento estratégico, as escolas seriam direcionadas à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar. O PDE-Escola seria o fio condutor para a tomada de decisão sobre as outras ações a serem adotadas na escola, visando à redução da evasão escolar e das desigualdades escolares (FONSECA; OLIVEIRA, 2003; SILVA; FARIAS, 2011).

Carnoy *et al.* (2008) avaliaram o efeito do PDE utilizando dados entre 1998 e 2001 e os resultados mostraram que as escolas que participaram do PDE apresentaram melhoras nas suas práticas de gestão e na qualidade do material pedagógico utilizado; porém, o programa não teve efeito nos resultados dos alunos. Entretanto, os resultados apontaram que as escolas participantes do PDE tiveram maiores taxas de aprovação em comparação com as escolas que não participaram. Os autores também encontraram uma relação positiva e significativa entre os gastos de materiais pedagógicos e a melhoria no desempenho dos alunos; mas os resultados só foram significativos quando a escola utilizou os recursos para compra de material de audiovisual e para a capacitação docente.

O PDE-Escola manteve essa configuração de ação nas ZAPs até o ano de 2007, quando se criou o PDE-Escola, que tinha como propósito apoiar as escolas de baixo desempenho, identificadas a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Nesse novo contexto, o PDE-Escola sofreu tanto ajustes conceituais como técnicos. No entanto, a alteração mais significativa foi a mudança no critério de

definição do público a ser beneficiado, pois, ao utilizar o Ideb como parâmetro, possibilitou ampliar o número de escolas contempladas, não se restringindo às localizadas nas ZAPs.

A ideia era que o programa atuaria diretamente na capacidade institucional da escola, melhorando a sua gestão e, por sua vez, os resultados acadêmicos. Ao longo de 2007, foram realizados encontros entre secretários estaduais e dirigentes municipais de educação das 9.861 escolas públicas, identificadas como as de atendimento prioritário, conforme o Ideb de 2005. No período de 2007-2009, o PDE-Escola contemplou as escolas cujo Ideb 2005 foi igual ou inferior a 2,7 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais, e também aquelas cujo Ideb 2007 foi até 3,0 para anos iniciais e até 2,8 para anos finais. Tais escolas receberam atenção imediata, através de capacitação técnica e apoio financeiro, para a implementação do plano de melhoramento. Para preparar o plano, cada escola deve formar um Grupo de Sistematização do PDE-Escola, composto pela liderança da escola e por representantes dos professores. O Grupo de Sistematização tem papel de destaque em todo o processo, pois é a equipe encarregada de elaborar o PDE-Escola. Esse grupo deve elaborar uma primeira versão (minuta) do plano e buscar a contribuição da comunidade escolar (GOMES DE OLIVEIRA, 2014). O manual (BRASIL, 2006) propõe a realização de cinco momentos de análise (oficinas) no processo de elaboração do plano, composto de vários e diferentes instrumentos de coleta de dados a serem preenchidos: a) Perfil e funcionamento da escola; b) Análise dos critérios de eficácia escolar; c) Síntese da autoavaliação; d) Visão estratégica; e) Plano de suporte estratégico. Finalizado o plano, este é enviado ao Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria (Municipal ou Estadual) para avaliação. Cabe ao Comitê avaliar o plano e emitir um parecer sobre o mesmo, especificando se o aprova ou desaprova. Caso necessite de ajustes, ele deverá ser devolvido para a escola juntamente com a descrição dos aspectos que devem ser revistos. Em contrapartida, se for aprovado pelo Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria, o plano será enviado para o MEC, também para avaliação. As escolas que não tiveram seus planos aprovados pelo Comitê

deverão efetuar os ajustes indicados e, em seguida, encaminhá-los novamente à Secretaria de Educação, que realizará uma nova avaliação. Somente após a aprovação pelo Comitê é que o plano será submetido à apreciação do MEC.

Após a aprovação do plano pelo MEC, o mesmo deve enviar a listagem nominal das escolas passíveis de receberem os recursos do FNDE. Em seguida, o pagamento é repassado, via FNDE, às escolas que não apresentam nenhum problema para a transferência dos recursos. As escolas participantes do programa recebem duas parcelas de financiamento, uma para cada ano de execução do plano. No entanto, a segunda parcela estava atrelada, até 2011, à inserção e aprovação de um novo plano, sendo este último mais simplificado, uma vez que muitos dos dados e informações sobre o primeiro plano da escola ficam guardados no sistema. Tendo sido aprovado e liberados os recursos, a escola deve dar início às etapas de execução, monitoramento e avaliação do plano.

A implantação do PDE-Escola nos municípios brasileiros é condicionada à adesão das prefeituras municipais de educação, via Secretaria Municipal de Educação, aos programas do Governo Federal. Isso significa que cada Secretaria Municipal de Educação precisa aderir aos programas desenvolvidos pelo MEC para executá-los em sua rede. O processo de seleção das escolas é multifacetado, passando por diferentes órgãos, cabendo a decisão final à Secretaria Municipal de Educação. Inicialmente, o FNDE disponibiliza a listagem das escolas indicadas, de acordo com a nota do Ideb, para os coordenadores do programa em cada município. Este, por sua vez, repassa para a Secretaria Municipal de Educação, que tem autonomia para manter, incluir ou excluir escolas da listagem original do FNDE.

Desde 2012, o MEC estabeleceu um novo marco no âmbito do PDE-Escola ao introduzir uma nova ferramenta para a construção do plano, chamada de PDE Interativo. Trata-se de um módulo eletrônico desenvolvido pelo MEC em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Encontra-se organizado em telas e etapas autoinstrucionais e interativas, com o objetivo de facilitar o acesso e a compreensão da metodologia do PDE-Escola, sem a obrigatoriedade

de participar nas capacitações para as escolas e secretarias (BRASIL, 2012).

Além de agilizar e facilitar o processo de elaboração do PDE-Escola, o PDE Interativo também visa a ampliar o escopo de ação do programa. A partir de fevereiro de 2012, o MEC disponibilizou a ferramenta para todas as escolas públicas do país. O objetivo foi ampliar a metodologia de planejamento estratégico do programa e fortalecer a gestão das escolas brasileiras como um todo. Assim, todas as escolas que desejarem lançar mão da metodologia do plano, mesmo que não façam parte do grupo das escolas selecionadas pelos critérios do Ideb, poderão fazê-lo.

As escolas priorizadas pelo PDE-Escola devem elaborar o seu Plano Estratégico (agora denominado Plano Integrado) no *site* PDDE Interativo, enviá-lo para o Comitê Gestor do PDDE Interativo na Secretaria de Educação de sua rede, que, depois de analisá-lo e aprová-lo, deve encaminhá-lo ao MEC para validação. Os planos das escolas não priorizadas são aprovados e validados pelo próprio Comitê, sendo finalizado nessa esfera seu processo. Todas as etapas de elaboração, trâmite, aprovação e validação acontecem por meio eletrônico, utilizando o próprio PDDE Interativo.

Não são muitos os estudos que analisam o PDE-Escola. O trabalho de Fonseca e Oliveira (2003) junto a nove escolas do estado de Goiás envolveu 40 entrevistas com gestores da Secretaria de Educação do Estado (SEE) e membros das equipes responsáveis pela implementação do programa. Os resultados apontaram que o modelo de gestão do programa é diretivo e não leva à autonomia da escola, através de instrumentos de controle sobre os projetos.

Por outro lado, uma pesquisa amostral com 896 escolas, realizada pelo MEC em 2010, para analisar os aspectos que poderiam ser aperfeiçoados na implementação do PDE-Escola, evidenciou que muitos gestores desconhecem os objetivos e os campos de atuação do programa (BRASIL, 2012). Por exemplo, 96% dos diretores afirmaram conhecer o Ideb, mas apenas 34% deles sabiam corretamente qual era o índice da sua escola. Além disso, apesar de 87% dos diretores considerarem que o programa havia promovido mudanças con-

cretas na escola, apenas 4% deles entenderam o PDE-Escola como uma metodologia de planejamento da gestão escolar. Finalmente, apenas 7% dos diretores registraram que a Secretaria monitorava e/ou orientava regularmente a escola.

Com base nesse diagnóstico, o MEC desenvolveu, a partir de outubro de 2011, oficinas de formação, denominadas Jornadas de Gestão Escolar, para capacitar e fortalecer as secretarias de educação no tocante à gestão de projetos e programas. De acordo com o Ministério, tais oficinas são principalmente direcionadas às secretarias que possuem escolas priorizadas pelo PDE-Escola nos últimos anos e incluirão a disseminação de técnicas de gestão de projetos e programas. Busca-se, com a formação dos gestores, desvincular o PDE-Escola da imagem de fonte de recursos e consolidá-lo como instrumento de apoio à gestão escolar, através do planejamento estratégico.

Ao longo do tempo, ocorreram modificações para ampliar o número de escolas, aumentar o prazo de execução do plano e dos recursos recebidos. Para exemplificar as mudanças do Programa, no ano de 2007, uma escola com menos de cem alunos recebia dez mil reais por ano, em uma única parcela, para desenvolver as atividades previstas no Plano de Ações. Já em 2012, uma escola do mesmo tamanho recebia, no primeiro ano, 15 mil reais e, no segundo ano, dez mil.

Com relação à efetividade da implementação de programas de plano de melhoramento, não é grande a quantidade de estudos que tratam desse assunto, e estes frequentemente estão baseados em metodologias que não permitem estabelecer uma relação causal dos seus efeitos. Fernandez (2011) discute os argumentos a favor e contra a adoção dessa política educativa. Entre os argumentos a favor, estão aqueles relacionados com o potencial ganho para as escolas com esse tipo de experiência e a possibilidade de iniciar um processo de aprendizagem contínuo que permita à escola monitorar suas práticas, processos e resultados de forma a apontar caminhos para melhoria, bem como desenvolver a capacidade de adaptar-se aos novos desafios. O principal argumento é que as escolas podem melhorar a eficiência na gestão a partir da experiência de elaborar um plano estratégico, o

que permitiria investir mais na qualidade dos processos, das práticas pedagógicas e também dos resultados. No entanto, também existe uma série de argumentos que questionam se os planos elaborados pelas escolas realmente implicam melhorias nos seus resultados. Os argumentos desfavoráveis baseiam-se no fato de a introdução de planos estratégicos de forma constante poder ter efeitos indesejados como, por exemplo, sobrecarregar a gestão e os professores com um trabalho administrativo não familiar a eles. Isso porque a elaboração desse tipo de plano requer capacidades técnicas que as escolas, em geral, não possuem (LEVINE; LEIBERT, 1987). Outros estudos sugerem que essa estratégia poderia levar a práticas inflexíveis e centradas em um pensamento de curto prazo, especialmente para os casos nos quais a elaboração do plano é obrigatória (FERNANDEZ, 2011; MINTZBERG, 1994).

Outro argumento contra está relacionado com a geração de estigma quando se associa a realização de um plano com o baixo desempenho de uma escola. Em outras palavras, ser professor ou diretor de uma escola classificada como de baixo desempenho poderia implicar a perda da satisfação e da motivação desses profissionais (RAVITCH, 2010; ROUSE et al., 2013). De acordo com alguns estudos, a identificação de escola como de baixo desempenho levaria a uma perda do *status* na comunidade e maior pressão dos pais dos alunos e, em alguns casos, a um aumento na perda/saída dos alunos, especialmente daqueles cujos pais são os mais interessados na educação.

Entre os estudos sobre os efeitos dos planos de melhoramento, podemos citar as experiências da Jamaica, Itália e Estados Unidos. Durante os anos de 1998 e 2005, a Jamaica implementou um programa educativo para apoiar as 72 escolas de pior desempenho acadêmico. No programa, cada uma das escolas devia desenvolver um plano de melhoramento e escolher uma das alternativas de intervenção propostas pelo Governo Central. Tais alternativas de intervenção incluíam desde o aumento no uso de ferramentas de tecnologia até estratégias para ampliar a participação das famílias na educação dos seus filhos. A partir da estratégia metodológica de *matching score*, Lockheed, Harris e Jayasundera (2010) cons-

truíram um grupo de controle para avaliar a efetividade dos planos de melhoramento. Os resultados do estudo mostraram mudanças nos processos institucionais, mas não foram encontrados efeitos na aprendizagem dos estudantes. Os estudantes que estavam matriculados nas escolas que realizaram o plano não apresentavam diferenças na proficiência em Matemática e Leitura em comparação com os alunos nas escolas do grupo de controle.

Na Itália, Caputo e Rastelli (2014) examinaram a progressão dos resultados dos estudantes nas escolas que participavam do programa Projeto de Qualidade e Mérito (PCM). O programa oferecia aos docentes um curso de formação, instrumentos para a realização de um diagnóstico dos problemas da escola, material sobre planejamento didático e de apoio para a aprendizagem dos alunos, com o objetivo de ajudar os docentes a elaborar um plano de melhoramento da escola e também de lhes oferecer ferramentas didáticas para facilitar o trabalho colaborativo. Os autores utilizaram dados de rendimento acadêmico das escolas e observaram um aumento dos resultados nas escolas que participaram do programa. Entretanto, a avaliação do programa não apresentava um grupo de controle.

Em um estudo realizado no estado de Nevada, nos Estados Unidos, Fernandez (2011) centrou sua análise na relação entre a qualidade do plano de melhoramento e o desempenho acadêmico da escola. Utilizando dados de 303 escolas, o autor identificou que, quanto maior a qualidade do plano, maior é o resultado acadêmico das escolas. Cabe ressaltar que a magnitude do efeito encontrado é pequeno e que a análise também não apresenta um grupo de controle. Entretanto, é interessante notar a associação entre a qualidade do plano e os resultados dos alunos. Huber e Conway (2015), seguindo a mesma linha investigativa de Fernandez (2011), buscam avaliar a associação entre a qualidade dos planos de melhoramento das escolas situadas em áreas de baixo desempenho no estado de Connecticut, nos Estados Unidos, e a melhoria dos resultados escolares. Analisando os dados de 108 escolas, os autores não encontraram uma associação entre essas variáveis.

Em geral, tanto os argumentos teóricos como as evidências empíricas não apontam para um consenso sobre a efetividade esperada dos planos de melhoramento. Estudos mais recentes focalizam a discussão de quais seriam as características ou os componentes que os planos de melhoramento deveriam ter para aumentar a possibilidade de efetividade. Nesse sentido, Ettinger (2015) analisa os planos de melhoramento implementados nas escolas públicas de Cambridge, nos Estados Unidos, e argumenta que o foco desse tipo de programa não deveria ser a geração de um plano, mas sim o desenvolvimento de um processo contínuo de melhora, em que se observam ciclos contínuos de implementação, monitoramento e de avaliação dos processos e práticas das escolas.

Diante desse cenário, foi desenvolvido outro modelo, no qual o plano de melhoramento é elaborado externamente às escolas. Esses planos se basearam em evidências empíricas e tinham como um dos objetivos desenvolver a capacidade de planejamento estratégico nas escolas, reduzir os custos e maximizar o tempo de planejamento das escolas. Borman *et al.* (2004) realizaram uma análise dos 232 estudos que avaliaram a efetividade de 29 programas de melhoramento elaborados externamente à escola. No geral, as estimativas mostram resultados positivos, indicando uma melhora na *performance* das escolas que implementaram os planos externos. No entanto, apesar de efeitos positivos, o tamanho é reduzido (0.08 desvios padrão).

Uma das possíveis explicações para esse efeito está na diferença dos desenhos dos planos de melhoramento e também nos processos de implementação. A literatura sugere que a simples adoção de um plano de melhoramento não é garantia de melhoria das práticas de gestão e pedagógicas. Diversos autores (ROWAN; BARNES; CAMBURN, 2004; BORMAN *et al.*, 2004; DATNOW; BORMAN; STRINGFIELD, 2000) apontam para seis fatores que são importantes para explicar o sucesso ou o fracasso dos programas de implementação dos planos de melhoramentos. São eles: qualidade da implementação; definições claras dos objetivos e de como alcançá-los; incorporação de componentes de desenvolvimento profissional; sistema de monitoramento da execução do plano; apoio

técnico externo; e o fato de professores e diretores acreditarem que o plano é um caminho de melhoria. Considerando a revisão bibliográfica, o contexto histórico da implementação do PDE-Escola e as suas principais características, realizamos uma análise do efeito do programa nos resultados escolares. A descrição da abordagem metodológica é apresentada a seguir.

DADOS E ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Para avaliar se o PDE-Escola tem efeito no desempenho acadêmico das escolas, foram utilizados os dados administrativos que permitem identificar as escolas priorizadas e comparar com a evolução dos resultados de aprendizagem das escolas não priorizadas pelo PDE-Escola, ou seja, que não realizaram o plano de melhoramento.

A partir das bases de dados da Prova Brasil, foi construído um painel que continha os dados das escolas entre os anos de 2005 a 2012, além de informações sobre se a escola foi priorizada nas edições do PDE-Escola e a quantidade de financiamento recebido para um total de 67.681 escolas. Desde 2007, a classificação de uma escola como prioritária se realizou segundo os resultados obtidos no Ideb. Em geral, se uma escola é priorizada em um período, ela não pode voltar a sê-lo no período seguinte. Por exemplo, se uma escola, em 2011, cumpre com o critério do Ideb *abaixo de*, ou seja, se está abaixo de 4,4, só é priorizada pelo PDE-Escola se não tiver sido priorizada no período de 2007 a 2010. Entre 2008 e 2014, um total de 43.077 estabelecimentos foram priorizados alguma vez (64% do total). Conforme apontado anteriormente, o MEC envia uma listagem das escolas que foram priorizadas pelo critério Ideb, mas a decisão final sobre o recebimento do recurso é da Secretaria. Assim, pode-se verificar a porcentagem de escolas que realizam o PDE segundo o critério de assiguação do Ideb. Cabe ressaltar que a porcentagem de escolas que se encaixam no critério Ideb é menor nos últimos ciclos do PDE-Escola, o que corresponde ao período de mudanças nas regras do PDE-Escola. Assim, cerca de 17% das escolas que estão nesse programa não se encaixam

nos critérios de atribuição do Ideb. Essa porcentagem varia segundo os estados: em Alagoas, Goiás, Paraíba, ela é de 30%.

Com base nas características de atribuição das escolas, a identificação do efeito PDE se baseia na variação através do tempo dos resultados no interior de cada escola. Assim, compara-se a escola antes e depois da participação no PDE. Com relação às regras de recebimentos dos recursos financeiros, uma escola priorizada num ano pode ou não receber os recursos associados a seu plano de melhoramento no mesmo ano em que foi priorizada ou no ano seguinte. Isso produz diferenças na classificação de escolas tratadas pelo PDE, pois, em um mesmo ano, podem coexistir escolas que foram priorizadas mas não receberam recursos, as que foram priorizadas e que estão recebendo recursos, e aquelas que foram priorizadas no passado mas que não recebem mais recursos. Considerando esses fatores, para possibilitar uma análise mais detalhada, a estratégia de organização de grupos de escolas envolveu duas etapas. Primeiro foram identificados dois grupos de escolas: 1) as nunca priorizadas pelo PDE-Escola e, 2) aquelas que foram priorizadas ao menos uma vez. O primeiro grupo corresponde ao grupo de controle. Dentro do segundo grupo, subdividiram-se as escolas em três categorias, dependendo se são priorizadas pelo programa e se receberam recursos para executar o plano de melhoramento no ano t : a) a escola está priorizada e deve elaborar o plano de melhoramento, mas não recebe recursos para implementá-lo no período t ; b) a escola está priorizada e recebe recursos para a execução do plano de melhoramento no período t ; e c) a escola recebeu recursos em algum período anterior a t , mas em t já não está recebendo.

A definição do grupo c tem como intenção verificar se deixar de receber os recursos do programa, depois de haver implementado o plano de melhoramento, afeta os resultados da escola, em comparação a um grupo que nunca participou do PDE-Escola. A Tabela 1 apresenta a distribuição da classificação das escolas segundo as categorias criadas.

TABELA 1 - Classificação das escolas segundo a participação no PDE

ANO	NÃO PRIORIZADAS	PRIORIZADAS			TOTAL ESCOLAS
		SEM RECURSOS	COM RECURSOS	DEIXARAM DE RECEBER RECURSOS	
2006	67.681	0	0	0	67.681
2007	65.008	886	1.787	0	67.681
2008	57.166	1.637	7.091	1.787	67.681
2009	37.761	6.793	19.700	3.427	67.681
2010	37.761	3.573	16.644	9.703	67.681
2011	25.951	9.327	8.321	24.082	67.681
2012	25.951	4.517	10.284	26.929	67.681

Fonte: Dados administrativos do PDE-Escola nos anos considerados. Elaboração própria.

Cabe ressaltar que as escolas nas diferentes categorias possuem certas diferenças nas suas características. Por exemplo, a porcentagem de mães que terminaram o ensino médio em escolas que nunca tinham sido priorizadas em 2012 é de 38%, e de 28% nas escolas que foram priorizadas mas não receberam recursos. Além disso, a porcentagem de escolas que foram priorizadas no período de 2007 a 2012 é maior nas regiões Norte e Nordeste (Tabela 2).

TABELA 2 - Distribuição das escolas quanto à priorização pelo PDE-Escola, segundo a região no período 2007 a 2012

REGIÃO	NÃO PRIORIZADA	ALGUMA VEZ PRIORIZADA	TOTAL
Centro-Oeste	38%	62%	4.729
Nordeste	17%	83%	24.374
Norte	25%	75%	6.743
Sudeste	58%	42%	21.557
Sul	57%	43%	10.278
Total	25.951	41.730	67.681
	38%	62%	

Fonte: Dados administrativos do PDE-Escola nos anos considerados. Elaboração própria.

O principal desafio neste estudo é a heterogeneidade não observada entre escolas. As escolas priorizadas podem ser sistematicamente diferentes daquelas não priorizadas, em relação aos fatores não observáveis correlacionados com

o desempenho acadêmico. Por exemplo, as escolas com os pais dos alunos mais motivados ou com uma gestão mais eficiente têm menor possibilidade de serem priorizadas. Para reduzir o problema da heterogeneidade não observada, utilizamos um modelo de efeitos fixos ao nível da escola e por ano, estimando o seguinte modelo:

$$Prova\ Brasil_{mit} = \beta_0 + \beta_1 PDE1_{it-1} + \beta_1 PDE2_{it-1} + \beta_1 PDE3_{it-1} + \beta_2 X_{it} + \alpha_i + \gamma_t + u_{it} \quad (1)$$

$Prova\ Brasil_{mit}$ identifica a proficiência na Prova Brasil na matéria m (Português ou Matemática) da escola i no ano t . $PDE1_{it-1}$ é uma variável dicotômica que identifica se a escola foi priorizada no ano anterior, mas não recebeu recursos para a execução do plano no mesmo ano (tratamento 1). $PDE2_{it-1}$ é uma variável dicotômica que identifica se a escola foi priorizada e recebeu recursos para executar o plano (tratamento 2). Já $PDE3_{it-1}$ identifica se a escola deixou de receber os recursos para implementar o plano em um período anterior. Dessa forma, o grupo de controle é formado pelas escolas que nunca foram priorizadas pelo PDE-Escola. Essa forma de definir o tratamento pode ser explicada pelo fato de que nem todas as escolas que são priorizadas pelo PDE-Escola recebem recursos financeiros. Assim, poderemos comparar o efeito de executar um plano com o efeito de desenhar um plano. Por outro lado, o tratamento 3 permite verificar se os efeitos do programa são temporais ou permanentes e também avaliar se deixar de receber os recursos para executar o plano tem algum impacto no funcionamento da escola. O vetor X_{it} corresponde a um conjunto de variáveis de controle que contém características das escolas que mudam através dos anos; entre elas incluímos escolaridade média dos pais por escola i no ano t . O Anexo 1 descreve as variáveis de controle incluídas no modelo, bem como sua estatística descritiva. O modelo (1) também inclui efeitos fixos ao nível da escola (α_i) e efeitos fixos dos anos (γ_t). Por último, u_{it} é um erro idiossincrático que se assume ortogonal a todos os demais preditores do modelo.

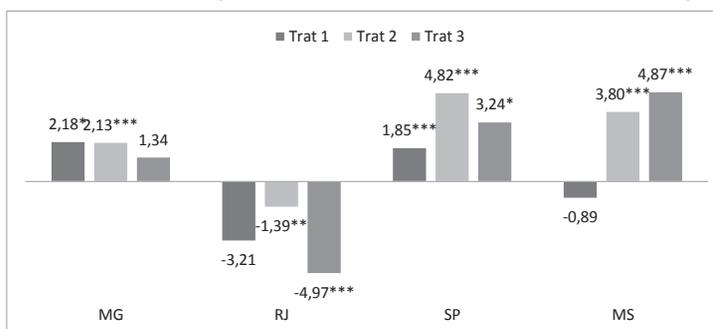
Ao implementar um modelo de efeito fixo, a única variação que usamos para identificar o efeito do programa é a variação através do tempo no interior de cada escola – *within estimator*. Esse estimador absorve toda a variação entre as escolas e usa somente a variação temporal dentro de cada escola. Assim, o modelo de efeitos fixos estima o efeito de cada um dos grupos de controle na proficiência média na Prova Brasil por escola. Com essa estimação, cada escola serve como seu próprio controle. Em outras palavras, o modelo controla por todas as características das escolas (observadas e não observadas) que sejam constantes através do tempo. Ao incluir efeitos fixos por ano, controla-se também pelas mudanças temporais que afetam as escolas, como política educacional nacional ou uma tendência macroeconômica que afeta todo o país. Por último, os controles por características das escolas que mudam ao longo do tempo, incluídos em X_{it} , ajudam a controlar mudanças que estão relacionadas com as características das escolas afetadas pelo programa. Testamos também a existência de efeitos heterogêneos do programa por Unidade Federativa (UF).

RESULTADOS

O Anexo 2 apresenta os resultados da estimação da especificação (1) para todas as escolas no Brasil. Em geral, os resultados mostram uma magnitude próxima de zero na maioria dos casos, indicando que o PDE-Escola não tem efeito significativo sobre os resultados escolares. No entanto, algumas especificações mostram efeitos do programa. Por exemplo, o modelo para o 5º ano do ensino fundamental que inclui as variáveis de controle no nível da escola mostra pequeno efeito negativo em Matemática, mas não significativo para Português. Já para o 9º ano do ensino fundamental, apesar de baixa magnitude, os efeitos são positivos em Matemática para o tratamento 2 (realiza o plano e recebe recursos). Em suma, um resultado consistente em todas as estimações, tanto para o 5º ano quanto para o 9º ano do ensino fundamental, é que o efeito do tratamento 1 (PDE sem recursos) é menor do que o do tratamento 2 (PDE com recursos), indicando que a quantidade de

recursos que a escola recebe influencia positivamente o efeito do planejamento. Outro resultado que merece destaque refere-se ao tratamento 3, que são as escolas que deixaram de receber recursos do PDE-Escola. No caso do 5º ano do ensino fundamental, a análise sugere um efeito negativo e significativo, mas de baixa magnitude, em ambas as disciplinas. Entre as unidades federativas, os efeitos são bem heterogêneos tanto para o 5º ano quanto para o 9º ano do ensino fundamental, como também entre as disciplinas analisadas. De forma geral, efeitos positivos do PDE-Escola com recursos em Português e Matemática nos dois anos do ensino fundamental são encontrados nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Para o estado do Rio de Janeiro, foram encontrados efeitos negativos, ou seja, as escolas que receberam PDE-Escola com recursos tiveram resultados mais baixos em comparação às escolas que não receberam PDE-Escola. Em resumo, os resultados das estimações não mostram um resultado consistente para nenhum dos três tratamentos. Entretanto, os gráficos 1 a 4 apresentam os efeitos estimados para os três tratamentos nos quatro estados, com a presença de efeitos significativos e de mesmo sentido em todas as especificações utilizadas.

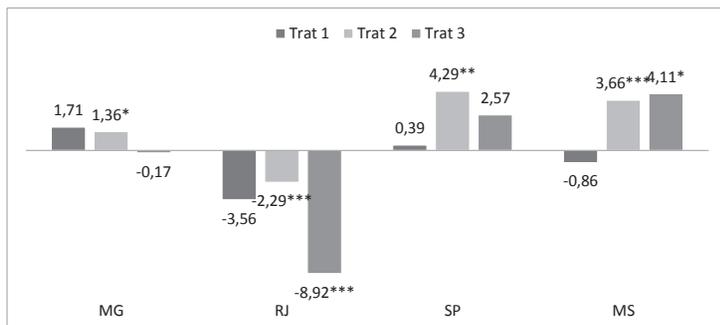
GRÁFICO 1 – Efeito das diferentes categorias de tratamento PDE-Escola nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul para o 5º ano do ensino fundamental, Português



Nota: *: p-value<0.10; **: p-value<0.05; ***: p-value<0.00.

Fonte: Baseado em dados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011 e dados administrativos do PDE-Escola. Elaboração própria.

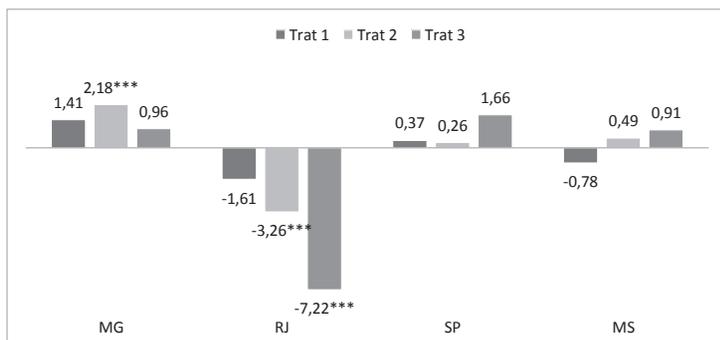
GRÁFICO 2 - Efeito das diferentes categorias de tratamento PDE-Escola nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul para o 5º ano do ensino fundamental, Matemática



Nota: *: p-value<0.10; **: p-value<0.05; ***: p-value<0.00.

Fonte: Baseado em dados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011 e dados administrativos do PDE-Escola. Elaboração própria.

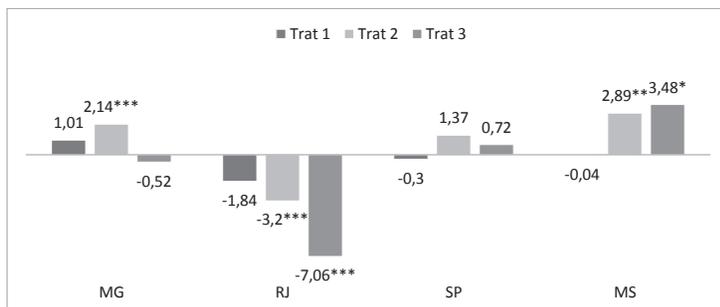
Gráfico 3 - Efeito das diferentes categorias de tratamento PDE-Escola nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul para o 9º ano do EF, Português



Nota: *: p-value<0.10; **: p-value<0.05; ***: p-value<0.00.

Fonte: Baseado em dados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011 e dados administrativos do PDE-Escola. Elaboração própria.

GRÁFICO 4 - Efeito das diferentes categorias de tratamento PDE-Escola nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso do Sul para o 9º ano do ensino fundamental, Matemática



Nota: *: p-value<0.10; **: p-value<0.05; ***: p-value<0.00.

Fonte: Baseado em dados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011 e dados administrativos do PDE-Escola. Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PDE-Escola é parte importante do sistema de *accountability* brasileiro. Sua principal característica é oferecer assistência técnica e financeira às escolas com baixo desempenho, especialmente no que diz respeito a introduzir o planejamento estratégico nas escolas. Os resultados encontrados neste estudo não revelam que o PDE-Escola tenha efeito positivo consistente sobre os resultados escolares. Em geral, os estudos que analisam o efeito de planos de melhoramento não apresentam resultados significativos nos resultados escolares, especialmente quando o plano é desenvolvido internamente pela escola. Outro ponto que merece destaque é que, se esses planos não são internalizados pela escola, eles mostram pouco impacto sobre o desempenho do aluno (BORMAN et al., 2004). Deve-se também considerar que as recentes mudanças introduzidas com o PPDE Interativo beneficiaram um número maior de escolas, disponibilizaram um instrumento de planejamento estratégico para as escolas brasileiras, e isso deve ser considerado como positivo. Entretanto, essas mudanças também podem significar que, na prática, a ideia de capacitar tecnicamente e oferecer recursos financeiros adicionais para as escolas de baixo desempenho está se enfraquecendo, tornando-o mais um programa de repasse de recursos, condicionado à elaboração do plano. Três características do programa reforçam esse argumento: 1) a ausência de consequências para as escolas que não conseguirem melhorar os resultados ou cumprir as ações propostas no plano; 2) a ausência de um sistema de apoio externo para a elaboração do plano; e 3) a autonomia que as secretarias municipais e estaduais têm para escolher as escolas que irão participar do programa.

Mais especificamente, os resultados encontrados podem ser explicados a partir de hipóteses sobre o papel das características, dos mecanismos e dos contextos de implementação do PDE-Escola sobre os efeitos geral do programa. Os pontos a seguir ressaltam características do programa que podem estar associadas com a ausência de efeito sobre os resultados dos alunos. A análise desses pontos pode levar a possíveis mudanças no desenho do programa. Os pontos são:

- **Tempo** – O programa repassa recursos somente por dois anos, o que pode favorecer ações de curto prazo ou menos ambiciosas.
- **Valor** – Se comparado com as experiências de outros países, o recurso disponibilizado é baixo. Por exemplo, no Brasil, o PDE entrega a uma escola em torno de 3.250 reais por mês se o plano for aprovado. Se comparado com a Lei SEP do Chile (efeito positivo de baixa magnitude), o valor do recurso é baixo, já que as escolas chilenas recebem cerca de 28 mil reais por mês.
- **Apoio** – O PDE-Escola tem um manual explicativo para a utilização do instrumento, mas não há visitas para assistência técnica.
- **Penalidades** – Não há nenhuma consequência a respeito do cumprimento ou não das ações do plano, o que poderia induzir à elaboração de planos menos ambiciosos.
- **Expansão** – Nos últimos anos, houve uma grande expansão de escolas atendidas, que também poderia diminuir as exigências para a aprovação dos projetos.

Em diferentes programas sociais e educacionais, o contexto de colaboração entre o Governo Federal e os estados e municípios é acompanhado de uma grande heterogeneidade de resultados. O PDE-Escola é um programa cuja principal intenção é oferecer apoio técnico para a implementação de um plano de melhoramento para as escolas de baixo desempenho. No entanto, em estados como São Paulo e Minas Gerais, o contexto de implementação de um plano de melhoramento é caracterizado por uma herança institucional dos programas anteriores. Em uma estrutura marcada por grande heterogeneidade de capacidade técnica e colaboração entre os entes federativos, discussões dessa natureza são particularmente relevantes para evitar que se “favoreça os já favorecidos”. Mas, afinal, planejar e receber recursos é um caminho para a melhorar os resultados escolares? O PDE-Escola só tem efeito associado ao repasse de recursos. Assim, planejar não é o suficiente. Além disso, os resultados

encontrados sugerem que o desenho e o contexto da implementação do programa importam para o sucesso ou fracasso do programa.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ministerio de Educación. *La implementación de los planes de mejora institucional: aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria*. Ministerio de Educación, 2014 (Serie Informes de Investigación, n. 9).

BORMAN, G.; HEWES, G.; OVERMAN, L.; BROWN, S. Comprehensive school reform and achievement: a meta-analysis. In: CROSS, C. *Putting the pieces together: lessons from comprehensive school reform research*. Washington, DC: The National Clearinghouse for Comprehensive School Reform, 2004.

BRADY, R. *Can failing schools be fixed?*. Washington, DC: Thomas B. Fordham Foundation, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola – Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/plano.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BROOKE, Nigel. *Políticas estaduais de responsabilização: buscando o diálogo*. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2013.

CAPUTO, A.; RASTELLI, V. School improvement plans and student achievement: preliminary evidence from the Quality and Merit Project in Italy. *Improving Schools*, v. 17, n. 1, p. 72-98, 2014.

CARNOY, M.; GOVE, A. K.; LOEB, S.; MARSHALL, J. H.; SOCIAS, M. How schools and students respond to school improvement programs: the case of Brazil's PDE. *Economics of Education Review*, v. 27, n. 1, p. 22-38, 2008.

CHILE. Ministerio de Educación. *Ley n. 20248 Ley de Subvencion Escolar Preferencial*. Santiago, CL: Mineduc, 2008. Disponível em: <http://portales.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201103050142030.Ley_N_20248_Ley_de_Subvencion_Escolar_Preferencial>. Acesso em: 10 dez. 2015.

COSTA RICA. Ministerio de Educación Pública. *Plan de mejora de los centros educativos*. San José: MEP, 2015. Disponível em: <<http://www.mep.go.cr/programas-y-proyectos/plan-de-mejora-de-los-centros-educativos>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

DATNOW, A.; BORMAN, G.; STRINGFIELD, S. School reform through a highly specified curriculum: implementation and effects of the core knowledge sequence. *The Elementary School Journal*, v. 101, n. 2, p. 167-191, Nov. 2000.

ELACQUA, G.; MARTÍNEZ, M.; SANTOS, H.; URBINA, D. Short-run effects of accountability pressures on teacher policies and practices in the voucher system in Santiago, Chile. *School Effectiveness and School Improvement*, p.1-21, 2015. DOI: 10.1080/09243453.2015.1086383.

ETTINGER, R. S. *Shifting from a Plan to a Process: school improvement plans in the Cambridge Public Schools*. 2015. 300f. Tese (Doctoral dissertation) – Harvard Graduate School of Education, Harvard, Cambridge, MA, 2015.

FERNANDEZ, K. Evaluating school improvement plans and their affect on academic performance. *Educational Policy*, v. 25, n. 2, p. 338-367, 2011.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., 2003, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPED, 2003. 17 p.

GOMES DE OLIVEIRA, A. *O processo de implementação do PDE-Escola no contexto das políticas de responsabilização: o caso da cidade do Rio de Janeiro*. 2014. 350f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

HUBER, D. J.; CONWAY, J. M. The effect of school improvement planning on student achievement. *Planning and Changing*, v. 46, n. 1/2, p. 56-70, 2015.

KIM, J.; SUNDERMAN, G. *Does NCLB provide good choices for students in low performing schools?*. Cambridge, MA: The Civil Rights Project at Harvard University, 2004.

LEVINE, D; LEIBERT, R. Improving school improvement plans. *The Elementary School Journal*, v. 87, p. 397-412, 1987.

LOCKHEED, M.; HARRIS, A.; JAYASUNDERA, T. School improvement plans and student learning in Jamaica. *International Journal of Educational Development*, v. 30, n. 1, p. 54-66, 2010.

MÉXICO. Administración Federal de Servicios Educativos. Secretaría de Educación Pública. *Plan de Mejora*, Distrito Federal, México: AFSEDF, 2013. Disponível em: <<https://cafge.files.wordpress.com/2015/04/2013-sep-plan-de-mejora-afsedf.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

MINTZBERG, H. *The rise and fall of strategic planning*. New York: Free Press. 1994.

MURPHY, J.; MEYERS, C. *Turning around failing schools: leadership lessons from the organizational sciences*. Thousand Oaks, California: Corwin Press. 2007.

PURYEAR, J. La accountability en la educación: ¿Qué hemos aprendido? In: CORVALAN, J.; MCMEEKIN, R. W. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: Preal – Cide, 2006. p. 124-138.

RAVITCH, D. *The life and death of the great American school system: how testing and choice are undermining education*. New York: Basic Books, 2010.

ROCKOFF, J. E.; TURNER, L. J. Short run impacts of accountability on school quality. *National Bureau of Economic Research*, n. w14564, 2008.

ROUSE, C. E.; HANNAWAY, J.; GOLDBERGER, D.; FIGLIO, D. Feeling the Florida heat? How low-performing schools respond to voucher and accountability pressure. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 5, n. 2, p. 251-281, 2013.

ROWAN, B.; BARNES, C.; CAMBURN, E. Benefiting from comprehensive school reform: a review of research on CSR implementation. In: CROSS, C. (Ed.). *Putting the Pieces Together: lessons from comprehensive school reform research*. Washington, DC: NCCSR, 2004. p. 1-51.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In SCHEDLER, A.; L. DIAMOND, P. M. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner, 1999.

SILVA, K.; FARIAS, M. Impacto do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) na gestão da escola pública de João Pessoa-PB. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – ANPAE, 25., 2011, São Paulo. *Trabalhos completos, comunicações e relatos...* São Paulo: Anpae, 2011.

SPRENG, C. *Policy options for interventions in failing schools*. New York: Rand, 2005.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. Raising the standard: school improvement lessons from three projects in Jamaica. *EduFocus*, n. 15, 2012. Disponível em: <http://www.mona.uwi.edu/cop/sites/default/files/EduFocus%2015_Final.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2015.

UNIVERSIDAD DE LA SABANA. Utilidad de la evaluación de competencias para los docentes y la política educativa. Bogotá D.C., Colombia, 2006.

ANEXO 1 - Descrição e estatísticas descritivas das variáveis de controle

VARIÁVEL	DEFINIÇÃO	5º ANO			8º ANO		
		2007	2009	2011	2007	2009	2011
Infraestrutura	Índice construído a partir dos seguintes itens: telhado, paredes, pisos, portas, janelas, banheiros, instalações hidráulicas, instalações elétricas. Cada item foi classificado em quatro categorias: 0 = Inexistente; 1 = Ruim; 2 = Regular; e 3 = Bom. O índice é a soma do valor de cada item e pode variar de 0 a 27.	21.4	20.5	21.2	20.9	20.3	20.9
Escolaridade diretor	Anos de escolaridade do diretor da escola	17.2	17.3	17.4	17.5	17.5	17.6
Experiência diretor	Anos de experiência como diretor de escola	5.7	5.6	5.9	5.9	5.9	6.2
Experiência diretor na escola	Anos de experiência como diretor na atual escola	4.3	4.1	4.5	4.3	4.3	4.7
Escolaridade docente	Média dos anos de escolaridade dos professores da escola	16.5	16.6	16.9	17.0	17.1	17.3
Experiência docente	Média dos anos de experiência dos professores da escola	13.3	12.9	13.3	13.2	12.6	13.0
Experiência docente na escola	Média dos anos de experiência dos professores da escola na atual escola	6.6	6.4	6.8	7.0	6.6	7.1
Escolaridade das mães	Porcentagem das mães dos alunos que têm ensino médio ou mais por escola	28.3%	27.0%	32.0%	28.1%	28.0%	31.7%
Escolaridade dos pais	Porcentagem dos pais dos alunos que têm ensino médio ou mais por escola	30.2%	26.8%	31.2%	26.2%	24.5%	27.7%
Repetência	Porcentagem de estudantes que não repetiram por escola	66.1%	64.6%	66.0%	63.4%	62.3%	62.8%
	a) Branco (%)	34.4%	34.4%	33.1%	35.3%	33.2%	34.0%
	b) Pardo (%)	46.4%	46.2%	50.6%	46.3%	48.7%	48.9%
	c) Preto (%)	12.1%	13.0%	11.3%	11.0%	11.1%	11.1%
	d) Amarelo (%)	3.2%	2.6%	2.2%	3.9%	3.6%	3.4%
Automóvel	e) Indígena (%)	3.9%	3.8%	2.8%	3.5%	3.3%	2.5%
	Porcentagem de estudantes que não possuem automóvel por escola	63.5%	64.3%	60.1%	62.8%	63.1%	58.5%
Computador	Porcentagem de estudantes que possuem computador em casa por escola	17.3%	21.7%	32.9%	19.6%	26.4%	39.4%
Banheiro	Porcentagem de estudantes que não têm banheiro em casa por escola	2.4%	11.4%	9.0%	1.7%	8.7%	6.9%
Mora com a mãe	Porcentagem de estudantes que vivem com a mãe em casa por escola	88.9%	89.4%	90.4%	88.1%	88.2%	89.4%
Reuniões	Porcentagem de famílias que declaram assistir às reuniões de pais por escola	60.6%	59.2%	57.4%	56.7%	58.0%	57.9%
Trabalha	Porcentagem de estudantes que trabalha fora de casa	15.1%	16.8%	15.4%	21.9%	21.5%	20.5%

Fonte: Dados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011. Elaboração própria.

ANEXO 2 – Estimação dos efeitos do PDE-Escola

	5º ANO				9º ANO			
	MATEMÁTICA		PORTUGUÊS		MATEMÁTICA		PORTUGUÊS	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Tratamento 1: Somente plano	-4,13*** (0,24)	-1,89*** (0,48)	-2,47*** (0,21)	-0,35 (0,39)	0,19 (0,20)	-0,49 (0,33)	0,58** (0,20)	0,62* (0,33)
Tratamento 2: Plano e recursos	-2,89*** (0,13)	-1,10*** (0,24)	-1,50*** (0,11)	0,23 (0,19)	1,12*** (0,12)	1,12*** (0,22)	0,50*** (0,12)	0,36 (0,22)
Tratamento 3: ex-PDE	-4,40*** (0,15)	-3,46*** (0,35)	-2,59*** (0,13)	-1,25*** (0,29)	0,80*** (0,14)	-0,42 (0,31)	0,12 (0,14)	-1,22*** (0,32)
Ref. (2005/2007)								
2007	9,94*** (0,11)	- (0,11)	0,27*** (0,09)	- (0,09)	0,41*** (0,10)	- (0,11)	4,00*** (0,11)	- (0,11)
2009	23,05*** (0,11)	13,40*** (0,19)	10,34*** (0,09)	10,17*** (0,16)	2,54*** (0,11)	1,96*** (0,19)	14,63*** (0,11)	10,34*** (0,19)
2011	29,55*** (0,12)	17,45*** (0,30)	17,33*** (0,11)	14,82*** (0,25)	5,97*** (0,13)	4,16*** (0,30)	14,81*** (0,13)	9,40*** (0,29)
2013	31,27*** (0,14)	- (0,14)	21,94*** (0,12)	- (0,12)	4,99*** (0,14)	- (0,14)	16,05*** (0,14)	- (0,14)
Constante	176,10*** (0,08)	175,76*** (2,40)	168,75*** (0,07)	146,42*** (1,98)	236,99*** (0,08)	226,41*** (2,92)	221,51*** (0,08)	217,14*** (2,72)
Controles Estudantes	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Controles Escola	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Número de escolas	53,888	48,540	53,888	48,540	38,784	35,616	38,784	35,616
Número de observações	1881,191	101,803	1881,192	101,803	139,783	76,722	139,782	76,722
R2 ajustado	0,76	0,77	0,76	0,79	0,74	0,79	0,71	0,76

Nota: *, p-value<0,10; **, p-value<0,05; ***, p-value<0,00.

Fonte: Dados administrativos do PDE-Escola. Dados da Prova Brasil 2007, 2009 e 2011. Elaboração própria.

FATIMA ALVES

Consultora em Educação do Global Partnership for
Education, Washington, D.C., Estados Unidos

alves.fatima.cristina@gmail.com

GREGORY ELACQUA

Economista Principal do Departamento de Setor Social
da Divisão de Educação do Banco Interamericano de
Desenvolvimento, Washington, D.C., Estados Unidos

gregorye@iadb.org

MATÍAS MARTÍNEZ

Consultor do Departamento de Setor Social do Banco
Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.,
Estados Unidos

mpmartinez@iadb.org

HUMBERTO SANTOS

Consultor do Departamento de Setor Social da Divisão de
Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento,
Washington, D.C., Estados Unidos

humberto.santos.m@gmail.com

Recebido em: FEVEREIRO 2016

Aprovado para publicação em: ABRIL 2016