

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA: um estudo sobre o processo de implementação e seus impactos para a gestão escolar e a qualidade do ensino**

**JOANA D'ARC DOS SANTOS**

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA: um  
estudo sobre o processo de implementação e seus impactos  
para a gestão escolar e a qualidade do ensino**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Curso de Mestrado – da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes

Recife  
2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA: um  
estudo sobre o processo de implementação e seus impactos  
para a gestão escolar e a qualidade do ensino**

Comissão Examinadora:

---

Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes  
1º Examinador/Presidente

---

Profª Drª Silke Weber  
2º Examinador

---

Profª Drª Rosilda Arruda Ferreira  
3º Examinador

Recife,

de

2003

## **A ESCOLA**

*Escola é...  
o lugar onde se faz amigos,  
não se trata só de prédios, salas, quadros,  
programas, horários, conceitos...  
Escola é, sobretudo, gente,  
gente que trabalha, que estuda,  
que se alegra, se conhece, se estima.  
O diretor é gente,  
O coordenador é gente, o professor é gente,  
o aluno é gente,  
cada funcionário é gente.  
E a escola será cada vez melhor  
na medida em que cada um  
se comporte como colega, amigo, irmão.  
Nada de "ilha cercada de gente por todos os lados".  
Nada de conviver com as pessoas e depois descobrir  
que não tem amizade a ninguém,  
nada de ser como o tijolo que forma a parede,  
Indiferente, frio, só.  
Importante na escola não é só estudar, não é só trabalhar,  
é também criar laços de amizade,  
é criar ambiente de camaradagem,  
é conviver, é se "amarrar nela"!  
Ora, é lógico...  
numa escola assim vai ser fácil  
estudar, trabalhar, crescer,  
fazer amigos, educar-se,  
ser feliz.*

(Paulo Freire)

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado:

Aos meus pais,

um exemplo de vida para mim,

Ao meu filho Thiago e

ao meu esposo Sérgio,

pela compreensão e cumplicidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente:

A Deus, pela presença constante em minha vida;

Aos meus pais, pelo exemplo de coragem e determinação, esteios de minha vida.

A Sérgio, companheiro de caminhada ao longo de 18 anos.

A Thiago, filho querido, que me estimula a busca incessante.

Agradeço

Ao professor Alfredo Macedo Gomes, orientador ímpar,

pela paciência, sugestões, dedicação e contribuição de alto nível que me fizeram crescer enquanto profissional e pessoa.

A Ana de Fátima, Cleonice, Almira, Edna, Verônica e Valcira,

pelo estímulo inicial e apoio antes e durante nosso curso.

A todos e todas colegas da turma 2001,

companheiros que contribuíram no processo de construção do conhecimento.

A Sandra Alves, amiga de longas existências,

pela cumplicidade, carinho, e valiosas contribuições que marcaram nossa aprendizagem nessa fase de vida.

A todos os professores e professoras do Mestrado em Educação,

que direta ou indiretamente nos enriqueceram com seus conhecimentos e pesquisas.

A Alda, Nevinha e Graça,

pelo apoio constante ao longo desses anos.

À Secretaria de Educação de Recife, na pessoa da professora Edla Soares,

que nos apoiou com o afastamento integral de nossas atividades da rede de ensino, o que nos possibilitou a frequência ao curso.

A Ivani Tibúrcio, companheira e amiga,

pela presença constante.

A Ana Cristina Gomes, companheira de trabalho e amiga,

pelo incentivo e opiniões valiosas que contribuíram para a feitura de nosso trabalho.

A Eraci,

pela preciosa atenção, disponibilidade e empenho nos momentos de coleta de dados.

Às diretoras das escolas,

que durante nossa pesquisa de campo nos receberam com afeto  
e foram compreensivas e sensíveis ao trabalho,  
e aos professores, professoras e coordenadoras do PDE, das  
quais, por motivos éticos, não citaremos os nomes,  
nosso muito obrigado pela colaboração valiosa.

A Arlindo, Regina Célia, Edson, Edileuza e Valdecy, companheiros da  
FUNESO,

pelo estímulo e incentivo.

Aos professores e professoras da Escola Mardônio Coelho,

pelo encorajamento diário nos momentos de sufoco.

A professora Normanda Beserra,

pelo valiosíssimo trabalho não só de correção lingüística, mas  
também de revisão discursiva. Obrigada, pelo carinho com que  
realizou essa tarefa.

Enfim, a todos que de maneira direta ou indireta, serão sempre  
lembrados quando nos remetermos a essa fase de vida. Todos vocês  
têm um lugar especial em meu coração.

Obrigada, pela presença em minha vida!



## LISTA DE SIGLAS

ANPAE	– Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BM	– Banco Mundial
CDI	– Coordenação de Desenvolvimento Institucional
CEPAL	– Comissão Econômica para América Latina
CE	– Conselho Escolar
CGE	– Coordenação de Gestão Educacional
COEP	– Coordenação Estadual do Projeto
DEE-Recife Norte	– Diretoria Executiva de Ensino do Recife Norte
DGP	– Direção Geral do Projeto FUNDESCOLA
ELAP	– Equipe Latino-Americana de Planejamento
ENEM	– Exame Nacional do Ensino Médio
FUNDESCOLA	– Fundo de Fortalecimento da Escola
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GAE	– Gerência de Apoio à Escola
GDE	– Grupo de Desenvolvimento da Escola
GGE	– Gerência de Gestão Educacional
GERE	– Gerência Regional de Educação
IES	– Instituição de Ensino Superior
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	– Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	– Ministério de Educação e Cultura

OEA	– Organização dos Estados Americanos
ONGs	– Organizações não Governamentais
ONU	– Organização das Nações Unidas
PAPE	– Projeto de Adequação de Prédios Escolares
PAZ	– Plano de Ação Zonal
PCN(s)	– Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Escola
PME	– Plano de Melhoria da Escola
PNAC	– Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	– Plano Plurianual
PPP	– Projeto Político Pedagógico
PREDE	– Programa de Desenvolvimento Educativo
PRN	– Projeto de Reconstrução Nacional
PROEP	– Programa de Expansão da Educação Profissional
PSA	– Programa Setorial de Ação do Governo Collor
PTA	– Plano de Trabalho Anual
SAEB	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
SGE	– Supervisão de Gestão Educacional
SPA	– Sistema de Planejamento e Acompanhamento
UEX(S)	– Unidades Executoras
UCE	– Conselho Universitário de Administração da Educação dos Estados Unidos
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USAID	– Agência Norte Americana para Desenvolvimento Internacional

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

- Quadro 4.1 – Percepção dos entrevistados sobre o processo de adesão ao PDE
- Quadro 4.2 – Percepção dos entrevistados sobre os objetivos do PDE
- Quadro 4.3 – Percepção dos entrevistados sobre os Instrumentos de Análise Situacional do PDE
- Quadro 4.4 – Percepção dos entrevistados sobre a estrutura operacional do PDE
- Quadro 4.5 – Percepção dos entrevistados sobre o acompanhamento/monitoramento realizado pelo FUNDESCOLA
- Quadro 4.6 – Percepção dos entrevistados sobre os recursos financeiros disponibilizados pelo Plano
- Quadro 5.1 – Percepção dos entrevistados sobre os impactos do PDE para a Gestão Escolar
- Quadro 5.2 – Percepção dos entrevistados sobre o processo de participação no PDE
- Quadro 5.3 – Percepção dos entrevistados sobre o processo de Autonomia viabilizado pelo PDE
- Quadro 5.4 – Percepção dos entrevistados sobre a relação entre o PDE e a melhoria da qualidade do ensino
- Quadro 5.5 – Percepção dos entrevistados sobre a relação do PDE com o Projeto Político Pedagógico
- Tabela 5.1 – Produtividade da Escola *Azul*
- Tabela 5.2 – Produtividade da Escola *Vermelha*

## SUMÁRIO

<b>DEDICATÓRIA</b>	
<b>AGRADECIMENTOS</b>	
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	
<b>LISTA DE QUADROS E TABELAS</b>	
<b>SUMÁRIO</b>	
<b>RESUMO</b>	
<b>ABSTRACT</b>	
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
1 - Aspectos metodológicos.....	19
2 - Categorização e análise dos dados.....	24
3 - Caracterização do universo pesquisado.....	25
4 - Organização da dissertação.....	28
<b>CAPÍTULO 1 - A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E OS SEUS IMPACTOS PARA A POLÍTICA EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 90.....</b>	<b>30</b>
1.1 - Políticas Educacionais e abordagens críticas do Estado: desafios a serem trilhados.....	31
1.2 - A Reforma Gerencial empreendida no Governo Fernando Henrique Cardoso: origem, princípios e fundamentos.....	39
1.2.1 - Considerações iniciais.....	39
1.2.2 - Breves reflexões sobre o Princípio da Descentralização.....	46
1.2.3 - Autonomia como um dos pilares da descentralização: sua lógica e possibilidades no seio da escola pública...	54
1.2.4 - Participação: elemento chave na construção da autonomia escolar.....	61
<b>CAPÍTULO 2 - GESTÃO ESCOLAR, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO...</b>	<b>66</b>
2.1 - Administração Pública e Gestão da Educação: breve resgate histórico.....	67
2.2 - Administração Escolar no contexto da sociedade capitalista.....	70
2.3 - Administração Escolar/Gestão Escolar: mudança deparadigma?.....	77
2.4 - Planejamento Educacional: breves considerações	79
2.4.1 - Concepções de Planejamento.....	82
<b>CAPÍTULO 3 - A GESTÃO ESCOLAR A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE.....</b>	<b>89</b>
3.1 - As Políticas Educacionais na década de 90: breves considerações.....	90

3.2	- O PDE: origem, princípios, objetivos, áreas de abrangência.....	97
3.3	- Caracterização da Microrregião Recife e critérios de escolha dos municípios e escolas.....	106
3.4	- Estrutura e modelo de gestão.....	108
3.5	- Processo de treinamento para implementação do PDE.....	111
3.6	- Estrutura e metodologia do PDE.....	112
<b>CAPITULO 4</b>	<b>RESPOSTAS DAS ESCOLAS AO NOVO MODELO DE GESTÃO ESCOLAR PROPOSTO PELO PDE.....</b>	<b>119</b>
4.1	- Introdução.....	120
4.2	- Implementação do PDE.....	121
4.3	- Percepção sobre os instrumentos de análise situacional e estrutura exigida pelo PDE.....	128
4.4	- Acompanhamento e monitoramento do PDE.....	135
4.5	- Recursos financeiros disponibilizados pelo PDE.....	138
<b>CAPÍTULO 5</b>	<b>IMPACTOS DO PDE PARA A GESTÃO ESCOLAR E A QUALIDADE DO ENSINO: UM OLHAR SOBRE A AUTONOMIA E A PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>147</b>
5.1	- Introdução.....	148
5.2	- Impactos do PDE para a gestão escolar.....	149
5.3	- A autonomia viabilizada pelo PDE.....	154
5.4	- Impactos do PDE para a melhoria da qualidade do ensino.....	158
5.4.1	- Análise dos dados de produtividade das escolas.....	162
5.5	- Relação entre o PDE e o Projeto Político Pedagógico.....	167
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>171</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>178</b>

## RESUMO

As políticas educacionais se constituem, hoje, objeto de estímulo para o estudo e análise de sua materialização no cotidiano da escola pública. Partindo desse princípio, escolhemos como objeto empírico o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE que, com base na reforma gerencial do Estado implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), teve o objetivo de adotar, nas escolas públicas, o modelo de gestão empresarial inspirado no gerenciamento da qualidade total, o qual utiliza como instrumento de trabalho o planejamento estratégico. Assim, buscamos empreender uma análise de sua origem, estrutura e objetivos, com base no referencial teórico que discute os princípios de *descentralização*, *participação* e *autonomia* presentes nas políticas públicas, sob a égide dos organismos multilaterais, considerando o papel do Estado numa perspectiva teórica crítica que tem como pressuposto a relativa autonomia que o Estado exerce na formulação e implementação das políticas públicas, sem perder de vista o contexto socioeconômico em que o país está inserido. Nosso trabalho foi norteado pelo questionamento constante em relação a como as escolas públicas iriam responder a esse novo modelo de gestão, o que nos inspirou a desvelar os princípios presentes no gerenciamento estratégico proposto pelo PDE e analisar seu processo de implementação no cotidiano da escola. Utilizamos os conceitos de *descentralização*, *autonomia*, *participação*, *qualidade* e *gestão escolar* como categorias analíticas dos dados coletados através da análise documental e das entrevistas semi-estruturadas,

em que procedemos uma análise de conteúdo. O estudo foi realizado em duas escolas pertencentes à DEE – Recife Norte que aderiram ao Plano em 1999. Os resultados indicaram que a metodologia exigida pelo PDE não foi incorporada pelos atores da escola e que o mesmo não contribuiu para mudanças no modelo de gestão adotado pelas escolas antes do PDE, o que veio confirmar nossos pressupostos iniciais.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional, Reforma Gerencial do Estado, GestãoEscolar, Plano de Desenvolvimento da Escola

## **ABSTRACT**

The educational policies are today the motivational goal for the study and analysis of the everyday life of the public schools. With this in mind, we chose as our objective the Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE (School Development Plan) which was based on the educational reform implemented during the Fernando Henrique Cardoso period (1995-2002). The idea was to adopt in public schools the model of business management inspired by total quality, which uses strategic planning as a working tool. This way, we tried to conduct an analysis of its origin, structure and objectives based on the theoretical reference which discusses the principles of decentralisation, participation and autonomy present in the public policies under the protection of multilateral organisms. This, if we consider the role of the State in a critical theoretical perspective, which presumes the relative autonomy the State has over the formulation and implementation of public policies keeping in mind the socio-economic context in which the country is placed. Our research was guided by the constant questioning in relation to how the public schools would respond to this new model of management. This also inspired us to reveal the principles present in the strategic management proposed by the PDE, and analyse its implementation process in the schools. We use the concepts of decentralisation, autonomy, participation, quality and school administration as analytical categories of the data collected through the analysis of documents and the semi-structured interviews in which we concurred with analyses of the context. This



research was held in two of the schools which belong to the DEE – Recife Norte, and joined the plan in 1999. The results indicated that the methodology demanded by the PDE was not incorporated by the performers of the school and that this did not contribute to the changes in the model of administration adopted by the schools before the PDE, which only confirmed what we initially had presumed.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa o processo de formulação e implementação de uma “nova” política de gestão da escola pública no Estado de Pernambuco, que vem sendo introduzida desde 1999 nas unidades escolares, a partir da implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

O PDE é um dos programas do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) que objetiva a adoção pelas escolas públicas de um “novo” modelo de gestão baseado na metodologia do planejamento estratégico. O mesmo está inserido na Política Educacional implementada durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) que foi pautada nos princípios de *descentralização, participação e autonomia* da gestão orientada pelos organismos multilaterais<sup>1</sup> e apontados por estes como meios eficazes e eficientes para alcançar a qualidade do ensino.

O interesse em realizar um estudo sobre essa temática foi suscitado em agosto de 1999, quando participamos de um treinamento para implementação do PDE nas escolas pertencentes à microrregião Recife. Naquele momento, em que realizávamos um esforço de sistematização, surgiram algumas indagações, que

---

<sup>1</sup> O termo “organismos multilaterais” está sendo utilizado aqui no sentido que lhe conferem Soares (1998), Coraggio (1998) e Fonseca (1998), dentre outros autores, ao referirem-se a órgãos como: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), comumente chamado de Banco Mundial, e Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses órgãos promovem acordos de cooperação técnica e financeira principalmente com países em desenvolvimento.

consideramos valiosas para obter respostas consistentes e melhor fundamentadas. Entre tais indagações, destacamos as seguintes: Qual o

objetivo dos gestores de políticas públicas, tanto federais quanto estaduais, ao implementar o PDE nas unidades escolares? Por que implementar, na instituição pública, modelos administrativos e de gestão que, até pouco tempo, estavam restritos às empresas privadas? Como esse enfoque de gestão se relaciona com os objetivos construídos pelo coletivo da escola ao longo da história? Explicitamente, o PDE substituirá o Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente pelos atores da escola? Além disso, indagávamos, também, como a escola responderia a esse modelo de gestão escolar exigido pelo Plano?

Esperamos, no decorrer desse trabalho, apresentar dados significativos que possibilitem uma discussão sobre essas e outras questões, na tentativa de nos aproximar do presente objeto de estudo, buscando apreender a realidade, com base em dados qualitativos e quantitativos. Pretendemos, também, com este trabalho, contribuir para o entendimento e construção da gestão democrática da escola pública, pautada pela ação – reflexão, em que todos os atores envolvidos no processo possam participar de forma consciente e efetiva, tendo como objetivo comum a construção de uma escola de qualidade.

Partimos do princípio de que as questões aqui apresentadas são de fundamental importância para estudos posteriores, uma vez que a literatura sobre a temática ainda é escassa, apesar dos avanços das pesquisas na área de planejamento e gestão educacional.

Estudos realizados apontam que o cenário educacional na década de 90 foi marcado pelas definições de acordos e metas com organismos multilaterais, os quais têm repercutido na gestão das escolas, principalmente as que oferecem o ensino fundamental, haja vista os programas direcionados para esse segmento da educação básica que visavam ao repasse de recursos diretamente para as escolas, através de programas como: Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Renda Mínima, Fundo de Fortalecimento da Escola

(FUNDESCOLA), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

Compreendemos que, para discutir a gestão educacional, é mister analisar de que forma os governos têm implementado suas políticas educacionais, seus programas e projetos e como o planejamento estratégico tem sido colocado em ação, para enfrentar o problema da escolarização básica a qual, ao longo da história, tem sido sonogada a uma quantidade significativa de crianças, jovens e adultos que têm direito de acesso e permanência a um ensino de qualidade.

Nesse sentido, escolhemos como objeto empírico o PDE, no intuito de verificar sua implementação em duas das oito escolas da Diretoria Executiva de Ensino – Recife Norte (DEE – Recife Norte)<sup>2</sup> que aderiram ao programa em 1999, buscando analisar os entraves, problemas e conflitos ocorridos na implementação do plano e identificar os seus impactos para a gestão escolar e a qualidade do ensino.

## **1 – Aspectos metodológicos**

Essa pesquisa objetiva realizar uma análise do novo modelo de gestão implementado nas escolas da rede estadual de Pernambuco, a partir da adoção do PDE, que tem como linha mestra o planejamento estratégico. Buscamos, assim, compreender os significados desse novo modelo de gestão na tentativa de desvelar os impactos do PDE para a gestão escolar e para a melhoria da qualidade do ensino.

Partimos do pressuposto de que a realidade a ser investigada é dinâmica e apresenta elementos objetivos que podem ser apreendidos, valendo-se da observação sistemática e da mensuração dos dados coletados, buscando uma

---

<sup>2</sup> Atualmente denominada Gerência Regional de Educação – Recife Norte (GERE – Recife Norte)

aproximação do real. Porém esta mesma realidade apresenta aspectos subjetivos, pois está envolvida num complexo vir-a-ser, inserida num processo histórico e dinâmico, permeado por contradições e mediações. Nesse sentido, concebemos que os interlocutores são sujeitos históricos e sociais e, embora determinados por condicionamentos sociais, econômicos e políticos, são, também, criadores da realidade social e elementos de transformação da mesma.

Nossa hipótese é que o modelo de gestão exigido pelo PDE não modificou a prática de gestão da escola pública nem contribuiu para melhoria da qualidade de ensino, uma vez que a estrutura exigida pelo Plano apresenta-se incompatível com as condições de trabalho das escolas, no tocante aos recursos humanos que estão sendo disponibilizados para o desenvolvimento das ações no cotidiano escolar. Outro ponto que consideramos importante ressaltar é que o modelo de gestão proposto tem encontrado resistência devido à consciência política dos atores envolvidos no processo, que apresentam uma concepção de gestão que difere significativamente do modelo proposto pelo PDE e concebem o planejamento como algo não apenas técnico, mas como um instrumento que está permeado de concepções de mundo, de sociedade e de homem.

A gestão escolar foi tomada como objeto de estudo do nosso trabalho com base em pesquisas realizadas por Gadotti e Romão (2000), Paro (1995, 1996, 2000, 2001). Esses autores defendem uma concepção de gestão escolar pautada pelo paradigma de gestão democrática, cujos princípios norteadores são a *participação*, a *autonomia* e a busca da *qualidade social*.

A amostra do presente estudo foi composta por duas escolas da DEE – Recife Norte que aderiram ao Plano em 1999. As escolas serão identificadas por cores: Escola *Azul* e Escola *Vermelha*. Os sujeitos serão identificados pela função que exercem na escola. Esse recurso visa preservar o anonimato tanto

das escolas como dos entrevistados, conforme acordado no momento da coleta de dados nas instituições pesquisadas.

A seleção das escolas, campo da pesquisa, obedeceu a critérios que demarcavam características e ações específicas com relação à gestão escolar, à participação da comunidade e escolha dos dirigentes. Desta forma, a Escola *Azul* foi selecionada por ter:

1. projeto político-pedagógico consolidado<sup>3</sup>;
2. diretor eleito pela comunidade escolar com a participação da sociedade civil organizada<sup>4</sup>;
3. participação efetiva do Conselho Escolar nas ações desenvolvidas pela escola<sup>5</sup>.

A Escola *Vermelha* foi escolhida por ter:

1. um projeto político-pedagógico não consolidado;
2. diretor indicado;
3. Conselho Escolar não atuante.

Esses critérios foram estabelecidos a fim de apreendermos como escolas que apresentam características marcantes diferentes têm respondido ao novo modelo de gestão proposto pelo PDE. Assim, buscamos analisar até que ponto uma escola considerada mais democrática, no caso a Escola *Azul*, e outra menos democrática, conduziu a materialização do PDE.

---

<sup>3</sup> A Escola *Azul* apresenta desde 1996 um Projeto Político Pedagógico consolidado e reconhecido, inclusive, pela Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco que o selecionou para concorrer ao Prêmio de Gestão Escolar. O mesmo é reconhecido e vivenciado pela comunidade escolar.

<sup>4</sup> A escola, no início da década de 90, deflagrou um processo de eleição para diretor da escola que mantém até a data atual. Esse processo tem sido acatado pela Secretaria de Educação que autorizou a permanência da diretora atual sem a mesma ter participado do processo misto (seleção interna e eleição) implementado pela Secretaria Estadual de Educação em 2001.

<sup>5</sup> A escola possui um Conselho Escolar considerado atuante, inclusive, por grupos da sociedade civil organizada que também tem representação no Conselho Escolar, como por exemplo, o Conselho de Moradores.

A escolha dos entrevistados foi aleatória e a amostra foi composta por quatro professores de cada escola, o diretor ou (diretor adjunto) e a coordenadora do PDE.

Na Escola *Vermelha*, foram entrevistadas duas coordenadoras do PDE, a que iniciou o processo e a que assumiu após a desistência da primeira.

Para uma melhor compreensão do processo de implementação do PDE, entrevistamos também a gerente da Gerência de Apoio à Escola – GAE, a responsável mais direta pela implementação do Plano em nível estadual e dois assessores do FUNDESCOLA que atuam em nosso Estado.

Adotamos o modelo de entrevista semi-estruturada, a qual consistiu de perguntas pré-estabelecidas, mas abertas, o que permitiu a introdução de novas questões e complementação daquelas que não eram do entendimento dos entrevistados, e também oportunizou um “debate” mais aprofundado do pensamento dos sujeitos durante a entrevista.

Segundo Richardson e colaboradores (1989, p. 161), a entrevista semi-estruturada permite obter do entrevistado “*os aspectos mais relevantes de determinado problema*”, o que nos foi de grande valia para o enriquecimento dos dados levantados.

Outro aspecto importante da utilização da entrevista semi-estruturada é que “*oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação*” (TRIVIÑOS, 1987, p. 146). Nesse sentido, esse aspecto foi bastante relevante porque nos defrontamos com situações em que o interlocutor de início reagia a conceder a entrevista, mas no decorrer da “conversa” foi ficando à vontade e nos forneceu dados valiosos com o clima de liberdade e espontaneidade permitido pela técnica utilizada.



Outro ponto que consideramos importante e que merece destaque em nosso trabalho é que “*o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa*” (TRIVIÑOS, 1987, p. 146), o que permitiu a elaboração de novos pressupostos e conteúdo para o trabalho.

A entrevista semi-estruturada foi subdividida nos seguintes blocos temáticos: *estrutura do PDE, objetivos do Plano, recursos, acompanhamento e adesão; modelo de gestão* tendo como categorias analíticas a *participação, a autonomia e a qualidade do ensino, e a relação do PDE com o Projeto Político Pedagógico*. Os mesmos foram construídos à luz do referencial teórico elaborado no decorrer do trabalho, o que possibilitou uma análise dos diferentes aspectos do modelo de gestão escolar implementados pela utilização do PDE, ao mesmo tempo em que nos permitiu voltar de maneira diferente a temáticas já exploradas em tópicos anteriores, tendo em vista um maior controle e precisão das respostas.

Dentre os interlocutores consultados, apenas dois foram muito reservados e tímidos, respondendo de forma monossilábica às perguntas a eles dirigidas e algumas vezes reagindo de forma negativa ao convite da entrevista. Entretanto, a grande maioria manteve uma conversa empolgada que muitas vezes extrapolou nossas expectativas, levantando questões a que, até então, não tínhamos atentado.

A pesquisa desenvolvida constitui-se também da análise de documentos oficiais adotados para implementação do Plano e da análise de conteúdo das falas e informações coletadas através das entrevistas realizadas.

As entrevistas foram gravadas para registrar aspectos importantes da narrativa; assim, as expressões contidas nas citações apresentadas nos capítulos analíticos refletem as idéias das pessoas entrevistadas.

## **2 – Categorização e análise dos dados**

Todas as entrevistas foram transcritas posteriormente para que se garantisse a fidedignidade dos dados coletados. Após a transcrição das fitas, iniciamos o processo de análise de conteúdo que, segundo Bardin,

é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Assim, realizamos uma leitura das entrevistas, o que Bardin (1977, p. 96), denomina de leitura flutuante *que “consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações”* Nesse momento, buscamos uma classificação das respostas, segundo os objetivos a que nos propomos de acordo com nosso quadro teórico, e iniciamos a sistematização partindo das questões mais específicas, tendo em vista a identidade das respostas por entrevistados.

Procedemos com a codificação que, segundo Bardin,

corresponde a uma transformação efetuada segundo regras precisas dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão, susceptível de esclarecer o analista acerca das características do texto, que podem servir de índices (BARDIN, 1977, p. 103).

Nessa etapa do trabalho, buscamos identificar as “sínteses coincidentes” e “divergentes de idéias”, conforme Triviños (1987), a expressão de concepções “neutras”, isto é, que não estejam especificamente unidas a alguma teoria.

Na fase de interpretação referencial, apoiados nos materiais de informação trabalhados na fase de pré-análise, buscamos realizar uma reflexão baseada nos materiais empíricos, estabelecendo as relações com o objeto de estudo sem perder de vista o referencial teórico e, como afirma Triviños (1987), tentando desvendar o conteúdo latente dos materiais coletados.

Nesse momento adotamos a técnica de triangulação que, de acordo com Triviños (1987, p. 138), *“tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”*. Dessa forma, buscamos relacionar nossas informações com os materiais produzidos nas entrevistas, as anotações do campo de pesquisa e o conteúdo presente nos documentos analisados sem perder de vista

os processos e produtos centrados no sujeito; em seguida, os elementos produzidos por meio do sujeito que têm incumbência em seu desempenho na comunidade e, por último, os processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro organismo social no qual está inserido o sujeito (TRIVIÑOS, 1987, p. 138-9).

Tomamos como corpus de análise, além dos materiais produzidos nas entrevistas, os seguintes documentos: a Constituição Federal de 1988, o Plano Decenal de Educação Para Todos, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (Lei nº 9394/96), o Plano de Ação Zonal da Microrregião Recife, os PDE(s) e PME(s) das escolas pesquisadas.

### **3 – Caracterização do universo pesquisado**

Para a realização da pesquisa de campo, tomamos como amostra duas escolas no universo de oito escolas ligadas à DEE – Recife Norte, que aderiram ao programa em 1999. Essas escolas pertencem à microrregião Recife, conforme os critérios estabelecidos pelo FUNDESCOLA.

Para efeito de preservação da identidade das escolas, de acordo com o que foi combinado durante o processo de coleta de dados, elas serão denominadas de Escola *Azul* e Escola *Vermelha*.

A Escola *Azul* está localizada na periferia de Recife, funciona em três turnos (manhã, tarde e noite) oferece o ensino regular de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental e o ensino supletivo presencial com avaliação no processo de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental. Possui prédio próprio e apresenta as seguintes dependências: uma secretaria, uma cozinha, um depósito de alimentos, seis salas de aula e uma pequena área externa. A escola conta com os seguintes equipamentos<sup>6</sup>: um videocassete, dois aparelhos de televisão, uma antena parabólica, um retroprojetor, dois aparelhos de som, dois microcomputadores e duas impressoras. Participa dos seguintes programas do MEC: Bolsa-Escola, PDDE, Programa Nacional de Biblioteca, TV Escola, Programa do Livro Didático e, claro, PDE. A Escola conta com 30 funcionários, destes, 19 são professores, dos quais 5 têm apenas a formação de nível médio (magistério de 2º grau). A organização curricular obedece ao sistema seriado, exceto para as turmas de ensino supletivo que adotam o sistema de fases. A Fase II correspondente à 5ª e 6ª séries e a Fase III que corresponde a 7ª e 8ª séries. Essa Escola, em 2002, atendia a 308 alunos; possui, ainda, um Conselho Escolar atuante e um projeto político-pedagógico consolidado, segundo depoimentos dos nossos interlocutores, assim como representantes da DEE – Recife Norte. Outro ponto que merece destaque é o prêmio de gestão escolar que a escola conquistou em 2000.

A Escola *Vermelha*, localizada, também, na periferia de Recife, oferece o ensino fundamental de 1ª a 8ª série e o ensino médio. Atende, em média, 1.372 alunos distribuídos em três turnos de funcionamento. Possui um corpo de 53

funcionários, destes 31, são professores, dos quais apenas 2 possuem formação de magistério em nível médio. A escola participa dos seguintes programas do MEC: Bolsa-Escola, Programa Nacional de Biblioteca na Escola, TV escola, PDDE e, como não poderia deixar de ser, o PDE. Apresenta as seguintes dependências físicas: uma diretoria, uma secretaria, uma sala de professores, uma biblioteca, uma sala para TV e vídeo, um depósito de alimentos, um salão de esporte descoberto, sanitário. O prédio é próprio. Possui, também, os seguintes equipamentos: um videocassete, dois aparelhos de televisão, uma antena parabólica, um retroprojeter, quarenta ventiladores, três microcomputadores, três impressoras. Obedece a uma organização curricular seriada. De acordo com depoimentos dos nossos informantes, não possui um Conselho Escolar atuante, não tem uma prática de elaboração do projeto político-pedagógico, e a comunidade é bastante ausente. Possui uma liderança considerada forte, a qual assumiu a escola por indicação e concorreu à eleição no ano de 2002.

#### **4 – Organização da dissertação**

Este trabalho é organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo intitulado “A Reforma do Estado brasileiro e seus impactos para a Política Educacional na década de 90”, discute-se a reforma do Estado brasileiro, seus princípios e desdobramentos para a Política Educacional e se analisa os conceitos de *descentralização*, *autonomia*, *participação* da gestão educacional com base nos fundamentos teóricos que têm balizado tais categorias, considerando o contexto da sociedade global na qual estamos inseridos.

Na análise sobre a reforma gerencial do Estado implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso, serão apresentados aspectos importantes

---

<sup>6</sup> É importante destacar que boa parte dos equipamentos presentes nas escolas não foram adquiridos com os

presentes na referida reforma, considerando as indiscutíveis alterações ocorridas no Estado brasileiro, a partir da sua implementação, objetivando discutir em que medida os princípios da reforma têm sido materializados nas escolas públicas e como tais princípios têm interferido na estrutura administrativa das escolas.

No segundo capítulo, apresentamos uma breve retrospectiva histórica da administração da Educação no Brasil e buscamos analisar a mudança de paradigma de *administração* para *gestão escolar* retomando os conceitos de *participação* e *autonomia* na prática da gestão no cotidiano da escola.

O terceiro capítulo, intitulado “A Gestão Escolar a partir do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE”, é reservado à contextualização do nosso objeto empírico, enfocando suas origens, princípios e objetivos. Nesse momento, avaliar-se-á sua proposta e forma de operacionalização no Estado de Pernambuco com o intuito de desvelar os limites e possibilidades presentes no modelo de gestão simbolizado pelo PDE.

A análise estabelecida no quarto capítulo – Respostas das escolas ao novo modelo de gestão escolar proposto pelo PDE – discute como o referido Plano obteve a adesão e foi implementado no cotidiano da escola e como seus atores percebem a sua viabilidade para escola pública.

O quinto capítulo apresenta uma análise dos impactos do PDE para a gestão escolar, buscando apreender a vivência dos princípios de *autonomia* e *participação* e desvelar seu significado para a qualidade do ensino. Nesse momento, discute-se como os atores envolvidos concebem os princípios norteadores desse novo modelo de gestão com base na análise dos resultados coletados através da pesquisa de campo e da análise documental e de conteúdo, relacionando-os ao referencial teórico construído no primeiro e segundo capítulos.

Finalizamos com as considerações finais em que retomamos alguns aspectos dos resultados da pesquisa e propomos alguns encaminhamentos que poderão ser considerados no trabalho desenvolvido no cotidiano escolar.

**CAPÍTULO 1 – A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E  
OS SEUS IMPACTOS PARA A POLÍTICA  
EDUCACIONAL NA DÉCADA DE 90**



## **1.1 – Políticas Educacionais e abordagens críticas do Estado: desafios a serem trilhados**

Constitui-se objetivo deste capítulo apresentar uma análise preliminar das abordagens críticas sobre o Estado, tomando como referência Gramsci e Poulantzas, a fim de refletir sobre o papel do Estado na formulação e implementação das políticas públicas, especificamente a educacional, e estabelecer uma discussão sobre os princípios de *descentralização*, *autonomia* e *participação* presentes na reforma do Estado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, buscando compreender seus impactos para a política educacional.

As políticas educacionais vêm sendo na atualidade objeto de reflexão e preocupação de estudiosos ligados à educação, uma vez que constituem campo de iniciativa quer de ordem institucional, ligadas às instâncias centrais, quer no campo mais específico, que se materializam nas escolas e nas salas de aula.

Nas análises de políticas públicas,<sup>7</sup> especialmente as educacionais, não se podem prescindir de uma avaliação, mesmo que incompleta, do papel do Estado enquanto mentor e empreendedor de tais políticas, pois esse é seu papel fundamental, independente das abordagens que buscam interpretar sua função na sociedade.

---

<sup>7</sup> De acordo com Azevedo (1997), as políticas públicas representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o “Estado em ação”.

Nesse sentido, concordamos com Torres (1995, p. 111-112), quando afirma que:

a discussão sobre a teoria do estado tem importância fundamental para a educação, não somente porque as definições de quais são os problemas educacionais e suas soluções dependem em grande parte das teorias do estado que justificam (e subjazem) ao diagnóstico e à solução, como também porque as novas modalidades de ação estatal, muitas vezes definidas como estado neoliberal, refletem uma mudança significativa na lógica da ação pública do estado na América Latina. Por sua vez, esta mudança no caráter do estado pode refletir também novas visões da natureza e alcance do pacto democrático e também das características que deve ter a educação e a política educacional na globalização mundial do capitalismo.

Como podemos observar nessa afirmativa, é fundamental analisar o papel que o Estado vem desempenhando nas sociedades capitalistas, de acordo com as teorias de Estado que embasam tais políticas, analisando o contexto econômico, político e social em que a ação do Estado se insere para, então, compreender as estratégias definidas pelos governos, no que se refere às políticas sociais, especificamente, e, no nosso caso, às políticas educacionais.

Em nosso estudo, optamos por uma concepção de Estado que entende que ele não é uma entidade neutra e acima dos conflitos presentes nas sociedades marcadamente divididas em classes sociais. Pelo contrário, partimos do pressuposto de que o Estado está imerso nos conflitos de classes porque, de um lado, o próprio Estado é, em sua essência, um elemento de dominação e, por outro lado, tem que exercer o papel de mediador dos conflitos que emergem da relação entre dominantes e dominados.

Nessa perspectiva, nossa análise está pautada nas teorias críticas de Estado, que lhe atribuem uma autonomia relativa, pois concebem que o Estado a todo o momento é solicitado a atender os interesses das diversas parcelas da classe dominante enquanto, ao mesmo tempo, deve garantir a governabilidade,

assegurando, ou, pelo menos, oferecendo as condições mínimas para sobrevivência dos diversos fragmentos das classes dominadas. Como afirma Offe, *“O Estado está constantemente tentando cumprir sua função de acumulação de capital ao mesmo tempo em que mantém sua legitimidade”* (OFFE apud CARNOY, 1994, p 180).

É importante destacar que o Estado não é um ser abstrato, personificado na pessoa do governo, mas é formado por um número de instituições (governo, administração, forças militares e polícia, judiciário, governos estaduais e municipais e assembleias legislativas) que interagem dentro do sistema estatal, dentro do sistema político e com a sociedade civil.

Nessa perspectiva, para compreender e analisar o papel do Estado nas definições de políticas públicas, exige-se um grande esforço, para tentar descortinar as várias forças presentes no interior e em torno do Estado que procuram defender interesses diversos (e por vezes corporativistas) e que nem sempre representam interesses da maioria da população.

O conceito gramsciano de Estado ampliado trouxe grandes contribuições à teoria marxista, no sentido de possibilitar uma reflexão sobre o papel da sociedade civil no seio do Estado. Segundo Gramsci, o *“Estado = sociedade civil + sociedade política, isto é hegemonia encorajada de coerção”* (GRAMSCI apud BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 97). Sua teoria é particularmente relevante quando se analisa como agem as diversas forças que disputam no interior do Estado. Gramsci, em seu conceito ampliado de Estado, apresenta elementos importantes que estão presentes no cotidiano da sociedade capitalista e que nos faz compreender que as forças dominantes, apesar de sua estrutura e capacidade para manipular o poder, podem ser enfrentadas e controladas mediante uma verdadeira revolução, que ele denominou de *“guerra de posição”*. Dessa forma, pode-se depreender que na *“concepção ampliada de Estado”*,

A luta política já não mais se trava entre, por um lado, burocracias administrativas e policial-militares que monopolizam o aparelho de Estado, e, por outro, exíguas seitas conspirativas que falam em nome das classes subalternas; nem tem como cenário principal os parlamentos representativos apenas de uma escassa minoria de eleitores proprietários. A esfera política “restrita” que era própria dos Estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública “ampliada”, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa. É a percepção dessa socialização da política que permite a Gramsci elaborar uma teoria marxista *ampliada* do Estado (COUTINHO, 1996, 52-53) [Grifo do autor]

Nesse contexto, depreende-se que a luta política não se trava numa esfera política restrita, pois surge uma nova esfera ampliada que possibilita a compreensão de uma nova força que se estabelece em torno do Estado.

Assim, faz-se necessário destacar a importância do conceito de sociedade civil trazido por esse pensador que, segundo Coutinho (1996), designa mais precisamente o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração ou difusão de valores simbólicos e ideológicos.

Considerando a realidade atual, em que o Estado democrático moderno apresenta-se com múltiplas determinações, o conceito de Estado ampliado, em nosso entendimento, apresenta-se como o mais adequado para explicação do papel do Estado na sociedade capitalista. Nesse contexto, de acordo com Paro (2000, p. 85),

a estrutura do próprio Estado ganha nova complexidade, na medida em que este deixa de agir apenas com base na coerção e passa a incluir e a dar importância crescente aos elementos de persuasão. [...] Esta noção constitui uma ampliação do conceito de Estado em sentido estrito, na medida em que não ignora as funções coercitivas presentes em todo tipo de Estado, acrescentando-lhes, porém, as funções que são próprias da sociedade civil.

Considerando que a escola é um dos elementos constitutivos da sociedade civil, cumpre destacar a importância de seu papel enquanto um dos aparelhos privados de hegemonia, tendo em vista mobilizar outros organismos

da sociedade civil organizada para participar da formulação e implementação das políticas educacionais. Nessa perspectiva, a participação ganha sentido e remete à necessidade de compreender os objetivos de determinados programas que são impostos pela sociedade política através da coerção e que, através do “jogo democrático”, possa se desenvolver o que Gramsci denominou de uma “grande política”, que é aquela que ultrapassa os interesses corporativistas.

É importante considerar nessa reflexão o papel dos intelectuais orgânicos<sup>8</sup> os quais, de acordo com Gramsci, contribuem para modificar a concepção de mundo e suscitar novos modos de pensá-la e, nesse sentido, a escola é apresentada como um instrumento importante na formação dos intelectuais e na manutenção e/ou desenvolvimento de novas visões de mundo.

Com base nesses elementos, compreendemos que as políticas educacionais formuladas e implementadas pelo Estado estão permeadas por conflitos e interesses diversos e que sua materialização no nível da escola depende de como os vários atores que estão envolvidos no processo educacional incorporam, resistem ou modificam tais políticas, com base nos diversos determinantes que entram em jogo, tais como: a história de vida de cada um, o modelo de gestão, as condições materiais encontradas ou possíveis de construir, etc.

Entretanto, apesar das contradições presentes no seio da sociedade, especificamente da sociedade brasileira, cujo processo histórico é marcado pelas lutas para a construção de uma sociedade democrática, consideramos ser possível uma práxis educativa capaz de enfrentar os problemas educacionais e, pautada numa ação-reflexão que considere o Brasil em sua totalidade, busque

---

<sup>8</sup> Segundo Gramsci (1989:3-23), todos os homens são intelectuais, não sendo possível separar o *homo faber* do *homo sapiens*. Nesse sentido, Gramsci apresenta a relação existente entre os intelectuais e o mundo da produção, a qual é “mediatizada” em diversos graus, no contexto social. Quando há “organicidade de um intelectual como “comissário” de determinado grupo social na luta pela hegemonia, este é denominado por Gramsci de intelectual orgânico, podendo ser esse individual ou coletivo.

compreender o contexto sociopolítico, vislumbrando as novas possibilidades que se desenham.

Nessa perspectiva, a teoria gramsciana viabiliza a discussão do aspecto político da teoria de Estado e permite focalizar a práxis educativa enquanto instrumento de mudança da sociedade, possibilitando a construção de novos horizontes, apesar da força e do poder exercido pelo Estado para manter a acumulação do capital e garantir a perpetuação do capitalismo. Essa teoria consegue dar conta do entendimento dos novos fenômenos que o aprofundamento da democracia<sup>9</sup> tem introduzido na vida em sociedade.

Nessa reflexão, cumpre resgatar, como bem coloca Coutinho (2002), o sentido político do conceito gramsciano de sociedade civil, quando afirma que “a sociedade civil é Estado, é um momento do Estado”. Esse alerta é importante, pois nos leva a ter claro que o Estado é uma instância que deve cumprir o seu papel na sociedade, sociedade esta dividida em classes sociais que cada vez mais se tornam complexas.

Vale salientar que quando nos apoiamos no conceito gramsciano de sociedade civil, não o fazemos em oposição ao Estado, pois, como afirma Coutinho (2002, p. 35),

o Estado é um instrumento fundamental de transformação social. O Estado é ainda a única instância capaz de universalizar direitos, garantindo-os a todos, o que certamente não pode ser assegurado nem pela boa vontade do voluntariado nem pela chamada “filantropia empresarial”.

Assim, o Estado não deve ser desconsiderado, deve ser transformado numa instância que atenda aos interesses de todos os cidadãos e que possa

---

<sup>9</sup> Considerando que a palavra democracia assume significados diferentes, que seus significados dependem de interesses dos grupos que ao longo da história têm se apropriado dessa palavra e que a mesma encontra-se banalizada, é importante deixar claro que nós a entendemos em seu sentido forte, no qual, segundo Coutinho (2002), baseado em George Lucács, a democracia deve ser entendida como um processo e não como um estado. Isto significa dizer que o processo de democratização do país deve assegurar a igualdade e a participação coletiva, assegurando-lhes o verdadeiro acesso aos bens produzidos coletivamente.

administrar os conflitos e as contradições presentes na sua “ossatura” organizacional e na sociedade civil.

Com base em Gramsci, Poulantzas apresenta uma definição do fenômeno estatal que consideramos importante destacar, a qual pode contribuir para o entendimento do papel do Estado na sociedade brasileira. Para este teórico, “*O Estado é a condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classes, tal como esta se expressa, sempre de modo específico, no seio do próprio Estado*” (POULANTZAS, 1980, p. 147).

É importante destacar a relevância que é concedida por Poulantzas às transformações ocorridas nas relações de produção e como essas interferem na forma que o Estado procura para se organizar, sem perder de vista o seu núcleo, que é a garantia do Estado capitalista.

Tais transformações empreendem uma modificação na constituição e reprodução das classes sociais que vai se dinamizando de acordo com os estágios e as fases do capitalismo, o que implica mudanças no campo de dominação política. A esse respeito, Poulantzas (1980, p. 142) afirma que:

as relações de classe estão presentes assim tanto nas transformações do Estado, segundo os estágios ou fases do capitalismo, ou seja, nas transformações das relações de produção/divisão social do trabalho que elas implicam, como nas formas diferenciais de que se reveste o Estado num estágio ou fase marcados pelas mesmas relações de produção.

Como percebemos, Poulantzas aponta para importância da luta de classes no interior do Estado e sua análise ultrapassa os dogmatismos presentes nas análises “marxistas-leninistas” que concebem o Estado como “comitê da burguesia”. Ele afirma que

a urgência teórica é a seguinte: *compreender a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado* (no caso a da burguesia no arcabouço material do Estado capitalista), *de maneira tal que ela consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado* (POULANTZAS, 1980, p. 144) [Grifos do autor].

Neste ponto, voltamos a enfatizar a autonomia relativa que o Estado exerce na formulação e implementação das políticas públicas e é nessa perspectiva de análise que buscamos compreender os elementos presentes na implementação do PDE nas escolas, foco de nosso estudo, identificando os caminhos trilhados pelos protagonistas para identificar como se estabelece essa relação de forças entre o Estado, ou seus representantes em nível central, e os atores da escola, com o objetivo de apreender como se realiza a materialização de determinada política no cotidiano da escola.

Assim, buscamos entender o Estado como um campo estratégico, onde se articulam núcleo e redes de poder que estão enfrentando permanentes contradições uns em relação aos outros e é nesse enfrentamento que buscamos analisar nosso objeto de estudo.

Entendemos, portanto, que o Estado, suas políticas, formas e estruturas traduzem o interesse das classes dominantes, não de forma mecânica, mas através de uma relação de forças que faz dele uma luta de classes em constante desenvolvimento. Nesse sentido, na seção seguinte, iremos discutir os princípios da reforma que foi empreendida no governo Fernando Henrique Cardoso no período (1995 – 2002), com o objetivo de explicitar seus fundamentos, tendo em vista desvelar como esses princípios estão sendo materializados na gestão das escolas públicas que adotam a metodologia do planejamento estratégico presente no PDE.



## **1.2 – A Reforma Gerencial empreendida no Governo Fernando Henrique Cardoso: origem, princípios e fundamentos**

### **1.2.1 – Considerações iniciais**

Para apresentar elementos que ajudem na discussão dos aspectos que contemplam a reforma do Estado brasileiro empreendida no Governo Fernando Henrique Cardoso, faz-se necessário um breve resgate histórico da transição ocorrida mundialmente do Estado providência para o Estado neoliberal porque, a partir dessa incursão, apesar de preliminar, poderemos compreender como o Estado tem lidado com suas políticas públicas e suas relações no processo de globalização da economia mundial.

No decorrer da década de 80, sob o impacto de fatores externos e internos, redefiniu-se a agenda pública brasileira. Choques externos, como as crises do petróleo, o colapso do sistema financeiro internacional, os efeitos associados à terceira revolução industrial e à globalização, traduziram-se na pressão das agências internacionais em prol de políticas de estabilização e ajuste, que tem caracterizado o debate público em âmbito mundial.

De acordo com Ianni (2001, p. 19),

a fábrica global instala-se além de toda e qualquer fronteira, articulando capital, tecnologia, força de trabalho, divisão de trabalho social e outras forças produtivas. Acompanhada pela publicidade, a mídia impressa e eletrônica, a indústria cultural, misturadas em jornais, revistas, livros, programas de rádio, emissões de televisão, videoclipe, fax, redes de computadores e outros meios de comunicação, informação e fabulação, dissolve fronteiras, agiliza os mercados, generaliza o consumismo. Provoca a desterritorialização e a reterritorialização das coisas, gentes e idéias. Promove o redimensionamento de espaços e tempos.

Nessa perspectiva, não se pode prescindir desse movimento global quando se analisam as políticas públicas implementadas pelo Estado nos últimos anos, pois as mesmas estão inseridas nesse movimento. Claro que a

questão não se esgota aqui, mas iremos levantar alguns pontos que consideramos de grande importância para nossa análise.

Em primeiro lugar, como têm respondido as políticas públicas a esse modelo global de sociedade que tem se desenhado nas últimas décadas? Em segundo lugar, como a reforma do Estado tem atendido as demandas globais, se defende, como um de seus princípios, a descentralização, de forma a atender as especificidades locais? Terceiro, como o caráter global das reformas busca atender a agenda internacional que hoje é colocada para os países de terceiro mundo, sem violar os direitos ao exercício da cidadania, como aspecto fundamental de uma sociedade justa e democrática?

Creemos que esses pontos suscitam indagações diversas que indicam alguns aspectos para análise das políticas educacionais inseridas no processo global, que não é linear, *“pois a globalização longe de ser consensual e linear é um vasto e intenso campo de conflitos entre grupos sociais”* (SANTOS, 2002, p. 27).

Na década de 90, os países da América Latina passaram por um ajuste econômico e foram compelidos a implementar programas que promoveram mudanças significativas no modelo econômico adotado. As políticas econômicas postas em práticas foram baseadas nas doutrinas do chamado “Consenso de Washington”<sup>10</sup>. O Brasil, especificamente, não ficou de fora desse acordo e adotou medidas que têm interferido até hoje na reforma do Estado brasileiro. Assim, é importante levantar alguns aspectos presentes nas determinações que foram realizadas no chamado Consenso de Washington que tiveram como

---

<sup>10</sup> De acordo com Portela Filho, o termo “Consenso de Washington” foi usado por John Williamson para descrever o conjunto de propostas econômicas defendidas pelos políticos e tecnocratas residentes na capital americana. Ele definiu o consenso de forma ampla, abrangendo tanto o Washington político, onde residiam congressistas e membros da administração federal, como também o Washington tecnocrático das instituições financeiras internacionais e do Federal Reserve Board (PORTELA FILHO, 1994, p. 107).

pressupostos elementos que deixam de fora os choques econômicos e os problemas oriundos da dívida externa.

Em análise realizada por Portela Filho (1994, p. 103), ele afirma:

segundo o Consenso de Washington, as raízes dos problemas latino-americanos estavam na estratégia de desenvolvimento adotada no período de pós-Guerra, baseada no modelo de industrialização via substituição de importações. Esta estratégia teria resultado em um padrão de crescimento introvertido e em más alocações de recursos. O cerne das críticas foi centralizado no papel do Estado, visto como sufocante. Investimentos públicos excessivos teriam provocado escassez na poupança disponível para o setor privado. Empresas públicas assumiram setores que poderiam ter sido ocupados pelo setor privado. A proteção do Estado às empresas nacionais teria reduzido sua competitividade externa, desestimulando as exportações” (PORTELA FILHO, 1994, p. 103).

Percebem-se alguns equívocos nesse diagnóstico realizado pelo Consenso de Washington, como o de atribuir a crise a fatores inerentes ao papel do Estado, o que já indicava a adoção dos princípios neoliberais. Também não foram considerados nesse diagnóstico os aspectos inerentes aos fatores externos, tal como coloca Portela Filho (1994), não havendo dúvidas de que a América Latina foi atingida por violentos choques externos durante os anos setenta e início dos anos oitenta. Pode-se observar que o setor público foi considerado o grande vilão da crise. Entretanto, a questão da dívida externa não foi colocada pelos seus “doutrinadores” como aspecto importante a ser considerado no momento da crise vivida. Pelo contrário, os organismos multilaterais insistiam na cobrança implacável das dívidas externas contraídas pelos países latino-americanos. Como argumenta Portela Filho (1994, p. 106), “O Consenso de Washington demorou quase 7 anos para reconhecer oficialmente a necessidade de reduzir as dívidas externas dos países devedores”.

Vale ressaltar que os países que participaram do Consenso de Washington tiveram que adotar e implementar reformas neoliberais<sup>11</sup> que se contrapõem aos princípios defendidos pelo Estado de bem-estar social<sup>12</sup>, não obstante, o crescimento negativo da renda per capita e a inflação galopante que assolava os países latino-americanos. Nessa perspectiva, Santos (2002, p. 31) resume, da seguinte forma, as principais características do processo atual de globalização, quando afirma:

a globalização econômica é sustentada pelo consenso econômico neoliberal cujas três principais inovações institucionais são: restrições à regulação estatal da economia; novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações susceptíveis de serem objecto de propriedade intelectual; subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais (...) Dado o carácter geral desse consenso, as receitas que ele traduziu foram aplicadas, ora com extremo rigor (o que designo por *modo da jaula de ferro*), ora com alguma flexibilidade (o *modo da jaula de borracha*) ([Grifos do autor]).

De acordo com Torres (1995), os governos neoliberais apresentam em suas propostas a defesa de mercados abertos e tratados de livre comércio, redução do setor público e diminuição do intervencionismo estatal na economia e na regulação do mercado e estão ligados histórica e filosoficamente aos programas de ajuste estrutural.<sup>13</sup>

É importante destacar, segundo Santos (2002), que é no campo da economia que a transnacionalização da regulação estatal adquire uma maior saliência, uma vez que as políticas de ajustamento estrutural e de estabilização macroeconômica, impostas como condição para a renegociação da dívida

<sup>11</sup>“Neoliberalismo, ou Estado neoliberal, são termos empregados para designar um novo tipo de estado que surgiu nas duas últimas décadas e que são atrelados às experiências de governos neo-conservadores como Margaret Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos ou Brian Mulroney no Canadá. Na América Latina, está associada à política econômica implementada no Chile depois da queda de Allende” (TORRES, 1995, p. 113).

<sup>12</sup> “O Estado de bem-estar social representa um pacto social entre o trabalho e o capital, que remonta às reorganizações institucionais do capitalismo do início do século na Europa, especialmente, nas origens da social-democracia europeia, como as expressões mais vigorosas nas social-democracias escandinavas” (TORRES, 1995, p. 112).

<sup>13</sup> “O ajuste estrutural define-se como um conjunto de programas e políticas recomendadas pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e outras organizações financeiras” (TORRES, 1995, p. 114).

externa, cobrem um enorme campo da intervenção econômica, provocando uma enorme turbulência no contrato social e nos quadros legais, ainda segundo o autor:

Dado que estas mudanças têm lugar no fim de um período mais ou menos longo de intervenção estatal na vida econômica e social (não obstante as diferenças consideráveis no interior do sistema mundial) o retraimento do Estado não pode ser obtido senão através da forte intervenção estatal. O Estado tem que intervir para deixar de intervir, ou seja, tem que regular a sua própria regulação (SANTOS, 2002, p. 38).

Assim, podemos reafirmar que o Estado nunca foi tão forte e centralizador na implementação de suas políticas públicas, até para garantir os preceitos postos nos parâmetros neoliberais.

Diferentemente de outros países que historicamente apresentaram um modelo de Estado de Bem-Estar Social, o Brasil apresenta contradições e elementos históricos que não nos permitem afirmar que tivemos em algum momento um Estado de Bem-Estar Social. O contexto brasileiro é marcado por sucessivas crises características de um país subordinado aos países de primeiro mundo. Afetado pela crise mundial, aumentaram os problemas relacionados ao desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas, instabilidade monetária, alto índice de inflação, fatores esses identificados como os geradores da crise. Assim, sem perder de vista as contradições presentes no processo de globalização e que mantêm uma estreita relação com as reformas implementadas, chamamos a atenção para alguns pontos presentes na reforma gerencial do Estado, que parecem ser particularmente relevantes ao desenvolvimento do presente trabalho.

Conforme Bresser Pereira (2002, p. 22),

Nos anos 80, a preocupação fundamental da “primeira onda” de reformas foi promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente endividadas e em desenvolvimento, como o Brasil. Já nos anos 90, quando se percebe que esse reajuste não poderia, em termos realistas, levar ao Estado mínimo, temos a “segunda onda” de reformas. Enquanto na primeira onda o domínio da perspectiva econômica

leva, em relação ao Estado, essencialmente à política de *downsizing*, a segunda onda de reformas tem caráter institucional.

Entre os novos itens da agenda, no Brasil, o tema da reforma adquiriu centralidade crescente a partir dos últimos anos da década de 80. Paralelamente ao agravamento do processo inflacionário, a consciência da deterioração do antigo modelo transformou-se em um dos principais desafios que se impuseram progressivamente aos governos da Nova República. A reforma é concebida como uma maneira de resolver os graves problemas econômicos e sociais que assolam o Brasil, mesmo tendo como foco, ora a perspectiva econômica, ora a perspectiva de caráter institucional.

Nesse sentido, a discussão e compreensão dos princípios da reforma gerencial são pontos de grande importância para o nosso trabalho, uma vez que apresenta elementos importantes para a compreensão do modelo de gestão que vem sendo implementado nas escolas públicas com base nos pressupostos da reforma do aparelho do Estado, mais especificamente, a reforma gerencial.<sup>14</sup>

Segundo Bresser Pereira (2002), a reforma gerencial de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Na sua visão, a reforma gerencial pode ser resumida da seguinte forma:

Em primeiro lugar, e mais diretamente, ela visa aumentar a *eficiência* e a *efetividade* dos órgãos ou agências do Estado, por meio de uma administração baseada: (a) na descentralização das atividades para as unidades subnacionais e na desconcentração (delegação) das decisões para os administradores das agências executoras de políticas públicas; (b) na separação dos órgãos formuladores de políticas públicas, que se situam no núcleo estratégico do Estado, das unidades descentralizadas e autônomas, executoras dos serviços; (c) no controle gerencial das agências autônomas, que deixa de ser principalmente o controle burocrático, de procedimentos, realizado pelos próprios administradores e por agências de controle interno e externo, para ser, adicional e

---

<sup>14</sup> A Reforma Gerencial do Brasil teve como principal articulador e coordenador Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no período de 1995 a 1998, referente ao primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.

substantivamente, a combinação de quatro tipos de controle: (c1) controle de resultados, a partir de indicadores de desempenho estipulados de forma precisa nos contratos de gestão; (c2) controle contábil de custos, que pode ser também pensado como um elemento central do controle dos resultados; (c3) controle por quase mercados ou competição administrada; e (c4) controle social, pelo qual os cidadãos exercitam formas de democracia direta; (d) na distinção de dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas: (d1) as agências que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e (d2) os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do Estado não está envolvido; (e) na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; (f) na terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que possam ser licitadas competitivamente no mercado; e, (g) no fortalecimento da burocracia estatal, particularmente da alta administração pública, que é tornada mais autônoma, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado, e legitimada não apenas por sua competência técnica, mas, também, por sua capacidade política” (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 110 - 111) [Grifo Nosso].

Como podemos observar, a reforma gerencial empreendida no governo Fernando Henrique Cardoso, procurou redefinir o modelo de gestão tendo como objetivo principal o aumento da produtividade e eficiência dos serviços oferecidos aos cidadãos clientes. Nesse sentido, o PDE apresenta-se como um instrumento indispensável na consecução dos objetivos da reforma no interior das escolas públicas. Esta visa, segundo Bresser Pereira (2002), melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e de sua burocracia e assegurar o caráter democrático da administração pública, através da implantação de um serviço público, orientado para o cidadão-usuário ou o cidadão-cliente.

É importante destacar que a reforma em pauta foi executada contemplando três dimensões: *“Uma dimensão institucional-legal; uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e uma dimensão de gestão”* (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 25). De acordo com o autor, a dimensão-gestão seria a mais difícil, pois se tratava de colocar em prática as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público de “melhor qualidade”, cujo critério de êxito era sempre o do melhor atendimento do cidadão-cliente a um custo menor.

Vale salientar que os projetos e programas provenientes da reforma atenderam às exigências das agências reguladoras internacionais e constituiu-se numa conformação do Estado aos preceitos estabelecidos pelo “Consenso de Washington” na perspectiva da ordem econômica globalizada.

Considerando a amplitude e a diversidade das reformas que foram implementadas, faz-se necessário compreender, como bem coloca Gandini e Riscal (2002), qual a concepção de gestão pública que se apresentaria nessa reforma. De acordo com Bresser Pereira, a reforma que esteve em pauta no Governo Fernando Henrique Cardoso apresenta uma concepção de “gestão” gerencial, à medida que procura administrar as tensões entre demandas sociais e Estado, privilegiando o terceiro setor e tendo as ONGs como interlocutoras, assim como estabelece estratégias não apenas de participação, mas também de avaliação de desempenho para definir financiamentos.

A administração pública passa a exigir formas flexíveis de gestão orientadas para o atendimento do cidadão cliente. Assim, considerando a relevância de tais aspectos para o nosso objeto de estudo, é pertinente a análise dos princípios norteadores da referida reforma. Dessa forma, na próxima seção faremos uma análise do princípio da *descentralização*, buscando apresentar seus fundamentos e sentidos em relação aos problemas educacionais.

### **1.2.2 – Breves reflexões sobre o Princípio da Descentralização**

Para uma melhor compreensão dos princípios norteadores da reforma gerencial, é pertinente empreender a explicitação de algumas idéias que estão presentes na literatura dedicada à análise de seus elementos norteadores, visando desvelar o sentido e as concepções que foram adotados nos programas implementados pelo governo federal e que têm sido materializados em uma grande quantidade das escolas dos estados e municípios brasileiros.



Um dos aspectos da reforma que tem merecido destaque é o princípio da *descentralização*, o qual mantém interfaces com os princípios de *autonomia*, *democratização e participação*.

Ao longo da história brasileira, a *descentralização* constituiu-se objeto de desejo e de luta dos defensores da democracia, da liberdade e da autonomia do país. Entretanto, aparece na agenda das reformas implementadas no Governo Fernando Henrique Cardoso, com um significado diferente do que se tem defendido historicamente e com encaminhamentos que não correspondem ao seu significado.

De acordo com Bresser Pereira (2002), por exemplo, a *descentralização* deve ser concebida no sentido político, e não somente administrativo do termo (desconcentração)<sup>15</sup>, ou seja, a transferência de recursos fiscais, autoridade e responsabilidade do poder central para as unidades subnacionais. Segue o autor:

A descentralização obedece ao princípio da subsidiaridade: o que pode ser feito pela cidade, não deve ser feito pela região, não deve ser feito pelo poder central. A lógica por detrás dela é simples: as atividades sociais, como educação básica e saúde, e as atividades de segurança local podem ser feitas com um controle muito maior da população se forem realizadas descentralizadamente, no nível local, ou, no máximo, no nível regional ou estadual. A argumentação burocrática a favor da centralização está baseada na incapacidade dos governadores e, principalmente, dos prefeitos de gastar “racionalmente” os recursos. Ao invés disso, dedicar-se-iam ao clientelismo e ao nepotismo. Entretanto, essa é uma visão além de burocrática, autoritária da capacidade dos governos locais. E não considera que, nas democracias, o poder das comunidades de controlar os serviços do Estado aumentou de forma extraordinária (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 105 – 106).

Observa-se nessa afirmativa de Bresser Pereira que a reforma gerada e implementada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, pelo menos em nível do discurso, buscava a descentralização em sentido amplo. A descentralização nesse sentido é uma estratégia pensada em termos políticos, envolvendo,

redistribuição territorial de poder e advogando uma clara relação com a democracia. Porém, quando se analisa os mecanismos que foram utilizados e os programas que foram desenvolvidos, percebe-se que o princípio da *descentralização* materializa as características da desconcentração, entrando, portanto, em contradição com o que Bresser Pereira afirma.

Outro ponto que merece destaque no conceito de *descentralização* defendido por Bresser Pereira diz respeito ao controle social que seria realizado, no momento da implementação das políticas sociais, pelos vários aparelhos privados que compõem a sociedade civil. Entretanto, acreditamos que essa participação deva ocorrer não só no momento da implementação, mas também durante a sua formulação. Dessa forma, o controle social será efetivado de forma legítima e com parâmetros claros e definidos.

Nesse sentido, é importante discutir que forma de controle está sendo utilizada como estratégia de acompanhamento dos serviços oferecidos para população. Bresser Pereira (2002) destaca que existem três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

No Estado, está incluído o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade; o sistema legal é o mecanismo mais geral de controle, praticamente se identificando com o Estado, na medida em que estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar. O mercado, por sua vez, é o sistema econômico em que o controle se realiza por meio da competição. Finalmente a sociedade civil – ou seja, a sociedade estruturada segundo o peso relativo dos diversos grupos sociais – constitui-se um terceiro mecanismo básico de controle; os grupos sociais que a compõem tendem a se organizar, seja para defender interesses particulares, corporativos, seja para agir em nome do interesse público; em qualquer das hipóteses, são um mecanismo essencial de controle (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 139).

Nos mecanismos de controle citados por Bresser Pereira, o Governo em pauta priorizou o controle exercido pelo Estado, haja vista os mecanismos de

---

<sup>15</sup> Segundo Bresser Pereira (2002, p. 23), ao utilizar-se da palavra desconcentração refere-se à delegação de autoridade aos dirigentes das agências, de acordo com a tradição francesa.

avaliação a exemplo do SAEB, ENEM e Provão que foram utilizados como instrumentos de controle de resultados das políticas educacionais. No que concerne ao PDE, foi instituído um sistema de controle interno pautado na análise de produtividade da escola e na indicação das metas. O mesmo é realizado por técnicos do FUNDESCOLA, contratados para o monitoramento do Plano nas unidades escolares.<sup>16</sup>

No processo de descentralização estão imbricados alguns pressupostos que têm norteado as ações descentralizadoras desenvolvidas pelo Estado, em conformidade com os princípios neoliberais que norteiam as políticas econômicas e sociais do país.

De acordo com Rosar (1995), essa tendência descentralizadora foi registrada como propósito dos governos da América Latina, representados pelos seus Ministros da Educação, em reunião realizada em 1979, quando se estabeleceu o Consenso de Bogotá, afirmando as suas intenções de concretizar a “regionalização e a municipalização”.

A este respeito, Rosar (1995, p. 111) afirma:

O Programa de Desenvolvimento Educativo (PREDE), mediante o qual se formulou o Projeto Multinacional para o biênio 1980/81, concebeu esse processo de descentralização mediante o qual ocorreria um desenvolvimento harmônico e integrado das regiões que constituem um país, atribuindo ao planejamento e à administração todas as possibilidades de compatibilizar objetivos nacionais e regionais para concretizar um desenvolvimento integral das dimensões econômica e social.

Ainda de acordo com Rosar, os estudos sobre descentralização mostram que há poucas evidências empíricas de que essa política seja eficaz e que há evidências consideráveis de que não aumentam a eficiência, nem a eficácia, nem a participação local.

---

<sup>16</sup> No Capítulo 4 discutiremos mais detalhadamente como é efetivado o acompanhamento e controle do PDE.

A política de descentralização tem diminuído a participação do Estado e tem buscado a adoção de um modelo de gestão que tem por objetivo estimular a competição entre as instituições, de forma a atender as exigências do mercado.

Nesse sentido, afirma Paiva (1994, p. 19):

A perspectiva delineada para o setor da educação nos Estados Unidos e recomendada para a América Latina pela CEPAL comporta duas ênfases: a relação indispensável entre educação, produção de conhecimento real e os novos padrões tecnológicos de produção e utilização de bens; e, por outro lado, a administração desse novo processo pedagógico, a partir de novos padrões de organização e gestão da educação, em que pela via da descentralização reduz-se o papel do Estado e se amplia a participação da sociedade e a responsabilidade dos educadores de realizarem um processo de ensino eficiente, fora do controle burocrático, mas submetido à competição do mercado em que as escolas privadas e escolas públicas estariam disputando a sua clientela.

É importante destacar que a partir da década de 60 foram incrementados projetos com esse objetivo, no setor educacional. Tais projetos foram fomentados pela ONU, UNESCO, Banco Mundial e USAID, cujos enfoques, apesar de apresentarem algumas diferenças, contêm um substrato comum, qual seja, a possibilidade de se modificarem as relações entre o Estado e os cidadãos.

Nesse sentido, afirma Street:

para a UNESCO e a ONU, a descentralização permitira incorporar os grupos marginalizados. Para o Banco Mundial, sob essa ótica poderiam ser introduzidos os mecanismos de mercado. Segundo a USAID, são enfatizados os nexos verticais, ao mesmo tempo em que se reforçam os níveis locais (STREET apud ROSAR 1997, p. 110–111)

Ao se indagar sobre o que leva os governos a insistirem na política de descentralização, Rosar (1997, p. 113-114) observa:

Em primeiro lugar, os governos não representam uma unidade de forças políticas coesas, na medida em que se considera que sua estrutura comporta uma composição, uma competição entre diferentes facções cujos membros estão dentro e fora do aparelho do Estado, realizando ações para fortalecimento de sua hegemonia. A descentralização pode significar a possibilidade de aumentar a participação não dos indivíduos em geral, mas de determinados indivíduos e grupos. Para certas conjunturas pode ocorrer o deslocamento do poder do governo central para os

governos locais que permita garantir a hegemonia dos grupos que detêm o seu controle. Em outras situações, pode ser deslocando-o de uma instituição centralizada para outra também centralizada e ainda, em outras circunstâncias, pode ocorrer deslocá-lo do governo para o setor privado. Essas possibilidades evidenciam que na realidade, as políticas governamentais se definem como resultado de uma luta e que, portanto, não há consenso nem mesmo entre as facções do bloco político no poder. Em segundo lugar, alguns grupos que estão no governo insistem no fomento de políticas de descentralização porque seus interesses estariam sendo resguardados, reduzindo-se o poder de outros grupos que também estão no governo. Um grupo ou uma coalizão minoritária que está no governo pode, mediante a descentralização, equilibrar suas forças com o grupo ou a coalizão dominante. As políticas de descentralização podem ser utilizadas por um grupo central minoritário para desequilibrar a correlação de forças em uma comunidade local, em favor de grupos que apóiam o grupo central minoritário contra o grupo central dominante. Os grupos que detêm o poder utilizam estratégias de centralização ou de descentralização na medida em que essas políticas possam atender aos seus interesses e dos grupos com os quais tenham feito aliança.

Nesse contexto, podemos afirmar que a política de descentralização em vigor está longe de ser uma política voltada para atender as necessidades reais da população, como também não favorece uma relação mais substancial entre os seus gestores e atores que compartilham do processo de implementação, nem tão pouco tem viabilizado a participação da sociedade civil, tanto em sua formulação, como na sua implementação e, muito menos, no controle social dos resultados, uma vez que não observamos um movimento que garanta a participação da sociedade civil na formulação e implementação dos planos e programas. Pelo contrário, temos assistido à implementação de políticas educacionais que têm atendido a interesses de determinados grupos que estão em constante disputa pelo poder.

Em relação à melhoria da qualidade da educação, a qual aparece como um dos objetivos principais da estratégia de reformulação dos sistemas educativos nacionais, estaduais e municipais, via descentralização e municipalização do sistema de ensino, faz-se necessário uma reflexão sobre o

sentido que se dá à qualidade de ensino e os impactos desse modelo para melhoria dos serviços educacionais prestados à população.

Quando nos reportamos às concepções *de ensino de qualidade*, nos deparamos com várias interpretações para o conceito, pois este é um terreno ambíguo e complexo que merece uma reflexão mais aprofundada. Entretanto, é importante destacar que as estratégias de *descentralização* adotadas pelos governos da América Latina não têm garantido a *qualidade* do ensino e que os governos que adotam a concepção da qualidade total não têm sido eficazes e eficientes para reverter o quadro educacional que ora se apresenta. Assim, de acordo com Casassus (1999, p. 22-23),

(...) se debe establecer que no existe una base empírica suficiente como para establecer de manera específica una relación entre la estrategia de descentralización a la escuela y mejoras en la calidad de la educación, o entre la mejora en las escuelas y la del conjunto del sistema (...) Los estudios consultados indican que en algunos casos se han producido cambios de carácter organizacional en las escuelas y en las relaciones de la comunidad con las escuelas, como lo es por ejemplo en el caso de Minas Gerais (...) pero ello no nos dice nada acerca de lo que acontece con la calidad de la educación.

Com base nesse contexto, é importante destacar, como afirmam vários autores, que o tema *descentralização* tende a emergir em conjunturas permeadas por regimes democráticos. Entretanto, a defesa da *descentralização* não constitui um privilégio das forças progressistas. Como vimos, os principais órgãos internacionais de financiamento também a indicam como um dos mecanismos centrais do saneamento fiscal e a propõem como forma de solução dos principais problemas econômicos e sociais enfrentados pelos países em desenvolvimento. É devido a argumentos dessa natureza que Cohn (1994, p. 95) afirma:

No processo de descentralização, tem-se duas grandes orientações. A primeira se dá quando a descentralização favorece a democratização política e social. Isto na medida em que possibilita, em tese, a ampliação da participação de distintos atores sociais na formulação e implementação das políticas, ao aproximar, no nível local, a gestão e os seus destinatários. A

segunda se dá quando o processo de descentralização é regido quer pela crise fiscal do Estado no seu âmbito central, quer pela ampliação dos direitos sociais num contexto marcado pela presença atuante de interesses particulares e corporativos

Nesse sentido, é de fundamental importância que fique explicitado que modelo de *descentralização* tem norteado as políticas públicas no Estado brasileiro e como foi assegurado esse processo na Carta Magna de 1988. Sua formulação, de acordo com Cohn (1994), exprime certa ambigüidade: de um lado, a afirmação da descentralização e da extensão dos direitos, mas sem a correspondente previsão das fontes de financiamento; de outro, o repasse dos recursos para os níveis estadual e municipal, mas sem os respectivos encargos.

Quando se toma os textos legais como as leis orgânicas estaduais e municipais, fica explícita a ausência clara das definições das competências de cada esfera do poder. Além disso, como bem afirma Cohn (1994, p. 8),

Há, ainda, a dimensão econômica desse processo. Ela diz respeito à lógica que vem prevalecendo nas incipientes medidas descentralizadoras. Sua marca é a da crise fiscal do Estado e das suas tentativas de enfrentar a instabilidade da moeda, o déficit público e a dívida externa, mediante o ajuste econômico. Não é, portanto, de surpreender-se que a lógica econômica ganhe predominância sobre a lógica política no processo de descentralização. De fato, este vem ocorrendo ditado pelos parâmetros contábeis de repasse de recursos (relação entre receita e despesa) num contexto de urgência para superar-se a crise econômica.

Assim, parece claro que a *descentralização* tem sido regida pelos princípios econômicos e que os princípios defendidos pelos movimentos da sociedade civil organizada não foram contemplados nas diretrizes de *descentralização* efetivadas no governo Fernando Henrique Cardoso.

Ao analisarmos o processo de *descentralização*, com base numa literatura crítica sobre a temática, não estamos querendo defender o processo de centralização fiscal e de formulação de políticas públicas, mas contribuir para esclarecer qual tem sido a lógica desse processo. A nossa concepção é da *descentralização* pautada pela lógica da *participação*, da *autonomia* e da

*democracia*, sob a égide de uma política de igualdade para todos e que atenda as necessidades de todos os municípios e também não esteja atrelada aos interesses corporativos de determinados grupos políticos.

No contexto em que está sendo implementada, a *descentralização*, como afirma Street (STREET apud MARTINS, 2001), tem demonstrado a ausência de eficiência e eficácia política, administrativa e financeira, e não tem aumentado a participação da comunidade local ou dos usuários da escola, bem como não tem promovido a democratização pedagógica em virtude da prescrição normativo-curricular em nível central, medida esta que procura evitar a “sintonia” do educando com a sua cultura local.

É importante considerar que seja qual for a perspectiva de análise do processo de *descentralização*, se faz necessário,

perseguir, no nível político, a democratização e a participação dos usuários nas decisões quanto aos fins da educação; no nível pedagógico, a participação na elaboração de programas educacionais, no nível econômico, a otimização de recursos e, no nível administrativo, a agilidade no fluxo burocrático (MARTINS, 2001, p. 42).

Nesse sentido, concebemos a *descentralização* numa perspectiva que procura garantir a *autonomia* e a *participação* da sociedade civil e de todos os segmentos da escola. A seguir, discutiremos os conceitos de *autonomia* e de *participação*, buscando explicitar os sentidos que tais conceitos adquirem conforme a concepção de estudiosos que têm realizado estudo sobre a temática, buscando compreender os diversos significados que lhes são atribuídos no cotidiano da escola.

### **1.2.3 – Autonomia como um dos pilares da descentralização: sua lógica e possibilidades no seio da escola pública**

A presente seção objetiva analisar o conceito de *autonomia* e refletir sobre como os países da América Latina vêm adotando-o em suas políticas



educacionais. Para tanto, será feita a contraposição com Azanha (1987), Castoriadis (1991), Demo (2001) e Gadotti (1993, 2000) os quais têm se debruçado sobre a questão, na tentativa de compreendê-la e demarcar sua relevância para a construção da escola pública. Como observa Martins (2001, p. 31),

a defesa da descentralização dos sistemas de ensino passa a ser vista – equivocadamente – como a outorga de autonomia à própria unidade escolar. De modo geral, o conceito de autonomia – utilizado pragmaticamente, às vezes, como sinônimo de descentralização e desconcentração e, outras vezes, como a etapa subsequente de processos descentralizadores, perde seu significado nas orientações internacionais ou, em outras palavras, é (re)significado nas diretrizes que fundamentam as reformas do ensino a partir dos anos 90.

É importante destacar que o debate acerca da *autonomia* enraíza-se no processo dialógico de ensinar dos primórdios da filosofia grega. A palavra *autonomia* vem do grego e significa capacidade de autodeterminar-se, de auto-realizar-se, de “*autos*” (si mesmo) e “*nomos*” (norma). Autonomia significa autoconstrução, autogoverno. Segundo Gadotti (1993, p. 10), “*a escola autônoma seria aquela que se autogoverna. Mas não existe uma autonomia absoluta. Ela sempre está condicionada pelas circunstâncias, portanto a autonomia será sempre relativa e determinada historicamente*”.

Apesar da discussão sobre o processo de *autonomia* da escola pública ter ganhado força na década de 80, em que setores progressistas da educação envolvidos no processo de discussão sobre a redemocratização do país buscaram construir uma educação de qualidade pautada nos princípios democráticos, e que, para tanto, a *autonomia* e a *participação* são categorias imprescindíveis, estas só ganham suporte legal na Constituição promulgada em 1988 que instituiu a “*democracia participativa*” e a *possibilidade do povo exercer o poder “diretamente”* (art.1º). Estabelece como princípios básicos para o setor educacional: o “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas” e a “gestão

democrática do ensino público” (art. 206). Esses princípios podem ser considerados como fundamentos da *autonomia* da escola.

A *autonomia* significava, acima de tudo, ruptura com esquemas centralizadores, em que surge um movimento essencialmente político contra doutrinas políticas mecanicistas e autoritárias. Nesse sentido, a preocupação com a gestão democrática da educação brasileira se insere numa luta antiga dos trabalhadores da educação e ganha espaço no discurso popular dos governos na década de 80, a exemplo do III Plano Setorial da Educação, Cultura e Desportos, (BRASIL 1980–1985) que foi elaborado através de consultas regionais nos quais se destaca a importância da administração participativa de forma a se contrapor ao autoritarismo que caracterizava o regime militar.

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, (BRASIL, 1996), que, em seu Art. 12, confere aos estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do sistema de ensino, a *autonomia* para elaborar e executar sua proposta pedagógica, a *autonomia* passa a ser inserida e (re)significada nas discussões e propostas do Governo Federal (1995-2002). É importante refletir sobre o tipo de *autonomia* que se tem, que se deseja e a que é possível de ser implementada. Apesar de vários documentos legais apontarem para garantia de uma escola autônoma, tem-se um longo caminho a percorrer na busca da autonomia da escola pública.

Melchior, segundo Gadotti (1993, p. 47), “*não defende a autonomia integral por entender que quem financia a escola pública é a sociedade e essa tem o direito de traçar seus objetivos*”, mas defende uma autonomia relativa e cita Anísio Teixeira, para quem “*as escolas somente voltariam a ser organismos vivos e atuantes quando se livrassem das peias da burocracia*”. Assim, é mister envolver todos os segmentos da comunidade escolar no processo de construção da *autonomia*, sem perder de vista os interesses a serem defendidos nesse

processo, os quais deverão ser deslocados tanto das “peias burocráticas” como dos interesses corporativistas de grupos que se estabelecem no seio da escola.

Nesses termos, compreendemos que a luta por uma escola autônoma é uma luta que deve ser inserida no seio de um processo mais amplo da sociedade e que deve envolver segmentos da sociedade civil, na busca de melhores condições de trabalho, do acesso e permanência do aluno na escola, melhores salários, enfim, é uma luta por uma escola que garanta uma educação de qualidade.

A *autonomia* não significa a uniformização. Pelo contrário, ela supõe a diferença, a diversidade, num constante intercâmbio com a sociedade.

Um ponto de extrema importância destacado por Martins (2001) relativo à “autonomia outorgada” via processo de descentralização, refere-se às características distintas que essa categoria possui em países desenvolvidos e periféricos, tendo em vista suas diferentes culturas político-institucional. Nesse sentido, a autora destaca que nos países da América Latina, região que tem recebido atenção especial dos organismos internacionais no que tange às orientações para o redirecionamento da gestão de suas políticas públicas, permitiu a consolidação de uma cultura político-administrativa que moldou as formas de gestão das políticas públicas de acordo com interesses privatistas, invariavelmente resultantes de uma aliança entre os grandes conglomerados, a política institucionalizada e as elites locais.

Nesse sentido, cabe uma breve reflexão sobre a concepção de *autonomia* defendida pelos organismos multilaterais para os países da América Latina, e que vem ganhando espaço nos programas e projetos instituídos pela política educacional brasileira.

Na década de 90, quando o discurso sobre *autonomia* ganha força nas definições das políticas educacionais no Brasil, tal discurso está atrelado às

orientações dos organismos multilaterais, em cujas propostas estão presentes princípios economicistas. Em trabalho realizado por Mello (1993, p. 3), é observado que

A valorização do fortalecimento e autonomia de unidades que executam as atividades-fins das organizações não ocorre só na educação. Novas tecnologias impõem mudanças às organizações no sentido da descentralização, não podendo a escola escapar a estas mudanças. Para que a escola concretize o princípio da *eqüidade* com *qualidade*, é necessário adotar sistemáticas compatíveis de financiamento que conduzam ao aumento significativo do montante destinado às atividades de ensino que nelas ocorrem. Ao mesmo tempo, impõem-se como requisito indispensável à maior *autonomia* escolar a existência de um *sistema externo de avaliação de resultados*, aferidos pela aprendizagem dos alunos de conteúdos básicos e comuns (MELLO, 1993, p. 3) [Grifo nosso].

Nesta afirmativa destaca-se conceitos que orientaram uma série de programas que implicam uma outra perspectiva de autonomia, em que a concepção de *eqüidade* difere da política de igualdade para todos, pois está atrelada à distribuição que depende dos interesses, necessidades e competências; a *qualidade* difere da qualidade social defendida por setores progressistas da educação, pois vincula-se à produtividade do sistema; e a implementação de um *sistema de avaliação externo* que nega e fere toda e qualquer *autonomia* das instituições de ensino, seja básica ou de educação superior, sem contar que a preocupação principal é com a atividade fim e não com o processo.

De acordo com Mello (1993), a autonomia da escola não dispensa a atuação do Estado nem das instâncias centrais da administração, mas requer uma profunda revisão e fortalecimento de suas novas funções e papéis. Assim, é importante analisar qual tem sido o papel do Estado frente às novas orientações para as políticas públicas pautadas no princípio da descentralização e como o foco na escola tem contribuído para garantir as instituições escolares condições para o oferecimento de um ensino de qualidade.

Nesse sentido, é importante resumir as funções que, segundo Mello, o Estado deve desempenhar para garantir a autonomia às escolas. São elas:

- adoção sistemática de financiamento e transferências de recursos às escolas, compensando desigualdades regionais e sociais;
- o estabelecimento de diretrizes mínimas e flexíveis em relação a:
  - - conteúdos curriculares voltados para o domínio dos códigos da modernidade e conhecimentos que satisfaçam as necessidades básicas de aprendizagem;
  - - uso racional de recursos humanos e espaço físico;
- a avaliação de resultados para aferir aprendizagem dos conteúdos básicos para identificar necessidades de porte financeiro e assistência técnica e premiar os que progredem em relação aos objetivos propostos pela própria escola, e informar a população;
- disponibilizar as escolas alternativas diferenciadas de capacitação, sobretudo, no que diz respeito à gestão pedagógica;
- esforçar-se por desregularizar ao máximo as exigências formais e cartoriais, criando condições para iniciativas e inovação no âmbito das escolas, focalizando os resultados;
- estabelecer diretrizes alternativas e diversificadas para padrões de gestão cujo ponto comum seja o compromisso com a qualidade de ensino expressos num projeto pedagógico e institucional próprio de cada escola;
- negociar um sistema de retribuição salarial aos profissionais da educação que contemple não apenas titulação formal e tempo de serviço, mas também a diversificação salarial em razão do progresso efetivo dos alunos quanto aos objetivos de aprendizagem, fixados pela escola a partir dos padrões básicos que devem ser comuns, e dos patamares adicionais que a escola venha a estabelecer, se for o caso (MELLO, 1993, p. 27).

Aparentemente essas propostas para uma revisão do papel de Estado parecem viáveis e possíveis de atender as necessidades presentes no cotidiano da escola que historicamente luta pela *autonomia*. Porém quando a analisamos à luz de uma perspectiva que defende a autonomia como um processo que envolve liberdade, ética, que busque uma educação que humanize, percebe-se que essas propostas trazem em seu bojo princípios pautados numa filosofia que estão longe de atender às necessidades da população brasileira que procura a escola pública. Vale ressaltar que os pontos em pauta priorizam a autonomia

financeira em detrimento dos aspectos político, pedagógico e administrativo da gestão escolar.

Nesse contexto cada vez mais excludente, fica claro que, muitas vezes, propostas de reforma do Estado apresentam em sua agenda uma série de planos cujos conceitos representam bandeira de luta de setores progressistas, os quais são revisitados e aparecem imbricados de projetos e significados que ferem a concepção de *autonomia* defendida por esses mesmos setores.

Estudos realizados por Souza (2001, p. 60) tratam do “pacote” da reforma educacional sob a égide dos organismos internacionais, que é defendida por Mello. Segundo Souza, os documentos da Cepal e do Banco Mundial, datados respectivamente de 1992 e 1995, têm as seguintes propostas:

- substituem o princípio da igualdade pelo da equidade, indicando como obrigação do Estado somente o custeio de vagas para os que não podem pagar por isso;
- reduzem a função escolar nos países “em desenvolvimento” à preparação para o trabalho, impondo aos governos desses países uma adaptação de seu sistema escolar para atender às exigências da economia de mercado;
- admitem a necessidade de aumento de investimento em educação básica, mas propõem a diversificação dos recursos com a concorrência de fontes públicas e privadas;
- propõem o desenvolvimento de uma identidade institucional para cada escola do sistema, sendo que a diferenciação se daria a partir da autonomia pedagógica e administrativa em desenvolver seu próprio projeto pedagógico, respeitadas as normas gerais advindas do órgão central de educação;
- relacionam o compromisso financeiro da sociedade com a melhoria da qualidade da educação e a formação da referida identidade institucional; transmitidos pela escola;
- sinalizam que o órgão central deve definir conteúdos básicos a serem transmitidos e também devem estabelecer mecanismos de medição do rendimento dos estabelecimentos e dos alunos (sistema de avaliação e acompanhamento);
- salientam a necessidade de um sistema de informação para acompanhamento e orientação das ações do órgão central;
- propõem formação, em serviço e à distância, para os professores (SOUZA, 2001, p. 60).

Quando focalizamos a escola e analisamos os projetos que estão em pauta para serem implementados, percebemos como o Governo Fernando Henrique Cardoso foi fiel aos ditames desses organismos, ficando clara as

contradições presentes entre o que se defende em termos de autonomia e tais orientações.

Como conceber a *autonomia* da escola diante de projetos prontos, pré-definidos, amarrados em um manual. Mesmo considerando que a *autonomia* é relativa, uma vez que a escola está ligada a um órgão central que estabelece diretrizes para o sistema, não podemos perder de vista o espaço de conquistas e lutas que deve ser constantemente realimentado com a participação de todos os segmentos que compõem a escola. No Capítulo 5 é analisado o sentido que os entrevistados atribuem à *autonomia* e também como esta é concebida pelos mentores do PDE. Antes, porém, analisemos o conceito de *participação*, que junto com os de *descentralização* e *autonomia*, formam o tripé para pensarmos teoricamente o PDE.

#### **1.2.4 – Participação: elemento chave na construção da autonomia escolar**

A *participação* tem sido um dos princípios apontados como fundamental no processo de gestão compartilhada sob a égide da reforma gerencial do Estado. Nesse sentido, como procedemos com as outras categorias presentes na reforma do Estado, buscaremos, nessa seção, discutir seus diversos significados dentro da realidade que ora se apresenta.

A *participação* tem uma íntima relação com o conceito de democracia, é apresentada e defendida como um momento ímpar da democracia, porém não se pode perder de vista as diversas concepções que a permeiam.

Dessa forma, iremos expor alguns aspectos dessa temática que consideramos de fundamental relevância para o trabalho em curso.

De acordo com Gohn (2001), o tema *participação* se constitui num objeto de análise e estudos, particularmente da ciência política, e tem sido observado nas práticas cotidianas da sociedade, quer seja nos sindicatos, quer seja nos

movimentos organizados da sociedade civil, assim como nos discursos e práticas de políticas estatais com significados completamente distintos.

Assim, não podemos separar o significado da categoria *participação* do entendimento do processo democrático da sociedade brasileira, pois a luta por espaços de participação está intimamente ligada às lutas por melhores condições de vida e ao exercício da cidadania.

De acordo com Gohn (2001), as formas de entender a participação deram origem a diferentes interpretações, significados e estratégias distintas e que essas concepções têm inspirado práticas e programas diversos ao longo da história.

Dentro do quadro da reforma gerencial implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso, a concepção de participação fundamenta-se nos princípios neoliberais e se apresenta como controle do serviço público pelo cliente sob a égide do mercado.

Em oposição a esse modelo de reforma que foi implementado no governo Fernando Henrique Cardoso, cuja participação da sociedade civil se baseava nos ideais neoliberais, a participação é concebida como um processo intimamente ligado ao movimento de democratização da nossa sociedade. Nesse sentido, o conceito de participação formulado por Demo (2001, p. 19) revela-se central para esse estudo:

participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Destacamos, no conceito acima, a importância da categoria participação enquanto conquista. Conquista que nos remete à organização, à luta, ao discernimento, à clareza do que queremos enquanto sujeitos do processo



histórico que se constrói a cada momento no interior da sociedade, sociedade esta que está permeada de conflito, pois, como afirma Bobbio (1986, p. 62-63),

num regime fundado sobre o consenso não imposto de cima para baixo, uma forma qualquer de dissenso é inevitável e que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, o sistema pode proclamar-se com justeza democrática. Por isso afirmo existir uma relação necessária entre democracia e dissenso, pois, repito, uma vez admitido que democracia significa consenso real e não fictício, a única possibilidade que temos de verificar se o consenso é real é verificando o seu contrário.

Nessa perspectiva, o dissenso é o jogo do conflito, em que estão presentes interesses diversos, gerados por preferências individuais, partidárias, grupais; já o consenso se apresenta como a convergência das diversas opiniões e se apresenta como um momento revelador da identidade do grupo. Não devemos perder de vista que no processo de participação o consenso e o dissenso deverão interagir de forma dialética.

De acordo com Silva (2000, p. 45),

O êxito da democracia depende não só da qualidade política da cidadania, mas exige também uma pré-condição para o alcance dessa qualidade: que as relações entre os indivíduos gerem formas societárias que valorizem a consciência – representa a dimensão subjetiva da política; e a participação caracterizando a dimensão objetiva da política. Consciência e participação são componentes das relações sociais de fundamental importância para a formação da capacidade do indivíduo enquanto ser político.

Dessa forma, é fundamental para o nosso estudo destacar quais são os mecanismos e meios que a sociedade civil dispõe para que seja efetivada a sua participação na implementação das políticas públicas no seio da sociedade. Demo (2001) destaca alguns canais que viabilizam a participação, os quais são de extrema importância para que se possa construir de forma dialética o processo participativo dentro das instituições escolares. São eles: a) a organização da sociedade civil<sup>17</sup>, b) planejamento participativo, c) educação

---

<sup>17</sup> Segundo Demo (2001:27), a organização da sociedade civil se refere a capacidade histórica de a sociedade assumir formas *conscientes e políticas* de organização. (Grifo no original).

como formação à cidadania, d) cultura como processo de identificação comunitária e e) processo de conquista de direitos.

O processo participativo não se esgota nesses mecanismos apontados por Demo, porém entendemos que esses mecanismos são possíveis de serem materializados no seio da sociedade e que a escola, dentro das funções que lhe cabem, exerce papel preponderante nesse processo. Por isso temos de estar atentos quando nos referimos à participação pois, como nos alerta Bobbio (apud Gohn, 2001, p. 26),

o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar, ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples espectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque.

O processo participativo só será possível quando se acredita na capacidade de negociação do e com o outro, quando se assume um compromisso com o processo de mudança. Nessa perspectiva, faz-se necessário a viabilização de canais que possam tornar o processo de participação possível dentro do contexto escolar, de forma que todos estejam conscientes dos verdadeiros objetivos presentes nas propostas de reforma.

A participação, enquanto um dos pilares do processo de descentralização, precisa ser redefinida no cotidiano da escola no sentido de busca, de discussão dos programas que chegam até as escolas. Os professores, os pais e os alunos, em sua grande maioria, são chamados a “participar” como meros expectadores ou como “amigos da escola” e, às vezes, para definir onde serão aplicados determinados recursos, como atesta a concepção de participação do PDE. Raras vezes são convocados a participarem como sujeitos efetivos de transformação da realidade escolar. Participação que envolve: reflexão, discernimento, compromisso e vontade política para efetuar mudanças significativas. Participação não é só a definição de se aderir ou não a um

determinado Plano, como os dados demonstram em relação ao PDE, mas a decisão de construir uma educação de qualidade.

Em síntese, buscamos neste capítulo empreender uma discussão sobre a reforma do Estado brasileiro implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso, a qual foi definida valendo-se das orientações dos organismos multilaterais, que atribuem significados diferentes aos princípios de *descentralização, autonomia e participação*. Entretanto, os debates, os estudos e encontros ocorridos na década passada e início da atual nos permitem confrontar os diferentes interesses para que possa ser viabilizada uma discussão no seio da escola, objetivando desvelar os significados dos programas e projetos a serem implementados. Parece importante concluir afirmando que é possível a construção de processos que viabilizem a *descentralização, a autonomia e a participação*, com base nas orientações que ao longo da história objetivam qualidade social para todos que procuram a escola pública.

Considerando que o nosso objeto de estudo apresenta como uma das categorias analíticas centrais a *gestão escolar*, no próximo capítulo, iremos realizar um breve histórico da administração pública e gestão escolar no Brasil e empreender uma discussão sobre o paradigma da gestão empresarial no seio da escola, focalizando sua importância e implicações para a *autonomia, a participação e a qualidade* do ensino. Também apresentaremos uma reflexão sobre os limites e possibilidades da adoção do planejamento estratégico no contexto da gestão escolar da escola pública, com base nas orientações emanadas do PDE.

## **CAPÍTULO 2 – GESTÃO ESCOLAR, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO**

## **2.1 – Administração Pública e Gestão da Educação: breve resgate histórico**

A administração escolar vem se pautando, ao longo da história, pelo paradigma da escola clássica de Administração, que tem como pressuposto a busca da *eficiência* e *eficácia* dos serviços oferecidos pela escola, com base em teóricos que defendem a utilização dos princípios da administração empresarial na escola, sem necessariamente considerar a especificidade e a natureza dos serviços educacionais que são oferecidos nas instituições de ensino.

Conforme estudo realizado por Sander (1995), podemos identificar alguns enfoques da administração pública e da gestão da educação que estiveram presentes na história da administração das instituições políticas e sociais na América Latina. O primeiro momento, que tem origem no período colonial e se estende até o século XX, tem enfoque *jurídico*. Este era essencialmente normativo e estreitamente vinculado à tradição do direito administrativo romano, inspirado na filosofia escolástica, no racionalismo positivista e no formalismo legal.

O segundo enfoque – o *tecnocrático*, marcou as primeiras décadas do século XX, seguindo o desenvolvimento teórico da gestão empresarial. Com esse enfoque,

instalou-se na administração pública o reinado da tecnocracia como sistema de organização, com forte predomínio dos quadros técnicos preocupados com adoção de soluções racionais para resolver problemas organizacionais e administrativos (...) as considerações políticas, os aspectos humanos e os valores éticos geralmente ocupavam lugar secundário (SANDER, 1995, p. 11).

Seus seguidores na América Latina inspiraram-se nos fundadores Fayol, Taylor e seus discípulos nos Estados Unidos da América, assim como na teoria weberiana sobre a crescente burocracia e racionalidade técnica dos Estados capitalistas. O enfoque em pauta é caracterizado por um modelo – máquina, cuja preocupação está voltada para a economia, a produtividade e a eficiência. Apesar da forte influência desse modelo de administração pública na América Latina, vale destacar, como afirma Sander (1995, p. 14),

que na produção acadêmica da fase reformista existiam construções teóricas como as de Anísio Teixeira e Lourenço Filho – que, superando as formulações então vigentes na Europa e na América do Norte, se preocuparam com a defesa da identidade cultural e a promoção dos valores característicos da sociedade latino-americana.

A partir da década de 40, manifesta-se na América Latina uma crescente reação internacional, iniciada nos anos 30, contra os princípios da escola tecnocrática da organização e gestão do ensino, surgindo, assim, o enfoque *comportamental*, cuja base assenta-se na psicologia e sociologia que advogam a utilização de novas tecnologias, como a dinâmica de grupo, o desenvolvimento organizacional, a análise transacional, a formação de líderes e a teoria dos sistemas.

Na fase de reconstrução do Pós-Guerra, surge o enfoque *desenvolvimentista*, nascido nos Estados Unidos da América.

Os desenvolvimentistas propõem a adoção de uma perspectiva de administração dedicada, especificamente, à gestão dos programas de desenvolvimento e ao estudo dos métodos utilizados pelos governos para implementar políticas e planos concebidos para atingir seus objetivos econômicos e sociais (SANDER, 1995, p. 20).

À luz desse paradigma, surge o planejamento da educação fortemente direcionado pelas agências de assistência técnica e financeira.

Nesse contexto, a OEA e a UNESCO organizam, em 1958, na cidade de Washington, a histórica reunião fundacional do planejamento integral da educação. Em 1962, os Ministros de Educação e de Planejamento dos países do Continente, em reunião conjunta realizada em Santiago, sob o patrocínio da

UNESCO, da OEA e da CEPAL, consagram o papel da educação como fator de desenvolvimento econômico, como instrumento de progresso técnico e como meio de seleção e ascensão social (SANDER, 1995, p. 21).

Inaugura-se nessa fase a elaboração de uma enorme quantidade de planos, programas e projetos anuais, semestrais e trimestrais para o desenvolvimento econômico e, com base nesses, os planos setoriais de educação, sob o pressuposto de que a educação é a base para o desenvolvimento econômico. Os serviços educacionais dessa época eram minuciosamente planejados, tendo em vista atender ao processo de industrialização com um efetivo preparo da mão-de-obra. Entretanto, a década de setenta é surpreendida pelo crescente pessimismo, uma vez que o investimento em educação na América Latina não havia correspondido aos resultados esperados em termos de desenvolvimento econômico (SANDER, 1995).

Com o esgotamento do enfoque desenvolvimentista de administração pública e de gestão, surge o enfoque *sociológico*, que tomou por base estudiosos latino-americanos, preocupados com a adequação política e cultural dos conhecimentos científicos e tecnológicos na educação e na administração. De acordo com os protagonistas desse enfoque, entre eles, Paulo Freire, “*a administração pública e a gestão da educação desempenham uma função essencialmente política, sociológica e antropológica*” (SANDER, 1995, p. 24). É importante destacar o movimento da sociedade civil organizada em prol de uma administração do serviço público pautada por um paradigma que considere os condicionamentos socioculturais e antropológicos com base nas pesquisas empreendidas pelas ciências sociais, extrapolando a análise baseada apenas em condicionamentos econômicos e de mercado. Nesse sentido, destaca-se a participação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação. (ANPAE) do Brasil, fundada em 1961, e do Conselho Universitário de

Administração da Educação dos Estados Unidos (UCEA) na produção de pesquisa e material voltado para o estudo que contemple a relação entre política e gestão da educação no contexto mais amplo das Ciências Sociais.

## **2.2 – Administração Escolar no contexto da sociedade capitalista**

O objetivo da presente seção é apresentar o debate atual sobre a aplicação dos princípios da administração empresarial na administração escolar, visando explicitar categorias e referências para compreender a gestão escolar e o PDE.

Os estudos de Félix (1989) e Paro (2000) demonstram a influência do modelo de administração empresarial na administração do sistema escolar, especificamente da escola, e sua relação com o Estado capitalista, em que a especialização no interior da escola e o controle exercido pela administração escolar procuram se adequar ao modelo de produção da nossa sociedade.

Félix (1989, p. 35) afirma, por exemplo, que

A administração da empresa capitalista assumida pelos gerentes, chefes de departamento e supervisores é diretamente responsável pela manutenção da relação social que se estabelece entre o capitalista e o trabalhador. A função da administração é, portanto, exercer pleno controle sobre as forças produtivas, o que ocorre desde o planejamento do processo de produção até o controle das operações executadas pelo trabalhador.

Assim, uma análise mais apurada da relação entre a administração e o modo de produção capitalista demonstra como aquela tem se tornado eficaz, com o intuito de cooperar com o processo de controle dos trabalhadores, e que tem se aperfeiçoado para acompanhar a complexidade do sistema que cada vez mais exige funções diferenciadas para o atendimento da produtividade. Nessa perspectiva, Braverman observa:

Correspondendo às funções administrativas do capitalista do passado, existe agora um complexo de departamentos, cada um dos quais assumiu em forma aplicada uma única função que ele



efetuava com mínimo pessoal no passado. Correspondendo a cada uma dessas funções, já não há mais um único gerente, mas um departamento inteiro que imita em sua organização e em seu funcionamento a fábrica onde ele brotou. A função especial de administração é exercida não mais por um único gerente, nem mesmo por uma equipe de gerentes, mas por uma *organização de trabalhadores sob o controle de gerentes, assistentes de gerentes, supervisores etc. Assim, as relações de compra e venda da força de trabalho e, em consequência, de trabalho alienado, tornaram-se parte do aparelho gerencial em si mesmo*. Em resumo, isso se converte no aparelho administrativo da empresa. A gerência veio a ser *administração, que é um processo de trabalho para fins de controle no seio da empresa, e efetuado, além do mais, como um processo de trabalho rigorosamente análogo ao processo da produção, embora ele não produza artigo algum que não seja a operação e coordenação da empresa* (BRAVERMAN apud PARO, 2000, p. 73-74) [Grifos do autor].

Nessa perspectiva, a prática administrativa orientada para garantir a divisão do trabalho e o seu controle pauta-se por princípios como racionalidade, produtividade, controle, especialização de todos os processos produtivos que vai do planejamento do processo de produção até sua execução. O processo exige práticas administrativas que garantam a subordinação do trabalho ao capital, garantindo a produtividade.

O fato da administração escolar estar ligada teoricamente à administração de empresas merece ser interrogado a fim de explicitar os condicionantes que a determinam. Os teóricos da administração de empresa, os quais têm empreendido estudos que demonstram a eficácia das empresas na sociedade capitalista, autorizam sua aplicabilidade em qualquer organização, inclusive, a escola.

Entretanto, é importante refletir sobre os pressupostos que embasam a defesa da aplicabilidade da administração de empresas nas instituições escolares. Entre os pressupostos utilizados, o primeiro deles

é o de que as organizações, apesar de terem objetivos diferentes, são semelhantes e, por isso, têm estruturas similares, podendo ser administradas segundo os mesmos princípios, conforme os mesmos modelos propostos pelas teorias da Administração de Empresas, feitas apenas as adaptações

necessárias para atingir suas metas específicas (FÉLIX, 1989, p. 73).

Porém, cumpre atentar para a análise realizada por Paro em relação a esse pressuposto. Segundo o autor, *“as observações a respeito da peculiaridade da organização escolar aparecem, não como justificativa para se negar à aplicação da administração empresarial na escola, mas, ao contrário, como um dos passos no processo dessa aplicação”* (PARO, 2000, p. 127). Percebe-se nessa defesa que os aspectos técnicos e gerenciais são considerados como pontos primordiais para solução dos problemas educacionais em detrimento dos determinantes econômico-sociais. Assim, a administração escolar é tratada sob um ponto de vista puramente técnico, sem estar relacionada com o contexto mais amplo da sociedade capitalista.

O segundo pressuposto utilizado pelos defensores da aplicação da administração empresarial no contexto escolar, segundo Félix (1989, p. 127),

é o de que a organização escolar e o sistema escolar como um todo, para adequar-se às condições sociais existentes e atingir os objetivos que são determinados pela sociedade, necessitam assimilar métodos e técnicas de administração que garantam a eficiência do sistema, justificando, assim, a sua própria manutenção (FÉLIX, 1989, p. 74).

Percebe-se, assim, a defesa de uma educação que garanta a manutenção e perpetuação do sistema capitalista, uma vez que compete à escola adequar-se às condições sociais existentes, com um falso discurso de que a *eficiência* do sistema escolar depende de métodos e técnicas de administração de empresas “adaptadas” para a realidade escolar. É por essa razão que a ineficiência do sistema escolar é atribuída às falhas do sistema administrativo. No que pese as “falhas” no modelo de gestão escolar, parece-me falacioso o argumento de que a “pouca produtividade” do sistema está atrelada ao modelo de gestão.

Dessa forma, consideramos pertinente a afirmativa de Paro (2000, p.

125):

Aceita a ordem capitalista como o tipo mais avançado de sociedade que o homem pode alcançar, as diferenças econômicas, políticas e sociais aí existentes são vistas não como consequência necessária da própria maneira injusta e desigual pela qual essa sociedade é estruturada, mas como meras disfunções que, como tais, podem ser adequadamente resolvidas e superadas a partir da aplicação das regras jurídico-políticas inerentes a tal organização social. No contexto dessa concepção dominante, é comum atribuir-se a todo e qualquer problema uma dimensão estritamente administrativa, desvinculando-o do todo social no qual têm lugar suas causas profundas, e enxergando-o apenas como resultante de fatores como a inadequada utilização dos recursos disponíveis, a incompetência das pessoas e grupos diretamente envolvidos, a tomada de decisões incompatíveis com seu equacionamento e solução, e outras razões que podem facilmente ser superadas a partir de uma ação administrativa mais apropriada. Como não poderia deixar de ser, também o problema da educação escolar é visto como sendo de natureza eminentemente administrativa.

Consideramos importante, para efeito de esclarecimento de alguns conceitos que estão presentes na discussão sobre gestão, empreender uma rápida exposição do estudo realizado por Sander (1995), que ele denominou *construções conceituais e praxiológicas diferentes de gestão da educação*, o qual explicita os critérios utilizados para avaliar e orientar o desempenho administrativo. São eles: *a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância*. Segundo Sander (1995, p. 43),

essas definições conceituais impõem a necessidade de desenvolver um renovado esforço para definir os critérios administrativos adotados na administração da educação (...) essa definição é particularmente necessária para caracterizar a natureza da atuação dos administradores educacionais na sua prática cotidiana.

A administração *eficiente* está baseada na conceituação da escola clássica de administração: “a eficiência (do latim *efficientia*, ação, força, virtude de produzir) é o *critério econômico* que revela a capacidade *administrativa de produzir* o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo” (SANDER, 1995, p. 43). Depreende-se daí que o conceito de eficiência está

intimamente ligado ao conceito de produtividade material, sem ser considerado o conteúdo de caráter político, humano e ético do processo produtivo, pois “*é eficiente aquele que produz o máximo com o mínimo de desperdício, de custo e de esforço, ou seja, aquele que, na sua atuação, apresenta uma elevada relação produto/insumo*” (SANDER, 1995, p. 44). Tal conceito está no cerne da escola clássica de administração criada por Fayol e Taylor.

A administração *eficaz* está pautada na escola psicossociológica de administração e tem uma relação com o movimento das relações humanas. “*A eficácia (do latim efficax, eficaz que tem o poder de produzir o efeito desejado) é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos*” (SANDER, 1995, p. 46). A eficácia busca a consecução dos objetivos educacionais, estando assim ligada à dimensão pedagógica da instituição.

A administração *efetiva* está intimamente ligada ao conjunto de teorias contemporâneas; suas principais contribuições vêm da administração para o desenvolvimento. “*A efetividade (do verbo latino efficere, realizar, cumprir, concretizar) (...) mede a capacidade de produzir as respostas ou soluções para os problemas politicamente identificados pelos participantes da comunidade mais ampla*” (SANDER, 1995, p. 47-48). Em determinados aspectos, o conceito de efetividade está associado ao de responsabilidade social – *accountability*<sup>18</sup>, segundo o qual, a administração deve prestar contas e responder pelos seus atos em razão das preocupações e prioridades vigentes na comunidade.

A administração *relevante* está ligada às derivações interacionistas presentes no campo organizacional e administrativo, preocupadas com os valores éticos que definem o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida

---

<sup>18</sup> A noção de *accountability* “é uma derivação conceitual da administração científica da escola clássica que pode ser traduzida em termos de responsabilidade e confiabilidade administrativa, tratando de vincular os

na sociedade e na educação. “A relevância (do verbo latino *relevare*, levantar, salientar, valorizar) é o *critério cultural* que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor” (SANDER, 1995, p. 50). Segundo o autor, “o conceito de relevância dá primazia às considerações culturais da administração da educação, e ao ideal de qualidade de vida humana como critério orientador para sua ação política na escola e na sociedade” (SANDER, 1995, p. 51).

Diante do exposto, podemos perceber que essas construções teóricas específicas da administração da educação têm sua origem em momentos históricos diferentes, aos quais nos referimos no início desta seção. Atualmente, segundo Sander (1995), as referidas construções convivem e, muitas vezes, superpõem-se na prática.

A reforma gerencial do Estado, conforme discutimos no Capítulo 1, foi pautada pelo paradigma da gestão gerencial com base na *qualidade total* que busca atender aos critérios de *eficiência econômica* e *eficácia* e a adoção do *planejamento estratégico*. Nesta, segundo Bresser Pereira,

a adoção da qualidade como instrumento de reforma da administração pública brasileira leva em conta simultaneamente a sua dimensão formal – que se refere à competência para produzir e aplicar métodos, técnicas e ferramentas – e a sua dimensão política – que se refere à competência para levar as organizações públicas a atender as necessidades dos cidadãos-clientes (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 219).

Fica claro nessa afirmativa a adoção do critério de *eficiência*. Quanto à dimensão política, diferentemente do critério de efetividade proposto por Sander, advoga-se a satisfação do cidadão-cliente com base na lógica economicista, em que o cliente deve exigir o produto de qualidade que está comprando. Nesse sentido, fica clara a ausência de uma preocupação com os objetivos e fins da educação numa perspectiva de transformação quando aplicada a reforma do

---

princípios clássicos de eficiência e precisão na utilização dos recursos com resultados substantivos

campo educacional. Pode-se afirmar que o PDE foi gerado na mesma perspectiva, tendo como objetivo promover a *eficiência* e *eficácia* dos serviços oferecidos na escola, ficando ausentes os demais critérios apontados por Sander.

Existem, porém, trabalhos que buscam atender ao critério de efetividade, cuja preocupação fundamental é com a administração como um ato fundamentalmente político. É o caso dos trabalhos de Paro (1996, 2000), Demo (2001) e Gadotti (2000).

Como alternativas aos limites conceituais das correntes teóricas apresentadas, Sander (1995) propõe uma perspectiva denominada “*paradigma multidimensional de administração da educação*” que reúne dialeticamente as dimensões: *econômica* (corresponde ao critério de *eficiência*), *pedagógica* (corresponde ao critério de *eficácia*), *política* (corresponde ao critério de *efetividade*) e a *cultural* (corresponde ao critério de *relevância*).

Consideramos que o modelo proposto por Sander (1995) constitui uma referência teórica importante para pensar a gestão democrática do ensino público, garantida na Constituição Federal de 1988 e ratificada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN nº 9394/96. Nesse aspecto, vale ressaltar algumas considerações sobre a temática, realizada por pesquisadores que têm empreendido um olhar crítico e reflexivo sobre o processo que formulou tais documentos. Em que pese “os ranços e avanços” (DEMO, 1997), constituem instrumentos legais que permitem às escolas uma maior autonomia para empreender uma luta em conjunto com a sociedade civil em prol de uma educação de qualidade, apesar das contradições existentes entre os textos legais e as diretrizes e programas que foram implementados no Governo Fernando Henrique Cardoso.

---

mensuráveis” ( Sander, 1995: 72).

### **2.3– Administração Escolar / Gestão Escolar: mudança de paradigma?**

Na presente seção, iremos empreender uma rápida discussão sobre em que contexto emerge a gestão escolar e como esta tem sido apresentada nos documentos legais, buscando desvelar os sentidos que lhes são atribuídos.

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo 3, Seção I Da educação, em seu artigo 206, determina: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Não podemos negar a importância desse princípio contido no texto constitucional que resgata a esperança de construção de uma sociedade mais democrática. Entretanto, como concebemos a democracia “como valor universal” (COUTINHO, 2002), não consideramos pertinente a restrição desse princípio ao ensino público. Nesse momento, prevaleceram os interesses dos empresários da educação, que não querem uma gestão democrática em suas empresas de ensino, o que nos sugere que a gestão democrática parece ser incompatível com a administração empresarial. Logo, não entendemos como transplantar para a escola pública os princípios da gestão empresarial.

Estudos realizados por Adrião e Camargo (2001) demonstram que o princípio da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo do texto constitucional. Nesse sentido, observa-se o tênue tratamento que a Constituição Federal reserva à temática, especialmente quando relacionada à educação, uma vez que no capítulo específico ao funcionamento dos órgãos públicos, em seus diversos níveis, o termo gestão é substituído por administração.

Em estudo realizado por Gracindo e Kenski (apud WERLE, 2001, p. 148) são apresentadas as imprecisões conceituais que envolvem o tema:

os termos gestão da educação e administração da educação são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como distintos. Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de 'gerência', numa conotação neo-tecnista e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a 'nova' alternativa para o processo político-administrativo da educação.

O termo gestão, muito usado na década de 90, tem uma conotação mais democrática e isto representa uma mudança de um paradigma em relação à escola clássica de administração. Não como uma simples substituição de terminologia, mas como uma mudança de postura e de encaminhamento das ações da escola. De acordo com Lück (1997: 15), "a idéia de gestão educacional desenvolve-se associada a outras idéias globalizantes e dinâmicas em educação, como, por exemplo, o destaque à dimensão política e social, ação para transformação, globalização, participação, práxis, cidadania etc".

A idéia de gestão é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação de todos os segmentos da escola e do Conselho Escolar na elaboração, efetivação e avaliação do projeto político-pedagógico. Nesse sentido, a idéia de gestão está associada ao fortalecimento do processo democrático no seio da escola, e porque não dizer da sociedade, entendida como a participação de todos nas decisões e na sua efetivação.

É pertinente a análise realizada por Paro (2001) quando discute que os textos legais (Constituição Federal de 1988 e a LDB) não apresentaram uma determinação mais precisa do princípio constitucional da "gestão democrática" do ensino, além de furtar-se a avançar na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixando à iniciativa dos Estados e municípios, cujos governos poderão ou não estar articulados com os interesses democráticos.



Diante desse desenho, faz-se necessária a mobilização da comunidade escolar e de importantes segmentos da sociedade civil, a fim de pressionar os parlamentares e dirigentes estaduais e municipais para elaboração de instrumentos legais que definam a forma de gestão democrática no seio das escolas que atendam de fato aos princípios de *participação, autonomia e qualidade* da escola pública. *Participação, autonomia e qualidade* não pautados pelo paradigma da reforma gerencial, mas sob a ótica de uma sociedade inclusiva, cuja educação de qualidade social constitui modelo de gestão democrática que atenda quantitativa e qualitativamente nossos alunos e alunas; uma gestão que promova justiça para todos os trabalhadores e trabalhadoras em educação, não através de padrões mínimos e abstratos de qualidade, mas com um padrão de qualidade que lhe ofereça condições dignas, justas e reais de trabalho.

Considerando que o planejamento é um instrumento fundamental para o trabalho do gestor no cotidiano escolar e que já existe um acúmulo significativo de conhecimento nesta área, as próximas seções serão dedicadas a uma breve reflexão sobre concepções de planejamento e sua importância, com o intuito de refletir sobre os limites e possibilidades do planejamento estratégico no cotidiano escolar, uma vez que o PDE busca a adoção desse modelo no cotidiano da escola.

#### **2.4 – Planejamento Educacional: breves considerações**

Sem dúvida, o planejamento é uma atividade inerentemente humana. O homem, de forma consciente ou inconsciente, utiliza o planejamento no cotidiano de suas ações e busca uma certa sistematização das atividades realizadas. Entretanto, a sistematização do planejamento está ligada ao mundo da produção e quanto mais a sociedade capitalista vai se desenvolvendo e os meios de

produção vão se tornando mais complexos, o homem vai criando formas e estratégias mais racionais de organização.

Com a revolução industrial, o campo da administração ganha relevância e seus precursores<sup>19</sup> enfatizam a importância da elaboração de objetivos e estratégias, que dão lugar ao desenvolvimento do planejamento enquanto objeto cientificamente pensado. Nos primeiros estudos realizados, concebia-se que a divisão do trabalho, separada entre os que planejam e os que executam, maximizava a produção e tornava-a mais eficiente e eficaz.

Dessa forma, a prática dessa nova ciência vem ratificar a divisão do trabalho entre os que planejam, concebem e pensam e os que “apenas” executam, abrindo o campo para o trabalho do planejamento tecnocrático; neste caso, o poder pertencia aos “especialistas”, “técnicos” e “políticos”, etc., que decidiam e planejavam para os outros executarem.

Assim, a ênfase no planejamento ganha força e torna-se objeto de formulação das políticas educacionais, pautadas pelo planejamento sistemático que buscava a eficiência e eficácia das ações desenvolvidas no interior do Estado e da economia.

Especificamente no Brasil, a ênfase no planejamento educacional adquire relevância na década de 30, que, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (Decreto n. 19402, de 14 de novembro de 1930), reorganiza a estrutura do ensino no país e cria o Conselho Nacional de Educação, entre outras iniciativas. O planejamento educacional emerge num contexto de centralização de políticas educacionais que se fortalece ainda mais com o chamado Estado Novo (1937-1945).

A década de 50, marcada pela intensificação do processo de industrialização e de urbanização, o planejamento passa a ser advogado como

instrumento de política econômica do governo. De acordo com Aguiar (1991, p. 27), *“diferentemente dos anos 30, quando se iniciava uma racionalização administrativa, evidencia-se uma preocupação com a racionalidade na aplicação de recursos econômico e social global”*.

Nessa década os países subdesenvolvidos recebem recomendações para utilização de estratégias de planejamento, visando à superação de seus problemas econômicos e sociais que os separa dos países desenvolvidos. No mesmo sentido, a teoria do capital humano vai tomando forma e a ideologia subjacente vai sendo disseminada: a educação é o principal fator de desenvolvimento econômico.

O período de 1964 a 1985 é marcado pelas “concepções liberais”, fundadas numa perspectiva tecnicista. Nesse período, de ditadura militar, foram produzidos cerca de seis planos com o fim, segundo Calazans (1999), de planejar e promover o desenvolvimento, sedimentados pelo forte aparato da tecnoestrutura estatal e do “neutro” discurso tecnicista.

De acordo com Garcia (1999), no período da ditadura militar, a legislação educativa é toda reformulada e economistas de plantão passam a fazer sucesso como educadores e, em nome da eficiência de todo o sistema, são elaborados planos para todos os níveis e modalidades de ensino, marcados pela pouca influência do Ministério da Educação nas definições das políticas educacionais, pelas discontinuidades das ações e pela redução da atividade de planejar a elaboração de orçamento.

A década de 90 é profundamente marcada pela adoção do planejamento estratégico que tem toda uma base teórica fundamentada na reforma gerencial que apresentamos no capítulo primeiro. A seguir, são

---

<sup>19</sup> O americano Taylor (1856-1915) e o francês Fayol (1841-1925) são considerados os pais da administração científica.

discutidas as principais concepções de planejamento que têm norteado as práticas educativas.

### 2.4.1 – Concepções de planejamento

Em relação ao atual contexto socioeconômico e institucional, Vasconcellos (1999) identifica três grandes abordagens de planejamento: o gerenciamento *da qualidade total*, o *planejamento estratégico* e o *planejamento participativo*. No entanto, para usar uma figura weberiana, elas não ocorrem em estado puro. A tendência do primeiro é incorporar-se ao segundo, e este busca incorporar alguns referenciais teóricos do terceiro. Entretanto, nesse emaranhado de concepções e definições acerca do processo de planejamento, é fundamental apresentar as características que permeiam tais tendências, visando explicitar os fundamentos e pressupostos teóricos que embasam tais práticas no processo de planejamento e que mantêm uma relação intrínseca com o momento sócio-econômico-político e cultural da história da educação brasileira.

É importante destacar que cada uma das linhas de planejamento citadas comportam possibilidades de transformação ou conservação, conforme os grupos que as manejam. Assim, deve-se buscar compreender a visão de sociedade, identificando nas entrelinhas seus verdadeiros significados e possibilidades de transformação das relações que são vivenciadas dentro da escola e fora desta.

O *gerenciamento da qualidade total*, de acordo com Gandin (1994, p. 24–5),

é a que mais apresenta um caráter conservador, uma vez que todas as mudanças que propõe são para aperfeiçoar o processo de produção do período tipicamente industrial e do caracterizadamente pós-industrial. Parte da premissa de que o mundo é um processo econômico.

Nessa concepção de planejamento, está presente o ideário de uma sociedade voltada para a produção, em que o valor principal é o econômico, apesar de seus idealizadores negarem que é dada ênfase a esse aspecto.

A análise social daí decorrente é a de que a produção econômica atingiu níveis quantitativos suficientes, que as empresas e os países necessitam de competitividade e que essa competitividade só será eficiente se atingir a qualidade. Qualidade que tem que apresentar um padrão que deve ser rigorosamente controlado. Nesse sentido, o planejamento apresenta uma nova perspectiva, com novos modelos e novas metodologias.

Nesse novo modelo de planejamento, há presente a crença na missão enquanto elemento motivador do processo e o espírito de pertença, em que a participação é colocada como fundamental, onde não se questiona o nível e o grau dessa categoria. Essas duas categorias (missão e participação) em momentos de crise, como a que estamos vivendo, colaboram como instrumentos mobilizadores da ação humana.

No que concerne à participação, como bem coloca Gandin (1994), não vai além do que é colaboração ou, no máximo, no nível de decisão de pequenas coisas, como no caso de nosso objeto de estudo, em questões relativas ao emprego de determinadas verbas, que, a priori, vêm definidas como deverão ser empregadas. Em relação à missão, no que diz respeito às grandes linhas, já vem fechada e definida pelo modelo, pois refere-se ao atendimento e satisfação do cliente.

Segundo Xavier, o principal idealizador do PDE, “*a missão cria um clima de comprometimento da equipe escolar com um trabalho que a escola realiza*” (XAVIER, 1999, p. 133). Essas características podem ser observadas nas orientações para implementação do PDE.

Ainda de acordo com Gandin (1994), o planejamento, como gerenciamento de *qualidade total*, apresenta algumas características que podem ser resumidas da seguinte forma:

- não inclui, a não ser sublinaramente, qualquer proposta social pedagógica;

- tem como horizonte o lucro e, é claro, a satisfação do cliente, submetida, por tudo o que se pode entender, ao lucro;
- busca essencialmente a eficiência, isto é, realizar com perfeição aquilo que deve ser realizado, sem questionar esse “deve-ser”;
- mantém esquemas hierárquicos bem definidos, com atribuições bem distintas e delimitadas para cada um dos níveis;
- a participação é limitada aos processos particulares do setor onde a pessoa se encontra, segundo o que ficou anotado acima;
- não discute os resultados sociais do que se realiza;
- promove, necessariamente, a padronização de tarefas, de procedimentos e de resultados;
- busca retirar o modelo dos limites da produção industrial e propô-lo para outros setores, inclusive, os que visam à criação de bens imateriais e espirituais, no caso a escola.
- não se discutem critérios para a determinação do que seja qualidade.

Como se pode observar, estão presentes nesse processo categorias fundamentadas nos ideários neoliberais, que prevêm a *eficiência* e a *eficácia* sob a lógica do mercado, com esquemas hierárquicos bem definidos sem uma preocupação com o social. É importante destacar que a ausência do social se faz presente em todo processo do gerenciamento da qualidade total, o que é bastante significativo, uma vez que não se consegue conceber uma qualidade desvinculada do social, uma qualidade que desconsidera as condições objetivas dos atores sociais envolvidos no processo, uma qualidade que não discute a quem atende e por que atende, enfim, uma qualidade desvinculada de um processo de reflexão sobre como viabilizar a emancipação de seus interlocutores via um processo de participação.

O modelo de *planejamento estratégico*<sup>20</sup> está muito próximo do planejamento de gerenciamento da qualidade total, ambos apresentam categorias semelhantes e concepções marcadas pela busca da *eficiência* e da *eficácia* e buscam estabelecer metas que atendam as necessidades do cliente. Esse modelo tem sido referido como o ideal para o momento atual, como forma de atender as demandas do mercado. Busca apresentar o

modelo revisado do gerenciamento para qualidade total em que o planejamento estratégico, elaborado de acordo com um modelo pré-estabelecido, é condição imprescindível na consecução dos objetivos que deverão ser atingidos pela empresa e instituições de ensino, tendo como marca a competitividade no seio da sociedade. Dessa forma, o que entra em cena é a melhor forma de adquirir condições de competir no mercado, atendendo da melhor forma o cliente.

De acordo com Tachizawa e Andrade (2001, p. 22),

a competição pode surgir inesperadamente de qualquer lugar. Isto significa que as organizações, entre elas as instituições de ensino superior – (IESs), não podem mais sentir-se excessivamente confiantes com as fatias do mercado e as posições competitivas conquistadas. Para as IESs que estão se defrontando com a necessidade de melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com o problema de encolhimento das margens de lucro, com a necessidade de diminuir custos unitários operacionais e melhorar o *overhead* nestes mercados competitivos, o equacionamento de tais questões constitui hoje uma preocupação chave.

Esse novo modelo de gestão é pautado pelo paradigma da qualidade total com a adoção do modelo de gestão estratégico, que considera a escola uma empresa prestadora de serviços que oferece produtos, em que a qualidade aparece como uma filosofia que embasa tal modelo. Nesse sentido, a qualidade deve estar presente nos fornecedores, nos insumos, no produto, nos clientes e no mercado, ampliando a qualidade de resultados para qualidade processual, com base no enfoque sistêmico.

Os autores em pauta ampliam o modelo de planejamento estratégico para o modelo de gestão estratégica, considerando que o primeiro constitui-se num mero conjunto de atividades finitas para produzir um documento e um plano. Percebe-se assim, que há uma tentativa de ampliar o conceito de gestão da qualidade total e do planejamento estratégico, mas sem desprezar suas

---

<sup>20</sup> Para aprofundamento da temática, sugerimos Ansoff (1987).



categorias fundantes: o mercado, o lucro, a competitividade e a qualidade submetida às regras do mercado.

De acordo com Gandin (1994), o *planejamento participativo* foi concebido por um grupo denominado Equipe Latino-Americana de Planejamento (ELAP), constituído no Chile por técnicos da UNESCO, e pela Conferência Episcopal Latino-Americana da Igreja Católica. Essa última serviu basicamente à Igreja Católica que, na época do Concílio Vaticano II, se entusiasmava com os sinais dos tempos e propunha uma caminhada nova, com o horizonte da participação e da mudança estrutural, tendo em vista favorecer a solidariedade, a fraternidade, a justiça social e a liberdade.

Essa perspectiva de planejamento está atrelada a uma concepção de mundo na qual é fundamental a idéia de que a nossa realidade é injusta e de que essa injustiça se deve à falta de participação em todos os níveis da atividade humana. Segundo Gandin (1994, p. 28),

esta participação significa não apenas contribuir com uma proposta preparada por algumas pessoas, mas representa a construção conjunta (...) significa também a participação no poder que é o domínio de recursos para realizar sua própria vida, não apenas individualmente, mas grupalmente. O planejamento participativo é o modelo e a metodologia para que isto aconteça

É importante destacar que essas concepções de planejamento foram pensadas tendo em vista atingir determinados objetivos e que tais modelos apresentam limites e possibilidades, e podem apresentar resultados satisfatórios naquilo a que se propõem, entretanto, o “perigo” está em aplicá-lo na tentativa de buscar atingir objetivos que diferem dos que estão propostos em cada modelo, pois, às vezes, cai-se na ingenuidade de pensar que determinado modelo pode ser adaptado tendo em vista obter resultados diferentes aos que estão propostos, porque, como diz Gandin (1994, p. 29), *“é como se tomássemos uma faca para produzir uma turbina de avião. O que*

*é ruim na faca, neste caso, não é o que ela tem, mas o que lhe falta*". Assim, é fundamental que estejamos atentos e conscientes sobre os pressupostos teóricos que embasam tal ou qual linha de planejamento e que interesses atendem. Devemos lembrar que o planejamento não é um instrumento neutro, e que a proposta de planejamento inclui sua proposta de mundo e de sociedade em que se acredita e que se defende.

Diante do exposto, as limitações do planejamento estratégico no cotidiano escolar são evidenciadas pela ausência de uma reflexão sobre a função social da escola que, no nosso entendimento, deve ser resgatada. Nesse sentido, vale a reflexão: Desejamos uma escola que apenas atenda as premissas do mercado de trabalho? Que caminhe pari passo com os ideários neoliberais? Que esteja voltada para atender as necessidades do aluno cliente? Que esteja preocupada com os índices de produtividade? E que conceba como missão oferecer um ensino de qualidade que garanta o melhor *ranking* na sociedade e lhe garanta um prêmio de gestão e que incorpore o discurso da qualidade total? Então, a adoção da metodologia de planejamento estratégico faz-se pertinente. Porém, se concebemos que a função social da escola é instrumentalizar os indivíduos com os saberes cientificamente construídos pela humanidade e que esses indivíduos devem participar ativamente de todo o processo que busque a transformação social, que garanta a construção de uma sociedade mais justa e igualitária; e que a escola é um espaço de construção dos diversos saberes, de reflexão crítica, de exercício da cidadania, que busca oferecer uma educação de qualidade que contribua para a construção de uma vida mais justa para todos e que não está preocupada em ser a melhor, mas fazer o melhor tendo em vista a inserção dos alunos enquanto seres livres, autônomos e participativos no processo de construção de uma sociedade justa para todos; escola que se

contrapõe aos ideários neoliberais e defende a idéia de que o Estado deve oferecer uma escola de qualidade para todos, de norte a sul, de leste a oeste. E que todos sejam envolvidos no processo de construção de um projeto político-pedagógico que garanta a eficácia, a eficiência e a efetividade pautado pelo paradigma multicultural, multidisciplinar, ético, estético e, acima de tudo, justo. Nesse contexto, o planejamento estratégico não atende, pelo contrário, emperra, amarra, burocratiza, escraviza e, acima de tudo, inviabiliza a discussão crítica e participativa de todos, porque busca objetivos que se contrapõem aos que historicamente têm sido defendidos pela sociedade.

O próximo capítulo objetiva contextualizar nosso objeto de estudo, o PDE. Nesse sentido, situaremos o contexto no qual o mesmo emergiu e explicitaremos suas principais características e sua estrutura, bem como os objetivos a que se propõe.

**CAPÍTULO 3 – A GESTÃO ESCOLAR A PARTIR  
DA IMPLEMENTAÇÃO DO PDE**

### **3.1 – AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA DÉCADA DE 90: breves considerações**

No presente capítulo, situaremos o contexto educacional da década de noventa, apresentando, em linhas gerais, as principais iniciativas da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, visando caracterizar o cenário em que foi concebido o Plano de Desenvolvimento da Escola. Em seguida, contextualizaremos nosso objeto de estudo destacando sua origem, princípios, estrutura e zona de abrangência.

A década de noventa consolida a doutrina neoliberal no Brasil, a qual teve como fonte inspiradora as políticas do governo Thatcher na Inglaterra e do governo dos Estados Unidos da América, Ronald Reagan. Tais políticas marcaram-se pela defesa de transformações de caráter privatista, de flexibilização e desregulamentação, pondo em pauta o Estado mínimo, políticas essas que trouxeram grandes prejuízos para a sociedade britânica.

O governo de Fernando Collor de Mello, imbuído do ideário neoliberal, inseriu o Brasil na economia mundial e implementou mudanças que trouxeram nefastas conseqüências para o povo brasileiro, sem esquecer o palco de denúncias de corrupção de que fomos vítimas e que vieram quebrar o ídolo de barro que foi produzido por grupos corporativistas e de poder. Um estilo modernizador e intervencionista marcou sua gestão até o *impeachment* em 1992.

Em termos de política educacional, retomou-se a Teoria do Capital Humano, muito em voga nos anos 70, que tinha como pressuposto a defesa de que a educação é um dos principais determinantes da competitividade entre os países. Nesse período, foi defendida a idéia de que, para garantir a competitividade do país no cenário mundial, teria que se investir na educação e atender as necessidades básicas de aprendizagem de nossos alunos e alunas, atendendo, assim, aos preceitos dos organismos internacionais que em suas determinações técnicas “orientavam” a agenda da política educacional dos países da América Latina e do Caribe. Em termos de política educacional, seu governo pode ser caracterizado como um governo de “muito discurso e pouca ação” (VIEIRA, 2000: 113).

Dentro desse contexto, é importante destacar, mesmo correndo o risco da redundância em termos de material produzido na área, as propostas da Conferência Mundial de Educação para Todos, as quais vieram desaguar na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993 - 2003), cujo foco de atenção é a construção de uma educação básica de qualidade para todos: crianças, jovens e adultos.

A Conferência Mundial de Educação para Todos foi realizada em março de 1990, em Jomtien (Tailândia), e financiada pela: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; Fundo das Nações Unidas para Infância – UNICEF; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e o Banco Mundial. Nesse evento, países com a maior taxa de analfabetismo do mundo, entre eles, o Brasil, assumiram o compromisso de reverter a situação e assegurar a universalização da educação básica para a população, pautada pelo atendimento das *necessidades básicas*

de aprendizagem<sup>21</sup> das crianças, jovens e adultos. Tal conceito foi amplamente divulgado na época e tinha como centro do debate o preparo dos educandos na perspectiva de aprender a aprender.

Naquele momento, segundo o diagnóstico dos organismos multilaterais, o que estava em risco era a paz mundial! Paz necessária a ser assegurada pelo investimento que todos os países deveriam despender na educação (SHIROMA ET AL, 2000).

Dentre os eventos realizados durante o governo Fernando Henrique Cardoso, vale a pena ressaltar como ponto importante do presente trabalho, o Seminário sobre Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica<sup>22</sup>. Nesse evento foram discutidos os seguintes temas: “políticas e estratégias governamentais na perspectiva da qualidade; relação entre atores e gestores do sistema educacional; gestão educacional e fontes de financiamento” (GOMES e AMARAL SOBRINHO, 1992, p. 1).

O documento produzido no referido seminário já apontava para mudança no *modelo de gestão* e concebia a *autonomia* na escola como tema prioritário da gestão educacional. Porém apontava, também, que

o redirecionamento da máquina burocrática para sua finalidade não poderá prescindir da incorporação de *novas tecnologias de gerenciamento* e que a autonomia da escola não significava descompromisso do governo central, pois a este caberia a fixação mínima de diretrizes curriculares, a avaliação de resultados, orientação sobre estrutura de custos (CADEMARTORI, 1992, p. 9) [Grifos nosso].

É importante destacar que o seminário recomendou ainda ao Ministério da Educação:

- assumir a dimensão de órgão de Estado e não de governo, sobrepondo-se às injunções partidárias e agindo em função do pactuado;

<sup>21</sup> Para aprofundamento dessa temática, recomendamos o trabalho de Mello (1994).

<sup>22</sup> O presente seminário foi organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - (IPEA) e realizado no período de 17 a 19 de novembro de 1991, em Pirenópolis, e teve como finalidade apresentar ao Ministério da Educação propostas de reformulação de políticas de educação básica.

- repensar seu papel institucional num país federativo;
- coletar e divulgar informações de experiências educacionais bem sucedidas, desenvolvidas tanto pelas demais instâncias administrativas quanto por iniciativas não-governamentais;
- enfatizar o gerenciamento de resultados;
- organizar competências na área de avaliação da educação;
- definir critérios de repasse de recursos;
- liderar a política de aperfeiçoamento de professores;
- participar ativamente da discussão da LDB (CADEMARTORI, 1992, p. 9).

É importante observar que os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso incorporaram em sua política educacional as orientações do referido seminário e, no que concerne ao Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), podemos deduzir que sua origem encontra-se nesse evento. Outro ponto que merece destaque é que os planos, programas e projetos<sup>23</sup> concebidos no governo Fernando Collor apresentavam como foco a descentralização administrativa e financeira e a democratização da gestão.

O governo Itamar Franco (30/12/92 a 31/12/94) inaugurou um modelo educacional baseado na vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, entre eles o Banco Mundial, órgão financiador do PDE. O seu governo teve como marco a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, que teve como base, como já mencionamos anteriormente, as diretrizes estabelecidas na Conferência Mundial de Educação para Todos. Nesse momento, todas as atenções dos Estados e municípios voltaram-se para a elaboração do referido Plano, tendo como foco a discussão de diretrizes que atendessem as necessidades básicas de aprendizagem.

Cabe destacar, também, que as discussões em torno do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) ocorreram nas escolas e que, segundo o Ministro Murílio Hingel (1993), *“torna-se necessário, simultaneamente, o*

---

<sup>23</sup> Dentre os planos, programas e projetos gestados no Governo Fernando Collor de Melo, destacamos: o Plano Plurianual (PPA), o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), o Projeto de



*fortalecimento institucional das escolas para que possam elaborar e executar projeto pedagógico de qualidade, objetivo que requer o apoio e participação dos professores e dirigentes escolares, das famílias e da comunidade próxima à escola*". Percebe-se nessa afirmativa o direcionamento das políticas educacionais tendo como foco a escola. Outro ponto que merece destaque é que o referido documento destina-se a *"eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental"* (PLANO DECENAL, 1993, p. 14). O referido plano deixa claro que o foco de atenção é o ensino fundamental de forma a atender os acordos estabelecidos com os organismos multilaterais. Quanto à gestão do sistema de ensino, segundo diagnósticos realizados, *"a falta de consistência, de continuidade, de integração estratégica e de focalização das ações de direção e de administração dos sistemas leva a uma ineficiente orientação das equipes responsáveis pelas unidades escolares"* (PLANO DECENAL, 1993, p. 27). Demonstra esta afirmação que o foco central das políticas educacionais deverá voltar-se para ações direcionadas para a gestão da escola, tendo em vista tornar o sistema mais eficiente e eficaz, com ênfase na construção do projeto pedagógico voltado para atender as necessidades básicas de aprendizagem.

Nessa mesma direção, o plano indica como um dos obstáculos a ser enfrentado pelas várias instâncias *"o enfraquecimento da escola como instituição-chave no processo de ensino-aprendizagem"*, assim como também *"a baixa sustentação social de projetos pedagogicamente inovadores e de métodos mais eficientes de administração educacional"* (PLANO DECENAL, 1993, p. 32).

Quanto às estratégias a serem implementadas, o Plano Decenal (1993) determina ações voltadas para o fortalecimento da gestão democrática da escola, mediante o aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da

---

Reconstrução Nacional (PRN), o Programa Setorial de Ação do Governo Collor (PSA), o Projeto Minha Gente e o Projeto Nordeste.

comunidade escolar. Outro ponto que merece destaque é referente à estratégia 7 que estabelece a “*cooperação com organismos internacionais, de forma a viabilizar um intercâmbio permanente sobre os avanços e tendências da política de educação básica*” (PLANO DECENAL, 1993, p. 41). No que se refere às metas globais, o Plano determina “*a implantação de novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica*” (PLANO DECENAL, 1993, p. 46).

Verifica-se, portanto, nesse contexto, que o Plano Decenal de Educação para Todos já apontava uma forte preocupação com a gestão da escola, buscando direcionar ações estratégicas para reformulação do modelo de gestão adotado pelas escolas. Nesse sentido, seus interlocutores afirmam:

O sucesso do Plano Decenal pressupõe o reordenamento da gestão educacional, conferindo à escola a importância estratégica que lhe é devida como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade. Fortalecer a sua *gestão* e ampliar a sua *autonomia* constituem, portanto, direção prioritária da política educacional (PLANO DECENAL, 1993, p. 46) [Grifo nosso].

Ainda no governo Itamar Franco, foi realizado o segundo seminário promovido pelo IPEA, em junho de 1993. Esse evento teve como objeto os temas *gestão, qualidade e avaliação*, tendo como foco a escola. A política educacional do governo Itamar Franco é marcada por diversos programas que suscitaram críticas que se contrapõem, não especificamente aos programas, mas aos princípios que nortearam as definições dos programas.

Nesse sentido, como destaca Vieira (2000), há os que defendem as concepções emergentes naquele contexto, como Mello (1993), no livro *Cidadania e competitividade: desafios educacionais de terceiro milênio*, e Castro (1994) em *Educação brasileira: consertos e remendos*, e os que, com base na análise dos ideários neoliberais, fazem duras críticas no que concerne à

ideologia subjacente à noção de qualidade e descentralização. Entre esses, merece destaque o trabalho de Gentili & Silva (1994) *Neoliberalismo, qualidade total e educação: versões críticas*.

A política educacional implementada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi marcada pelos princípios da reforma gerencial do Estado, a qual foi objeto de análise no Capítulo 1. Como não poderia deixar de ser, ela traz em seu bojo os princípios de *descentralização, autonomia e participação* com base no ideário neoliberal, norteador das políticas sociais implementadas durante o governo. Sua prioridade foi assegurar o acesso e a permanência do aluno na escola através da adoção de vários programas tais como: Aceleração da Aprendizagem, Programa do Livro Didático, Bolsa-Escola, Informática Educacional. Já no plano do financiamento, foram implementados vários programas, entre os quais se destaca o Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa de Renda Mínima, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério da Escola (FUNDEF), Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação, Programa de Apoio à Pesquisa em Educação à Distância (PAPED), Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), este último, relaciona-se com o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Vale ressaltar que, no governo Fernando Henrique Cardoso, o setor educacional foi marcado pela intervenção de natureza avaliativa através da implantação do Censo Escolar, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e do Exame Nacional de Cursos (Provão).

Tais projetos foram implementados com a colaboração técnica e financeira dos organismos multilaterais, que buscam implementar programas de

cunho economicista, como destacam Fonseca (1995, 2001), Corragio (2000), Tomasi (2000) e Torres (2000), entre outros.

### **3.2 – O PDE: origens, princípios, objetivos e áreas de abrangência**

O PDE é um programa ligado ao Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). O FUNDESCOLA é financiado pelo Banco Mundial (BIRD) e foi elaborado para atender as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por serem essas regiões as que apresentavam, assim como ainda hoje apresentam, os maiores índices de evasão e reprovação escolar no Ensino Fundamental.

É oportuno lembrar que o Banco Mundial foi concebido na Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, como instrumento para financiar a reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, sobretudo os da Europa (ARRUDA, 2000, p. 45) e constitui uma agência de regulação e de empréstimos, e não de doações. Conforme Torres (2000), o BIRD condiciona seus empréstimos a formulações de políticas públicas que compreendem a privatização e a redução de gastos públicos e que, em termos de políticas educacionais, tem impulsionado políticas de universalização/massificação do ensino, apoiando decididamente a educação básica e a qualidade da educação.

O FUNDESCOLA surge em substituição ao Projeto Nordeste gestado na década de 80, o qual, de acordo com Cabral Neto (1997), pretendia ser uma ampla estratégia de desenvolvimento regional, concebido pelo governo brasileiro em parceria com o Banco Mundial, objetivando interferir na situação socioeconômica e habitacional da Região Nordeste. O referido projeto, ainda conforme Cabral (1997), adotou como diretrizes a descentralização e a adoção do planejamento participativo.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Para uma análise aprofundada dos impactos do Projeto Nordeste, sugerimos a leitura da pesquisa de doutoramento realizada por Cabral Neto (1997).

O Projeto Nordeste, com recursos totais da ordem de oitocentos milhões de dólares, teve início em 1993 e finalizou em 1999, apresentando um modelo que privilegiou a reforma do sistema. O FUNDESCOLA, com investimentos de 1,3 bilhão de dólares, teve início na metade de 1998 e se estendeu até 2002 (BRASIL/MEC/BANCO MUNDIAL, 1999).

A política educacional da década de 90, especificamente a política implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, como já nos referimos na seção anterior, foi marcada por programas direcionados para reverter os índices de produtividade do sistema educacional (taxa de evasão e reprovação), buscando melhorar a qualidade e a eficiência do ensino fundamental. De acordo com Marra et al (1999), a escola apresenta-se como uma instituição burocrática, mera reprodutora das normas estabelecidas pelas secretarias de educação, e, como resultado desse processo, o sistema educacional é visivelmente ineficiente, com índices educacionais que colocam o Brasil em último lugar entre os países da América Latina e do Caribe. Nesse sentido, as tentativas recentes de melhorar a qualidade e a eficiência do ensino fundamental têm focalizado a escola, pois, de acordo com pesquisas realizadas, a escola faz a diferença.

Diante de tais considerações, podemos observar que a natureza com que é encarada a escola pelos mentores do PDE é de uma instituição burocrática reprodutora de normas emanadas das secretarias de educação, que produz, como conseqüência, os altos índices de reprovação e evasão (Xavier e Amaral Sobrinho, 1999). Cremos que a problemática da baixa produtividade do sistema educacional brasileiro tem forte relação com os condicionamentos sociais, econômicos e políticos a que está submetida a nossa população, assim como também com a característica dual que historicamente tem caracterizado nosso sistema educacional. A escola não pode ser responsabilizada pelo fracasso escolar, uma vez que não devemos buscar culpados, mas apresentar

soluções para os problemas detectados os quais, com certeza, não compete apenas à escola resolvê-los. Consideramos que a escola deve ser o foco das políticas educacionais, porém é importante termos clareza de seu papel e função dentro da sociedade.

O FUNDESCOLA foi concebido tendo como princípios as categorias da equidade, efetividade, no sentido anteriormente referido por Sander (1995), e complementaridade, e apresenta como objetivo

melhorar o desempenho do ensino fundamental, ampliando o acesso e a permanência das crianças em idade escolar em todas as séries; melhorando a qualidade da escola e dos resultados educacionais; e aprimorando a *gestão* das escolas e das secretarias estaduais e municipais de educação (MARRA ET AL, 1999, p. 8).

De acordo com Marra et al (1999, p. 8), para o alcance de seus objetivos básicos, o FUNDESCOLA estabelece três grandes estratégias:

- **Fortalecimento da Escola** – estabelece ações que colocam a escola como o foco central da atuação das secretarias estaduais e municipais de Educação, promovem o processo de desenvolvimento da escola, definem o aluno como foco da gestão escolar, garantem a transferência de recursos diretamente às escolas e promovem a parceria escola/comunidade.
- **Fortalecimento das Secretarias de Educação** – estabelece ações que visam: promover a gestão articulada dos sistemas públicos de ensino estaduais e municipais; garantir padrões mínimos de funcionamento para as escolas; qualificar e capacitar os profissionais da educação; desenvolver e implementar propostas para as áreas rurais; e apoiar programas de qualidade da educação.

- **Mobilidade na alocação de recursos** – adota o modelo de fundo, garantindo maior flexibilidade e agilidade na utilização dos recursos aos executores que apresentam maior eficiência no alcance das metas estabelecidas na programação dos projetos financiados; estabelece critérios de desempenho a serem considerados para disponibilizar os recursos; e promove o monitoramento sistemático dos projetos financiados.

O FUNDESCOLA foi desenvolvido levando em consideração as experiências de gestão de projetos como o Edurural, Monhagara e Projeto Nordeste, associada à lógica reformista que vem ocorrendo na regulação do sistema educacional brasileiro nos últimos anos.

De acordo com Xavier (2002, p. 1), os pontos importantes presentes no FUNDESCOLA, até o momento, foram:

- a sinalização clara e inequívoca de se trabalhar com estratégias orientadas na escola, com *foco na sala de aula e na aprendizagem*;
- o desenvolvimento de *produtos e estratégias* que contribuem para a superação dos principais problemas que afetam o sistema educacional;
- a preocupação com o *alinhamento estratégico* das políticas, programas, projetos e ações das partes interessadas;
- o adensamento das intervenções em áreas prioritárias,<sup>25</sup> potencializando os resultados;
- a montagem de *estruturas de suporte local para a implementação das estratégias* [Grifos nosso].

No que concerne às diretrizes do FUNDESCOLA, verifica-se: em primeiro lugar, do ponto de vista do discurso, o foco do referido programa é a sala de aula e a aprendizagem, porém as ações voltadas para atingir uma melhoria da qualidade do ensino não têm contemplado a valorização dos profissionais da educação e não têm mantido uma relação com outros programas que visam a tal objetivo. Em segundo lugar, o PDE tem como objetivo

central melhorar a gestão da escola tendo, em vista a melhoria da qualidade do ensino, entretanto, observamos no discurso dos técnicos do FUNDESCOLA, que este não constitui o objetivo principal do PDE, como podemos observar nesse depoimento: *“o PDE é um gerenciamento estratégico, a gente não pode está responsabilizando o PDE pelo desempenho, a gente não pode esperar que as escolas que têm PDE, necessariamente, têm que ter um bom desempenho”*. Em alguns documentos analisados, esse objetivo tem aparecido indiretamente, o que deixa transparecer que o PDE não tem dado conta da melhoria da educação. Em terceiro lugar, percebemos que há uma preocupação em oferecer produtos, concepção eminentemente mercadológica e que visa resultados imediatos sem apresentar uma preocupação com o processo. No mesmo sentido concebe-se a categoria *estratégia*, tudo tem de ser resolvido com base nas *estratégias* que deverão ser montadas pelos municípios e Estados, dando a impressão de que estamos em um campo de batalha e que devemos estabelecer estratégias, para derrubar o inimigo que está dentro da escola. Resta-nos saber quem são os inimigos. O professor, que não estabelece estratégias adequadas para que o aluno aprenda; o aluno, que não consegue desenvolver “competências” e “habilidades” básicas para ser absorvido pelo mercado de trabalho, ou o diretor e coordenador pedagógico que não possuem liderança forte para que seus soldados executem as tarefas que lhes são “ordenadas”. Em quarto lugar, há uma exigência de adequação dos Estados e municípios que terão também que montar suas estratégias e se adequarem às determinações e exigências do FUNDESCOLA. Se as estratégias não estiverem de acordo com a cartilha do referido fundo, Estados e municípios serão excluídos e penalizados porque não terão direito aos recursos, apesar de os

---

<sup>25</sup> As áreas prioritárias de atuação do FUNDESCOLA são denominadas de ZAPs por esse órgão.



Estados, segundo seus mentores, terem a liberdade e autonomia para aderirem ou não ao programa, conforme podemos observar nesse depoimento,

*“os nossos problemas são enviados ao FUNDESCOLA, e eles propõem algumas sugestões para solução, embora eles sejam conscientes de que eles não podem intervir na estrutura das Secretarias de Educação, ele é muito consciente disso, mas também ele não é obrigado a permanecer com a Secretaria que não queira trabalhar da forma que foi pensada, da forma que foi acordado. Então, se ele percebe que a secretaria não tem o mesmo foco, que é o aluno (...) então cortam relações e não disponibilizam mais o técnico, o recurso para aquilo ali”* (Assessor do FUNDESCOLA).

Assim, fica explícito o poder de controle e exigências do FUNDESCOLA, em relação aos Estados e Municípios que aderiram ao programa, evidenciando uma concepção equivocada de descentralização, que se confunde com desconcentração, conforme foi discutido no primeiro capítulo.

De acordo com Xavier (2002), constitui-se, hoje, desafio para o FUNDESCOLA:

- Como potencializar ainda mais, e de modo mais rápido, os *resultados do desempenho dos alunos e da gestão do sistema educacional?*
- Como estender o programa a um número maior de beneficiários, *respeitando os diferentes níveis de capacidade organizacional dos parceiros?*
- Como estabelecer e tornar efetiva a responsabilidade das partes em cada etapa do processo de formulação e implementação das políticas educacionais associadas aos *produtos* do FUNDESCOLA?

- Como promover a *internalização e sustentabilidade* das intervenções?

Baseados nesses desafios que são colocados pelo FUNDESCOLA, verificamos que continua a preocupação com o desempenho escolar e com as estratégias de gestão. Outro ponto que fica claro, é a preocupação com respeito ao nível de organização dos parceiros, o que se contrapõe à diretriz do FUNDESCOLA, que estabelece o *alinhamento estratégico das políticas, programas, projetos e ações* das partes interessadas. Aparece também uma preocupação em “vender” seus produtos, os quais foram gerados sem a participação da sociedade civil e o que é mais grave, com o pouco envolvimento da Secretaria Estadual de Educação. Os produtos foram “enlatados”, oferecidos, e agora podem ser vendidos. Nesse sentido, surge como desafio a preocupação com a *internalização e sustentabilidade* das intervenções, que de fato se constituem em um grande desafio. Nesse sentido, questiona-se: Como internalizar programas que são geridos sem a participação dos vários seguimentos da comunidade escolar? Por que ficaram de fora os técnicos da Secretaria de Educação do processo de formulação do programa, os quais estão sendo convocados para incentivar e mobilizar estratégias que garantam a internalização do produto?

O FUNDESCOLA prevê para o ano de 2003, de acordo com Xavier (2002), focalizar mais as ações do FUNDESCOLA para o aperfeiçoamento de produtos e processos existentes e dotar as Secretarias de um suporte técnico e financeiro que permita implementar adequadamente as políticas associadas às intervenções. Dessa forma, foram enfatizados os critérios de eficiência, eficácia e equidade discutidos no segundo capítulo.

Outro ponto que merece destaque são os requisitos mínimos exigidos pelo FUNDESCOLA para as secretarias, visando a internalização e

sustentação das intervenções. De acordo com Xavier (2002, p. 2), trata-se de:

- compromisso político com as intervenções proposta;
- iniciativa autônoma de expansão dos produtos do FUNDESCOLA, com recursos próprios;
- adoção de sistema, estruturas, pessoas, procedimentos, estratégias e recursos financeiros que dêem suporte aos produtos do FUNDESCOLA;
- adoção, por lei, de mecanismos de transferência direta de recursos para as escolas, em caráter permanente;
- implementação do planejamento estratégico para alinhamento das políticas e ações;
- implementação de sistema de garantia e melhoria da qualidade dos serviços educacionais.

Mais uma vez fica evidente como o FUNDESCOLA tem tido ingerência nas secretarias de educação e como tem estabelecido critérios que ferem a autonomia dos sistemas, com a finalidade clara de exigir a adoção de seus produtos, de forma a estabelecer e determinar a adoção do planejamento estratégico como elemento de alinhamento das políticas e ações, tanto das secretarias como das escolas.

Outro ponto que merece destaque, em relação ao documento, é o que se refere às recompensas e incentivos para acelerar o processo de internalização e sustentabilidade das intervenções. De acordo com Xavier (2002, p. 3), as recompensas e incentivos poderiam ser:

- prioridade na utilização dos novos produtos desenvolvidos pelo FUNDESCOLA, em especial os novos modelos pedagógicos;

- repasse de recursos para as escolas do PDE por um período adicional máximo de três anos (30% do valor-base)
- distribuição de *kits* pedagógicos e de complementação de leitura para as salas das escolas com metodologia da Escola Ativa;
- assistência técnica e financeira (capital) para as secretarias adotarem sistemas (estruturas, pessoas, procedimentos, estratégias e recursos financeiros) para implementação de políticas associadas aos produtos do FUNDESCOLA;
- reconhecimento social e premiação de secretarias e escolas que se destacaram na implementação dos produtos do FUNDESCOLA e na obtenção de melhores resultados de desempenho dos alunos;
- equipamentos e assistência técnica para implementação de sistema de acompanhamento e avaliação das escolas;
- repasse de recursos (capital), no caso das secretarias estaduais, para fortalecerem seus órgãos regionais, no âmbito da atuação do FUNDESCOLA;
- cooperação técnico-financeira do FUNDESCOLA às secretarias de educação para trabalharem com a terceira ZAP, preenchidos os requisitos de sustentabilidade.

O FUNDESCOLA, ao estabelecer esses critérios de premiação, deixa claro como seus princípios estão articulados com a filosofia neoliberal. Nesse sentido, cabe às secretarias estimular a competitividade entre as escolas para que as mesmas possam apresentar “melhores” resultados e serem contempladas com os produtos oferecidos pelo FUNDESCOLA.

Nesse contexto, o PDE salta dos manuais e planos para ganhar materialidade nas escolas públicas de Pernambuco, fundamentado nos diagnósticos e documentos de planejamento do MEC (BRASIL/MEC, 1995), que apontavam a situação caótica da educação na região Nordeste, e dentro dessa, a microrregião Recife, a qual tornara-se objeto de atenção especial do programa FUNDESCOLA (SANTOS e GOMES, 2001, p. 5).

### **3.3 – Caracterização da microrregião Recife e critérios de escolha dos municípios e escolas**

Nessa seção caracterizaremos a microrregião Recife que foi considerada como universo para implementação inicial do PDE no Estado de Pernambuco, a partir de 1999.

De acordo com dados contidos no PLANO DE AÇÃO ZONAL – PAZ<sup>26</sup> da microrregião Recife, essa região que está situada no Estado de Pernambuco, região Nordeste do Brasil, é formada por oito municípios: Abreu e Lima, Camaragibe, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata. Em 1998, a mesma possuía uma população de 7 a 14 anos de 465.625, o equivalente a 33,45% da população total da mesma faixa etária do Estado de Pernambuco, e atingiu níveis de matrícula em torno de 431.590 alunos (92.7%). Com efeito, segundo dados oficiais, estavam fora da escola fundamental 34.035 crianças e jovens em idade escolar (BRASIL/MEC/FUNDESCOLA, 1999). Esse déficit de atendimento concentrava-se, sobretudo, nos municípios de Jaboatão dos Guararapes, Paulista e São Lourenço da Mata.

Essa situação de quase universalidade dos níveis de matrícula nessa microrregião tem contribuído para uma mudança efetiva nas prioridades da

---

<sup>26</sup> O Plano de Ação Zonal – PAZ, da microrregião Recife, do Estado de Pernambuco, foi iniciado em 1998 na gestão do então governador Miguel Arraes de Alencar, o qual após análise feita pelo MEC/ Programa

política educacional, no sentido de fortalecer o aparato administrativo e organizacional de gestão das escolas.

É importante destacar que apesar da quase universalização das matrículas no ensino fundamental, os dados relativos ao movimento e rendimento escolar amargam perdas de 30,05%. Segundo dados contidos no Plano Zonal – PAZ (Brasil/ MEC/FUNDESCOLA – 1999), a microrregião Recife apresentava taxas de 15,75% referentes a “perdas” por evasão e 14,3% em relação à reprovação escolar.

Dos 80 municípios pertencentes as regiões Norte e Centro-Oeste que integram as microrregiões da primeira ZAP, 41 municípios participaram do processo de elaboração do PDE. Nesses municípios foram selecionados 401 escolas, sendo 162 da rede estadual e 149 da rede municipal de ensino.

Os municípios foram selecionados pela Direção Geral do Projeto, segundo os seguintes critérios:

- a) mínimo de dois municípios por Estado, sendo um deles a capital;
- b) possuir, no mínimo, quatro escolas com mais de 200 alunos, sendo pelo menos uma das escolas da rede municipal.

Coube aos Estados a escolha das escolas, observando-se os seguintes critérios:

- a) possuir padrões mínimos de funcionamento, de acordo com os critérios estabelecidos pelo FUNDESCOLA, ou constar na previsão de atendimento do Projeto de Adequação de Prédios Escolares – PAPE;
- b) possuir uma liderança forte;
- c) possuir Unidade Executora constituída.

---

FUNDESCOLA, demandou reformulações realizadas no Governo Jarbas Vasconcelos, sendo concluído em fevereiro de 1999.

Como podemos perceber, o FUNDESCOLA estabeleceu critérios para implementação do PDE os quais deveriam ser observados pelas Secretarias de Educação, critérios esses que atendem aos propósitos da filosofia neoliberal presente nos outros programas financiados por esse fundo, a exemplo da constituição da Unidade Executora. Nesse sentido, observamos que ao estabelecer tais critérios, o FUNDESCOLA prioriza determinadas escolas exigindo a figura de uma liderança forte que seja capaz de adotar a metodologia exigida pelo Plano. Vale lembrar que fica ausente desses critérios a exigência de uma gestão democrática como também da existência de órgãos colegiados como o Conselho Escolar; mais uma vez, notamos a presença de critérios técnicos que trazem claro em seu bojo uma intenção política.

### **3.4 – Estrutura e Modelo de Gestão**

Para implementação do PDE nos Estados, o FUNDESCOLA criou uma estrutura paralela às secretarias de educação dos Estados e Municípios. A estrutura envolve a Direção Geral do Projeto FUNDESCOLA, as secretarias estaduais e municipais de educação e as escolas.

A Coordenação de Gestão Educacional – (CGE) é responsável pela gerência de todo o processo do PDE. A mesma tinha como principais atribuições, até 2002, preparar e revisar o manual do PDE, planejar as capacitações nos Estados e acompanhar permanentemente o processo de elaboração e implementação do PDE nos Estados e Municípios. No documento FUNDESCOLA 3A: Novos Desafios, (2002), que trata da estrutura para implementação do Plano e que estabelece as mudanças para 2003, não há referência ao novo papel da Coordenação de Gestão Educacional.

Para auxiliar no trabalho de assistência técnica e monitoramento do processo nas escolas, foram contratados um ou dois assessores técnicos por

Estado. O assessor técnico do PDE é um profissional contratado pela Direção Geral do Projeto para acompanhar, assessorar e dar apoio técnico às escolas no processo de elaboração e implementação do PDE e no Projeto de Melhoria da Escola (PME). O assessor trabalha junto ao Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) estadual e municipais, participa da avaliação para a aprovação do Plano de Desenvolvimento e análise dos projetos de Melhoria da Escola, do acompanhamento e do cumprimento das metas e ações financiadas pelo FUNDESCOLA.

A Coordenação Estadual do Projeto (COEP) e a Gerência de Apoio à Escola (GAE) foram criadas para auxiliar a implementação do PDE. Nessa estrutura a GAE exerce as funções de articulação e supervisão das ações de elaboração do PDE e do PME com outras ações do FUNDESCOLA. Ainda no âmbito do Estado, ligado à secretaria estadual, foi criado o Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) estadual e, no âmbito do município, foi criado o GDE municipal, os quais são responsáveis pelo processo de implementação do PDE nas escolas e pela sua integração com outros processos e políticas das secretarias. E, finalmente, na base encontra-se a escola, responsável pela implementação do Plano.

É importante destacar que essa estrutura está sendo revista e avaliada e para o ano de 2003 sofrerá algumas modificações, entre elas, destacamos: o assessor técnico não acompanhará mais diretamente as escolas, entre outras ações, ele dará apoio aos técnicos estaduais e municipais no processo de articulação e alinhamento do PDE com outras ações da secretaria; apoiará na formação dos multiplicadores da metodologia do PDE nas secretarias estaduais e municipais; estabelecerá e manterá atualizado um ranking das melhores escolas e secretarias na implementação do PDE, com base na sistematização das informações coletadas no processo de supervisão; supervisionará



mensalmente e em regime de amostragem o trabalho de monitoramento dos técnicos estaduais e municipais junto às escolas com PDE e elaborará periodicamente relatórios sobre a qualidade do PDE nas secretarias estaduais e municipais, para a CGE e a gerência de Gestão Educacional (GGE).

Outro ponto que merece destaque na estrutura organizacional é o referente ao papel das secretarias estaduais e municipais. No período de 1998 a 2002, cabia a elas: acompanhar o assessor técnico no monitoramento das escolas, não se responsabilizando diretamente pelo acompanhamento das escolas; *auxiliar* o assessor técnico na análise e aprovação dos PDE/PME de sua rede, sem responsabilidade direta sobre o processo; viabilizar as condições de deslocamento do assessor técnico para o monitoramento às escolas de sua rede. Podemos inferir, com base nessas atribuições das secretarias no processo de implementação, que estas ficam totalmente à parte do processo e que só lhes compete um papel de parceiro auxiliar junto ao técnico do FUNDESCOLA, o que, certamente, confirma a estrutura paralela que foi montada para gerir o PDE nas escolas.

De acordo ainda com os documentos analisados, a partir de 2003, com as mudanças indicadas para a estrutura de implementação do PDE, caberá às secretarias: *monitorar* periodicamente todas as escolas de sua rede no processo de elaboração e execução do PDE; *acompanhar* a execução financeira do PME; *articular* o processo do PDE com as outras ações da secretaria; *apoiar* tecnicamente as escolas de sua rede no processo de implementação do PDE; *garantir* a formação de facilitadores da metodologia do PDE nas secretarias; *formar* comitê estratégico para garantia da qualidade dos PDE elaborados pelas escolas de sua rede; *incentivar* e *promover* na escola a articulação e alinhamento do PDE com a proposta pedagógica; etc. (FUNDESCOLA 3 A: Novos Desafios, 2002)

De acordo com essas atribuições, podemos afirmar que está prevista uma inserção maior das secretarias no processo de implementação e monitoramento do PDE nas escolas, entretanto fica claro que o papel das secretarias continua sendo de auxiliar do processo. Em nenhum momento percebe-se a preocupação em definir a secretaria enquanto cabeça pensante do processo, mas continua a marca de parceiro do FUNDESCOLA. Outro aspecto que gostaríamos de levantar é que nos documentos analisados, não percebemos uma preocupação em articular o PDE com o projeto político pedagógico da escola, apenas nesse momento das atribuições indicadas para 2003, é que fica explicitado, como destacamos acima, que cabe às secretarias promover a articulação e o alinhamento do PDE com a proposta pedagógica da escola.

Nessa nova estrutura, será criado um Comitê Estratégico para a Qualidade do PDE e PME, grupo criado na Secretaria estadual e municipal para *garantir* maior qualidade, eficiência e eficácia no processo de elaboração do PDE e na *inserção* das ações dos PMEs no Sistema de Planejamento e Acompanhamento (SPA), quando da elaboração do Plano de Trabalho Anual (PTA). Cabe a esse comitê, *acompanhar* o processo de elaboração e execução do PDE de todas as escolas de sua rede, monitorando, avaliando e aprovando os planos das escolas; *acompanhar* o processo de inserção das ações no SPA para a efetiva qualidade da elaboração dos PTA; acompanhar o processo de compatibilização do PTA e PME das escolas de sua rede, na COEP. Esse comitê deverá monitorar semanalmente, por meio de visita à escola ou recebendo o Grupo de Sistematização na Secretaria, para acompanhar e apoiar tecnicamente cada escola no que se refere à qualidade de seu PDE.

### **3.5 – Processo de treinamento para implementação do PDE**

Segundo Marra (1999), as capacitações sobre “Como elaborar o Plano de desenvolvimento da Escola” ocorreram inicialmente de março a agosto de 1998. Nesse período foram capacitados aproximadamente 1.570 pessoas, entre lideranças das escolas e técnicos das secretarias de Educação, perfazendo o total de 22 treinamentos, o equivalente a 528 horas-aula. O programa de capacitação foi dividido em três partes e foi constituído de palestras, oficinas de trabalho e apresentação dos grupos. Nesses treinamentos, no primeiro momento, foi apresentada uma visão geral do FUNDESCOLA, sua estrutura e funcionamento e foram discutidas questões referentes à gestão educacional e gestão escolar nas últimas décadas, trazendo a concepção defendida pelo FUNDESCOLA sobre a temática, e apresentou-se uma visão global do processo de elaboração e implementação do PDE. Na segunda parte do programa, o PDE foi trabalhado de forma detalhada, através de oficinas de trabalho em que os participantes foram treinados no preenchimento de cada questionário da análise situacional. Os treinamentos foram ministrados por consultores (as) com experiência na área de gestão escolar e/ou implementação de programas de gestão educacional. Participaram também dos treinamentos, como instrutor ou orientador-supervisor, a coordenadora do PDE, os autores do manual do PDE e técnicos do Projeto FUNDESCOLA.

Os candidatos contratados como assessores técnicos do PDE participaram do processo de capacitação das escolas como colaboradores nas apresentações e facilitadores das oficinas de trabalho realizadas no treinamento.

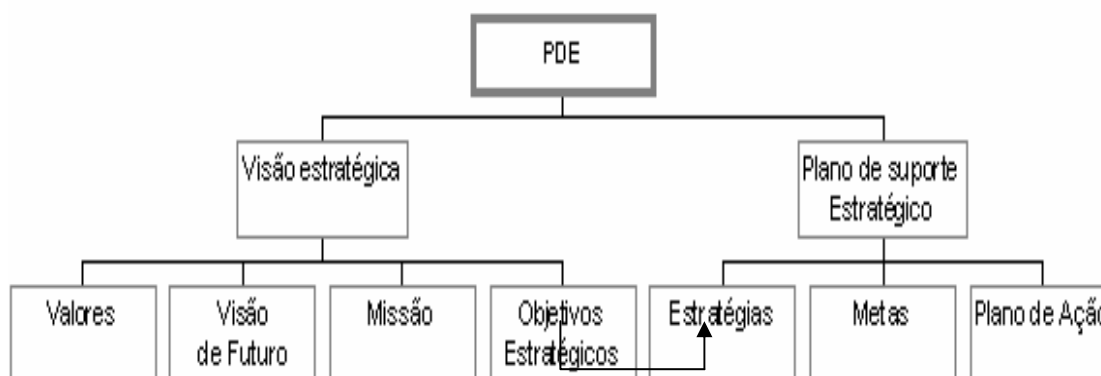
Participaram das capacitações três representantes da liderança de cada escola, incluindo o diretor, mais duas pessoas indicadas entre os coordenadores pedagógicos, secretários, ou professores representantes da liderança formal. Além de lideranças formais das escolas, participaram do treinamento técnicos e representantes das secretarias estaduais e municipais que compõem o GDE.

### 3.6 – Estrutura e Metodologia do PDE

A implementação do PDE nas escolas requer uma estrutura de gestão baseada no planejamento estratégico. Para que o PDE seja materializado, a escola deve seguir à risca o manual elaborado pelos mentores do PDE. Nesse sentido, de acordo com o manual (XAVIER e AMARAL SOBRINHO, 1999), a liderança (diretor, coordenador pedagógico) deverá adotar a seguinte sistemática de trabalho: ler atentamente todo o material, para ter uma visão geral do processo de elaboração do PDE; estudar e dominar o conteúdo de cada etapa (capítulos dois a cinco); planejar as ações de cada etapa; analisar se as pessoas que irão executar as ações de cada etapa têm o conhecimento necessário, caso contrário, capacitá-las; coletar dados e informações sobre o que está sendo feito e verificar se tudo está saindo conforme o previsto: se algo não estiver saindo como o previsto, analisar o problema e adotar medidas para solucioná-lo.

O PDE é composto de duas partes: a *visão estratégica*, em que a escola identifica os valores que defende, e a visão de futuro, ou o perfil de sucesso que deseja alcançar no futuro e o *plano de suporte estratégico* em que a escola define, com base em seus objetivos estratégicos, o conjunto de estratégias, metas e plano de ação que transformarão a visão estratégica em realidade. A figura 3.1 representa a estrutura do PDE.

### Visão Gráfica do PDE



No processo de elaboração do PDE a escola deverá seguir as seguintes etapas:

1. Preparação – etapa em que a escola se organiza para a elaboração do PDE, com a leitura do manual, escolha do coordenador do PDE, (que, de preferência, deverá ser o coordenador pedagógico), escolha do grupo de sistematização do PDE e divulgação para toda comunidade escolar dos objetivos do PDE, devendo, nesse momento, decidir ou não pela adesão ao plano.
2. Análise situacional – nessa etapa, a escola deverá realizar um diagnóstico da sua realidade, utilizando como instrumentos os seguintes questionários: a) questionário relativo aos dados de identificação da escola; níveis e modalidades de ensino ministrados na escola; aspectos físicos; taxas de matrícula, transferência, abandono, reprovação, aprovação, distorção idade e série; disciplinas críticas (disciplinas que apresentam elevado percentual de reprovação e desistência); relação aluno/docente; relação aluno/funcionários; serviços oferecidos; projetos vivenciados pela escola; a relação da escola com a secretaria de educação; b)

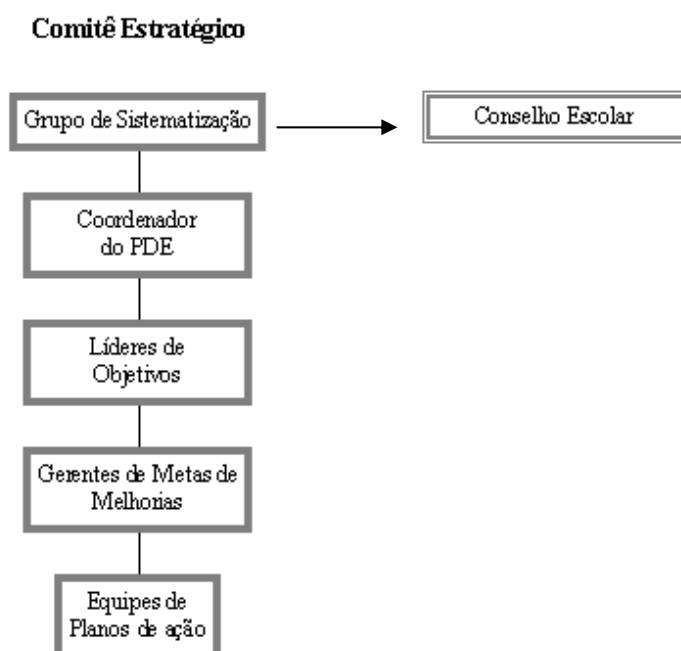
questionário relativo aos fatores determinantes de eficácia que contempla aspectos referentes à efetividade do processo de ensino-aprendizagem, ao clima escolar, ao envolvimento dos pais e comunidade, ao desenvolvimento do patrimônio humano, à gestão participativa de processo e às instalações e materiais; c) questionário direcionado a avaliação estratégica da escola, em que são avaliados os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças.

3. Etapa em que a escola vai definir a visão estratégica e o plano de suporte estratégico. Nessa etapa, a escola deverá realizar uma reunião de minuta, uma reunião de consenso e uma reunião de comprometimento. No plano de suporte estratégico, a escola deverá definir as estratégias, as metas e o plano de ação para cada objetivo estratégico. No estabelecimento da meta, deve ser estabelecido o indicador de avaliação que é medido por uma regra matemática (regra de 3).
4. As etapas 4 e 5 destinam-se à execução, acompanhamento e controle do PDE

Para implementação do PDE, a escola deverá organizar uma estrutura de pessoal que compreende: o grupo de sistematização do PDE; o comitê estratégico, composto pelo grupo de sistematização e pelo colegiado escolar (quando existe); o coordenador do PDE (membro do Grupo de Sistematização), indicado pelo diretor da escola, com aprovação do grupo; líderes de Objetivos Estratégicos (pessoas indicadas pelo grupo de sistematização para coordenar as atividades relacionadas a cada objetivo estratégico definido no PDE); gerentes de metas de melhoria (pessoas indicadas pelo Grupo de Sistematização e pelos líderes de objetivos para gerenciar a execução das metas de melhoria que o PDE da escola estabelecer) e as equipes dos planos de ação (cada plano de

ação tem uma equipe composta por pessoas indicadas pelos gerentes das metas de melhoria, de acordo com os líderes de objetivos). Vejamos a figura 3.2.

### **Estrutura Exigida para Implementação do PDE**



Como podemos perceber, a estrutura “sugerida” é altamente hierarquizada, há uma grande preocupação com o controle das ações. Parece-me que tudo na escola acontece de forma estanque, em que cada fragmento cuida de uma determinada coisa, sem estabelecer as inter-relações necessárias para o trabalho, tudo deve ser “estrategicamente” definido. A escola fica imersa numa burocracia enorme, tendo que preencher uma grande quantidade de questionários, que são “estrategicamente” definidos. Nesse sentido, destacamos, respectivamente, os depoimentos do técnico da secretaria e de um professor, que apontam: *“Eu tenho todo o trabalho de coordenação estadual, tem também toda uma burocracia que eu tenho que atender”*; *“Agora eu fico com receio da nossa coordenadora ser tão pressionada com tanto material que é exigido, que tem que usar o tempo para encher aquela lingüiça toda podendo usar esse*

*tempo para outras coisas*”. Eles demonstram a importância do fator democrático dentro da escola e como os requerimentos do PDE redimensionam o tempo de trabalho docente na escola.

Há uma ênfase enorme na formação de lideranças fortes (gerentes), porque são eles que garantirão a implementação do PDE na escola. Os líderes, segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999, p. 15), possuem “*a capacidade de produzir mudanças positivas nos indivíduos e nas organizações*”, por isso, “*possuir liderança forte*” constitui um dos critérios definidos para que as escolas participem do PDE.

Na estrutura montada para garantir o novo modelo de gestão,

nota-se a estratégia de introduzir uma estrutura vertical e hierárquica de poder na escola, se opondo, portanto, à estrutura formal-burocrática e plana emanada do igualitarismo fragmentado que tem marcado o modelo de gestão da escola pública no Estado de Pernambuco. O raciocínio é o seguinte: a existência de liderança implica a existência de liderados, e conseqüentemente, de divisão de poderes e de funções (SANTOS E GOMES, 2001, p. 10).

Nesse sentido, percebe-se a lógica que está sendo implementada nas sociedades capitalistas modernas, dos líderes, como dos executivos, dependem o sucesso da escola e da empresa, e dos liderados (professores) da escola eficiente, restam-lhes, colaborar com esse processo. Se ocorrer falhas no processo de implementação do PDE, é porque a escola não possui uma liderança forte e porque seus liderados não foram suficientemente “motivados” na compra do produto.

Todavia, para elaboração do PDE, as lideranças devem apresentar o correto entendimento das instruções do manual *Como elaborar o PDE*. O líder da escola – diretor – deve certificar-se de que o conteúdo do manual é perfeitamente compreendido pela liderança, principalmente o que se refere às diferentes etapas da elaboração do PDE (XAVIER E AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 17).



*“É dentro de um quadro institucional pré-estabelecido e trabalhando com categorias, etapas e instrumentos pré-definidos que se dá a elaboração “democrática” do PDE” (SANTOS e GOMES, 2001, p. 10).*

Chamamos a atenção para a ênfase atribuída à expressão *estratégia/estratégico*, porque tudo parece estratégico. O significado do verbete *estratégia* “*é a arte de coordenar a ação das forças militares, políticas, econômicas e morais implicadas na condução de um conflito ou na preparação da defesa de uma nação ou comunidade de nações*” (HOUAISS, 2001, p. 1261). Como se percebe, no PDE tudo vai depender das estratégias definidas para o combate da escola ineficiente, onde através das estratégias bem definidas se construirá uma escola eficiente e eficaz. Escola eficiente, na ótica da reforma implementada no governo Fernando Henrique, significa uma equação de custo-benefício, apresentada sob o manto do discurso da qualidade.

Finalmente, podemos afirmar que o modelo de gestão está pautado no paradigma da gestão empresarial, que compreende princípios e objetivos que foram discutidos no capítulo primeiro. Modelo de gestão que busca que todos os segmentos da escola se moldem ao modelo de planejamento estratégico, tão em evidência nas empresas privadas.

**CAPÍTULO 4 – RESPOSTAS DAS ESCOLAS AO NOVO MODELO  
DE GESTÃO ESCOLAR PROPOSTO PELO PDE**

#### **4.1 – Introdução**

Nos capítulos anteriores, apresentamos uma análise da política educacional implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, enfocando os princípios da reforma gerencial, assim como discutimos o contexto econômico, político e social em que emergiu o PDE. Analisamos os princípios norteadores presentes tanto na gestão educacional como na gestão escolar com base na revisão da literatura crítica sobre os temas, a qual tem contribuído para o entendimento dos programas, projetos e planos que foram desenvolvidos na década passada e início da década atual.

Este capítulo apresenta e discute os resultados de nossa pesquisa de campo tomando por base a reflexão teórica presente nos referidos capítulos. É importante destacar que o exposto nas próximas seções constitui uma análise de conteúdo do que foi identificado, valendo-se das informações dos entrevistados que de forma espontânea apresentaram suas percepções e vivências sobre e com o Plano de Desenvolvimento da Escola. Nesse sentido, buscamos apreender, através da análise das falas, dos documentos, das experiências vivenciadas no cotidiano escolar e nos encontros de avaliação e de trocas de experiências entre as escolas sobre o PDE, como as mesmas, a partir de 1999, têm implementado o Plano e como os atores da instituição escolar têm respondido a esse novo modelo de gestão escolar.

Buscamos, particularmente, verificar como têm sido materializadas na prática da gestão escolar as categorias de *autonomia, participação e qualidade*,

a partir da implementação<sup>27</sup> da metodologia do PDE nas escolas escolhidas como amostra para pesquisa de campo.

Diante do “novo” contexto de político e socioeconômico de que emergiram as políticas educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso, buscamos apreender como os atores percebem e avaliam o impacto do PDE no cotidiano da escola, numa perspectiva de análise que entende que o Estado exerce uma autonomia relativa a qual é permeada de conflitos e contradições.

Nosso pressuposto inicial, como já foi exposto na introdução, é que o modelo de gestão proposto pelo PDE não modificou a prática de gestão escolar nem contribuiu de forma *eficaz* e *eficiente* para a melhoria da qualidade do ensino, conforme advogam seus mentores, ao propor uma metodologia de planejamento estratégico.

#### **4.2 – Implementação do PDE**

Apresentaremos nessa seção como ocorreu o processo de adesão ao PDE e analisaremos como os sujeitos entrevistados avaliam a estrutura exigida para implementação do referido Plano, explorando a clareza dos seus objetivos. Nesse sentido, é importante lembrar alguns pontos que foram expostos no capítulo três quando apresentamos as etapas que as escolas teriam que cumprir para implementação do PDE. Nesse momento, a escola teria que montar uma “estrutura estratégica” para que o Plano fosse conhecido e aceito ou não pela comunidade escolar, contando com a participação do Conselho Escolar e dos pais. Assim, buscamos entender: Como ocorreu a *participação* dos diferentes atores no processo de adesão? Estavam estes informados sobre os *objetivos* do

---

<sup>27</sup> De acordo com Lester (apud MATTOS E PEREZ, 2001, p. 187), por implementação de políticas públicas entende-se como a fase em que as intenções são implantadas para obterem impactos e conseqüências; quando a política torna-se operativa, desenvolve-se uma interação entre atores governamentais e não governamentais, com idéias, recursos e ações próprias.

PDE? Os instrumentos de análise situacional da escola constituíram objeto de trabalho durante a implementação do Plano? Que avaliação os sujeitos fazem sobre esses instrumentos? Como foi efetuado o *acompanhamento* pelos técnicos do FUNDESCOLA e da Secretaria de Educação durante a implementação do Plano? Os *recursos* oriundos do PDE foram bem empregados? Que avaliação fazem os sujeitos entrevistados sobre os recursos? Foram essas questões que nos orientaram durante nosso trabalho de campo, tendo em vista as duas realidades sobre as quais focalizamos nosso olhar.

As percepções mais marcantes apreendidas das falas dos sujeitos serão representadas nos quadros abaixo em que cada célula representa a fala de um dos sujeitos entrevistados, tanto na Escola *Azul* como na Escola *Vermelha*.

O processo de *adesão* ao Plano na Escola *Azul*, de acordo com os entrevistados, ocorreu de forma participativa e democrática (ver Quadro 4.1). Foram discutidos com a comunidade escolar, no momento inicial de sua implementação, os principais objetivos do Plano e sua articulação com o projeto político pedagógico da escola. Coube à direção da escola explicitar os aspectos positivos do Plano e como esse poderia ser redirecionado, tendo em vista as necessidades e interesses da comunidade escolar. Entretanto, a adesão teve como principal motivação os recursos financeiros proporcionados pelo Plano.

A compreensão da maioria dos sujeitos da Escola *Vermelha* foi que o processo de adesão não ocorreu de forma participativa, pois se deu sem a presença dos pais e alunos da comunidade escolar; os professores foram informados pela direção sobre o Plano e aderiram tendo em vista, também, os recursos financeiros que a escola iria receber.

### QUADRO 4.1

#### Percepção dos entrevistados sobre o processo de adesão ao Plano

Percepção sobre o processo de adesão	Escola Azul					Escola Vermelha				
Foi um processo democrático e participativo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Programa imposto pela Secretaria de Educação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Recursos financeiros como principal motivador	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

O quadro acima nos inspira a levantar alguns pontos que consideramos de fundamental importância para o desvelamento do processo de adesão ao PDE nas escolas pesquisadas. Nas falas dos entrevistados da Escola *Azul*, não foi explicitado em nenhum momento que o PDE é um programa imposto pela Secretaria de Educação. Pode-se inferir que isso ocorreu pelo fato da escola possuir uma prática de discussão, participação e envolvimento da comunidade escolar nas atividades desenvolvidas no cotidiano da escola, o que implica dizer que o PDE poderia ter sido rejeitado na apreciação interna realizada pela escola.

É interessante destacar que apenas um dos entrevistados da Escola *Azul*, no momento da adesão ao Plano, acenou com a possibilidade do mesmo contribuir para o processo de privatização da escola pública, preocupação esta que se encontrava de forma mais freqüente na Escola *Vermelha*. Segue abaixo o depoimento da coordenadora do PDE da Escola *Azul*, que visualizou nele, inicialmente, uma política de privatização.

*“de início eu reagi, porque como eu sempre participei das reuniões do sindicato e o sindicato inculcou em nossas cabeças que o objetivo do PDE era privatizar as escolas; já o pessoal da Secretaria de Educação dizia outra coisa, dizia que o PDE era a única forma da escola receber*

*dinheiro (...) aí eu aceitei e fui conquistando os outros professores”*

(Coordenadora do PDE – Escola Azul).

Apesar do discurso dos entrevistados da Escola *Azul*, que destaca a importância da participação e democratização da gestão escolar, a aceitação do PDE ocorreu por razões mais objetivas, pragmáticas, como o depoimento acima revela. É importante destacar que o depoimento sintetiza os dois principais argumentos e posições ideológicas que marcaram a implementação do PDE nas escolas. Por um lado, a posição do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE), de que haveria ali a senha para a “privatização da escola pública”. Por outro lado, verifica-se o discurso da Secretaria de Educação que apontava para o incremento de recursos para as escolas. Enquanto o primeiro era uma posição nitidamente ideológica, o segundo revela o pragmatismo como moeda de convencimento.

Na Escola *Vermelha*, a grande maioria dos entrevistados afirma que o processo de adesão não foi participativo nem democrático, pois, coerentemente, alguns dos sujeitos consideram que o PDE foi um programa imposto pela Secretaria de Educação e se apresentaram preocupados com a privatização da escola pública via PDE. É interessante destacar que todos os entrevistados de ambas as escolas apresentaram como motivo para adesão ao Plano, os recursos financeiros prometidos pelo PDE.

Passemos à análise do Quadro 4.2, que sintetiza os posicionamentos dos entrevistados das duas escolas em relação aos objetivos do PDE.

## QUADRO 4.2

### Percepção dos entrevistados sobre os objetivos do PDE

Percepção sobre os objetivos do PDE	Escola Azul						Escola Vermelha					
Viabilizar verbas para a escola	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Melhorar a qualidade do ensino	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Adotar um planejamento estratégico							■	■				

No que concerne aos objetivos do Plano, a percepção predominante nas duas escolas refere-se à viabilização de recursos que se apresenta associada à melhoria da qualidade do ensino. Isto pode ser observado nos depoimentos abaixo:

*“O PDE veio para melhorar a qualidade do ensino, porque viabiliza recursos para escola”* (Professora – Escola Vermelha).

*“O objetivo do PDE é enviar recursos para ajudar no nível de aprendizagem da escola”* (Professora – Escola Azul).

Apenas a coordenadora e a diretora do PDE da Escola Vermelha apresentam em suas falas aspectos que se aproximam dos objetivos do PDE, quando afirmam:

*“O objetivo do PDE é a gente ficar mais organizado, fazer um planejamento, ter tudo arrumadinho”* (Coordenadora – Escola Vermelha).

*“O PDE objetivou sistematizar e organizar o que já existia”* (Diretora – Escola Vermelha).



É interessante notar que apesar da Escola *Vermelha* não possuir um projeto político pedagógico consolidado<sup>28</sup>, a diretora da referida escola aponta em seu depoimento que o PDE veio sistematizar o que já existia, o que sugere que a escola não modificou sua rotina em razão do PDE, apenas procurou “sistematizar” e “organizar” o que já existia. Esse depoimento nos remete aos encontros de trocas de experiências entre as escolas sobre o PDE, em que observamos nas experiências consideradas exitosas, apresentadas pelas escolas, que não havia uma inovação no que estava sendo apresentado. Tais relatos de experiências se restringiam às atividades que normalmente são vivenciadas nas escolas, como, por exemplo, grupo de danças, boletim informativo, aulas-passeios, oficinas de dobraduras, etc., ou seja, o PDE não constitui um tema central da troca de experiências. No mesmo sentido, de acordo com a análise realizada nos PDEs e PDEs das escolas pesquisadas, as atividades propostas não apresentam inovações e os Planos dão grande atenção e importância à aquisição de equipamentos e materiais, o que nos leva a afirmar que com a implementação do PDE, a rotina da escola não foi significativamente alterada.

Pode-se observar também que o processo de adesão ao PDE nas duas escolas ocorreu de forma que os atores tinham pouco ou quase nenhum conhecimento dos objetivos primordiais do Plano. Cabe interrogar, então, se tal desconhecimento decorre do nível de participação ocorrido nas escolas durante o processo de adesão, principalmente da Escola *Azul*, o qual, segundo todos os entrevistados, era participativo e democrático. Nesse caso, retomamos Gohn (2001, p. 26) quando afirma que,

podemos ter três formas de participação política: a presencial – forma menos intensa e marginal, com comportamentos receptivos ou passivos, a ativação – na qual o indivíduo

---

<sup>28</sup> Ver critérios para escolha das escolas, apresentados nos *procedimentos metodológicos*.

desenvolve uma série de atividades a ele delegadas de forma permanente; participação (propriamente dita) – termo reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

Diante dessas três formas de participação, parece que o processo decisório que levou à adesão ao PDE, em ambas as escolas, se deu através da participação presencial, na qual se destaca comportamentos receptivos e passivos da maioria dos sujeitos. Isto parece ser corroborado pela existência de apenas um depoimento que apresenta uma compreensão problematizadora em torno dos objetivos do PDE, como podemos observar:

*“O que me incomodava profundamente na reunião para adesão ao Plano é que, assim, não havia um detalhamento do que era o projeto, o que estava por trás, uma discussão mais ampla, como é que a escola se insere nisso, sabe? Como é que ela vai depois avaliar os resultados e o que vai surgir depois disso. As pessoas se encantam com a possibilidade da escola ficar mais bem assistida em termos de recursos”* (Professora – Escola Vermelha).

Em primeiro lugar, a professora acima, da Escola *Vermelha*, sentia-se incomodada, porque na “reunião de adesão” não circulavam informações que explicitassem o que era o projeto em detalhe e nem se discutia que papel deveria a escola desempenhar. Em segundo lugar, o depoimento da professora denuncia o “encantamento” da escola com os recursos prometidos pelo PDE.

Apesar desses pontos explicitados pelos entrevistados, as duas escolas aderiram ao Plano, embora questionando-o em parte. Foi constatado que dentre os professores das escolas pesquisadas, apenas uma professora da Escola *Vermelha* não concordou com a adesão, como afirma a coordenadora do PDE:

*“Na reunião de adesão ao Plano, houve uma explanação, explicou-se qual era a proposta de trabalho (...) e apenas uma professora disse não”* (Coordenadora do PDE – Escola Vermelha).

Ou seja, essa fala quer sugerir que o Plano foi bem aceito. Na verdade, pode-se dizer que ele foi aceito não pelas suas características, mas sim pelas promessas de recursos que anunciava.

#### **4.3 – Percepção sobre os instrumentos de análise situacional e estrutura exigida pelo PDE**

Em relação aos instrumentos de análise situacional (questionários 1, 2 e 3) e a estrutura exigida pelo Plano para sua implementação, conforme “orientações” estabelecidas no Manual do PDE (XAVIER E AMARAL SOBRINHO, 1999), verificamos que nas duas escolas os professores, apesar de terem respondido, não lembravam do seu teor e colocaram que os mesmos não foram utilizados sistematicamente. Entre os entrevistados das escolas, apenas as coordenadoras do PDE das duas escolas e a diretora adjunta da Escola Azul, demonstraram conhecimento mais detalhado sobre os referidos instrumentos e os considera válidos e importantes para o trabalho da escola, mas apresentam algumas restrições em relação a sua estrutura, como podemos perceber nessas falas:

*“Eu acho que esses instrumentos nos ajudam a fazer uma avaliação do trabalho que está sendo realizado na escola, porém sua estrutura poderia ser modificada de forma que ficassem mais práticos”* (Coordenadora do PDE – Escola Azul).

*“Os instrumentos de análise situacional são interessantes, fazem uma malha fina do nosso trabalho”* (Coordenadora do PDE – Escola Vermelha).

*“São interessantes, nos ajudam a fazer uma análise da situação da escola, porém poderiam ser revistos, porque exigem muitas informações”* (Diretora Adjunta – Escola Azul).

Nesse sentido, questionamos: Por que será que os professores não recordam do teor dos instrumentos? E por que os mesmos não foram incorporados ao cotidiano da escola? Apresentamos como uma explicação para a questão, a relevância atribuída aos recursos financeiros oriundos do PDE e não a incorporação da metodologia do mesmo.

De acordo com os dados coletados, os sujeitos das duas escolas se posicionaram da seguinte forma em relação aos instrumentos de análise situacional:

#### QUADRO 4.3

##### Percepção sobre os instrumentos de análise situacional do PDE

Percepção sobre os instrumentos	Escola Azul				Escola Vermelha			
Desconhecem o teor dos instrumentos	■	■	■	■	■	■	■	■
São altamente burocráticos e dispensáveis	■	■	■	■	■	■	■	■

É importante destacar que no momento inicial da implementação do PDE, de acordo com o Manual (Xavier e Amaral Sobrinho: 1999), os questionários devem ser respondidos e analisados por todos os segmentos da escola,

principalmente, os professores. Os questionários deveriam nortear todas as estratégias que o conjunto da escola definiu como prioritárias para serem desenvolvidas, tendo em vista os problemas apontados com base nos questionários que foram respondidos pelo conjunto da escola. Entretanto, como podemos observar no Quadro 4.3, os professores apenas lembram vagamente os instrumentos e desconhecem seu teor. Dessa forma, pode-se concluir que os mesmos não têm sido utilizados constantemente no cotidiano da escola como previam os mentores do PDE.

Outro ponto que merece destaque é o fato de grande parte dos entrevistados terem considerado os instrumentos burocráticos e dispensáveis. Talvez seja esse o motivo pelo qual os mesmos não foram utilizados sistematicamente durante todo o processo de implementação do Plano, o que fez com que os professores não apresentassem em suas falas um conhecimento mais detalhado dos mesmos.

Todos os dados confirmam a hipótese anteriormente levantada de que o PDE foi aceito através de uma forma de participação, que é presencial. Essa forma de participação interessa, sobretudo, aos formuladores centrais de políticas, que, como o PDE, advogam constantemente a importância de participação, mas que não viabilizam meios concretos para que a mesma se processe. Reúnem-se, assim, os interesses do conjunto das escolas, que realmente precisavam ou precisou de mais recursos com a condução do processo pseudo-participativo defendido na metodologia do Plano, o que resulta na participação presencial.

Entre os entrevistados apenas uma professora disse ter se negado a responder os questionários, conforme podemos observar no depoimento abaixo:

*“Eu me neguei a responder e disse à diretora: se for preciso, eu coloco por escrito porque estou me negando a responder esses*

*questionários. A diretora disse: mas você não pode, enquanto uma pessoa componente da unidade escolar, querer questionar o sistema. Eu disse: posso porque faço parte dele e eu não preciso dar resultados satisfatórios desses questionários porque eu não acredito neles e eu tinha que dar aula e satisfazer a questionários e mais questionários, uma coisa cansativa e dispensável que a gente podia ter avanço sem precisar daquilo, daquela burocracia toda, só para encher lingüiça” (Professora – Escola Vermelha).*

Esse depoimento, que reflete certos posicionamentos comuns em relação aos instrumentos de análise do PDE, demonstra a luta contra as formas de “controle” presentes nos instrumentos, que são tidos como burocráticos e dispensáveis. Em relação à luta contra o controle, o que se destaca é a imposição de mais atividades – portanto, gerando sobrecarga de trabalho –, atividades que não guardam uma relação direta com o fazer pedagógico. Por isso, são considerados dispensáveis, burocráticos. O depoimento da professora demonstra também que é no dia-a-dia da escola que se trava a batalha da implementação das políticas educacionais, porque fica esclarecido que a escola “aderiu” ao Plano por motivos financeiros e revela igualmente que não há outro interesse no Plano, a não ser os recursos advindos.

É interessante ressaltar que mesmo sendo considerado pela maioria dos entrevistados como burocráticos e dispensáveis, os instrumentos de análise situacional foram preenchidos. Todavia, não se sabe com que finalidade. Talvez para cumprir apenas as exigências técnicas e burocráticas do Plano, tendo em vista a captação de recursos financeiros para as escolas.

Em relação à estrutura exigida pelo PDE (coordenador do PDE, grupo de sistematização, líderes de objetivos estratégicos, gerentes das metas de melhoria e equipes de plano de ação), foram considerados por todos os

entrevistados como desnecessária, burocrática e inviável, particularmente quando se leva em conta as reais condições de funcionamento da escola, (ver Quadro 4.4).

**QUADRO 4.4**

**Percepção sobre a estrutura operacional do PDE**

Percepção sobre a estrutura operacional	Escola Azul					Escola Vermelha				
Inviável e fora da realidade	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Interessante, mas não são oferecidas condições necessárias para implementação	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Os dados presentes no quadro acima nos permitem questionar: Por que as escolas aderiram ao PDE, mesmo considerando sua estrutura inviável e fora da realidade? Nesse sentido, fica explícito que o único aspecto considerado pelos entrevistados como relevante do PDE, como já registrado anteriormente, é a possibilidade da escola adquirir mais recursos financeiros.

Em relação à estrutura do PDE, um professor entrevistado observou:

*“Na prática, essa estrutura não funciona. Eu tinha duas ações para desenvolver o ano passado e eu não desenvolvi essas duas ações. Teve uma hora que eu me chateei e vi que era uma exploração da minha mão-de-obra, porque minha principal função dentro da escola é dar aula”* (Professor – Escola Azul).

Destaca-se novamente a existência da sobrecarga de trabalho a que os professores estão submetidos com a implementação do PDE. Além da baixa

remuneração financeira para o desempenho de suas funções, lhes é “sugerido” assumir responsabilidades não ligadas às funções docentes.

Pode-se assim verificar que tais elementos devem contribuir para o pouco envolvimento dos professores na condução diária do PDE, porque além de representar mais atividades, também constitui um “fardo burocrático” perfeitamente dispensável ao desenvolvimento das atividades pedagógicas.

Interessante observar que a diretora adjunta e a coordenadora do PDE da Escola *Azul* afirmam que a estrutura exigida pelo Plano é interessante, porém, ao mesmo tempo, inviável e fora da realidade. Nesse ponto, questionamos: interessante, para qual realidade?

É importante destacar que essa foi a tônica dos debates ocorridos durante as reuniões de avaliação do PDE com as escolas que aderiram ao Plano em 1999. Os diretores e coordenadores, em sua totalidade, afirmavam que não conseguiam implementar a estrutura exigida pelo PDE devido à falta de recursos humanos e que poucos professores se “prontificavam” a exercer atividades diferentes da sua função. E que os poucos que se “comprometiam” não conseguiam chegar até o final com aquela ação e a mesma terminava ficando no papel.

No mesmo sentido do depoimento acima, porém ressaltando um outro aspecto, uma professora da Escola *Vermelha* afirmou:

*“Quando eles botam coisas de gerente de metas, líderes de objetivos e não sei mais lá o que, divide muito o trabalho, fragmenta demais, sabe? Aí você parte e quebra o todo, você perde o todo da escola, a identidade da escola”* (Professora – Escola *Vermelha*).

Nesse aspecto, consideramos relevante a posição de Veiga (2001) quando afirma, ao se referir ao PDE, que o mesmo trata de um projeto político pedagógico inserido no contexto de reestruturação capitalista, que, entre outras



coisas, busca a separação entre o pensar e o agir, considera o estratégico separado do operacional, e separa os pensadores dos concretizadores, o que fortalece a fragmentação e o individualismo.

Diferentemente das percepções e depoimentos daqueles que estão lidando com o PDE no dia-a-dia da escola, que o denuncia como obstáculo ao desenvolvimento do trabalho docente, a assessora do FUNDESCOLA, que vem acompanhando a implementação do PDE no Estado de Pernambuco, afirma que:

*“Como o PDE exige um método de trabalho, você tem que pensar numa estrutura para sua implantação que tem de ser adaptada à realidade de cada escola. Então, a gente tem escola que uma pessoa só está à frente tanto como líder de objetivos como de 1001 ações, porque o número de funcionários é pequeno. E temos caso que a escola tem muita gente, mas não se envolve (...) mas eu entendo que a estrutura é correta e ideal para que a escola funcione bem.”*

Note-se, em primeiro lugar, que a percepção da assessora difere significativamente da dos professores. Para ela, a “estrutura” do PDE é “correta e ideal para que a escola funcione bem”, enquanto os professores claramente demonstram a sobrecarga de trabalho, a dispersão de energia, a fragmentação do trabalho docente, a burocratização, a exploração da mão-de-obra. Por outro lado, a assessora informa que o “PDE exige um método de trabalho” e que se deve “pensar numa estrutura para sua implantação”. Na verdade, qualquer que fosse o modelo de gestão, seria necessário um “método de trabalho” e não apenas o PDE. É importante ressaltar, também, que a assessora informa ser necessário uma determinada estrutura para implementá-lo, e sua fala demonstra

não existir tal “estrutura”, uma vez que reconhece a deficiência de pessoal para levá-lo a efeito.

#### 4.4 – Acompanhamento e monitoramento do PDE

Em relação ao acompanhamento/monitoramento do PDE, buscamos apreender como os sujeitos o percebem e se foi possível estabelecer um controle social das ações empreendidas. Por isso tomamos por base o que propõe Bresser Pereira (2002) na reforma gerencial do Estado, quando afirma que o controle das agências autônomas deixa de ser burocrático para ser controle de resultados, tomando-se por base indicadores de desempenho, controle de resultados de custo, controle por quase-mercados e o controle social efetivado pelos cidadãos.

Nesse sentido, indagados sobre o acompanhamento/monitoramento do PDE, grande parte dos entrevistados não tiveram conhecimento de como o mesmo foi efetivado e outros o percebem como uma cobrança das ações e dos prazos a serem cumpridos com base no estabelecido no PME. Tais aspectos são sintetizados no quadro abaixo.

**QUADRO 4.5**

**Percepção em relação ao acompanhamento/monitoramento do PDE efetuado pelo FUNDESCOLA**

Percepção sobre o acompanhamento	Escola Azul					Escola Vermelha					
Não tem conhecimento	■	■				■	■	■			
Direcionado para o preenchimento de formulários	■	■	■			■	■				
Direcionado para cobrança de prazos	■	■	■	■		■	■	■	■		

Em primeiro lugar, não aparece na fala dos entrevistados a preocupação do FUNDESCOLA em efetuar um acompanhamento pautado pelo controle social dos resultados, pois não se percebe o acompanhamento com base numa avaliação do Plano, em depoimentos dos pais e alunos (clientes), nem tão pouco consultando segmentos da sociedade civil organizada. Assim, podemos deduzir que o controle pautado pelo gerenciamento estratégico continua sendo burocrático e voltado para os indicadores dos resultados, o que pode ser conferido, também, nas orientações presentes no Manual do PDE (XAVIER E AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 167-170).

Ao referir-se ao acompanhamento e controle do PDE, os sujeitos das duas escolas o colocam como um momento direcionado às orientações para preenchimento dos formulários do PDE e PMEs, momento no qual se efetivam cobranças, principalmente em relação aos prazos que terão que ser cumpridos, como podemos observar no depoimento que segue:

*“o processo de acompanhamento é o que a gente tem dificuldades até hoje, porque elas (referindo-se às assessoras do FUNDESCOLA) não deixam de dar assistência não, agora, assim, a cobrança é muito em cima dos prazos, de tudo que a gente vai realizar” (Diretora Adjunta – Escola Azul).*

Nesse sentido, uma professora da Escola Azul deixa transparecer, de forma espontânea, a experiência que vivenciou com o acompanhamento que foi realizado na escola:

*“Olhe, eu participei de uma reunião, que eu não me recordo agora o nome das duas moças, eu sei que são responsáveis pelo PDE, e assim, ela foi analisar a documentação, o que tinha sido feito realmente, o que não tinha sido feito e porque não foi feito, certo? Aí, a gente tinha que justificar e ela ia orientando a gente, tá certo? De*

*como a gente poderia encaminhar aquelas metas que não foram atingidas” (Professora – Escola Azul).*

Esses depoimentos são dos profissionais da Escola *Azul* que, como afirmamos, possui, pelo menos no nível do discurso, uma prática de gestão democrática em que a comunidade escolar e movimentos da sociedade civil organizada participam das atividades da escola. Entretanto, nas falas dos entrevistados, não foi possível apreender como ocorreu o acompanhamento/controlado social por esses segmentos.

Na percepção dos entrevistados da Escola *Vermelha*, a tônica do acompanhamento foi a mesma presente na Escola *Azul*, como podemos observar na fala da coordenadora do PDE:

*“Fomos bem acompanhadas pelo pessoal da Secretaria de Educação e do FUNDESCOLA, certo? E assim foi muito conturbado, porque tinha prazo para tudo e a gente aqui gosta de fazer tudo certinho, tudo muito arrumadinho, mas nós tivemos as orientações necessárias” (Coordenadora do PDE – Escola Vermelha).*

Sobressaem-se aqui, novamente, as limitações do controle do PDE nos prazos previstos. Há, contraditoriamente, pouca discussão sobre a qualidade das metas e objetivos traçados, assim como sobre os meios para realizá-los.

Por outro lado, na fala da assessora do FUNDESCOLA, a grande dificuldade do acompanhamento/monitoramento do Plano reside no grande número de escolas a serem acompanhadas e na falta de apoio da Secretaria Estadual de Educação que não procura envolver-se. Para a mesma, o objetivo do acompanhamento é perceber quais são as dificuldades da escola.

*“As nossas maiores dificuldades, acredito de todas, é com relação às escolas estaduais, pela falta de apoio técnico, nós não temos nada, somos sozinhos (...) Então você está lá sozinha na escola, você vê o*

*problema, mas não tem como resolver (...) nós tínhamos quase 100 escolas para acompanhar por assessor, quer dizer, onde você tem que fazer o monitoramento e não um monitoramento de cobrança de Plano, é você conversar com a equipe e perceber quais as dificuldades, de que forma está sendo implementado e saber se de fato está executando o PDE, o projeto que ela internalizou, a metodologia está bem aplicada ou se só está cumprindo tabela por conta dos recursos financeiros” (Assessora do FUNDESCOLA).*

O depoimento acima revela que a estrutura oferecida pelo FUNDESCOLA não permitiu um acompanhamento mais sistemático das escolas, o que termina por restringir-se à cobrança dos prazos determinados no que foi ou não realizado. Outro ponto destacado na fala da assessora foi a ausência do apoio da Secretaria Estadual de Educação. Nesse sentido, vale o questionamento: Se a Secretaria de Educação não internalizou a metodologia do PDE e não apoiou sua implementação nas escolas, por que o adotou como política para gestão escolar? A resposta talvez resida, como ocorreu com as escolas, no pragmatismo dos gestores que percebiam no PDE um veículo para captação de recursos financeiros para investir nas escolas.

#### **4.5 – Recursos financeiros disponibilizados pelo PDE**

É importante destacar que o valor do financiamento do FUNDESCOLA tem por base o número de alunos no ensino fundamental, indicado no Censo Escolar realizado pela SEEC, o qual seguia, para o ano de 1999, a seguinte distribuição: de 200 a 500 alunos, R\$ 6.200,00; de 501 a 1000 alunos, R\$ 10.000,00; de 1001 a 1500 alunos, R\$12.000,00 e acima de 1.500 alunos, R\$15.000,00 (Projeto de Melhoria da Escola, 1999).

De acordo com o Projeto de Melhoria da Escola (Brasília: FUNDESCOLA, 1999), a escola deverá distribuir os recursos do PME/ FUNDESCOLA da seguinte forma: 40% dos recursos destinam-se às despesas de capital (se referem a itens de grande durabilidade que caracterizam-se como material permanente) e 60% para as despesas de custeio (se referem à aquisição de bens de consumo ou à contratação de serviços necessários à melhoria do desempenho da escola). O Projeto de Melhoria da Escola (PME) deve ser apresentado em formulário próprio e deverá ser encaminhado para análise e aprovação pela equipe técnica que integra a Gerência de Apoio à Escola, no âmbito da Secretaria Estadual de Educação e pelo Grupo de Desenvolvimento da Escola das Secretarias Municipais de Educação, em conjunto com o Assessor Técnico do PDE. Uma vez aprovados os Projetos de Melhoria, serão elaborados os Planos de Trabalho Anual – PTA. As metas e ações a serem desenvolvidas pelas escolas estaduais e municipais farão parte de um único PTA a ser apresentado pela Secretaria Estadual de Educação. Os municípios que forem contemplados com escolas no PTA assinarão o convênio como interveniente. O PTA é assinado apenas pela Secretaria Estadual. Os recursos serão, no entanto, repassados diretamente às escolas, em conta específica para o PME, a ser aberta pelo FNDE, no banco e agência informados no PTA para a respectiva escola. Para isso, a escola deve possuir Unidade Executora.

Os Projetos de Melhoria das Escolas apresentam um mesmo padrão exigido pelo FUNDESCOLA. O formulário A é destinado aos dados de identificação da escola e dos responsáveis pela sua execução. O formulário B destina-se ao detalhamento da meta – (Plano de Ação) que deve especificar: o objetivo estratégico, o líder de objetivo, a estratégia, a meta, o indicador da meta e o gerente da meta. Para cada objetivo estratégico, a escola deverá indicar

mais de uma estratégia com suas referidas metas e indicador da meta. O formulário destina-se ao detalhamento das ações e despesas.

Nos Projetos de Melhoria da Escola analisados, constatamos que os objetivos estratégicos estavam voltados para a “elevação do desempenho acadêmico dos alunos” e as estratégias eram idênticas, visavam concentrar esforços para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem enquanto as metas buscavam a aquisição de *kits* pedagógicos, capacitações voltadas para as disciplinas críticas, elevação dos índices de aprovação e diminuição dos índices de evasão escolar. Percebemos apenas um diferencial no fator de eficácia referente à gestão escolar, em que a Escola *Azul* define como objetivo estratégico *ratificar* o processo de gestão democrática, uma vez que esta escola, como já mostramos, apresenta uma vivência consolidada de gestão democrática; a Escola *Vermelha*, por sua vez, apresenta como objetivo estratégico *assegurar* uma gestão participativa.

Grosso modo, os projetos de melhoria apresentam ações comuns que poderiam ser resumidas em duas categorias: a primeira voltada para aquisição de material (*kits* pedagógicos para os alunos, *kits* pedagógicos para os professores) e uma segunda categoria voltada para a organização de reuniões, capacitações e encontros.

Vale salientar que como os PMEs analisados apresentam a mesma estrutura, não identificamos neles a *identidade da escola*. Pode-se dizer então que o PDE não possibilita à escola a criação de ações inovadoras que estejam relacionadas com um fazer pedagógico dinâmico e multicultural, porque as ações são padronizadas valendo-se de um esquema pré-definido. Nesse sentido, destacamos a preocupação exagerada dos técnicos do FUNDESCOLA com a utilização “correta” dos termos “técnicos” que deverão ser empregados quando do estabelecimento dos objetivos, para os quais, nesse caso, são

recomendados os empregos dos verbos pré-definidos em relação às metas que tecnicamente deverão ser quantificadas, em que são estabelecidos os indicadores de avaliação. É interessante chamar a atenção nessa análise para como fica explícito o teor tecnicista e burocrático do Plano, que pode ser constatado na realidade pesquisada, através da ausência do que está proposto, do vazio no que concerne às ações propostas nos formulários, exceto no que se refere à aquisição de material. Podemos observar, todavia, nas escolas, uma quantidade significativa de material permanente e de consumo, porém nos chamou a atenção a não utilização desses materiais. Durante nossa permanência nas escolas, não observamos a utilização de recursos tecnológicos e visuais. Nesse aspecto, é importante destacar o depoimento da professora da Escola *Vermelha* que afirma:

*“Eu acho que os recursos foram muito bons, eu acho que foram suficientes. Eu acho assim, não só a compra, mas a utilização do que foi comprado com esta verba, entendeu? (...) Não adianta a gente ter um monte de coisa se não está sendo utilizado, entendeu?”*  
(Professora - Escola *Vermelha*).

A professora informa que os recursos são bons, porém não há uma utilização dos equipamentos que foram adquiridos. O quadro abaixo apresenta o resumo do que foi apreendido dos entrevistados sobre os recursos financeiros.



Quadro 4.6

## Percepção em relação aos recursos financeiros disponibilizados pelo Plano

Percepção sobre os recursos financeiros	Escola Azul					Escola vermelha				
Conhece os recursos financeiros	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Importante e significativos para escola	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Atraso no envio dos recursos inviabiliza as ações planejadas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ausência de autonomia para gerenciar os recursos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Burocracia exagerada na prestação de contas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Não há utilização sistemática dos equipamentos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Em primeiro lugar, as duas escolas apontaram que os recursos financeiros são importantes e significativos. Este posicionamento correlaciona-se positivamente com o que foi explicitado no início do capítulo, quando os sujeitos informaram que os recursos financeiros se constituíram em elemento motivador para adesão ao Plano. Em segundo lugar, mesmo considerando a importância dos recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades que são vivenciadas na escola, há uma crítica enorme em relação ao atraso dos mesmos o que, segundo a maioria dos entrevistados, muitas vezes, inviabiliza as ações que foram planejadas e que dependem desses recursos para serem executadas, como pode ser observado nesse depoimento:

*“Bom, chegar recursos é muito bom e importante até porque não é mais uma coisa de opção ou a gente entra nisso pra chegar alguma coisa para escola ou a escola vai ser mais pobre do que é. Então, não tem para onde correr (...) mas esses recursos precisam chegar em tempo hábil, porque a gente não pode começar o ano letivo em*

*fevereiro para os recursos chegarem em maio ou abril do ano seguinte” (Professor – Escola Azul).*

Na mesma direção, a assessora do FUNDESCOLA explicita em sua fala que o atraso no envio dos recursos tem inviabilizado algumas ações da escola:

*“Eu acho que a grande dificuldade dos recursos financeiros é a demora do dinheiro, da chegada da verba na escola. Porque veja, você está pensando um plano hoje, são 26 de dezembro. Você pensou, já colocou 20% em cima, fez tudo pensando que a verba iria chegar em julho e aí ela não chega, dificultando as ações que a escola tinha programado” (Assessora do FUNDESCOLA).*

Nesse sentido, fica a questão: se o grande mote para a adesão ao Plano foram os recursos financeiros, como fica o nível de motivação dos professores em relação às atividades planejadas se os recursos esperados não chegam em tempo hábil? Nesse ponto, vale destacar que nos encontros de avaliação e troca de experiências um dos aspectos negativos do PDE, colocados pelos coordenadores do PDE e diretores, era o atraso no envio dos recursos.

Outro aspecto importante que foi destacado pelas duas escolas, principalmente a Escola Azul, se refere à ausência da autonomia financeira para gerir os recursos, como destaca o professor da referida escola:

*“nós não temos autonomia financeira, autonomia seria chegar essa verba para escola e dissessem gastem bem gasta, agora prestem contas adequadamente, e o que a escola gastou, como ela gastou, em quanto tempo ela gastou é um problema da escola. Desde que ela mostre os documentos, comprove e tenha um Conselho Fiscal, tenha um representante de cada categoria da comunidade e da escola e pronto” (Professor – Escola Azul).*

Em contraposição, a técnica da Secretaria Estadual de Educação afirma que é importante o controle que é feito em relação ao emprego da verba, pois muitos gestores empregam o dinheiro sem critérios definidos e que não atendem as necessidades do processo de ensino-aprendizagem, com podemos apreender nesse depoimento:

*“a gente chama muita a atenção dos diretores, porque eles chegam aqui dizendo que querem consertar isso, consertar aquilo ou pagar uma pessoa para fazer isso ou aquilo (...) e nós dizemos: esses recursos são exclusivos para o processo de ensino-aprendizagem (...) os recursos do FUNDESCOLA são destinados para melhoria do processo de ensino-aprendizagem, não é permitida sua aplicação para outra coisa”* (Gerente da GAE).

No que concerne à prestação de contas, (ver Quadro 4.6), a absoluta maioria dos entrevistados da Escola *Azul* e grande parte dos informantes da Escola *Vermelha* a percebem como burocrática, o que tem dificultado o envolvimento do pessoal da direção nas outras atividades da escola pelo excesso de trabalho. São exemplos desse posicionamento, os depoimentos abaixo:

*“A prestação de contas eu acho bastante complicada, e foi um trabalho enorme. Foi um trabalho a mais para escola e não aumentaram o número de funcionários”* (Coordenadora do PDE – Escola Azul).

*“a direção está tão preocupada com levantamento de preços, planilha disso e daquilo, cheque que voltou, que a gente não vê mais a direção e a discussão do pedagógico não acontece”* (Professor Escola Azul).

Nesse mesmo sentido, afirma a assessora do FUNDESCOLA:

*“(...) a parte financeira é muito desgastante, no final do ano a gente fica como uns loucos porque eles (os diretores) não entendem o processo” (Assessora do FUNDESCOLA).*

Não podemos deixar de fazer referência à angústia sentida pelos entrevistados em relação às exigências burocráticas e de prazos, no que concerne ao emprego dos recursos. Nesse ponto vale ressaltar que as angústias estavam presentes não só na fala do coordenador do PDE, que é a figura que fica responsável mais diretamente pelo trabalho de compras e prestação de contas, mas foi sentida, também, na fala dos professores. O motivo da angústia refere-se muito à questão do tempo. O tempo que é escasso para encontros e discussão de questões relevantes sobre a reflexão da prática pedagógica e que tem sido empregado em questões burocráticas e eminentemente administrativas, desnecessárias na percepção dos entrevistados.

Segundo estudo realizado por Fonseca (2000, p. 247),

as dificuldades financeiras dos projetos educacionais financiados pelos organismos multilaterais podem ser também atribuídas ao próprio modelo de financiamento, que segue as mesmas regras fixadas para os acordos comerciais: assim, as ações voltadas para educação são caracterizadas pelo formalismo próprio aos acordos econômicos e a seus corolários de inflexibilidade financeira e técnica. Os acordos definem *a priori* uma racionalidade própria que irá provocar incompatibilidades de ordem administrativa e financeira, no seu confronto com a organização local.

Nesse sentido, compreendemos melhor os motivos inerentes aos problemas apresentados pelos entrevistados.

Outro aspecto que merece destaque em relação aos “recursos financeiros” diz respeito à não utilização dos equipamentos adquiridos em que a maioria dos entrevistados das duas escolas afirmaram que os equipamentos não são utilizados de forma sistemática, como exemplifica o informante abaixo:

*“(...) infelizmente nem sempre os professores têm utilizado os recursos materiais e equipamentos que nós adquirimos com o PDE. Nós já até promovemos capacitações sobre a utilização de recursos tecnológicos” (Coordenadora do PDE – Escola Azul).*

Nesse capítulo, buscamos apresentar como os atores sociais das duas escolas perceberam o processo de adesão do PDE no cotidiano da escola e como estes avaliam sua estrutura e os recursos financeiros que este viabiliza. Depreendemos das informações coletadas que o mesmo apresenta uma estrutura organizativo-funcional que parece inadequada à realidade educacional estudada, e por isso não foi incorporada em ambas escolas. Os entrevistados da *Escola Azul* demonstraram ter mais conhecimento do processo que foi instaurado na escola com a implementação do PDE. Entretanto, a *Escola Vermelha* apesar de apresentar características que denotam a ausência de um modelo mais democrático de gestão escolar, como por exemplo, diretor eleito, projeto político-pedagógico consolidado e Conselho Escolar atuante, demonstrou uma visão crítica da estrutura do referido Plano e apresentou em alguns depoimentos uma preocupação com os objetivos políticos intrínsecos ao PDE.

No capítulo seguinte, trataremos dos impactos do PDE para a *gestão escolar* e para a *qualidade do ensino*, buscando compreender como foi viabilizada a *participação* e a *autonomia* da escola com a implementação do PDE.

**CAPÍTULO 5 – IMPACTOS DO PDE PARA A GESTÃO  
ESCOLAR E A QUALIDADE DO ENSINO:  
um olhar sobre a autonomia e a  
participação**

## 5.1 – Introdução

Como tivemos oportunidade de discutir no Capítulo 3, o PDE objetiva implementar uma metodologia de gerenciamento com base no planejamento estratégico em que a escola, através de um comitê estratégico e sob uma liderança forte, definiria seus objetivos estratégicos, tendo como parâmetro dois fatores *determinantes da eficácia escolar*, considerados prioritários pelo “maior impacto que trazem ao desempenho da escola”, quais sejam, “*efetividade do processo de ensino-aprendizagem e gestão participativa do processo*” (XAVIER E AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 39). Nesse sentido, buscamos avaliar em nossa pesquisa de campo os impactos do PDE para esses dois fatores, considerando duas categorias básicas: *participação e autonomia*.

É importante sublinhar que a rede estadual, no governo Miguel Arraes (1995-1998), buscou implementar o programa de Qualidade Escolar, o qual centrou-se em cinco pontos: Gestão Escolar, Organização e Qualificação do Espaço Escolar, Ampliação da Rede Escolar, Proteção do Patrimônio Escolar e Direitos dos Alunos. A política de *gestão escolar* era pautada pelo paradigma da gestão democrática tendo como princípio a *participação*, a *autonomia* e a *construção do Projeto Político Pedagógico*. Nesse período, vivenciamos, na rede estadual de ensino, um movimento de discussão dos princípios da *gestão democrática* e de criação e fortalecimento dos Conselhos Escolares, visando à construção de um espaço democrático no seio da escola pública de Pernambuco. Assim, acreditando na força que esse movimento teve na prática

de gestão das escolas, especificamente das escolas ligadas à DEE – Recife Norte, analisaremos os impactos do PDE para a gestão escolar, objetivando apreender as modificações ocorridas na *gestão escolar* com a implementação do Plano.

## 5.2 – Impactos do PDE para a gestão escolar

De acordo com os dados apresentados no quadro abaixo, podemos observar que os entrevistados das duas escolas foram unânimes em afirmar que o PDE não trouxe impactos para o modelo de gestão adotado antes da implementação do Plano.

**QUADRO 5.1**

### Percepção sobre os Impactos do PDE para a gestão escolar

Percepção sobre os impactos para gestão	Escola Azul	Escola Vermelha
O PDE não mudou a prática de gestão da escola	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■
O modelo de gestão do PDE não foi incorporado	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■

De acordo com os entrevistados das duas escolas, além de não alterar a prática de gestão da escola, o modelo de gestão proposto pelo PDE não foi incorporado ao cotidiano escolar. As razões desses fatos foram apresentadas no capítulo anterior.

É interessante destacar que todos os entrevistados da *Escola Azul* afirmaram que o modelo de gestão ora vivenciado, que é anterior ao PDE, é pautado pelo paradigma de *gestão democrática*, o que possibilitou uma análise crítica do PDE, conforme aponta o depoimento abaixo:



*“Aqui na escola não houve mudança em relação à gestão com a implantação do PDE, pelo contrário, a gestão que a gente tinha foi capaz de perceber a doidece que era o PDE e trazer isso a favor das coisas que a gente tinha, que era discutir democraticamente as ações da escola”* (Professor da Escola Azul).

O depoimento acima explicita uma certa rejeição ao modelo proposto pelo PDE e confirma que a escola, por trabalhar com base na gestão democrática, foi capaz de redirecionar o modelo proposto pelo Plano, percebendo “a doidece que era o PDE”, segundo o entrevistado.

Do mesmo modo, os entrevistados da Escola *Vermelha*, como foi verificado no quadro acima, foram unânimes em afirmar que o modelo proposto pelo PDE não foi incorporado e apresentaram em seus depoimentos que a prática de gestão continua a mesma anterior ao PDE. A escola não viabilizou a participação de todos os segmentos nas ações empreendidas e nem dinamizou a atuação do Conselho Escolar.

Outro aspecto que levantamos é que apesar de um dos fatores de eficácia do PDE, a ser considerado pela escola como prioritário, seja o de *gestão participativa de processos*, os sujeitos das duas escolas não explicitaram como o PDE tem viabilizado tal fator. Nesse aspecto, a Escola *Azul* apresenta como meta em seu PME *ratificar* o processo de gestão democrática, o que foi confirmado nas falas de todos os entrevistados quando afirmaram que o modelo de gestão é democrático, independentemente do PDE. Já a Escola *Vermelha* apresenta como meta *assegurar* um processo de gestão participativa, porém não foi explicitado pelos entrevistados como esse processo tem sido efetivado. Parece-nos que tal meta não é do conhecimento dos atores da escola.

Quando questionada sobre os princípios de gestão defendidos pelo PDE, a assessora do FUNDESCOLA afirma:

*“Acho que basicamente liderança, a delegação de poderes e o trabalho em equipe”* (Assessora do FUNDESCOLA).

Como podemos observar no depoimento, o PDE estabelece princípios que diferem dos que foram perseguidos ao longo da história por teóricos e educadores que defendem a gestão escolar pautada pelo paradigma de gestão democrática (ver Capítulo 2), em que os princípios de gestão buscam estabelecer na escola um processo de *participação* e *autonomia*. Tais princípios diferem dos acima estabelecidos, os quais estão pautados por uma concepção “centralizadora” de gestão em que o importante é uma *liderança forte*, que consiga incorporar e assegurar a metodologia do gerenciamento estratégico, a *delegação de poderes* enquanto divisão de tarefas entre os trabalhadores da escola, e o *trabalho em equipe* que estabelece uma divisão entre os que pensam e os que executam de forma fragmentada e hierarquizada. Percebemos que tais aspectos estão relacionados aos critérios de eficiência e eficácia que, segundo Sander (1982), são critérios técnicos vinculados às dimensões instrumentais da administração da educação.

Nesse aspecto, vale ressaltar que ao considerar como fator de eficácia Gestão Participativa de Processos, o Manual do PDE (1999) estabelece os seguintes requisitos: a) Conselho/Colegiado Escolar atuante b) Independência na *captação* e alocação de recursos c) Escolha do diretor d) Objetivos claros e) Rotina organizada. No que se refere ao item “a”, é importante considerar que os Conselhos Escolares foram transformados em Unidades Executoras e que sua atuação, na grande maioria, restringe-se à fiscalização de recursos, ou seja, os Conselhos Escolares foram esvaziados do sentido político que lhe foi historicamente inerente, e, com as Uexs, surge o papel fiscalizador e contábilístico dos seus membros. O item “b” possibilita uma autonomia financeira

para captação de recursos, os itens “d” e “e” estão voltados para as questões técnicas e gerenciais da escola.

Nesse sentido, consideramos importante apresentar como os entrevistados percebem a *participação* viabilizada pelo PDE, considerações resumidas no Quadro 5.2

### QUADRO 5.2

#### Percepção sobre o Processo de Participação no PDE

Percepção sobre a participação	Escola Azul					Escola Vermelha				
Comunidade escolar e os pais participam da escola	■	■	■	■	■					
Falta de tempo dificulta a participação	■					■	■	■	■	■
Conselho Escolar atuante	■	■	■							

As falas dos sujeitos presentes nesse quadro nos inspiram a fazer algumas reflexões que consideramos pertinentes. Primeiro, a Escola *Vermelha* confirmou a ausência de participação da comunidade, como já era do nosso conhecimento quando elegemos esse critério para inclusão da escola na amostra. Segundo, a Escola *Azul* confirmou a presença de um Conselho Escolar atuante enquanto a Escola *Vermelha* foi unânime em afirmar que o Conselho Escolar não era atuante. Assim, podemos perceber que o PDE não viabilizou a participação dos vários segmentos da comunidade escolar na instância máxima de decisão a escola. A Escola *Azul*, como já havia instaurado uma cultura participativa, continua com a prática de busca e envolvimento de todos os segmentos, enquanto a Escola *Vermelha*, como não possuía essa prática, não a teve viabilizada com a implementação do PDE. Os entrevistados da Escola *Vermelha* foram unânimes em apresentar como justificativa para a ausência de

um processo participativo a variável tempo, como podemos observar nas várias falas, entre as quais se destacam:

*“A participação é pouca por conta do tempo. Agora a coordenadora faz o possível pra ver se faz alguma coisa... eu nunca li nada sobre essas coisas eu participo muito pouco dessas coisas por falta de tempo” (Professora – Escola Vermelha).*

*“Reunir o grupo e definir o que vai ser feito, aí você sabe. Não é? Como é difícil porque a gente não tem horário e tempo para isso por conta do cumprimento dos dias letivos” (Professora Escola – Vermelha).*

Mais uma vez a variável tempo aparece como um obstáculo à participação dos professores, pois os mesmos afirmam que a sobrecarga de trabalho e os baixos salários que demandam uma jornada de trabalho de dois e, muitas vezes, três turnos constitui um obstáculo à efetivação da participação. É importante destacar que nas falas dos entrevistados foi explicitada a questão do cumprimento dos 200 dias letivos, que nos parece que se apresenta como um obstáculo para os momentos de paradas para discussão e reflexão sobre a prática pedagógica, como demonstrou o depoimento acima.

Podemos afirmar, com base nos depoimentos dos sujeitos, que a *participação*, enquanto um dos princípios da gestão democrática, não foi viabilizada com o PDE, pois a Escola *Azul* deu continuidade ao processo participativo e a Escola *Vermelha*, com o PDE, não conseguiu desenvolver tal processo.

### 5.3 – A autonomia viabilizada pelo PDE

Na mesma perspectiva de análise, buscamos apreender como os entrevistados concebem a *autonomia* da escola e como o PDE, enquanto um instrumento de planejamento, tem contribuído para que a escola possibilite momentos de discussão e fortalecimento da autonomia escolar.

O quadro abaixo resume a percepção dos sujeitos sobre a *autonomia* da escola.

**QUADRO 5.3**

**Percepção sobre o processo de Autonomia viabilizado pelo PDE**

Percepção sobre a autonomia da escola	Escola Azul						Escola Vermelha					
Autonomia relativa	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Autonomia viabilizada pela eleição para diretor	■	■	■	■	■	■						
PPP instrumento que viabiliza a autonomia	■	■	■	■	■	■						
Necessidade de construir o PPP como forma de viabilizar a autonomia da escola							■	■	■	■	■	
PDE viabiliza uma autonomia financeira relativa.	■	■	■				■	■	■			

É interessante notar que todos os entrevistados percebem a *autonomia* da escola como relativa, quando afirmam que a escola está vinculada à Secretaria de Educação. Entretanto, é importante destacar que alguns dos sujeitos consideram essa “ligação” com a secretaria como negativa e defendem uma autonomia absoluta, como podemos observar,

*“Nós não temos uma autonomia absoluta, porque, infelizmente, somos ligados à Secretaria de Educação. O importante é se pudéssemos andar com nossas próprias pernas”* (Professora - Escola Vermelha).

Outros sujeitos defendem a autonomia relativa e a aceitam como necessária, como explicita a diretora da Escola *Vermelha*:

*“Nós temos uma autonomia relativa; absoluta, também, não dar para gente ter (...), porque o pessoal pensa na autonomia absoluta para fazer o que quer e isso não pode ser”* (Diretora - Escola *Vermelha*).

É importante destacar que os que advogam a autonomia da escola como autonomia relativa não a entendem na perspectiva de Melchior apud (GADOTTI, 1993, p. 47), *“que não defende a autonomia integral por entender que quem financia a escola pública é a sociedade e essa tem o direito de traçar seus objetivos”*. A concepção de autonomia relativa fundamenta-se numa perspectiva de relação hierárquica com a Secretaria de Educação, como podemos observar nos depoimentos:

*“a autonomia é sempre relativa, porque a gente deve explicações e justificativas à Secretaria de Educação”* (Professora – Escola *Vermelha*).

*“a escola tem autonomia, agora, como você sabe, ela não é total, em nenhum momento ela é total; ela tem que respeitar as hierarquias, por exemplo, quando o professor quer fazer uma aula diferente, ele tem que conversar com a direção; assim mesmo é a direção, quando quer fazer um trabalho diferente, que não é costumeiro, ela tem que avisar à DERE”* (Professora – Escola *Azul*).

Vale destacar como ambas as escolas, nas falas de alguns entrevistados, apresentam com naturalidade e aceitação a hierarquia existente entre a escola e a Secretaria de Educação, esta, nesse caso, representada pela DERE.

No esforço de busca de sentidos das falas dos entrevistados, percebemos que a maioria dos entrevistados da Escola *Azul*, mesmo considerando que a

*autonomia* é relativa, apresentam a *eleição direta para diretores* e o *projeto político-pedagógico* como instrumentos que viabilizam a conquista da autonomia de forma processual, como podemos observar nesse depoimento,

*“Então, assim, (...) a escola conquistou esse caráter democrático. A gestão da escola é de um diretor eleito pela comunidade e que a comunidade fez pressão para dar continuidade. A escola tem um projeto político-pedagógico (...) Então, isso fez com que a gente sempre buscasse essa coisa da autonomia”* (Professor - Escola Azul).

A escola *Vermelha*, diferentemente da *Azul*, revelou que o momento atual é marcado pela necessidade de construir o PPP, o qual constitui instrumento fundamental para viabilizar a autonomia da escola. Note-se, por exemplo, que a *Escola Azul* já havia definido que possuía um projeto político pedagógico consolidado e tinha direção eleita pela comunidade, o que indica a vivência de um momento importante na conquista e construção de sua autonomia. Estas duas características estavam ausentes na *Escola Vermelha*, e, por isso, coerentemente, destaca-se com grande ênfase a necessidade de construir o projeto político-pedagógico. É o que argumenta a professora a seguir:

*“A gente precisa discutir e elaborar nosso projeto político-pedagógico para refletir sobre a autonomia que temos e qual a que queremos”*  
(Professora – Escola *vermelha*).

Vale ressaltar que em nenhum momento os representantes das duas escolas fizeram referência aos documentos legais que conferem às escolas a autonomia para a construção da proposta pedagógica, apesar de terem citado tais documentos como instrumentos que viabilizam a autonomia da escola. Quanto ao PDE, esse não foi considerado como um instrumento que possibilitasse a construção da autonomia da escola. A metade dos sujeitos, em

ambas as escolas, considera, todavia, que a *autonomia* da escola viabilizada pelo PDE se refere à perspectiva administrativa relacionada à gestão dos recursos financeiros. Não podemos deixar de destacar que o PDE vincula-se diretamente à gestão de recursos. Com isso percebemos que os sujeitos o associam muito mais a gestão de recursos do que propriamente a uma concepção de autonomia. O PDE, apesar de toda a sua metodologia e instrumentos de análise situacional, não foi realmente incorporado como um modelo de gestão escolar. No máximo, parece ter sido incorporado como um modelo de gestão de recursos.

Por isso, iremos inserir abaixo a concepção de gestão escolar na perspectiva do PDE que o depoimento de um técnico da Secretaria de Educação tão eloqüentemente representa

*“Se a escola é boa, se o diretor tem liderança efetivamente, ele é um instrumento poderosíssimo, porque no momento que ele planeja, que ele faz o diagnóstico, que ele tem o autoconhecimento da escola, que ele não tinha, ele não sabia também como utilizar as informações da escola, que ele, às vezes, tinha, mas não sabia como utilizar, a partir daí, para mim, ele já está fazendo um bom gerenciamento, a não ser que ele seja um alienado, tá certo? Se ele tiver um plano pensado em cima da realidade, a partir daí, ele começa a cobrar resultados em cima daquilo, aí o plano, como ele traz uma gestão compartilhada, mesmo que o líder não queira exercê-la, ele é intrínseco ao Plano, quer dizer, a responsabilidade de cada pessoa, em cada uma das ações”* (Gerente da GAE).

Destaca-se, em primeiro lugar, a centralidade da figura do líder forte. Parece-nos que o Plano só funciona se o diretor tiver uma liderança forte. Não é de estranhar a ênfase da entrevista na figura do diretor, do líder, que como



vimos no Capítulo 3 é um dos critérios para que a escola seja contemplada com o programa.

A gestão compartilhada é apresentada como uma qualidade inerente ao Plano. Como discutimos no capítulo II, a gestão democrática é um processo que envolve a participação efetiva de todos os segmentos da escola não apenas nos resultados, mas em todo o processo, o que significa participar efetivamente das “decisões” e da “execução” (PARO, 2001). Nesse sentido, a *gestão democrática* não pode ser concebida como se fosse intrínseca ao Plano, mas a um processo que deve ser construído por todos, pais, alunos professores e demais membros da comunidade escolar, não no sentido do envolvimento com uma meta específica, determinada no Plano, mas com a construção de uma escola de qualidade.

Podemos concluir que as escolas não incorporaram a metodologia proposta pelo Plano. Assim, é importante lembrar que o sentido atribuído à *participação* e à *autonomia*, no modelo proposto pelo PDE, está pautado pelas orientações dos organismos multilaterais que os concebem sob a lógica economicista de mercado, conforme discutimos no Capítulo 1. Logo, não poderia viabilizar uma participação processual de todos segmentos da escola, inclusive, da sociedade civil organizada, no controle dos resultados, conforme constatamos nos dados apresentados.

#### **5.4 – Impactos do PDE para melhoria da qualidade do ensino**

De acordo com Xavier (1996, p. 8),

o novo padrão de gestão da política educacional prioriza o desenvolvimento de padrões de gestão centrados na escola e a implementação de sistemas de monitoramento e acompanhamento sistemáticos da qualidade e do desempenho escolar.

Fica claro nessa afirmativa e em outros documentos analisados que fundamentam a implementação do PDE, que o “novo” modelo de gestão tem como foco principal a melhoria do desempenho escolar. Porém, é mister lembrar, mesmo que superficialmente, o modelo de qualidade defendido pelos mentores do PDE.

De acordo com Xavier (1996), não cabe negar a dimensão política da qualidade, porém esta foi insuficiente para resolver o problema da produtividade do sistema. Nesse sentido, a qualidade deve ser avaliada considerando seis dimensões: política, custo, atendimento, moral, segurança e ética. Segundo nosso autor, a qualidade total busca atender essas seis dimensões e a gestão pautada pelo planejamento estratégico deve viabilizar essas dimensões, adotando as seguintes características: utilização de um método estratégico, estabelecer um padrão de atendimento e combinar os insumos de modo eficiente.

Parece-nos que mesmo afirmando não negar a dimensão política, Xavier prioriza, em seu conceito de qualidade, a dimensão técnica e economicista e busca mostrar que a utilização de um planejamento estratégico pode produzir a melhoria efetiva da qualidade educacional, na medida em que mobiliza todos os seus membros na consecução de objetivos e na satisfação do cliente. Nesse sentido, cremos que o mentor do PDE reduz a função da escola à dimensão puramente técnica e minimiza a importância da dimensão política.

Vale ressaltar que um dos objetivos norteadores de nosso trabalho foi analisar os impactos do PDE para a melhoria da qualidade de ensino. Assim, nas páginas seguintes, analisaremos a relação entre o PDE e a melhoria da qualidade de ensino, com base nas entrevistas realizadas e nos dados de produtividade das escolas pesquisados, referentes ao período de 1977 a 2002.

É importante considerar que o Banco Mundial, órgão financiador do FUNDESCOLA, segundo Torres (2000), concebe a qualidade educativa como resultado da presença de determinados “insumos” que intervêm na escolaridade e que entre os insumos citados por este, não estariam presentes, entre as prioridades estabelecidas, a instalação de laboratórios, melhoria salarial dos professores e diminuição do número de alunos por classe.

#### QUADRO 5.4

##### Percepção dos entrevistados sobre a relação entre o PDE e a melhoria da qualidade do ensino

Percepção sobre a qualidade	Escola Azul				Escola Vermelha			
Proporcionou melhor dinâmica a prática escolar	■	■	■	■	■	■	■	■
Houve melhoria na qualidade de ensino	■	■	■	■	■	■	■	■
As capacitações foram boas, mas não garantiram a melhoria da qualidade do ensino	■	■	■	■	■	■	■	■

Como podemos observar no Quadro 5.4, metade dos entrevistados da Escola *Azul* e a maioria dos entrevistados da Escola *Vermelha* consideraram que o PDE contribuiu para uma maior dinamização das atividades da escola, uma vez que possibilitou recursos para compra de material e equipamentos, porém não percebem que esses recursos tenham contribuído de forma efetiva para a melhoria da qualidade do ensino, como observamos nos depoimentos,

*“O PDE contribuiu para melhoria da qualidade do ensino, no sentido que já me referi, no uso dos recursos, antes era quadro e giz, hoje a gente tem fitas, a gente tem som”* (Professora Escola – Azul).

*“Efetivamente não melhorou a qualidade do ensino (...) porque o PDE era o ter, o financeiro e não foi o ser, a essência”* (Coordenadora - Escola Vermelha).

No mesmo sentido, apontam que as capacitações realizadas na escola com os recursos do PDE foram boas, porque atenderam as necessidades específicas da escola, entretanto a falta de sistemática dos encontros de capacitação não permite resultados mais expressivos para a prática pedagógica do professor, como demonstra o depoimento abaixo:

*“as capacitações foram boas porque atenderam algumas de nossas necessidades, porém a falta de sistemática não favoreceu a melhoria da qualidade do ensino”* (Professora – Escola Azul).

Podemos apreender dos vários depoimentos que o PDE de fato tem viabilizado a aquisição de material, mas que isso não é garantia de melhoria da qualidade. Claro que não podemos desconsiderar a importância dos recursos materiais para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, porém eles, por si só, não garantem a melhoria do ensino. É importante destacar que os sujeitos em momento algum se referiram à reflexão sobre os dados de análise situacional e ao questionário 2 que propõem uma discussão dos aspectos referentes à *efetividade do processo de ensino-aprendizagem*, contemplando aspectos relacionados, tais como: currículo, tempo pedagógico, práticas efetivas na sala de aula, estratégias de ensino, avaliação da aprendizagem, etc.

Talvez essa constatação já tenha sido feita pelo FUNDESCOLA, uma vez que em depoimento da assessora desse fundo, quando indagada sobre os impactos do Plano para a qualidade do ensino, afirmou:

*“O PDE é um planejamento de gerenciamento estratégico, a gente não pode está responsabilizando o PDE pelo desempenho, a gente não pode esperar que as escolas que têm PDE, necessariamente, têm que ter um bom desempenho, mas pela pesquisa que te falei, os dados preliminares apontam que as escolas que têm PDE apresentam melhores desempenhos que as que não têm (...) Então, assim, em*

*algumas escolas, eu chego, por exemplo, e o diretor diz assim: Eu estou desesperado porque eu não consegui aumentar a minha meta de produtividade, quer dizer, a gente trabalha o ano todo e não consegue”.*

Podemos perceber nessa afirmativa que atualmente os assessores do Plano estão direcionando a discussão dos impactos do PDE apenas para o gerenciamento da escola e descartando seus impactos para a qualidade do ensino. Podemos inferir que é uma frustração, em termos do PDE não ter sido o “santo milagroso” que iria resolver os problemas da ineficiência do sistema educacional, através da adoção de uma metodologia gerencial.

#### **5.4.1 – Análise dos dados de produtividade das escolas**

Procedemos à análise dos dados de produtividade das escolas, considerando o período 1997-1999, em que as escolas ainda não tinham implementado o PDE, e 2000-2002, período em que as escolas implementaram e vivenciaram o Plano. É importante lembrar que não consideramos que a *qualidade* da educação seja avaliada apenas considerando dados de produtividade, porém como o Plano focaliza suas ações, tendo em vista a *eficácia* e a *eficiência* da escola pública, as quais são consideradas burocráticas e ineficazes, compreendemos que seja oportuno realizar tal análise, no sentido de verificar em que medida esses dados foram alterados e se as escolas conseguiram monitorar os resultados. É importante destacar que não realizamos uma avaliação de desempenho escolar dos alunos, pois esse não é objetivo do presente trabalho.

As tabelas abaixo apresentam a produtividade das escolas, como podemos observar:

**TABELA 5.1**  
**PRODUTIVIDADE<sup>29</sup> DA ESCOLA AZUL (%)**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
EVASÃO	9.8%	8.3%	7.5%	5.3%	4.5%	10.2%
TRANSFERÊNCIA	4.5%	3.6%	1.7%	1.9%	1.6%	6.2%
APROVAÇÃO	58.2%	54.6%	65.2%	71.5%	66.8%	55.0%
APROVAÇÃO	-----	-----	-----	1.9%	5.8%	7.9%
REPROVAÇÃO	27.5%	33.5%	25.6%	19.4%	21.3%	20.7%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Dados calculados com base no Censo Escolar fornecido pela escola.

Os dados da Tabela 5.1 apontam que a Escola *Azul*, nos três últimos anos que antecederam ao PDE (97, 98, 99) apresentou uma “perda” (evasão/repetência) de 37.3%, 41.8%, 33.1%, respectivamente. Com a implementação do PDE, a “perda” referente aos anos de 2000, 2001 e 2002 são de 24.7%, 25.8% e 30.9%, respectivamente. Vale salientar que, a partir de 2000, o Censo Escolar considera em seus dados a Progressão Parcial, o que possibilitou às escolas um aumento nos índices de aprovação. Além disso, de acordo com a análise de conteúdo do projeto político-pedagógico, a referida escola, em 1997, já apontava a preocupação com os índices de evasão e reprovação e indicava ações voltadas para a diminuição dos referidos índices. Com o PDE a escola utilizou os recursos para viabilizar ações já contempladas em seu projeto político pedagógico, como por exemplo, para a *melhoria do processo de ensino-aprendizagem*, a escola contemplou: aquisição de kits escolares para os alunos, contratação de pessoal para coordenar oficinas

<sup>29</sup> Produtividade referente ao Ensino Fundamental Regular.

pedagógicas, aquisição de equipamentos de sons, etc. Nesse sentido, observamos que todas as ações do projeto político pedagógico foram contempladas no PME, do que inferimos que o PDE contribuiu para financiar as ações do projeto político pedagógico anteriormente formulado pela Escola *Azul*. Nota-se também que, mesmo havendo um decréscimo nos percentuais referentes às “perdas” de 33.1%, em 1999, para 24.7% em 2000, os índices voltam a subir para 30.9%, no ano de 2002, o que indica uma diferença apenas de 6.4%, em relação ao ano de 1997.

Em relação à aprovação, a Escola *Azul* apresentou índices no ano de 2002 de 62.9%, isto considerando a aprovação parcial que representa um índice de 7.9%. Comparando esse índice com o ano de 1999, (ano anterior a implementação do PDE) que foi de 65.2%, observamos que o mesmo ficou abaixo em 2.3%. Esses dados revelam que, apesar da implementação do PDE, os índices de aprovação não apresentaram um aumento.

**TABELA 5.2**

**PRODUTIVIDADE<sup>30</sup> DA ESCOLA VERMELHA %**

<b>CATEGORIAS</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
EVASÃO	13.9%	15.4%	11.5%	15.8%	18.9%	20.7%
TRANSFERÊNCIA	3.3%	1.7%	2.3%	1.7%	2.9%	3.3%
APROVAÇÃO	58.9%	67.3%	67.0%	43.3%	40.1%	40.6%
APROV. PARCIAL	-----	-----	-----	12.9%	15.5%	11.3%
REPROVAÇÃO	23.9%	15.6%	19.2%	26.3%	22.6%	24.1%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Dados calculados com base no Censo Educacional fornecido pela escola

<sup>30</sup> Produtividade referente ao Ensino Fundamental.

Ao analisarmos os dados da Tabela 5.2, observamos que a referida escola, no período de 97 a 99, apresentou “perdas” de 37.8%, 31%, 30.7%, respectivamente, e com a implementação do PDE essas “perdas” aumentaram para 42.1%, 41.5% e 44.8%, referentes aos anos 2000, 2001 e 2002, respectivamente, mesmo considerando os dados da aprovação parcial. É importante destacar que a Escola *Vermelha* em seu PME, no ano de 2001, apresenta como meta elevar o desempenho acadêmico dos alunos de 56.2% para 80%, através do melhoramento do índice geral de aprovação dos alunos do ensino Fundamental. Todas ações foram voltadas para o alcance dessa meta, como, por exemplo, capacitar os professores das disciplinas consideradas críticas<sup>31</sup> (inglês, matemática e desenho geométrico), adquirir *kits* de material pedagógico, adquirir equipamentos, etc. É importante lembrar que a Escola *Vermelha* não elaborou o projeto político pedagógico. A escola apresentou em 2002 um acréscimo de 14.1% em relação às “perdas” do ano anterior à implementação do PDE (1999). O que se conclui, com base nos dados de produtividade, é que o PDE não conseguiu atingir seu objetivo central que é transformar as escolas ineficazes em escolas eficazes.

Discutimos ao longo do trabalho os princípios da reforma gerencial que compreende a defesa da qualidade total que adota o modelo de planejamento estratégico, em que as pessoas devem ser envolvidas no processo, tendo em vista uma maior produção e melhor produto. Quando no início de nosso trabalho, questionávamos se esse modelo era possível de ser aplicado à escola pública, cuja natureza do trabalho difere dos demais setores de produção, tínhamos clareza de que esse modelo é inviável e que não atende as necessidades da escola o que veio ser confirmada com os dados levantados durante nossa



pesquisa. Assim, não podemos desconsiderar a complexidade das questões ligadas à melhoria da qualidade do ensino que têm exigido dos pesquisadores brasileiros, que têm se debruçado sobre a questão, um esforço enorme de análise e reflexão. Nesse sentido, fica explicitado, conforme discutimos no Capítulo 3, que o paradigma da qualidade total não atende os anseios e necessidades da população por uma escola de qualidade e que o PDE não viabiliza essa melhoria, nem em termos quantitativo, como se propõe. É mister compreender que a natureza do trabalho pedagógico que se desenvolve na escola envolve processos cujos resultados são apenas parcialmente mensuráveis. Nesse sentido, destacamos a afirmativa de Vera apud Vieira (2000, p. 45-46):

(...) Não basta que se compreenda que a qualidade da educação passa pela *qualidade dos insumos* oferecidos à população. É necessário ampliar o conceito de qualidade para aí incluir a *qualidade do processo*, onde se insere a 'matriz institucional', ou seja, a escola, voltada para a *qualidade do produto* – o aluno. Fundamental neste aspecto, é a interpretação destes fatores. Por outro lado, uma política que só cuida dos insumos (livros, cadernos, professores, carteiras, etc), mas que não vê o processo (motivação, autonomia, participação, confiança, análise de resultados, etc) não pode ter um bom *produto* onde o ensinar-aprender tem relevância social, pertinência cultural e significância pessoal (Grifos do autor).

Assim, as evidências demonstradas nos dados de produtividade das escolas pesquisadas nos permitem considerar que, em termos de qualidade de ensino, temos um longo caminho a percorrer e que esta só será alcançada quando as políticas educacionais forem formuladas e implementadas com a participação da comunidade escolar e controle da sociedade civil organizada, considerando as dimensões técnicas e políticas do ato educativo, tendo em vista a especificidade do trabalho pedagógico.

---

<sup>31</sup> De acordo com o manual do PDE são consideradas disciplinas críticas as que apresentam maiores índices de reprovação

### **5.5 – Relação entre o PDE e o Projeto Político-Pedagógico**

É importante lembrar que a construção da *autonomia* da escola se efetiva na discussão de sua proposta pedagógica e que sua elaboração está assegurada legalmente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/ 96 que, em seu artigo 12, determina:

“Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as de seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- I. elaborar e executar sua proposta pedagógica”.

O artigo 13, da mesma lei, determina que compete aos professores participarem da elaboração e execução da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino.

Os estudos realizados por Veiga (1998, 2001), Gadotti (s/d) e Santiago (1997) apontam a importância da construção do projeto político pedagógico no cotidiano escolar e que sua construção constitui um desafio para que a escola analise seus problemas, discuta suas possibilidades, considere seu instituído e possa construir novos caminhos, com base numa ação intencionalizada, sistemática, que esteja de acordo com princípios filosóficos, pedagógicos e epistemológicos defendidos pelo conjunto de atores que fazem a escola.

Nesse sentido, buscamos apreender como os atores das escolas pesquisadas percebem a relação entre o PDE com o projeto político pedagógico.

## QUADRO 5.5

## Percepção dos entrevistados sobre a relação do PDE com o projeto político pedagógico

Relação entre o PDE e o PPP	Escola Azul					Escola Vermelha				
O PDE viabilizou as ações financeiras do PPP	■	■	■	■	■					
O PDE hoje é um anexo do PPP	■	■	■	■	■					
O PDE viabilizou a discussão para elaboração						■	■	■	■	■

A metade dos sujeitos da Escola azul apresentam o PDE como um instrumento que possibilitou recursos financeiros para materialização das ações do projeto político pedagógico. Todavia, destacam também que o PDE dificultou a discussão de aspectos importantes contidos no projeto político pedagógico. Segue um exemplo desse tipo de argumento:

*“quando a gente começou na rede tinha muita gente discutindo o PPP: como o conceito já dizia, era uma discussão política pedagógica da função da escola (...), então tinha essa discussão: hoje, com o PDE, isso ficou meio esquecido, porque a gente tem que discutir o ofício tal, tem que preencher tantos formulários que são dispensáveis (...) a gente perde tanto tempo,(...) mas a gente vai driblando e aproveitando os recursos que chegam, apesar da demora” (Professor - Escola Azul).*

O depoimento acima resgata o momento vivenciado na rede durante a gestão de Miguel Arraes no período (1995-1996), em que foi vivenciada uma discussão intensa sobre a importância da construção do projeto político pedagógico como um dos instrumentos da gestão democrática e como um

momento ímpar de discussão de aspectos sociais, filosóficos, econômicos, epistemológicos etc., do fazer pedagógico.

Interessante notar como o PDE tem estimulado segmentos da Escola *Vermelha* para a construção do projeto político pedagógico, como podemos observar em alguns depoimentos como:

*“O PDE viabiliza recursos financeiros, mas se você não tiver um projeto político-pedagógico o recurso fica pelo recurso (...). O PDE trouxe os recursos e a escola está se reunindo para elaborar o projeto político-pedagógico”* (Professora - Escola *Vermelha*).

*“O PDE, ao enviar recursos, vai viabilizar o PPP (...) agora, nosso PPP foi esboçado, convidamos um professor da UPE que tem uma longa experiência com projeto político-pedagógico e ele deu uma palestra que foi produtiva. Agora a gente quer definir qual nossa concepção de mundo, de sociedade, de avaliação (...) assim definir uma linha de trabalho para que a escola tenha uma identidade. Estou com muita esperança (...) agora o projeto político-pedagógico vai sair”* (Coordenadora do PDE – Escola *Vermelha*).

O depoimento da coordenadora do PDE da Escola *Vermelha* é bastante significativo, porque apresenta uma expectativa da escola nesse momento construir seu PPP. É interessante destacar que no momento de coleta de dados na referida escola, presenciamos a preocupação e o empenho de várias professoras e professores, juntos com a educadora de apoio, no sentido de estudar e discutir as propostas para o projeto político pedagógico que estava em fase de elaboração. Nas discussões presenciadas, havia uma preocupação do corpo docente em definir parâmetros da escola que desejam construir.

É importante destacar que Amaral Sobrinho (1999) não considera o PPP na mesma perspectiva que tem sido discutida por Gadotti (s/d), Veiga (1996, 2001), Santiago (1997), entre outros, os quais consideram as dimensões administrativa, pedagógica e política no processo de discussão e elaboração do PPP. Amaral Sobrinho (1999) o concebe enquanto instrumento de organização de conteúdos curriculares, desprezando assim as dimensões administrativa e política, o que o reduz ao aspecto puramente técnico. Por isso cabe ao PDE a definição da missão, dos valores e das metas as quais estão voltadas para atender as necessidades do mercado. Quando indagávamos no início de nosso estudo, se o PDE veio substituir o PPP, historicamente construído pelo coletivo da escola, hoje, com base nos dados coletados em nossa pesquisa, podemos afirmar que esta era a intenção, porém, apesar do PDE, a Escola *azul* continua pautando suas ações com base no PPP e a Escola *Vermelha*, a partir da implementação do PDE, tem sentido a necessidade de construir o PPP, tendo em vista a construção de sua identidade, uma vez que está claro para seus atores que os recursos pelos recursos não resolverão os problemas de suas escolas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na última década do século XX, o cenário educacional brasileiro foi marcado por acontecimentos importantes que acenaram para mudanças nas concepções da gestão escolar, especialmente no âmbito da educação básica, permeado por propostas que visam ao fortalecimento da escola. As instituições de ensino público foram objeto de reformas que implementaram um novo modelo organizacional pautado por princípios utilizados pelo setor privado. Este novo modelo de gestão sinaliza para uma mudança da cultura organizacional baseada na *descentralização*, *autonomia* e *participação*, tendo em vista a qualidade dos serviços oferecidos, utilizando como critérios para a avaliação dos resultados, dados de produtividade do sistema.

A escola hoje convive com matrizes ideológicas diferentes, que dizem trilhar pelo mesmo caminho, o da construção de uma escola de qualidade baseada na gestão democrática. Entretanto, observamos que, de um lado, a escola vinha desde 1996 implementando discussões sobre a construção do projeto político pedagógico respaldada em um referencial teórico que apresenta elementos para uma reflexão crítica sobre a função social da escola, que busca a *participação* e a *autonomia* na perspectiva de uma qualidade que atenda a todos, tendo em vista o processo de inclusão social. Do lado mais operacional, a escola depara-se com o FUNDESCOLA que, dentre os produtos oferecidos aos Estados e Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, encontra-se o

PDE, cujo objetivo central é adotar um modelo de planejamento estratégico, tendo em vista melhorar o sistema do ensino fundamental. Essas duas estratégias de gestão são, sem dúvida, antagônicas e atendem interesses diferentes que precisam ser desvelados e seus princípios precisam ser explicitados para que os atores da escola possam definir com clareza que caminhos seguir.

Nesse sentido, nosso estudo buscou empreender uma análise desse novo modelo de gestão proposto pelo PDE, dentro do contexto mais amplo da reforma do Estado implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), analisando seus princípios e impactos para a política educacional formulada e implementada com base no referencial teórico que tem discutido e analisado o contexto social, político e econômico de que emergiram tais propostas.

Com base nos resultados de nossa pesquisa, podemos levantar alguns aspectos que consideramos pertinentes para uma reflexão sobre a proposta de gestão que vem sendo implementada, tendo em vista contribuir para uma gestão democrática da escola pública baseada na *participação* e *autonomia*, enquanto um processo que busca o redirecionamento do fazer pedagógico e administrativo que se materializa no cotidiano escolar. Os dados coletados nos sugerem algumas aproximações que, certamente, não se esgotam com esse trabalho, mas poderão oferecer subsídios para futuros trabalhos na área.

Em primeiro lugar, consideramos de fundamental importância a discussão e análise dos fundamentos e princípios teóricos que balizam as propostas que são implementadas no cotidiano escolar, pois, com base nessa reflexão, os atores sociais poderão redefinir os caminhos que deverão seguir, desvelando o sentido que se quer dar à gestão democrática da escola pública, buscando mecanismos que garantam e estimulem a participação dos vários segmentos que compõem a escola, tais como, professores, alunos, pais, pois, para que se

estabeleça qualquer mudança no seio da escola, é fundamental que seus atores estejam conscientes dos fins e finalidades que a mesma propõe. Em segundo lugar, devemos ter claro que não é um programa, um guia prático, que vai operar mudanças significativas no cotidiano escolar, pois seus principais protagonistas encontram-se envolvidos numa realidade cujos determinantes sócio-históricos deverão ser considerados para que as mudanças possam ocorrer, pois a natureza da organização escolar difere das demais instituições, logo as mudanças não podem ser impostas via decretos ou coisa similar, sem levar em conta as peculiaridades de cada instituição. Nesse sentido, vale a ressalva de que mesmo possuindo características e problemas semelhantes, cada escola possui sua história, e que essa história é um processo dinâmico em constante reconstrução. Além do mais, devemos considerar que a escola não pode ser comparada a uma estrutura estática, compartimentalizada, em que cada grupo desenvolve determinada função, tendo em vista alcançar determinado objetivo estratégico. Pelo contrário, a escola constitui um organismo vivo e dinâmico e como tal precisa de condições humanas e materiais para que possa desenvolver suas atividades em busca da construção de sua identidade e que todos desenvolvam o sentimento de pertencimento. Por outro lado, a escola não absorveu, nem poderia, um modelo de gestão cujo fundamento teórico pauta-se por um contexto excludente, cujo maior inspirador é o mercado, modelo de gestão que anuncia a participação, mas indica a forma de como esta deva ser processada, defende a autonomia, mas engessa e amarra a criatividade de seus atores, no momento que oferece um modelo pronto a ser seguido; um modelo de gestão que afirma um compromisso não com cidadãos, mas com o cliente que procura e usa um determinado serviço, mas que não está envolvido no processo de construção desse serviço.



De acordo com os dados aprendidos em nossa pesquisa, podemos considerar que o modelo de gestão, pautado pelo gerenciamento da qualidade total, que adota o planejamento estratégico tão presente na reforma gerencial, implementada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, não foi incorporado em ambas as escolas. Além disso, o modelo e estrutura exigidos para a sua implementação alcançaram significativo índice de rejeição entre os sujeitos pesquisados, sendo considerados como inviáveis e fora da realidade da escola pública.

A Escola *Azul*, caracterizada como uma escola que possui um projeto político pedagógico consolidado, um Conselho Escolar atuante e uma prática de gestão democrática, adotou o PDE não como uma metodologia de trabalho, mas como um instrumento que viabiliza recursos para implementação das ações contidas em seu projeto político pedagógico. Já a Escola *Vermelha*, a qual não tem um projeto político pedagógico nem um Conselho Escolar atuante, também não incorporou a metodologia do Plano, mas, surpreendentemente, utilizou o PDE como um instrumento que possibilitou a discussão e elaboração do projeto político pedagógico, pautado pela reflexão de que os recursos pelos recursos não oportunizam mudanças significativas no cotidiano escolar e que a autonomia da escola pode ser construída, tomando-se por base a discussão e elaboração do projeto político pedagógico.

Outro ponto que merece ser destacado é que o aspecto forte que motivou a comunidade escolar a aderir ao Plano, nas escolas pesquisadas, foi o “encantamento” pelos recursos financeiros que esse iria viabilizar. Entretanto esse “encantamento” foi desfeito devido ao atraso prolongado e constante e às exigências técnicas e burocráticas na prestação de contas.

Em relação à gestão participativa do processo, apesar de ser considerada como fator determinante de eficácia do processo de ensino-aprendizagem, este

processo não foi viabilizado, haja vista que o processo de participação e autonomia na Escola *Azul* já era uma prática consolidada independentemente do PDE. Já a Escola *Vermelha*, mesmo considerando como meta o fortalecimento dos processos participativos, não atingiu tal objetivo via PDE.

O estudo nos permite, ainda, refletir como as escolas pesquisadas estão caminhando no seu processo de construção de uma escola pública democrática, pois mesmo esse princípio tendo sido garantido nos documentos legais (Constituição Federal Brasileira e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), cada escola tem seu momento, tem seu processo, assim, como constatamos, a Escola *Azul* busca nas políticas educacionais formuladas e implementadas pelo governo dar seu “tom” e, no processo constante de discussão, de idas e vindas, vão construindo e reconstruindo seu projeto político pedagógico. No mesmo sentido, mesmo considerando que a prática de gestão democrática ainda não foi consolidada, a Escola *vermelha* apresentou uma leitura crítica do PDE, o que tem possibilitado a Escola viver um momento significativo que é o de construção de seu projeto político pedagógico.

Cabe, nessas considerações, apontar o quanto é instigante, e ao mesmo tempo complexa, a discussão sobre a qualidade do ensino. Sabemos que esta se constitui ponto constante de discussão na agenda das políticas educacionais e nos fóruns de discussão que congregam estudiosos que têm pesquisado a temática, com matizes de discussão antagônicas, conforme discutimos ao longo do trabalho. Entretanto, é mister apontar para ineficiência e ineficácia do PDE como instrumento que iria tornar as escolas eficientes e eficazes. Cumpre deixar registrado que enquanto as políticas educacionais não apresentarem como foco o redirecionamento das condições de trabalho e salariais dos professores e professoras, a tão almejada qualidade de ensino não será alcançada.

Com base nos pontos acima levantados, apresentamos algumas proposições que achamos pertinente considerar:

1. É mister que a rede resgate a discussão sobre o projeto político pedagógico como um instrumento de planejamento e que envolva todos os segmentos da escola em sua formulação e implementação.
2. O resgate dos Conselhos Escolares como uma instância consultiva e deliberativa das ações desenvolvidas na escola é outro ponto fundamental que merece ser considerado.
3. Os recursos devem ser encaminhados à escola de forma sistemática, tendo como objetivo principal atender as necessidades e viabilizar as ações do projeto político-pedagógico.
4. A gestão escolar deve viabilizar canais de participação da sociedade civil organizada no controle dos serviços oferecidos, tendo em vista discutir a função social da escola.
5. O sistema escolar deve ultrapassar as teias da burocratização e buscar repensar o papel e a função da escola, na perspectiva de construção de uma educação de qualidade.

Nesse sentido, faz-se necessário o repensar das estratégias utilizadas no cotidiano da escola considerando suas características e peculiaridades e a situação vivenciada por todos os seus atores.

É importante sublinhar que o estudo apresenta limites que merecem ser retomados e/ou considerados em estudo futuro, entre eles, destacamos a ausência de análise da política de gestão escolar implementada na gestão do governo Jarbas Vasconcellos (1999-2002), e os princípios de gestão escolar presentes no Plano Estadual de Educação do referido Governo, a fim de analisar

os pontos comuns ou divergentes entre aquela gestão e o modelo proposto pelo PDE.

Quanto aos aspectos metodológicos, destacamos ausência de entrevistas de outros segmentos da escola, como alunos e funcionários, como também de membros do Conselho Escolar e de representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, a fim de verificar suas percepções sobre o PDE.

É importante, em futuros estudos, apresentar a política do FUNDESCOLA no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva que ora se inicia, a fim de apreender quais são as diretrizes, programas e propostas desse fundo para o referido governo. Faz-se necessária, ainda, uma análise comparativa entre o PDE e outros programas, também financiados pelo FUNDESCOLA, e que estão em pauta na agenda das políticas educacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Theresa e CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

AGUIAR, Márcia Ângela. **Supervisão escolar e política educacional**. São Paulo: Cortez, 1991.

AMARAL SOBRINHO, José. **Gestão escolar**: colocando pingos nos "is". Brasília, DF: [s.n.], 1999.

ANSOFF, H. Igor et al. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1987.

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, Lívia et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

AZANHA, J. M. P. **Educação**: alguns escritos. São Paulo: Melhoramentos, 1987.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1997 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 56).

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOBBIO, Nobberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

**Constituição do Brasil**: 1988. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1989.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura/ FUNDESCOLA. **Plano de Ação Zonal (PAZ)**. Microrregião Recife, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura/ FUNDESCOLA. **Plano de Ação Municipal (PAM)**. Governo do Estado de Pernambuco – Município Recife, 1995-1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. BANCO MUNDIAL. **Boletim técnico**. Ano IV. Número 26, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Decenal de Educação para todos**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP, 2002.

BUCI-GLUCKMANN, Christine. **Gramsci e o Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional no Projeto Nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal: [s.n.], 1997.

CADEMARTORI, Ligia. Relatório executivo. In: GOMES, Cândido Alberto e AMARAL SOBRINHO, José (Orgs.). **Qualidade, eficiência e eqüidade na educação básica**. Brasília: IPEA, 1992.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil: novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia et al. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999. (Questões da Nossa Época, 21).

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

CORRAGIO, José Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção? In: TOMMASI, Livia de et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

CASASSUS, Juan. Descentralización de gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades? In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP, Cortez, 1999.

COHN, Amélia. Descentralização, saúde e cidadania. **Revista Lua Nova**. nº 32. São Paulo: CEDEC, 1994..

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e**

**construção do público no pensamento educacional brasileiro.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa.** Campinas, SP: Autores Associados, 2002. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 25).

\_\_\_\_\_. **A nova LDB:** ranços e avanços. São Paulo: Papyrus, 1997.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista:** noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 2001.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração Escolar:** um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez, 1989.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo (Org). **Pedagogia da exclusão:** o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. A Gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro & FONSECA, Marília. **As dimensões do projeto político pedagógico.** Campinas, São Paulo: Papyrus, 2001 (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã.** São Paulo: Cortez, 1993 (Coleção Questões da Nossa Época, v. 24).

\_\_\_\_\_. **Pressupostos do projeto político pedagógico.** Instituto Paulo Freire: São Paulo: [s/ed] [s/d].

\_\_\_\_\_. e ROMÃO, José E. (Orgs.). **Autonomia da escola:** princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 2000 (Guia da Escola Cidadã, v.1).



GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho e RISCAL, Sandra Aparecida. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade e ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GARCIA, Walter E. Planejamento e educação no Brasil: a busca de novos caminhos: In: **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999. (Questões da Nossa Época, 21).

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001 (Questões da Nossa Época, v. 84).

GOMES, Cândido Alberto & Amaral Sobrinho (Orgs.). **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA, n. 136, 1992.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**: Civilização brasileira: Rio de Janeiro, 1989.

HOUAISS, Antônio et al. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001.

LÚCK, Heloisa. Gestão educacional: estratégia para a ação global e coletiva no ensino. Revista **Gestão em Rede**. Curitiba, 1997.

MARRA, Fátima et al. **Plano de Desenvolvimento da Escola**: conceito, estrutura e prática. Brasília: FUNDESCOLA/ MEC/ BIRD, 1999.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. Revista **Educação & Sociedade**. Ano XXII, n. 77, dez./ 2001.

MELLO, Guiomar Namó de. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. In: **Caderno de Educação Básica**. Série Atualidades Pedagógicas. Brasília, MEC. Fundação Cesgranrio, 1993.v.1.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1993.

PAIVA, Vanilda e WARDE, Mirian. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. Revista **Educação e Sociedade**. Campinas, SP: CEDES/ Papyrus, n. 48, ago. 1994.

PARO, Vitor Henrique. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

\_\_\_\_\_. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas, SP: Papyrus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Administração escolar**: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2001.

\_\_\_\_\_. O princípio da gestão democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela e ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PORTELA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, 1994. n. 32.

POULANTZAS, Nicos. **Estado, poder e socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

RANDOLPH, Robert. **A administração do planejamento**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

RICHARDSON, R. J. & Colaboradores. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

ROSAR, Felix Maria de Fátima. **Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização**. 1995. 348 f. Tese. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 1995.

\_\_\_\_\_. A municipalização como estratégia de descentralização do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento. In: **Caderno de Administração Escolar VII** (edição comemorativa do XX aniversário de Fundação da ANPAE). Fortaleza: UFC, 1982.

\_\_\_\_\_. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. São Paulo: Autores Associados, 1995 (Coleção Educação Contemporânea).

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTIAGO, Maria Eliete. Projeto pedagógico da escola: uma contribuição ao planejamento escolar. In: **Revista de Administração Educacional**. v. 1, nº 1. Recife: UFPE, 1997.

SANTOS, Joana D'arc e GOMES, Alfredo Macedo. Análise crítica do Plano de Desenvolvimento da Escola: origens, características e contradições. XV Encontro de Pesquisa Educacional do Norte Nordeste (EPEN). **Anais...** São Luís do Maranhão, 2001.

SHIROMA, Eneida Oto et al. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A: 2000.

SILVA, Regina Célia Almeida da. Democracia e cidadania: mudanças no desempenho político sindical no contexto da globalização. 2000, 181 f. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2000.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Identidades terminais**. Petrópolis/ RJ: Vozes, 1996.

SOUZA, Silvana Aparecida de. **Gestão escolar compartilhada**: democracia ou descompromisso. São Paulo: Xamã, 2001.

TACHIZAWA, Takeshy e ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de instituições de ensino**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TOMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMASI, Livia de et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis/ RJ: Vozes, 1995.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASI, Livia de et al. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

TRIVÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento: projeto de ensino–aprendizagem e projeto político–pedagógico – elementos metodológicos para elaboração e realização**. São Paulo: Libertad, 1999 (Cadernos Pedagógicos do Libertad, v. 1).

VEIGA, Ilma Passos (Org.). **Projeto político pedagógico da escola**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

VEIGA, Ilma Passos e FONSECA, Marília (Orgs.). **As dimensões do projeto político-pedagógico: novos desafios para a escola**. Campinas, SP: Papirus, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano, 2000.

WERLE, Flavia Obino Corrêa. Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: ANPAE, jul/dez 2001. v. 17. n. 2.

XAVIER, Antônio C. da R. e AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília, 1999.

XAVIER, Antônio C. da R. et al. Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o ensino

fundamental. In GOMES, Cândido Alberto & AMARAL SOBRINHO, José (Orgs.).

**Qualidade, eficiência e equidade na educação básica.** Brasília: IPEA, 1992.

XAVIER, Antônio C. da R. et al. **A terceira fase do FUNDESCOLA e seus**

**desafios.** Brasília: FUNDESCOLA/ MEC – Banco Mundial, 2002.

\_\_\_\_\_. **A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais:**

custos e benefícios de sua implantação. Brasília: IPEA, 1996.