

**LÍLIAN BEATRIZ DARÓZ PINTO DE ARRUDA SODRÉ**

**A IMPLANTAÇÃO DO PDE  
E SUA CONSOLIDAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL  
NO PERÍODO DE 1998 A 2005**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – CURSO DE MESTRADO  
Campo Grande – MS  
2006**

**LÍLIAN BEATRIZ DARÓZ PINTO DE ARRUDA SODRÉ**

**A IMPLANTAÇÃO DO PDE  
E SUA CONSOLIDAÇÃO EM MATO GROSSO DO SUL  
NO PERÍODO DE 1998 A 2005**

Dissertação apresentada como exigência final  
para obtenção do grau de Mestre em Educação à  
Comissão Julgadora da Universidade Federal de  
Mato Grosso do Sul sob a orientação da  
Professora Dr<sup>a</sup> Ester Senna.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – CURSO DE MESTRADO  
Campo Grande – MS  
2006**

Sodré, Lílian Beatriz Daróz Pinto de Arruda

A Implantação do PDE e sua Consolidação em Mato Grosso do Sul no período de 1998 a 2005. / Lílian Beatriz Daróz Pinto de Arruda Sodré. Campo Grande, MS, 2006. 105 p.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ester Senna

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

1. Plano de Desenvolvimento da Escola. 2. Políticas educacionais. 3. Mato Grosso do Sul.  
I. Título

**COMISSÃO JULGADORA:**

---

Profª Drª Ester Senna – UFMS  
(orientadora)

---

Profª Drª Regina Tereza Cestari de Oliveira –  
UCDB

---

Profª Drª Sílvia Helena Andrade de Brito –  
UFMS

*Não sabemos para onde estamos indo. Só sabemos que a história nos trouxe até este ponto e [...] por quê. Contudo, uma coisa é clara. Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente.*

*ERIC HOBSBAWM (1999)*

## AGRADECIMENTOS

À Profª Drª Ester Senna, pela paciência e sabedoria com que conduziu a orientação.

À Profª Drª Anamaria Santana da Silva, Profª Drª Regina Tereza Cestari de Oliveira e Profª Drª Sílvia Helena Brito por terem aceitado participar da banca e pelas significativas contribuições para o enriquecimento do trabalho.

Ao Prof. Dr. Antônio Carlos do Nascimento Osório, Coordenador do Programa de Pós Graduação em Educação – Mestrado em Educação, pelo apoio em momentos difíceis.

Às Secretárias do Curso de Mestrado em Educação, pela presteza no atendimento.

Às colegas de trabalho que me apoiaram e compreenderam a minha ausência quando esta se fez necessário.

À ex Presidente do Conselho Estadual de Educação, Vera de Fátima Antunes e à Presidente Mariuza Aparecida Guimarães, que me apoiaram facilitando a minha caminhada durante esses dois anos de pesquisa.

Aos colegas e amigos, que contribuíram para a realização deste trabalho no que se refere ao incentivo e ajuda na preparação para a seleção de ingresso no curso de mestrado, ao fornecimento de material para pesquisa e às idéias compartilhadas.

À colega e amiga, Profª Ileides Muller, pela revisão gramatical.

Ao meu marido Marcos e aos filhos João Renato e Marcos Paulo que sem o carinho, apoio e compreensão dedicados, não teria conseguido concluir este trabalho.

Aos meus pais por minha estrutura moral e ética.

A Deus provedor da vida e do bom ânimo.

## RESUMO

O objeto deste estudo é a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e sua consolidação no estado Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, objetivou-se analisar quais foram os móveis determinantes que levaram a sua implantação, como também, quais contribuições trouxe à política educacional de Mato Grosso do Sul. O PDE é um dos programas do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) que propõe organizar a gestão da escola para melhorar a esfera pedagógica, sob a metodologia do planejamento estratégico, possibilitando o recebimento de recursos para sua execução. Para esta análise, considerou-se como recorte temporal o período de 1998 a 2005. Buscou-se compreender esse processo à luz da autonomia, gestão democrática e descentralização, sem desconsiderar as contradições inerentes ao mundo capitalista atual. Fundamentou-se, este estudo, em autores que discutem o capitalismo, o sistema educacional, a participação do Banco Mundial nas questões educacionais e as teorias administrativas que influenciam a gestão educacional. Esta pesquisa foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Educação - SED, por meio de análise documental e entrevistas, no sentido de compreender os nexos que resultaram na implantação e na permanência do PDE. Observou-se que o PDE impôs sua metodologia por meio de acordos de empréstimos não sendo esta, porém, acatada por todos os setores da SED, evidenciando, com isso, que ocorre no âmbito da SED uma desarticulação do PDE com os setores que atendem ao Ensino Fundamental, o que inviabiliza as discussões e reflexões que poderiam levar à compreensão do papel da educação nesta sociedade capitalista e, por conseguinte, à sua transformação.

**Palavras-chave:** Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), políticas educacionais, Mato Grosso do Sul

## ABSTRACT

The object of this study is the implantation of the School Development Plan - PDE and its consolidation in the Brazilian State of Mato Grosso do Sul. In this sense, it was aimed at analyzing which were the decisive pieces that led to its implantation, as well as, which contributions it brought to the educational policies of the Brazilian State of Mato Grosso do Sul. PDE is one of the programs of the Pro School Fund - FUNDESCOLA that intends to organize the school administration to improve the pedagogic sphere, under the methodology of strategic planning, enabling the receipt of resources for its execution. For this analysis, the temporal cross section was the period from 1998 to 2005. An attempt to understand this process in the light of autonomy, democratic, decentralized administration is made without disconsidering the inherent contradictions to the current Capitalist World. This study was based on authors that discuss Capitalism, the educational system, the participation of the World Bank in the educational issues and the administrative theories that influence the school administration. This research took place at the State Education Department - SED, through documental analysis and interviews, so as to seek an understanding of the connections that resulted in the implantation and in the permanence of the PDE and what changes resulted at the SED, concerning the numbers of passing students and the school administration in state maintained schools of Campo Grande, State of Mato Grosso do Sul. It was observed that the PDE imposed its methodology by means of agreements of loans not being this, however, respected for all the sectors of the SED, evidencing, with this, that antagonistic conceptions in one exactly educational space, it results in stagnation as for the quarrels and reflections, that they provoke the creation of a significant and transforming education.

**Keywords:** PDE School Development Plan, educational policies, State of Mato Grosso do Sul

## LISTA DE FIGURAS

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1- Mapa de Mato Grosso do Sul: ZAP1 e ZAP2.....            | 56 |
| Figura 2- Estrutura Operacional para a Implementação do PDE ..... | 59 |
| Figura 3 - Etapas da Elaboração e Implementação do PDE.....       | 71 |
| Figura 4 - Estrutura para elaboração e implementação do PDE.....  | 78 |

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| QUADRO1 - Legenda referente à distribuição de municípios por ZAP.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 57 |
| QUADRO 2 - Requisitos e características que devem ser atacados prioritariamente<br>(citar no máximo três fatores, não mais do que dois requisitos por fator e não mais do<br>que duas características por requisito, lembrando que obrigatoriamente dois fatores<br>devem estar presentes: efetividade do processo de ensino-aprendizagem e gestão<br>participativa de processos)..... | 73 |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| TABELA 1 - Valor do recurso por número de alunos, destinado à escola com PDE.....                    | 69 |
| TABELA 2 – Modalidade de estágio das escolas com PDE e a contrapartida dos municípios e estados..... | 70 |
| TABELA 3 - Resultados das escolas estaduais de Campo Grande/MS.....                                  | 83 |
| TABELA 4 - Recurso anual aplicado pelo FUNDESCOLA em Mato Grosso do Sul.....                         | 92 |

## LISTA DE SIGLAS

**APM** – Associação de Pais e Mestres  
**BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
**CEE** – Conselho Estadual de Educação  
**CGE** – Coordenação de Gestão Educacional  
**COEP** – Coordenação Executiva Estadual de Projetos  
**DGP** – Direção Geral do Projeto  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
**FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
**FUNDESCOLA** – Programa Fundo de Fortalecimento da Escola  
**GAE** – Gerência de Apoio à Escola  
**GDE** – Grupo de Desenvolvimento da Escola  
**GESTAR** - Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar  
**GGE** – Gerência de Gestão Educacional  
**GS** – Grupo de Sistematização  
**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
**MEC** – Ministério da Educação  
**MS** – Mato Grosso do Sul  
**MOIP** - Manual de Operação e Implementação do Projeto  
**PDDE** - Programa Dinheiro Direto na Escola  
**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Escola  
**PEE** – Plano Estadual de Educação  
**PES** – Planejamento Estratégico da Secretaria  
**PME** – Projeto de Melhoria da Escola  
**PNE** – Plano Nacional de Educação  
**SAEMS** - Sistema de Avaliação Educacional de Mato Grosso do Sul  
**SED** – Secretaria de Estado de Educação  
**SEE** – Secretaria Estadual de Educação  
**SGE** – Supervisor de Gestão Educacional  
**SIIG** - Sistema Integrado de Informação Gerencial  
**SME** – Secretaria Municipal de Educação  
**SUPED** – Superintendência de Políticas de Educação  
**SUPAE** – Superintendência de Apoio e Planejamento Educacional  
**TQC** - Total Quality Control  
**ZAP** – Zona de Atendimento Prioritário

## SUMÁRIO

|                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                       | <b>14</b>  |
| <b>CAPÍTULO I.....</b>                                                                       | <b>25</b>  |
| <b>A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO NA DÉCADA DE 1990</b>                  |            |
| <b>1 A Configuração da Sociedade Capitalista frente à Mundialização do Capital.....</b>      | <b>25</b>  |
| <b>2 A Reforma Do Estado.....</b>                                                            | <b>33</b>  |
| <b>CAPÍTULO II .....</b>                                                                     | <b>37</b>  |
| <b>AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ÂMBITO FEDERAL E ESTADUAL</b>                                |            |
| <b>1 As Políticas Educacionais sob a Influência dos Organismos Internacionais....</b>        | <b>38</b>  |
| <b>2 A Política Educacional.....</b>                                                         | <b>44</b>  |
| <b>3 A Política Educacional Estadual .....</b>                                               | <b>49</b>  |
| <b>CAPÍTULO III.....</b>                                                                     | <b>64</b>  |
| <b>O PDE EM MATO GROSSO DO SUL: SUA IMPLANTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO</b>                           |            |
| <b>1 O Processo de Elaboração e Avaliação do PDE .....</b>                                   | <b>64</b>  |
| <b>1.1 A elaboração do PDE.....</b>                                                          | <b>67</b>  |
| <b>1.2 Avaliação do PDE pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul.....</b> | <b>80</b>  |
| <b>2 O impacto do PDE em Mato Grosso do Sul.....</b>                                         | <b>88</b>  |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                             | <b>97</b>  |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                      | <b>105</b> |

## INTRODUÇÃO

O debate sobre os problemas da educação nos países em desenvolvimento, ao final da década de 1980, apontava para a dificuldade da ampliação da oferta de educação básica. Pretendia-se com esse debate programar ações que tornassem os sistemas educacionais mais eficientes e com qualidade, visando à universalização da educação básica.

Para tanto, foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, no ano de 1990, onde organismos internacionais centraram seus debates na qualidade da educação dos países que apresentavam diferentes estágios de desenvolvimento, no sentido de elaborarem o Plano Decenal de Educação para Todos, sendo este apresentado na Conferência de Nova Delhi, Índia, realizada no período de 13 a 16 de dezembro de 1993.

Nesse contexto, para que o Brasil pudesse cumprir os acordos estabelecidos com os organismos internacionais, fez-se necessário redefinir o papel do Estado, configurando-o à lógica neoliberal, que exige o abandono do controle da política econômica e a restrição de recursos públicos, principalmente na área social. Nesse sentido, Pereira (1998, p.89) afirma que:

O resultado dessa reforma será um Estado mais eficiente, que responda a quem de fato deve responder: o cidadão. Logo, será um Estado que estará agindo em parceria com a sociedade e de acordo com os seus anseios. Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição.

O discurso de Bresser Pereira reflete a importância do papel do Estado sem, no entanto, atribuir-lhe a responsabilidade social. Isto é, o Estado voltado para o mercado propõe a eficiente administração gerencial e delega, unicamente, ao “cidadão” a responsabilidade de seu fracasso ou sucesso, conforme seu grau de competitividade.

Portanto, a Reforma do Aparelho do Estado implica também, em políticas educacionais que visam, por meio da descentralização de recursos, à autonomia da escola e à democratização da gestão. Para isso o MEC, em “parceria” com o Banco

Mundial, implanta o programa denominado Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), que tem como foco a aprendizagem do aluno do ensino fundamental, bem como a sua permanência na escola.

Em 1998, o Estado de Mato Grosso do Sul implanta, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), um programa do FUNDESCOLA de caráter gerencial que propõe à escola, a melhoria da aprendizagem, mediante a organização da gestão, garantindo com isso, a eficiência e a eficácia. Para isso, o Estado assinou em 26 de junho de 1998, um Acordo de Empréstimo com o MEC e o Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

O PDE chega à escola propondo para tal organização, o planejamento estratégico, cuja metodologia fundamenta-se nos princípios da qualidade total, sob a égide do ensino de qualidade e melhoria da organização da escola. Esses princípios balizam as estratégias de autonomia, descentralização e gestão democrática, orientadas pelo Banco Mundial.

No PDE, a autonomia da escola se realiza mediante a descentralização dos recursos que são repassados diretamente à escola, no sentido de “estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões” (FONSECA, TOSCHI e OLIVEIRA, p.36).

Segundo Houaiss e Villar (2001, p.965), a palavra descentralização significa, na administração política: “sistema político e administrativo que enfatiza a dispersão da autoridade e das atribuições do poder central entre os setores que compõem a estrutura de determinado órgão [...] ação ou fato de dar mais independência às autoridades locais [...]”.

A evidência de tal conceito se apresentou tanto na proposta do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, na gestão de Pedro Pedrossian (1991-1994), como no Governo de Wilson Barbosa Martins (1995-1998).

O primeiro apresentou uma política que propunha a descentralização dos serviços educacionais buscando na sociedade a responsabilização pela educação, em nome da democracia. Essa proposta culminou nas eleições diretas para diretor e na organização dos Colegiados Escolares<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre o assunto ver: Pesente (1995) e Fernandes (1996)

O segundo, no sentido de cumprir a meta do Plano Decenal que visava à autonomia e à democratização, concentrou suas ações, com relação à educação, na elaboração do projeto pedagógico nas escolas em Mato Grosso do Sul.

Na década de 1980, a reivindicação dos movimentos docentes por autonomia para as escolas públicas e programas de descentralização e de desconcentração no âmbito educativo, causou um embate com relação às duas concepções de autonomia. No âmbito do governo, a autonomia estava associada à participação política e à descentralização, que implicava na transferência de responsabilidades pela oferta de ensino, redefinição da aquisição e distribuição da merenda escolar, como também “fazia um chamamento da comunidade para participar da escola” (SILVA, 2004, p.107).

No âmbito educacional, o movimento dos docentes ancorado nos sindicatos e associações, combatia os programas oriundos de decisões alheias às necessidades dos sujeitos da educação, trazendo para o centro das discussões o projeto político pedagógico, entendendo-o como instrumento democrático pelo qual a escola poderia exercer sua autonomia.

Sendo assim, pode-se entender autonomia escolar como uma prática política e social que, segundo Silva (2004, p. 108), reconhece as diferenças, tornando-se elemento constitutivo da gestão democrática, pois desenvolve a capacidade coletiva de propor e tomar decisões, no sentido de fortalecer as práticas de valorização e emancipação das instituições escolares e dos sujeitos que as constituem.

Dessa forma, autonomia e gestão democrática, na escola pública, podem ser consideradas o centro das atenções da política educacional que pretende uma educação que contemple as aspirações dos diferentes sujeitos.

Entende-se, por gestão democrática, a maneira de conduzir o fazer pedagógico e político, de forma que os sujeitos do sistema educacional assumam os objetivos, as ações, os atos, os compromissos e os princípios decididos coletivamente, integrando o pensar e a práxis num movimento histórico que implica a capacidade política de intervir e propor, no sentido de aprender e ensinar, respeitando as diferenças e as singularidades (SILVA, 2004, p.109).

Silva (2004, p.111) aponta em seu estudo que o conceito de autonomia concebido pelo Banco Mundial está “vinculado ao conceito de flexibilidade, de descentralização e de eficiência”. Isto é, capacidade de competir conforme as regras do mercado, no sentido de levar a escola pública à auto-sustentação e às parcerias com setores privados ou com a sociedade local.

Nesse sentido, no intuito de intensificar o controle sobre os recursos, oriundos do Banco Mundial, e tornar a administração das escolas públicas mais eficientes, é que o Banco propõe um gerenciamento mais racional, que as capacite a ajustar-se às exigências comerciais e empresarias, como uma empresa capitalista.

Segundo Soares (1998, p.15):

O Banco Mundial exerce profunda influência nos rumos do desenvolvimento mundial. Sua importância hoje deve-se não apenas ao volume de seus empréstimos e à abrangência de suas áreas de atuação, mas também ao caráter estratégico que vem desempenhando no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio de políticas de ajuste estrutural.

Com isso, o Banco Mundial vem contribuir para a inserção dos países em desenvolvimento, no caso o Brasil, na “deformada tendência globalizada do capital” (MÉSZÁROS, 2003, p.21), pois segundo o autor é impossível associar a realidade destrutiva do capital ao pressuposto do novo e ao modo de reprodução das condições sustentáveis da existência humana.

No entanto, conforme aponta Tommasi (1998, p.197), o Banco convence os governos da necessidade de seus serviços, enfatizando melhorias na eficiência dos gastos públicos e nos setores sociais, como também, melhor escolha da população alvo e ampliação da prestação de serviços aos pobres. “A estratégia de ação do Banco Mundial, no Brasil, é apoiar investimentos que ‘encorajem o crescimento econômico e o desenvolvimento social num contexto de estabilidade macroeconômica’ (Banco Mundial, 1995, **apud**, TOMMASI, 1998, p.197).

Essa é uma das contradições que se articula no sistema do capital e que segundo Mézáros (2003, p.19, grifo do autor) “só se consegue *administrar*

medianamente, ainda assim durante curto intervalo, mas que não se consegue *superar* definitivamente”. Portanto o papel do Banco Mundial é a tentativa de contornar as desigualdades provocadas pelo próprio modo de produção capitalista, por isso, o interesse pelos pobres.

Nesse contexto, o FUNDESCOLA, que é a continuidade das relações entre o Banco Mundial e o Governo brasileiro, procura por meio dos princípios da “equidade, efetividade e da complementaridade [...]”. (MARRA; BOF e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.8), convencer os sujeitos de que esses são princípios democráticos e que “podem ser concretizados por meio de programas, de projetos e de planos concebidos externamente”. (SILVA, 2004, p.117).

Sendo assim, esta pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Mestrado em Educação, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, parte do pressuposto de que o PDE traz em seu bojo os princípios mercadológicos que, ancorados na lógica neoliberal, buscam por meio da educação, adaptar a escola contemporânea à atual sociedade capitalista.

Dessa forma, pressupõe-se ainda, que a redefinição do aparelho do Estado materializa-se também, nas políticas educacionais, visto que os recursos previstos no plano elaborado pela escola, o PDE, são depositados diretamente na conta da escola, o que sinaliza a estratégia de descentralização, constatada no Plano Diretor, no qual afirma que, no contexto da redefinição do papel do Estado, este “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p.11).

O objetivo desta pesquisa, portanto, é analisar quais foram os móveis determinantes que levaram à implantação do PDE, como também, quais contribuições trouxe à política educacional de Mato Grosso do Sul.

Dessa forma, considerando as implicações desse programa, no âmbito da SED/MS, essa pesquisa focalizará como objeto de estudo a implantação e a consolidação do PDE em Mato Grosso do Sul, no período de 1998 a 2005.

Para tanto, foram traçados os seguintes objetivos específicos: analisar o momento histórico em que se deu a Reforma do Aparelho do Estado; investigar as imbricações políticas, que permearam a implantação do PDE, nas escolas estaduais

de Campo Grande/MS; verificar o impacto do PDE no âmbito da SED/MS; analisar como é avaliado o PDE, pelo FUNDESCOLA e pela SED/MS.

Esta pesquisa teve sua gênese no período em que a pesquisadora participou da Gerência de Apoio à Escola (GAE)<sup>2</sup>, como técnica da Secretaria de Estado de Educação, entre os anos de 2000 a 2003.

A função do técnico, à época, era orientar as escolas quanto à elaboração do PDE e do Projeto de Melhoria da Escola (PME). Após a elaboração dos referidos planos, os técnicos acompanhavam a execução das metas e ações, por meio de verificação dos relatórios mensais que deveriam ser preenchidos pela escola em formulário determinado pelo Manual do PDE.

O técnico também ministrava cursos de capacitação para os funcionários das escolas, tendo em vista a rotatividade de pessoas envolvidas com o PDE, e as periódicas eleições para diretor. As capacitações ocorriam, normalmente, no início do ano, ou no início do segundo semestre.

Essa agenda era definida conforme o período em que as escolas deveriam elaborar seu PDE (escolas iniciantes no programa), ou atualizar seus dados (escolas participantes do programa).

No entanto, as resistências implícitas dentro da SED/MS, por parte de alguns setores quanto a elaboração de um planejamento estratégico e sua metodologia; o curto prazo dado às escolas pelo programa, tanto para elaborar o PDE, como para executar as ações financiadas; assim como a ausência de uma fundamentação teórica que suscitasse uma discussão na SED/MS e nas escolas sobre esse programa que propõe mudanças estruturais na forma de conduzir a escola, no sentido de entender o papel da educação contemporânea suscita a necessidade de investigar o PDE no período da implantação, passando por sua expansão até a consolidação em Mato Grosso do Sul, em apenas duas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP).

Buscou-se, então, suporte em dissertações de mestrado que tratam do PDE. O critério utilizado para a seleção dessas produções foi o de identificar estudos e pesquisas que fizessem uma leitura do PDE na sociedade capitalista, no sentido de

---

<sup>2</sup> Atualmente, recebe a denominação de Gerência de Gestão Educacional (GGE), que faz parte da Coordenação Executiva Estadual do Projeto - COEP, instalada na SED.

verificar quais abordagens foram feitas via esse tema, uma vez que é de grande abrangência. Destaca-se, a seguir, algumas dessas produções.

Camargo (2000) apresenta um estudo sobre o projeto Qualidade na Escola, desenvolvido nos anos de 1994 a 1996, na Rede Municipal de Educação, pela Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande/MS, quando a qualidade total despontava na educação, como novidade no início dos anos 1990. O autor aponta que durante sua pesquisa, verificou que o projeto Qualidade na Escola havia sido encerrado, quando da mudança de prefeito. No entanto, encontrou nas escolas pesquisadas, um outro programa que apresentava também, os princípios da qualidade total, o PDE.

Dessa forma, as teorias que ancoram o PDE, são confrontadas com as mudanças sofridas pelo mundo do trabalho, relacionado-as à educação onde aponta que esta traz em si as marcas da sociedade na qual está inserida.

A análise sobre a materialização do PDE, como instrumento de planejamento, organização, administração, avaliação e controle do trabalho da escola pública de Ensino Fundamental, das redes municipal e estadual da Microrregião de Campo Grande/MS, realizada por Ferro (2001), acrescenta elementos sobre a gestão da escola pública na perspectiva do planejamento estratégico gerencial, que no papel de organizador, desenvolve no interior da escola uma relação de trabalho objetiva, sem, contudo, modernizá-la. Isto é, não ocorreram mudanças significativas, pois aquilo que vem sob um discurso de novidade, não passa de uma reorganização, no sentido de racionalizar o trabalho sem, contudo, mudar as relações que estão postas.

Fachinni (2002), mesmo não pesquisando diretamente sobre o PDE, traz uma contribuição que leva ao entendimento das políticas de gestão. A autora analisou o processo de elaboração do projeto pedagógico das escolas públicas da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, em 1998, no município de Campo Grande/MS. Buscou, dessa forma, verificar o entendimento de autonomia e identidade conferidas à unidade escolar, concluindo que apenas a elaboração de um projeto pedagógico pela escola não garante sua autonomia e identidade. Mas sim, o entendimento desse processo como “próprio do momento sócio-político-histórico que estamos vivendo”. Assim, entendendo as relações postas, na sociedade, “as pessoas envolvidas no processo educacional podem [...] buscar alternativas mais concretas por meio da

correlação de forças, aos problemas emergenciais do cotidiano das escolas públicas” (p.136).

Oliveira (2005) aponta para a evidência de que o Programa FUNDESCOLA e o PDE acatam as imposições ao sistema educacional no contexto das reformas e traduzem, nos aspectos teórico-conceitual-metodológico, as políticas e as diretrizes do Banco Mundial em diversos produtos que são disseminados às escolas públicas. Sua proposta é a de discutir nas escolas a presença do PDE, colocando em questão a sociedade capitalista.

As pesquisas apresentadas abordaram questões que estão relacionadas na metodologia de planejamento estratégico, a base do PDE, tais como: a organização da gestão com vistas no pedagógico; a qualidade total e a autonomia da escola para gerenciar os recursos recebidos, mediante a elaboração de um plano de ação e a interferência dos organismos internacionais na educação.

Esta pesquisa focará a interferência do PDE no âmbito da SED/MS, desde sua implantação, em 1998 até 2005, visto que nesse período o PDE passa pelas etapas de implantação, expansão e consolidação, no sentido de suscitar a reflexão por meio de discussão sobre a presença do PDE na SED/MS, estimulando a compreensão de sua lógica e de seu objetivo, enquanto política de gestão.

Para compreender a influência do PDE, bem como, quais mudanças provocaram no interior da SED/MS, buscou-se dialogar com Fonseca; Toschi e Oliveira (2004), os assuntos pertinentes a este estudo, tal como a “cultura descentralizante”, “o exercício da autonomia” e “a chamada gestão democrática”. Os autores afirmam que essas mudanças se prestam apenas a “modernizar a escola, mas não diluem o conservadorismo das concepções sobre o ensino e a aprendizagem e nem sobre o aluno” (FONSECA; TOSHI e OLIVEIRA, 2004, p.24).

Apresentam ainda, questões sobre a resistência às inovações que não atendem às necessidades reais dos sujeitos envolvidos com a educação, como também, a importância da fundamentação teórica para a consolidação de uma concepção de educação, e alertam para as falsas e verdadeiras inovações.

Para os autores:

É a finalidade, entendida como um valor a ser perseguido coletivamente, que deve guiar a vontade reflexiva e deliberativa de qualquer mudança institucional, porque outorga a capacidade de criação pela superação do

que estava dado, seja no campo epistemológico, organizacional ou moral. (FONSECA; TOSHI e OLIVEIRA, 2004, p.32).

Com isso, enfocando a importância das decisões coletivas, sob uma fundamentação teórica que leve à reflexão e à concepção de uma educação transformadora, é que será discutida a materialização do PDE na SED/MS, como também a avaliação desse plano de desenvolvimento da escola, pois se trata de um programa que dá condições financeiras para sua execução, abrangendo desde a compra de materiais pedagógicos até capacitação de professores, sem, no entanto provocar uma leitura crítica da sociedade que está posta: a sociedade capitalista.

Dessa forma optou-se, neste estudo, por uma abordagem que entende o homem como ser histórico, que transforma a realidade e por ela é transformado.

Sendo assim, ancora-se em Mészáros (2005), o suporte teórico visto que o autor apresenta a possibilidade de uma educação contra-hegemônica, no sentido de combater a lógica mercantil na qual é subordinada a educação atual, instigando a análise do objeto desta pesquisa, pela ótica de “limitar uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa” (p.27). Para o autor é preciso “romper com a lógica do capital” se quisermos uma educação significativamente diferente.

Diante disso, alguns questionamentos direcionaram esta pesquisa, tais como: de que forma as políticas educacionais nortearam a implantação do PDE em Mato Grosso do Sul? Quais fatores levaram a SED/MS a implantar o PDE, nas escolas, sob a metodologia do planejamento estratégico? Como o FUNDESCOLA avalia as escolas que têm o PDE e, que possíveis contribuições o este trouxe para o trabalho da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul?

O município de Campo Grande foi delimitado como campo de pesquisa, visto que, sendo a capital do Estado, sedia a Secretaria de Estado de Educação, onde está instalada a Coordenação Executiva Estadual de Projetos (COEP) e a Gerência de Gestão Educacional (GGE)<sup>3</sup>, como também, concentra o maior número de escolas em relação aos outros municípios, sendo por isso, escolhido pelo FUNDESCOLA como a Zona de Atendimento Prioritário 1 (ZAP1), onde se deu a implantação do PDE.

---

<sup>3</sup> Quando da implantação do PDE até 2002, denominava-se Gerência de Apoio à Escola – GAE.

Em 1998, ano da primeira capacitação do PDE para as escolas estaduais e municipais, de Campo Grande/MS, a população era de 547.984 habitantes, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>4</sup>. Desta, 64.328 eram alunos matriculados na Educação Básica da rede estadual de ensino, em 80 escolas urbanas, conforme dados da então Coordenadoria de Estatística em Educação/SED/MS.

Diante dessas informações, optou-se por compor o quadro descritivo, do objeto investigado, dados e relatos de técnicos da SED/MS, como entrevistas com os técnicos da COEP, da Superintendência de Políticas de Educação (SUPED) e da Superintendência de Apoio Técnico e Planejamento (SUPAE), visando com isso, descrever a trajetória de elaboração e execução do PDE, mediante registros encontrados nos setores que compõem a SED/MS.

Para respaldar o entendimento de como as políticas da Secretaria de Estado de Educação são definidas em consonância com as políticas do MEC, recorreu-se a documentos necessários, sendo os principais: Plano Decenal Estadual de Educação para Todos (MATO GROSSO DO SUL, 1992); Educação para Todos: a Conferência de Nova Delhi (BRASIL, 1994); Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995); Educação em Mato Grosso do Sul - princípios norteadores. Cidadania e escola (MATO GROSSO DO SUL, 1995); Acordo de Participação nº 01/98 (BRASIL, 1998); Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (AMARAL SOBRINHO e XAVIER, 1999); Plano de Desenvolvimento da Escola: conceito, estrutura e prática (MARRA; BOF e AMARAL SOBRINHO, 1999); O Plano de Desenvolvimento da Escola e a Gestão Escolar no Brasil: situação atual e perspectivas (AMARAL SOBRINHO, 2001); Projeto de Melhoria da Escola (BRASIL, 2001); Manual de Operação e Implementação do Projeto FUNDESCOLA IIIA (MOIP) (BRASIL, 2002); PDE: Resultados e Perspectivas (AMARAL SOBRINHO, 2004).

Quanto às fases de execução, a pesquisa foi realizada em momentos que se inter-relacionam: levantamento, leitura e análise da literatura sobre o PDE e temáticas afins; levantamento, leitura e análise dos documentos referentes ao processo de implantação e consolidação do PDE e dos documentos produzidos pelos

---

<sup>4</sup> Publicado no Diário Oficial nº 164 de 27/08/98.

órgãos oficiais do MEC; análise dos dados e das informações obtidos junto à SED/MS e elaboração da dissertação.

Estruturou-se este estudo em três capítulos e considerações finais. No primeiro, serão abordadas as relações existentes entre o Brasil e os organismos internacionais, no sentido de entender os movimentos que levaram à Reforma do Estado proposta no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

No segundo capítulo, são apresentados os elementos históricos e conceituais que dão suporte ao FUNDESCOLA, bem como as políticas educacionais oriundas de acordos internacionais, que resultaram na implantação do PDE.

O terceiro capítulo retrata como o PDE e a SED acompanham e avaliam as escolas que se beneficiam desse produto, como também verifica as possíveis contribuições do PDE, para a escola pública contemporânea em Campo Grande, Mato Grosso do Sul.

Nas considerações finais, apresentam-se as conclusões e os resultados obtidos nesta investigação, abordando a relação existente e a superação da mesma, mediante a compreensão dos nexos que levaram à implantação do PDE em Mato Grosso do Sul.

Espera-se, portanto, que os objetivos propostos e desenvolvidos, nesta pesquisa, contribuam com aqueles que pretendem buscar informações, no sentido de propiciar respaldo às discussões, análises e pesquisas que abordem esse tema.

## **CAPÍTULO I**

### **A EDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO NA DÉCADA DE 1990**

Objetiva-se, neste capítulo, analisar o momento histórico, em que ocorreram as transformações que influenciaram a sociedade capitalista desse final de século e do início do século XXI, tendo como ponto de partida a década de 1990.

Para tanto, essas questões serão abordadas em duas sessões. Na primeira será analisado o Estado frente à mundialização do capital, no sentido de compreender os fatores que contribuíram para a Reforma do Aparelho do Estado. Na segunda sessão será investigada a Reforma do Estado configurada no Plano Diretor do Aparelho do Estado.

#### **1 A Configuração da Sociedade Capitalista frente à Mundialização do Capital**

Desde que o modo de produção capitalista suplantou o modo de produção feudal, o capital vem se organizando para sua expansão e manutenção. Contudo, “vivemos numa época de crise histórica sem precedentes que afeta todas as formas do sistema do capital, e não apenas o capitalismo” (MÉSZÁROS, 2003, p.21), de forma que se torna impossível continuar sem mecanismos de controle que atendam, não apenas ao capital, ou mesmo à produção, mas, que influenciem as culturas que permeiam a atual sociedade. Em contraste com as crises conjunturais periódicas do capitalismo observadas no passado, concorda-se com Mészáros (2003), quando este afirma que

os problemas são fatalmente agravados no estágio atual de desenvolvimento, inserindo na agenda histórica a necessidade de um controle global viável da produção material e dos intercâmbios culturais da humanidade como questão da maior urgência (MÉSZÁROS, 2003, p.21).

Tomar-se-á como ponto de partida ao que propõe esta análise, o século XX, mais precisamente o período pós Segunda Guerra (1939 – 1945), nos países europeus. Após a II Guerra, o Estado se reorganizou de modo a tornar lucrativa a produção e, para isso, exigia investimentos que proporcionassem a estabilização do capital com políticas direcionadas para a produção e o consumo de massa, o que resolveria o problema do desemprego. No papel de regulador, o Estado garantia a seguridade social, assistência médica, educação, habitação, os salários e os direitos dos trabalhadores na produção (PERONI, 2003, p.149).

No entanto, as medidas que pareciam ser suficientes, no período apontado por Hobsbawn (1999, p.19) como a Era de Ouro<sup>5</sup>, não solucionaram os problemas do desemprego, desigualdade social e econômica, causada pela inerente contradição do capitalismo – concentração de renda nas mãos de poucos – em meio aos gastos, sem lastro, do Estado.

A década de 1990 é marcada por transformações significativas, provocadas pelos efeitos da descentralização do poder econômico, político e cultural europeu, causada pela “desindustrialização e a mudança de produção para outros continentes” (HOBSBAWN, 1999, p.24). Isto é, o mundo deixa de ser eurocêntrico. O autor aborda, ainda, a questão econômica, que transforma “o globo” em “unidade operacional básica”. Parece, com isso, que o capitalismo acaba por triunfar, num cenário onde os dirigentes políticos, industriais e financeiros dos países avançados, segundo Chesnais (1996, p.14), “se apresentam como portadores de uma missão histórica de progresso social”.

Neste período da história contemporânea, mudanças substanciais ocorrem no mundo e a globalização expressa um “novo ciclo de expansão do capitalismo.” (IANNI, 2004, p.11). Nos países da América Latina, o longo período de transição marcado pela crise do modelo de industrialização e pelo redirecionamento do Estado Nação, estão determinados por um processo global de reforma, modificando as relações com a sociedade e com a economia, “direcionado a instaurar o mercado mundial como mecanismo principal de alocação de recursos entre os países e dentro deles.” (CORAGGIO, 1998, p.79).

---

<sup>5</sup> A Era de Ouro criou uma economia mundial, integrada e universal que operava além das fronteiras dos Estados e, portanto, cada vez mais sobre a ideologia de Estado (HOBSBAWN, 1999, p.19. Segundo, o autor, esse período inicia-se com o lançamento da bomba atômica e termina com o fim da União Soviética (p.223). Sobre a Era de Ouro, ver, p.p.223 – 363.

Para Ianni (2004, p.11) “a globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial”. Essa forma de expansão do capital afeta mundialmente os espaços geográficos individualizados, o que torna a mundialização do capital, ou globalização para os ingleses, não mais apenas uma etapa de internacionalização do capital, como em 1950, mas, uma “nova configuração do capitalismo mundial e mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação” (CHESNAIS, 1996, p.13).

Destaca-se que esse fenômeno é visto por Chesnais (1996, p.24) como “mundialização do capital” e não como globalização. O termo de origem francesa *mondialisation*, teve dificuldades para ser aceito pelas organizações internacionais, principalmente, porque, segundo o autor,

A palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a idéia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar seu movimento. Ora, isso é o que as forças que atualmente regem os destinos do mundo não querem de jeito nenhum. Entre os países do Grupo dos Sete – EUA, Canadá, Japão, França, Alemanha, Reino Unido, Itália -, os mais fortes julgam ainda poder cavalgar vantajosamente as forças econômicas e financeiras que a **liberalização** desencadeou [...] (CHESNAIS, 1996, p. 24, grifo nosso).

Obviamente que quem está no comando financeiro do mundo lutará para manter sua posição, sem repartir com os mais pobres o seu lucro, garantindo, assim, seu poder, pois, à medida que aumenta o fosso entre ricos e pobres, parece que aumenta o espaço para o exercício desse poder global (HOBBSBAWN, 1999, p.556).

É o que Mészáros (2002, p.15) chama de controle sociometabólico do capital, com relação às classes sociais e sua divisão por meio do trabalho: “é o complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina suas funções vitais ao capital”. Como veremos, a relação hierárquica com a mundialização do capital, se dá também entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Chesnais (1996, p.24) destaca alguns aspectos importantes da mundialização, no intuito de entender a sua força frente ao termo globalização que, para o autor, caminha por um viés de “falta de nitidez conceitual”.

Sua análise parte da importância do Investimento Externo Direto (IED), pois é considerado como o vetor principal no processo de internacionalização. Concentra-se nos países adiantados por meio dos “intercâmbios intra-setorial e intragrupo”, sendo este caracterizado pelos mercados privados das multinacionais e suprimentos internacionais, e aquele, a forma dominante no comércio exterior. (CHESNAIS, 1996, p.24).

O IED provoca a integração horizontal e vertical das bases industriais nacionais, o que beneficia as multinacionais por meio da liberalização do comércio, da adoção de novas tecnologias e do recurso a novas formas de gerenciamento da produção (o toyotismo).

Surgem novas formas de gerenciamento e controle que têm por objetivo a centralização do capital e a descentralização das operações via terceirização, viabilizada pela teleinformática e automatização.

Com isso, os oligopólios mundiais são delimitados, principalmente, pelos grupos americanos, japoneses e europeus, que distribuem, entre si, espaços privilegiados de concorrência e cooperação, defendidos pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Por isso, com exceção de poucos países industrializados que conseguiram ultrapassar um patamar que os torna competitivos, é nítido o movimento que leva os países em desenvolvimento à marginalização, o que torna excludente o movimento da mundialização. (CHESNAIS 1996, p. 33).

Segundo o autor, a mundialização pode ser considerada o resultado de dois movimentos interligados, porém, distintos. O primeiro seria a fase mais longa de acumulação ininterrupta do capital, desde 1914. O segundo trata “das políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas”, aplicadas desde o início da década de 1980, sob os governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS 1996, p. 34).

Vale ressaltar, que essas políticas só foram implementadas, devido sim, aos governos Thatcher e Reagan, como também, aos governos que aceitaram tais políticas sem resistir, o que possibilitou a expansão e a exploração dos recursos econômicos,

humanos e naturais, pelo capital financeiro e grupos multinacionais (CHESNAIS 1996, p. 34).

Algumas conseqüências desse processo já são evidentes, como a crescente desigualdade. Enquanto grande parte da população empobrece, alguns setores enriquecem. Os resultados negativos dessa contradição abrem a possibilidade para indivíduos, setores sociais, ou países adotarem medidas para alcançar o desenvolvimento, a fim de evitar uma degradação maior.

Dessa forma, o Estado responsável pela universalização das políticas sociais dá espaço ao Estado neoliberal, que tem como regulador o mercado, e passa a focalizar suas políticas sociais nas camadas da população que não têm acesso ao consumo - dado o grau de pobreza e miséria - com ações, programas e atividades estatais consideradas, então, como serviços. Assim, os direitos sociais tendem a serem vistos como benefícios concedidos pelo governo. São os exemplos, no Brasil, das bolsas-família (bolsa-escola), vale alimentação e outros.

Sendo assim, a palavra de ordem pontua que “é preciso que a sociedade *se adapte*” (CHESNAIS, 1996, p.25, grifo do autor) e para isso, é preciso que as novas regras, principalmente do mercado financeiro, sejam obedecidas à risca. Referente às relações capital-trabalho, a adaptação se dá pela combinação das novas tecnologias com a precariedade contratual e níveis salariais baixos, em pólos determinados pelos países desenvolvidos (CHESNAIS, 1996, p.35).

Segundo Hobsbawn (1999, p.24), é interessante observar que o setor privado teve menos dificuldade em adaptar-se ao mundo da tecnologia e ao emprego transoceânico, do que as instituições públicas e o comportamento coletivo, com relação ao processo de globalização.

Isso talvez se deva ao fato de que o setor privado, assim como poucos trabalhadores de alto escalão, com vistas ao lucro e altos salários, respectivamente, lançam mão às “oportunidades” oferecidas pelo mercado. No entanto, as instituições públicas dependentes de políticas sociais se vêem emaranhadas pela “tecnificação dos interesses públicos” (VIANNA, 2000, p.94).

Observa-se, portanto, que a “teoria capitalista” se configura nessa sociedade formada por “indivíduos egocentrados, sem outra conexão entre si, em busca apenas da própria satisfação” (HOBBSAWN, 1999, p.25). Isto leva a uma idéia de êxito

individual, nos moldes neoliberais, que não contribui para o desenvolvimento humano, pelo contrário, estimula a competição.

Ser competitivo significa ter a capacidade de passar pelas provas que o mercado impõe, respondendo rápida e eficiente às suas mudanças. [...] Seguindo esse raciocínio, para competir, um país deve atrair capitais que invistam na produção de bens de serviços exportáveis, com alta produtividade, qualidade e flexibilidade [...] Haveria, pois, margem para uma ação voluntária e racional, e aqueles que vierem a adotar as políticas corretas em tempo terão melhores possibilidades de passar no exame das forças supostamente naturais e involuntárias do mercado. (CORAGGIO, 1998, p.80)

Na América Latina, esse tipo de competitividade causou e está causando, uma transformação cultural e institucional, levando os governantes a seguirem regras impostas pelos organismos internacionais, tais como as reformas institucionais que, por meio de um discurso ideológico, são apresentadas como a única forma de se alcançar o crescimento econômico e a estabilidade socioeconômica.

A competitividade instalada e requerida pelo capital transnacional passa, cada vez mais, pelo desenvolvimento do conhecimento e pela formação de recursos humanos, atribuindo **papel central à educação**. Nesse sentido, a orientação do Banco Mundial (1995) tem sido a de educar para produzir mais e melhor. (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2003, p.95, grifo nosso).

A educação, nesse sentido, é vista pelo Banco Mundial, segundo o autor, como peça fundamental para a formação de sujeitos que correspondam aos ditames do mercado, o que favorece, significativamente, o aumento da produtividade e do crescimento econômico.

Dessa forma, na década de 1990, os avanços tecnológicos e as formas de organização da produção mais eficientes e flexíveis excluem o trabalhador sem a “qualificação” exigida pelo mercado.

Sendo assim, sob a ótica economicista e mercadológica, o desafio da educação é capacitar a força de trabalho, para satisfazer as exigências do sistema produtivo, formando trabalhadores-consumidores eficientes, exigentes e sofisticados.

A educação, portanto, é considerada peça fundamental para a formação de indivíduos que deverão atender aos ditames do mercado e adaptar-se à sociedade capitalista vigente.

É sob essa ótica que o Banco Mundial programa a Reforma do Estado e as políticas educacionais que, segundo Torres (1998, p. 126), não é uma idéia pontual, isolada, “mas uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas – para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino de primeiro grau, nos países em desenvolvimento”.

Essa proposta do Banco Mundial confere com o que aponta Mészáros (2003, p.25), quando afirma que a democracia e o desenvolvimento tão proclamados aos países em desenvolvimento vêm modelados por um consenso político, como também, demonstra a busca à adaptação, apontada por Chesnais (1994, p.7) na citação da OCDE que diz ‘é essencial a adaptação aos modos de produção e intercâmbio que estão surgindo’.

No entanto, conforme analisa Souza (1998, p.17), as ações do Banco Mundial e os empréstimos concedidos por ele, acirram as desigualdades, ao invés de trazer o proposto desenvolvimento social e econômico.

Após 50 anos de operação e empréstimos de mais de 250 bilhões de dólares, a avaliação da performance do Banco Mundial é extremamente negativa. Este financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente.

Essa avaliação evidencia que o processo de mundialização do capital, no entanto, sob o comando e financiamento dos países ricos, via organismos internacionais, no intuito de matizar as contradições inerentes ao capitalismo, agrava essas contradições, causando a desvalorização do valor venal do trabalho humano e as legislações estabelecidas pelas lutas de classes (CHESNAIS, 1996, p.39), o que contribui, significativamente, para o aumento da pobreza.

É na produção que a riqueza é criada, mas o comando fica nas mãos da esfera financeira, que decide, cada vez mais, sua divisão e destinação social. A dinâmica das finanças se movimenta por dois mecanismos que se completam. O

primeiro é a formação do ‘capital fictício’, que se dá por meio da inflação dos valores ativos e das transferências de riqueza efetiva para a esfera financeira sob o segundo mecanismo, que é o serviço da dívida pública e as políticas monetárias (CHESNAIS, 1996, p.15).

Os países da América Latina também passaram por um redirecionamento dos modelos de desenvolvimento, culminando em 1990, nos processos de reajustes que buscavam promover uma reorientação econômica proposta pelos organismos internacionais; é o que nos mostra Souza (1998, p.28) quando aponta o papel do Banco Mundial no período, por ele determinado, de “A era pós-ajuste”.

O Banco Mundial vem denominando o período a partir da crise mexicana de 1994 da era pós-ajuste. Contraditoriamente, as políticas propostas para a América Latina, denominadas de ‘reformas de segunda geração’ são calcadas no aprofundamento do processo de desregulamentação e abertura econômica iniciadas nos anos 80, aliadas à execução de programas sociais focalizados na população pobre.

Ianni (2004, p.13) faz uma análise do movimento histórico contemporâneo, afirmando que “no final do século XX, o mundo se dá conta de que a história não se resume no fluxo das continuidades, seqüências e recorrências, mas que envolve, também tensões, rupturas e terremotos”. E, ainda,

A nova divisão transnacional do trabalho envolve a redistribuição das empresas, corporações e conglomerados por todo mundo. Em lugar da concentração da indústria, centros financeiros, organizações de comércio, agências de publicidade e mídia impressa e eletrônica nos países dominantes, verifica-se a redistribuição dessas e outras atividades por diferentes países e continentes”. (IANNI, 2004, p. 13).

As reformas que ocorrem, então, após 1990, não se devem apenas a uma necessidade de crescimento dos países em desenvolvimento, mas também, ao atendimento às novas demandas, oriundas da “nova divisão transnacional do trabalho” conforme sinaliza Ianni, bem como, a uma nova organização da sociedade contemporânea, sob a égide da adaptação.

Diante disso, torna-se necessária a redefinição do papel do Estado. Para esse fato, Peroni (2003, p.154) aponta “um movimento duplo”, de um lado, os Estados nacionais, dado os processos de globalização, devem fortalecer-se para atuarem no âmbito do mercado externo, e por outro lado, ocorre “o ‘mercado de dinheiro sem Estado’, isto é, sem controle de nenhum governo nacional”. Para tal redefinição, cada país realizará a intervenção do Estado segundo suas condições produtivas, de acumulação e de reprodução das relações estabelecidas com o sistema capitalista internacional.

Nesse contexto, é elaborado, no Brasil, o Plano Diretor do Aparelho do Estado, no primeiro<sup>6</sup> governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998), que será abordado a seguir, visando identificar as intenções e procedimentos propostos para consolidar a reforma que levou à redefinição do Estado brasileiro.

## **2 A Reforma do Estado**

Tomar-se-á como ponto de partida a concepção de Estado, pautada em Marx e Engels (1987, p.36): “Estado Moderno nada mais é do que uma comissão para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa”.

O Estado, dessa forma, é a instituição que tem autonomia para assegurar a acumulação do capital, garantindo, para isso, a dominação de classe, mediante políticas públicas.

Nesse sentido, a proposta de Reforma do Estado em 1990, corrobora com a intenção de amenizar o impacto da crise do capital, provocada pelo auge da crise econômica, vista pela lógica neoliberal como uma crise de Estado, uma vez que este já não consegue mais, manter o estado de bem-estar social das décadas de 1950 e 1960.

Seu início deu-se em 1970, devido à desigualdade do crescimento econômico e ao processo de globalização, causando desemprego em alta escala e a

---

<sup>6</sup> O segundo governo foi no período de 1999 a 2002.

elevação da inflação, o que reduziu o crescimento econômico em todo o mundo. (PEREIRA, 1998, p.49).

Na perspectiva de que a crise econômica brasileira era, principalmente, uma crise de Estado, o governo de Fernando Henrique Cardoso determinou a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no sentido de definir objetivos e estabelecer diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. (BRASIL, 1995, p.6).

Segundo o Plano Diretor, os modelos adotados pelos governos anteriores, que priorizavam o setor produtivo, desviando-se das funções básicas do Estado, provocaram a deteriorização dos serviços públicos prestados às parcelas menos favorecidas da população, como também, o agravamento da crise fiscal e a inflação.

O documento aponta, ainda, que ao tentar assumir as funções diretas de execução, no âmbito econômico, o Estado gerou distorções e ineficiências, tornando-se o responsável pelo déficit público, pelo desequilíbrio financeiro do país, pelo déficit fiscal e pela máquina administrativa burocrática.

Diante disso, o governo opta por uma redefinição do papel do Estado, para que deixe de ser o único responsável pelo desenvolvimento econômico e social e ocupe a posição de promotor e regulador do desenvolvimento. A reforma do Estado, portanto, torna-se o instrumento imprescindível para a estabilização e crescimento da economia.

Para Bresser Pereira (1998, p.60), a Reforma levará o Brasil à condição de Estado Social-Liberal do Século XXI, caso sejam atendidos os seguintes componentes básicos: a delimitação das funções do Estado; a redução do grau de interferência do Estado; o aumento da governança do Estado; e o aumento da governabilidade.

Bresser Pereira (1998, p.60) afirma ainda que, com a redução da interferência, por meio de programas de desregulação, o Estado deixará de ser protetor da economia nacional, passando o controle para o mercado, o que transformará o Brasil num Estado competidor em nível de mercado internacional.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado, a reforma “deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de

bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (BRASIL, 1995, p.12).

Os pressupostos da Reforma incorporam as diretrizes do Banco Mundial que compreende redução de custos e racionalização do gasto público para assegurar a estabilidade do Plano Real, melhoria da eficiência do aparelho do Estado e descentralização dos serviços, retirando do Estado as responsabilidades que possam ser assumidas por outras instituições (SIMIONATO, 1999, p.5).

Contudo, no sentido de delimitar as funções do Estado e reduzir o seu tamanho, principalmente em termos de pessoal, é que Pereira (1998, p.60) aponta para os programas de privatização, terceirização e publicização, sendo este último, nada menos que o processo de descentralização de serviços. Assim, este processo desobriga o Estado e transfere para o setor público não-estatal “a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.” (BRASIL, 1995, p.13).

A descentralização deverá ocorrer, também, para os níveis estadual e municipal, vez que o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado permitirá o controle social direto e a participação da sociedade, no controle dos gastos subsidiados pelo governo (BRASIL, 1995, p.13).

Segundo o Plano Diretor, dada a sua legitimidade democrática e o apoio da sociedade civil, o governo brasileiro tem poder para governar. No entanto, enfrenta um problema de “governança” devido à rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL p.14). Com o aumento da “governança”, o Estado amplia sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, mediante o ajuste fiscal e ganha autonomia financeira (PEREIRA, 1998, p.60).

Nesse sentido, faz-se necessário romper com as práticas burocráticas e substituí-las por “um novo tipo de administração: a administração gerencial.” (BRASIL, p.14). A administração pública gerencial consiste em reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços, a reforma passa a ser orientada pelos “valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.” (BRASIL, 1995, p.16).

O documento afirma que os resultados da ação do Estado, via a administração pública gerencial são “bons” porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas, já que são contribuintes de impostos e clientes de seus serviços (BRASIL, 1995, p.17). Com isso, verifica-se que o cidadão-cliente não são todos os cidadãos, mas apenas os consumidores e pagadores de impostos, já que a lógica da administração gerencial é o mercado, o que torna esse projeto assumidamente excludente (PERONI, 2003, p.161).

Antunes (2004, p.46), afirma que a proposta política de Fernando Henrique Cardoso apresenta uma ‘racionalidade’ econômica que tem como resultante uma ‘irracionalidade’ social, que gera a precarização sem limites dos trabalhadores e o desemprego causado pelo ‘enxugamento’ das empresas.

Dessa forma, o Plano Diretor da Reforma do Estado propõe uma administração gerencial, apresentando uma abrangência organizacional e a lógica do mercado, com a introdução de técnicas gerenciais modernas na administração pública. Sendo assim, das três dimensões dos problemas da administração: institucional-legal, cultural e gestão, o Plano considera a gestão como a principal, pois dela dependem a eficiência e a eficácia da gestão pública, como também a consolidação da reforma.

Para isso, deverá ser retomado o programa de qualidade<sup>7</sup> que enfatiza a qualidade total e a participação, sendo esta considerada como “essencial para o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional” (BRASIL, 1995, p.55).

Nesse processo de reestruturação do Estado, que será tratado no capítulo seguinte, as reformas foram traçadas em vários âmbitos do governo. Com isso, novos requerimentos são feitos à educação, influenciando, portanto, a construção das políticas educacionais na década de 1990, que tiveram, sobretudo, a influência dos organismos internacionais, visto que os recursos designados para a implantação dessas políticas, provém do Banco Mundial.

---

<sup>7</sup> O Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública é voltado para o aprimoramento e melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo setor público e que propõe a introdução da avaliação institucional como forma de viabilizar o controle social. (BRASIL, 1995, *apud*, OLIVEIRA, 2005, p.25)

## CAPÍTULO II

### AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ÂMBITO FEDERAL E ESTADUAL

Neste capítulo, verificam-se as imbricações que permearam a política educacional no âmbito das relações estabelecidas pelos organismos internacionais, com o MEC e, este, com a SED/MS, bem como, o movimento histórico que resultou na implantação do PDE no Estado de Mato Grosso do Sul, a partir de 1998.

A adaptação às novas tendências do mercado internacional, como já visto anteriormente, evidencia que esta não apenas permeia a produção, mas também vem se inserir na organização escolar, trazendo para dentro da escola princípios voltados à administração empresarial.

Os parâmetros para tal, estão explícitos no discurso da Reforma expressada na apresentação do Plano da Reforma do Aparelho do Estado, pelo Presidente da República, à época, Fernando Henrique Cardoso, quando afirma que

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de **‘gerencial’**, baseada em **conceitos atuais de administração e eficiência**, voltada para o **controle dos resultados e descentralizada** para poder chegar ao cidadão, que, numa **sociedade democrática** é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna **‘cliente privilegiado’** dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p.7, grifo nosso)

Verifica-se em documento do FUNDESCOLA, conceitos e princípios condizentes com o que propõe a Reforma do Estado:

Concebido com base nos princípios da equidade, efetividade e complementaridade, o programa [FUNDESCOLA] estabelece como objetivo melhorar o desempenho do Ensino Fundamental [...]; melhorando a *qualidade* da escola e dos resultados educacionais; e aprimorando a gestão [...](MARRA; BOF e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.8).

Para que esses objetivos sejam alcançados, o FUNDESCOLA entende que é preciso investir no “fortalecimento da escola”, por meio do PDE que é “um processo

gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade” (MARRA; BOF e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.8).

Dessa forma, a educação se adapta, buscando consolidar os processos já iniciados na década de 1980, de descentralização, autonomia e gestão democrática. Amaral Sobrinho (2001, p.7), na apresentação do documento que analisa a implantação do PDE, em 1998, e sua implementação até 2000, afirma que o processo de gestão escolar, no contexto maior de autonomia para as escolas, está enfrentando os desafios e aumentando a perspectiva de consolidação e conclui, que

as mudanças na forma de gerenciar a escola no Brasil, embora gradativas e justificáveis num sistema educacional descentralizado, são consistentes e o FUNDESCOLA, por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola, ao apostar suas fichas na gestão escolar, está contribuindo para o aprofundamento, agilização e consolidação desse processo. (AMARAL SOBRINHO, 2001, p.7)

Nesse sentido, no Brasil, a Reforma do Aparelho do Estado levou à reforma educacional, nos conformes oriundos dos acordos com os organismos internacionais, que segundo o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (1998, p.12, grifo do autor): “Com as reformas, o princípio orientador do Estado passa a ser *universalização do acesso*. Daí, prioridade à educação fundamental [...]” por meio de programas financiados pelo Banco Mundial/BIRD, como o PDE.

## **1 Políticas Educacionais sob a Influência dos Organismos Internacionais**

Jacques Delors ao escrever o prefácio do Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional para o século XXI, intitulado *Educação um Tesouro a Descobrir* - publicado pela UNESCO em 1996 e impresso no Brasil em janeiro de 1998 - fortalece a construção de documentos que nortearão a educação, principalmente dos países em desenvolvimento. “Esta mensagem deve orientar qualquer reflexão sobre educação, em conexão com o desenvolvimento e o

aprofundamento da cooperação internacional [...]” (p.17). A Comissão<sup>8</sup> aponta para as várias responsabilidades aferidas à educação, no sentido de assegurar os princípios norteadores para o próximo século, afirmando que

Cabe à educação a nobre tarefa de despertar em todos, segundo as tradições e convicções de cada um, respeitando o pluralismo, esta elevação do pensamento e do espírito para o universal e para uma espécie de superação de si mesmo. Está em jogo – e aqui a Comissão teve o cuidado de ponderar bem os termos utilizados – **a sobrevivência da humanidade** (p.14-16, grifo nosso).

Os organismos internacionais têm como real e principal preocupação os rumos que os países em desenvolvimento vão tomar no atual contexto mundial, dado o perigo que esses conferem, caso as contradições provocadas pelo modo de produção capitalista não sejam abrandadas. Nesse sentido, apontam a educação como a responsável pela “sobrevivência da humanidade” e atrelam acordos e financiamentos a programas respaldados em determinações dos organismos internacionais, visando ao desenvolvimento dos países mais populosos, com o discurso do respeito às especificidades locais.

Essa discussão remonta o final da década de 1980, quando se apontava para a dificuldade da ampliação da oferta de educação básica. Pretendia-se, com esse debate, programar ações que tornassem os sistemas educacionais mais eficientes, com qualidade, visando à universalização do ensino básico. Os organismos internacionais, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Fundo das Nações para Atividades da População (UNFPA); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial/BIRD, centraram seus debates na qualidade da educação dos países que apresentavam diferentes estágios de desenvolvimento e promoveram a Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien, na Tailândia, no ano de 1990.

Em 1993, com o objetivo de dar continuidade ao debate mundial sobre a política de educação para todos, os nove países em desenvolvimento mais populosos, sendo eles: Brasil, China, México, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e

---

<sup>8</sup> Refere-se à Comissão de elaboração do referido Relatório para a UNESCO

Indonésia – EFA 9, reuniram-se novamente na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Nova Delhi, Índia, realizada no período de 13 a 16.12.1993. (BRASIL, 1994, p.5).

Durante os estudos e debates, o Brasil comprometeu-se em universalizar a Educação Básica sob a égide “educação para todos” pois, segundo o Ministro de Estado de Educação, à época, Dr. Murílio Avelar Hingel:

As teses centrais da Declaração de Nova Delhi e do Guia de Ação coincidem com as que são definidas no Plano Decenal de Educação. A rigor, são teses **consensuais** que expressam o anseio e a necessidade de assegurar a todas crianças, jovens e adultos, **conhecimentos básicos indispensáveis a uma vida plena e produtiva**, que constitui **a pedra angular de um regime autenticamente democrático**. (MEC, 1994, p.5. grifo nosso).

Neste caso, a educação é vista como fator importante para a resolução dos desafios enfrentados pela atual sociedade, que são definidos no discurso do referido Ministro como

[...] domínio da trajetória descontrolada de crescimento populacional, promoção do desenvolvimento com o objetivo de aliviar a pobreza e a miséria, proteção ao meio ambiente e incentivos à formação de atitudes de tolerância e compreensão mútua capazes de levar a paz (BRASIL, 1994, p.37).

As funções atribuídas à educação como garantir o direito ao conhecimento, contribuir para a melhoria da qualidade de vida, por meio da produtividade e da real democracia, lhes são inerentes. No entanto, é dada, também, à educação, a responsabilidade sobre os problemas sociais advindos das contradições produzidas pelas relações estabelecidas entre os homens na sociedade capitalista e seu modo de produção.

Essa máxima é reforçada ao longo do discurso do Ministro quando afirma que a estratégia para alcançar os objetivos do Plano Decenal<sup>9</sup>, está traçada em duas linhas, sendo que “a primeira é a ação sobre a demanda e visa a motivar e conquistar apoios sociais para a educação.” (MEC, 1994, p.11). Com isso, o princípio do Estado mínimo evidencia uma política do Estado, mediada e processada pelo sistema

---

<sup>9</sup> São cinco (05), objetivos gerais e um conjunto de seis (06) metas que “orienta a trajetória de consecução desses objetivos”. Educação Para Todos: A conferência de Nova Delhi – MEC.

político, que deixa para a sociedade civil, possibilidades para que possa administrar e negociar coletivamente os gastos sociais. (SENNA, 2003, p.127). Observa-se, implícita nesse princípio, a descentralização das ações do governo.

A segunda linha estratégica apontada pelo Ministro, trata da atuação sobre a oferta que “fundamenta-se no binômio **qualidade e eqüidade** e visa a atingir **novos padrões educacionais**”. (BRASIL,1994, p.11, grifo nosso). No entanto, para que esse binômio e objetivo sejam concretizados, apela-se para a ajuda dos países desenvolvidos. O ponto culminante e determinante na Conferência de Nova Delhi deu-se quando os líderes dos nove países em desenvolvimento declararam o compromisso de acatar as determinações e metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, realizada em 1990 e convocam:

1. **os colaboradores internacionais** para que aumentem substancialmente o apoio prestado ao nosso esforço de ampliar nossas capacidades nacionais em benefício da expansão e melhoria dos serviços de educação básica;
2. **as instituições financeiras internacionais** para que, sob o prisma de ajustes estruturais, reconheçam a educação como investimento crítico isento da imposição de tetos preestabelecidos que promovam um clima internacional capaz de permitir aos países sustentar seu desenvolvimento;
3. **a comunidade de nações** para que se junte a nós na reafirmação do nosso compromisso com a meta de educação para todos e na intensificação de seus esforços para alcançarmos nossa meta até o ano 2000 ou mais breve possível. (MEC, 1994, p.19, grifo nosso).

Essa convocação de ajuda demonstra que o governo brasileiro atende à economia mundial e, como consequência, obtém a intervenção de mecanismos internacionais como o Banco Mundial/BIRD, repercutindo de maneira decisiva sobre a educação. Ressalta-se aqui, a influência do Banco Mundial/BIRD, visto que sendo este o provedor de recursos, intervém sobre as decisões políticas brasileiras, no caso, as educacionais.

O Banco Mundial vem sinalizando a importância de investimentos no ensino fundamental para o desenvolvimento do país, desde a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien, Tailândia, em 1990. No documento do Banco Mundial/Washington, intitulado Educação Primária, consta:

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição (...) O ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação. (1992, p.2. **apud**. Torres e Corullón, Op. Cit. p. 131).

Segundo Oliveira (2005, p.30), “o Banco utiliza-se de estudos do tipo custo-benefício, realizados por teóricos do capital humano e que atribuem ao nível primário maior taxa de retorno individual e social”, entendendo que a educação básica - educação primária para o Banco Mundial – tem grande importância social quanto à formação de hábitos e atitudes, visando ao desempenho profissional e quanto ao de retorno econômico.

O Banco Mundial, nos últimos anos, transformou-se “no organismo de maior visibilidade no programa educativo global”, lugar que até então era tradicionalmente da UNESCO (TORRES, 1996, p.26). Além do financiamento, que não é o mais importante papel do banco, pois representa, apenas, 0,5% da despesa total gasta com os países em desenvolvimento, o Banco Mundial tornou-se a principal agência de assistência técnica, no que se refere à educação, como também em referencial importante de pesquisa educacional no âmbito mundial. A autora afirma: “Nos próprios termos do BM<sup>10</sup>, ‘no plano internacional’, o Banco é a maior fonte de assessoria em matéria de política educacional e de fundos externos para este setor”.

Segundo o relatório do Banco Mundial/BIRD as orientações, via assessoria, desses organismos internacionais, são de suma importância para as tomadas de decisões sobre políticas públicas e educacionais. Segue abaixo um extrato retirado do relatório do Banco Mundial/ BIRD, sobre a educação brasileira que aponta este fato:

O Banco Mundial está fortemente comprometido em sustentar o apoio à Educação. Entretanto, embora financie na atualidade aproximadamente

---

<sup>10</sup> BANCO MUNDIAL, 1992, p.7

uma quarta parte da ajuda para a educação, seus esforços representam somente cerca de meio por cento do total das despesas com educação nos países em desenvolvimento. Por isso, a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser o seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais. ( BANCO MUNDIAL, 1995, p.XXIII)<sup>11</sup>

E [...]

O reconhecimento dado pelo grupo Banco Mundial ao esforço de desenvolvimento do Brasil é resultante muito mais de contribuições como que catalisadoras para reformas, e para investimentos prioritários em áreas em que o Banco pode transmitir sua **experiência global** assim como inovações, do que com contribuições financeiras diretas. ( BIRD, item 29, grifo nosso)<sup>12</sup>

O que se percebe é que o Banco Mundial, como organismo financeiro global, pretende por meio da educação convencer os sujeitos das “classes subalternas” (expressão usada por Gramsci), a adaptarem-se ao mundo globalizado.

No entanto, Silva (2004, p.101) aponta o quanto são assimétricas, as relações estabelecidas entre o Brasil e o Banco Mundial, adensadas nas últimas décadas do século XX. As instituições públicas são pressionadas pelos organismos internacionais a instituir políticas educacionais voltadas para a ampliação do mercado internacional, o que resulta em escolas públicas orientadas a pautar suas atividades pelo rendimento, desempenho e produtividade, sob um modelo empresarial de gerenciamento, materializado, nas escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como o PDE.

A expansão do capitalismo provocou mudanças, nesse final de século, no modo de produção, circulação de mercadorias e acumulação de capitais, afetando, com isso, as relações sociais. A autora afirma, ainda, que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), mantêm com o Brasil e com os países da América Latina uma assimétrica relação, pois “se por um lado buscam atrair capitais, por outro sugam as finanças dos países e empalidecem as políticas sociais”. (SILVA, 2004, p.105).

---

<sup>11</sup> Haddad, **apud** FERRO, 2001, p.27.

<sup>12</sup> Idem, 2001, p.27.

A forma como o Banco Mundial e o FMI se impõem, especialmente com os países da América Latina, determina uma

[...]democracia presidencialista associada, sem quebra de institucionalidade, em que agentes estrangeiros – diretores, conselheiros e técnicos das instituições financeiras internacionais – são aceitos como ‘colaboradores e partícipes do governo na tomada de decisões conjuntas (SILVA, 2004, p.105).

Portanto, quando o Banco Mundial afirma que sua “experiência global” dará apoio à educação do Brasil, reconhecendo os esforços para as mudanças, fica claro que o papel do Banco é muito mais que ajuda financeira. Segundo a autora, a atuação do Banco Mundial nas decisões nacionais tem a capacidade de tornar as suas propostas como se fossem necessidades locais, oriundas de movimentos sociais, ressignificando-as e reintroduzindo-as na prática social, gerando comportamentos que condizem mais com a filosofia do Banco (SILVA, 2004,p.105).

Dessa forma, sob a influência e parceria do Banco Mundial, são delineadas as políticas educacionais brasileiras.

## **2 A Política Educacional**

A discussão internacional sobre um plano decenal para os nove países mais populosos do mundo, foi iniciada no governo Collor, e o plano foi editado em 1993. No entanto, quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o governo em 1995, apresentou o Plano Nacional de Educação (PNE) como continuidade do Plano Decenal de 1993<sup>13</sup>.

O vínculo entre educação e democracia foi institucionalizado pela Constituição Federal (CF) de 1988, no art. 206, inciso VI: “gestão democrática no ensino público, na forma da lei”. Freitas (2003, p.205) observa que há “um entendimento de gestão democrática limitado à existência de três mecanismos de realização: representação, eleição e responsabilização financeira (vista como autonomia)”. A autora afirma, ainda, que a responsabilização pela utilização dos recursos financeiros repassados às escolas, não passa de uma “mera desconcentração

---

<sup>13</sup> Lei nº 9.394/1996, art. 87, § 1º

de tarefas de execução”, o que restringe a autonomia ao cumprimento de ordens prescritas pelos órgãos dos sistemas de ensino, inviabilizando o controle social.

A gestão democrática da educação escolar, portanto, traduzindo-se, na prática, em “repasse de compromissos e responsabilidades para a ponta do sistema educacional” (FREITAS, 2003, p.190), promoveu, na verdade, a entrada da gestão empresarial nos sistemas escolares, por meio de programas do governo federal que repassam verbas sob a responsabilidade da escola, como propõe o FUNDESCOLA.

Essa prática atende, também, à política de descentralização, isto é, por meio da concessão de poder, o que se faz é a desconcentração de competências operacionais e execução de tarefas. Peroni (2003, p.165) afirma que os projetos de política educacional estão baseados na premissa da crise fiscal e, por isso, “propõem a racionalização de recursos, sendo a descentralização parte da estratégia para se atingir esse fim”.

A autora observa que um dos movimentos que levam à materialização da redefinição do papel do Estado é o da “centralização/descentralização da atual política educacional, no qual é descentralizado o financiamento e centralizado o controle” (p.164).

O redimensionamento das políticas educacionais inicia-se pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e com criação do sistema de financiamento de fundos específicos para os programas do Ensino Fundamental, no caso, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei nº 9.424, de 14 de dezembro de 1996 e Emenda Constitucional nº 14, de 14 dezembro de 1996.

A LDB, nos artigos 14 e 15, estabelece que os sistemas de ensino definam as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades, com base nos princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e a participação dos membros da escola e sociedade local em conselhos escolares ou equivalentes, devendo os sistemas de ensino assegurarem às escolas públicas de educação básica, progressivos graus de autonomia e de gestão financeira.

Quanto ao FUNDEF, este foi o primeiro documento, oriundo de programas inerentes à reforma educacional brasileira na década de 1990, que anunciou e oficializou a prioridade, dada pelo MEC, ao Ensino Fundamental. Com isso, a universalização da Educação Básica, no Brasil, passou a corresponder à universalização do Ensino Fundamental. “O Ministério da Educação e do Desporto estabeleceu como prioridade política o ensino fundamental. Procurando investir no avanço desse sistema, corrigindo disparidades regionais e sociais” (MEC.1997, p.8).

A responsabilidade de garantir as modalidades de ensino ficou, então, para os estados e municípios, devendo estes investir 15% do total dos recursos vinculados e obrigatórios para a educação – 60% do total – no ensino fundamental, ficando o governo federal responsável por apenas, 30 % dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição Federal (ARELARO, 1999, p.28). Segundo a autora, apesar do discurso de prioridade nacional a esse nível de ensino, a responsabilidade direta do governo federal ficou reduzida à metade em relação às responsabilidades das outras esferas públicas, o que reflete uma contradição entre o discurso e a prática.

Amaral Sobrinho (2001, p.12) aponta que “o processo de fortalecimento da escola” veio com a LDB, com o FUNDEF e com o PDDE. No entanto, para desenvolver as ações, que visavam à “melhoria da escola e do ensino”, enfocadas em sua agenda educacional, o MEC implantou o FUNDESCOLA, no sentido de investir recursos no ensino fundamental para a efetivação dessas ações e para a transformação da gestão escolar.

O FUNDESCOLA é um programa do MEC, co-financiado pelo Banco Mundial/BIRD, elaborado e executado em parceria com os estados e municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Baseia-se nos princípios da equidade (igualdade de oportunidades), efetividade (eficiência com eficácia)<sup>14</sup> e complementaridade, que abrange as ações que são desenvolvidas em parceria e colaboração entre as iniciativas e programas governamentais de educação, tais como o PDDE; Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e FUNDEF.

O objetivo do programa é melhorar o desempenho do ensino fundamental, “ampliando o *acesso e a permanência* das crianças em idade escolar em todas as

---

<sup>14</sup> Eficiência: realizar o máximo com o mínimo de meios;

Eficácia: realizar a coisa certa, atuando na causa fundamental dos processos. (OLIVEIRA, FONSECA E TOSCHI, 2004, P.35)

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; BOF e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.8, grifo dos autores).

Para que seus objetivos sejam alcançados, o FUNDESCOLA estabelece estratégias que visam ao fortalecimento da escola, por meio de ações que colocam a escola como 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. (FUNDESCOLA - MEC/BIRD, 1999, p.8).

Outras duas estratégias do FUNDESCOLA são o fortalecimento das secretarias de educação e mobilidade na alocação de recursos. Dessa forma, implanta-se nas escolas públicas, o PDE, cujo foco é o aluno e seu objetivo é “organizar a escola para fortalecer o pedagógico”, provocando mudanças na forma de gerenciar (expressão, até então, empregada no meio empresarial) a educação, tanto nas secretarias de educação, quanto nas escolas.

A organização com princípios empresariais adentra as escolas com um discurso impregnado da lógica do mercado. O enfoque na liderança, apontado no Manual do PDE, comprova essa afirmação:

Este **manual** é destinado aos profissionais da educação da escola, principalmente às pessoas que exercem a função de liderança [...] é ela que conduzirá o processo de elaboração e implementação do PDE e porque o sucesso da escola depende em grande parte de uma liderança competente. Sem o compromisso, o envolvimento e o suporte explícito e enérgico da liderança não há como elaborar e implementar o PDE (XAVIER e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.15, grifo dos autores).

Endossa-se esse enfoque por meio do discurso de Cerqueira Neto (1992, p.73), quando este enfatiza que uma empresa, para desenvolver a qualidade de seus serviços, precisa seguir alguns requisitos básicos, dentre eles “liderança das pessoas com responsabilidades decisórias”. O autor afirma, ainda, que a falta desse requisito, como dos outros citados<sup>15</sup> por ele, “conduz a empresa a resultados inesperados e,

---

<sup>15</sup> Requisitos básicos para o desenvolvimento da qualidade na empresa, segundo Cerqueira Neto (1992, p.73): “apoio da administração superior definido, pelo menos através de diretriz da qualidade estabelecida

muitas vezes, comprometedores da sobrevivência dela no mercado.” (CERQUEIRA NETO, 1992, p.74).

Dessa forma, em consonância com esses princípios, o FUNDESCOLA, por intermédio do PDE, se propõe a reduzir os baixos índices educacionais que,

[...] segundo pesquisas, colocam o Brasil em último lugar entre os países da América Latina e do Caribe. Cada 1000 alunos que entram no ensino fundamental no Brasil, somente 45 (4,5%) concluem esse ciclo sem repetir nenhuma série. O aluno brasileiro fica em média 8,6 anos na escola, mas não ultrapassa a 5ª série. (MARRA; BOF e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.7).

Com base nesses dados, o governo de Fernando Henrique Cardoso, sustentado pela LDB/96, propõe um ensino em que as crianças não sejam reprovadas e permaneçam na escola até concluir o ensino fundamental. Amaral Sobrinho (2001), ainda na série Documentos - nº 2, afirma que

Tentativas de melhorar a **qualidade e a eficiência** do ensino fundamental têm focalizado as escolas por meio de pesquisas que mostram a diferença que a escola faz e que, a forma como se organiza, ou seja, a maneira como o currículo é organizado, a metodologia de ensino utilizada, a clareza dos objetivos que a escola persegue e a maneira como se relaciona com os pais e a comunidade contribuem para garantir o sucesso da aprendizagem do aluno. O desempenho das escolas brasileiras tem revelado que, se a qualidade da educação deve melhorar, **a escola deve ser o foco das políticas educacionais**. (AMARAL SOBRINHO, 2001, p.7, grifo nosso).

Vale observar que o discurso em nome da qualidade e da eficiência do ensino fundamental, bem como da escola como foco das políticas educacionais, nos reportam a Gilberto Luiz Alves, em A Produção da Escola Pública Contemporânea, quando aponta para a necessidade do Estado de focar suas políticas para a educação, como também, provocar sua expansão. O autor afirma que a escola pública

[...] retrógrada, por manter uma organização didática anacrônica, e descomprometida com o conhecimento, pelo aviltamento de seus conteúdos curriculares, sua expansão é necessária, do ponto de vista

---

por escrito gerando o orçamento do programa da qualidade; liderança das pessoas com responsabilidades decisórias; organização formal do conhecimento de todos; recursos disponíveis todo dia e toda hora que sejam necessários; tempo administrativo ao nível individual e coletivo; treinamento como base de geração de competência instalada na empresa”.

material, pois permite a alocação de trabalhadores expulsos das atividades produtivas junto às camadas intermediárias da sociedade, executoras de atividades improdutivas. [...] Para cumprir a função material descrita, a escola pública, **locus** de atividade improdutiva, tem sido alvo de sistemático aporte de recursos por parte do Estado. Criaram-se mecanismos de financiamento para assegurar o fluxo constante dos meios necessários à manutenção e à ampliação de seus serviços. (ALVES, 2001, p.197).

Nesse sentido, entende-se que a busca pela qualidade e eficiência parece justificar os investimentos nas políticas educacionais, atendendo com isso, não apenas os acordos fixados com os organismos internacionais, mas também os interesses do Estado.

Dessa forma, o MEC institui um sistema de avaliação que, segundo Ferro (2005, p.127), “permite ao Estado responsabilizar e sancionar a escola pelo fracasso escolar, por meio da avaliação feita pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) dos resultados de rendimento dos alunos”. Segundo a autora, o fracasso escolar é atribuído à escola “qualificada pelo FUNDESCOLA/PDE de tendenciosamente democrática e pouco técnica” e não aos determinantes sociais, políticos e econômicos.

Portanto, o FUNDESCOLA, alardeado pelos princípios da equidade, efetividade e complementaridade, justifica a implantação de seus programas - que vêm impregnados da lógica neoliberal - procurando convencer os sujeitos, sejam esses pais, alunos e educadores, de que a organização da escola, por meio do planejamento estratégico, garantirá a melhoria do desempenho do ensino fundamental.

### **3 A Política Educacional Estadual**

Quando a CF/1988, começou a vigorar, Mato Grosso do Sul contava com apenas nove anos de criação<sup>16</sup>. Diante disso, o Estado mais novo da Federação teve a oportunidade de elaborar sua Constituição, que foi aprovada e publicada em setembro de 1989, com diretrizes de um Estado democrático, sendo esta fase

---

<sup>16</sup> Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, sendo este instalado em 1º de janeiro de 1979.

marcada pelo retorno das eleições diretas, que haviam sido interrompidas durante o regime militar (FERNANDES, 2003, p.221).

Nesse contexto, o Governo de Mato Grosso do Sul, na gestão de Pedro Pedrossian (1991-1994), traçou as linhas norteadoras da Política Estadual de Educação para sua administração, durante o período de 1991 a 1994, visando à “democratização, no compromisso mútuo e na parceria de responsabilidades.” (MATO GROSSO DO SUL, 1991, p. 2). Essa política evidencia que a sociedade, em nome da democracia, pode e deve assumir a responsabilização dos serviços educacionais.

Vale ressaltar, ainda, que a proposta de “democratização da escola”, apresentada no documento *Uma Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul*, teve como marco as eleições diretas para diretor, fruto de reivindicação debatida no Congresso da Democracia (1983-1986), durante a gestão do governador Wilson Barbosa Martins, que propunha uma “linha democratizante” pós ditadura militar, reconhecendo que os problemas socioeconômicos refletiam na educação e, por outro lado, o meio para solucionar os problemas sociais e superá-los era a própria educação.

Outro marco de democratização, agora em âmbito nacional, foram as discussões sobre a educação, nas escolas públicas dos Estados da União, objetivando a elaboração de relatórios-sínteses que culminaram no documento intitulado Plano Decenal de Educação para Todos de Mato Grosso do Sul (1993).

Através de uma ampla mobilização da comunidade escolar, fez de sua realidade educacional objeto de análise coletiva estabelecendo metas, estratégias e ações que permitirão a transformação paulatina da Educação em nível do Estado, nos próximos dez (10) anos (MATO GROSSO DO SUL, 1993, p. 8).

A proposta era de autonomia para as escolas públicas da rede estadual, aliada à democratização do ensino, como se verifica:

A concretização de uma proposta de autonomia da escola exige antes de tudo, uma mudança de mentalidade em relação à educação que se quer. O projeto educacional de Mato Grosso do Sul vem direcionando suas ações não só no sentido de garantir o acesso da população a uma Escola Pública de qualidade, mas também investindo em sua democratização. [...] Deve a escola constituir-se em unidade de decisão efetiva, quando pretende, pela participação, obter a melhoria

do padrão dos serviços prestados à comunidade. Neste sentido, estratégias que levem à autonomia pedagógica e financeira somadas à nova estrutura administrativa vêm sendo adotadas pela Secretaria de Estado de Educação (MATO GROSSO DO SUL, 1991, p. 4).

O movimento de elaboração das metas e ações para compor o Plano Decenal de Educação de Mato Grosso do Sul, centrado na proposta de participação da comunidade interna e externa da escola, foi o primeiro passo para a organização dos colegiados escolares.

Outra meta cumprida foi a que visava à autonomia e à democratização, culminando na elaboração do projeto pedagógico nas escolas em Mato Grosso do Sul, no Governo de Wilson Barbosa Martins (1995-1998). À época, a SED/MS apresentou o documento contendo as linhas norteadoras da política educacional a ser desenvolvida nos anos de 1995 a 1998, cujo compromisso era “Superar paradigmas ultrapassados, lutar por uma sociedade igualitária e democrática onde todos tenham acesso a uma educação de qualidade.” (MATO GROSSO DO SUL, 1995, p.12).

Esse compromisso expõe, sob a égide da superação de um modelo de administração pública arcaica, a lógica neoliberal. Dessa forma, o Estado passa a ser entendido como “uma instituição necessária que deve garantir a igualdade jurídica entre os indivíduos que podem ser por natureza, desiguais, mas que devem ter oportunidades iguais para, dependendo da sua própria vontade, superarem as desigualdades” (SANFELICE, 2000, p. 11).

Sabe-se que vontade não é, necessariamente, sinônimo de acesso, principalmente na atual sociedade brasileira, onde as contradições acirram as desigualdades sociais e econômicas. Segundo Mészáros (2003, p.175), “o aspecto mais problemático do sistema do capital [...] é a total incapacidade de *tratar as causas como causas*, não importando a gravidade de suas implicações a longo prazo” (grifo do autor).

Sendo assim, superar desigualdades, nesta sociedade, cujo modo de produção é capitalista, parece impossível, vez que “qualquer coisa que aspire à legitimidade e à viabilidade socioeconômica deve ser adaptada ao seu quadro estrutural predeterminado” (MÉSZÁROS, 2003, p.176). Ou seja, promover igualdade em detrimento de lucro para o capital, está fora de alcance.

Dessa forma, o discurso neoliberal, camuflado de democrático e igualitário, afasta cada vez mais o Estado do compromisso de superar as contradições, refletindo, com isso, que o neoliberalismo

[...] trata-se de uma ideologia burguesa, favorável à concentração de capital, orientada pelo egoísmo, pelo conservadorismo, ocultadora das opressivas relações sociais vigentes, estimuladora da competitividade desenfreada e autoritária. (SANFELICE, 2000, p.11)

O documento *Educação para Mato Grosso do Sul – princípios norteadores* (1995) trazia como objetivo “colocar sob o foco de análise e compreensão dos educadores os princípios que nortearão o Sistema Educacional durante os próximos 04 (quatro) anos” (MATO GROSSO DO SUL, 1995, p.15). Esses princípios firmavam-se nos seguintes conceitos:

O homem é concebido como ser histórico, que se modifica na medida em que interage com a realidade, transformando-a e sendo por ela transformado. Nessa perspectiva, o conhecimento gerado pela interação leva-o à condição de participar e intervir na realidade tendo em vista que a apropriação desse conhecimento propicia a compreensão da complexidade das relações sociais e econômicas. A sociedade pretendida tem como enfoques principais: a **minimização das desigualdades socioeconômicas** e da **elevada concentração de renda**, criando-se para isso mecanismos de participação democrática que não se expressem apenas pelo pleito eleitoral. A educação deve garantir a disseminação do conhecimento universal aos indivíduos com vistas à produção de um conhecimento contemporâneo que reflita as reais necessidades da sociedade presente. A escola é a instituição formalmente necessária para a criação e disseminação do conhecimento e a sua reelaboração na perspectiva de **instrumentalizar** o aluno para análise de sua realidade (MATO GROSSO DO SUL, 1995, p. 23, grifo nosso).

Os princípios norteadores das ações a serem executadas pela SED/MS, propunham que a política implantada viesse atenuar as desigualdades sociais e instrumentalizar os alunos com conteúdos críticos, o que deixa transparecer uma visão distorcida das relações sociais, vez que a história tem mostrado que as desigualdades socioeconômicas não cessarão enquanto houver a exploração do homem pelo homem.

Portanto, está fadado ao fracasso atribuir apenas à educação a função de proporcionar uma sociedade sem diferenças. Para cumprir com os objetivos propostos no referido documento, o Governo, por meio da SED/MS, propôs

implementar a organização do Sistema Educacional, “assegurando às Unidades Escolares autonomia pedagógica e financeira, aluindo diferentes espaços de participação da comunidade no trabalho de construção do projeto político pedagógico de cada uma delas.” (MATO GROSSO DO SUL, 1995, p.29).

O discurso sobre as necessidades de reforma no sistema educacional vai sendo incorporado pelos documentos oficiais, porém nenhuma proposta concreta sobre o quantitativo de repasse de verbas fica definida. “O que temos na prática é um discurso que propõe estratégias para serem operacionalizadas pelas escolas sem nenhuma sustentação de recursos humanos e financeiros.” (FACHINI, 2002, p.69).

Contudo, a elaboração do projeto pedagógico - uma das estratégias da descentralização das ações e de autonomia - pelas escolas é concretizada.

A descentralização permeia também, as “três grandes estratégias” do FUNDESCOLA, das quais destaca-se o

**Fortalecimento da Escola.** Estabelece ações que colocam a escola como foco central da atuação das secretarias estaduais e municipais de Educação, [...] garantem a transferência de recursos diretamente às escolas e promovem a parceria escola/comunidade. (BRASIL, 1999, p.8).

Observa-se que a descentralização e a autonomia das escolas, trazem no seu bojo, o discurso, tanto do governo federal, como do governo estadual, de que é dada à sociedade, a oportunidade de participação e compromisso, no que diz respeito a angariar fundos para as escolas e administrá-los, em nome de uma gestão democrática.

Essa autonomia, no entanto, não se firma, pois, se por um lado, o governo federal exerce o controle, visto que reserva para si funções como a avaliação dos sistemas, com critérios que impõem às redes a adoção das linhas norteadoras propostas em seus planos, por outro, essas linhas norteadoras vêm permeadas pelo discurso da gestão escolar democrática e fortalecimento da escola, amparado pela: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei nº 9.424, de 14 de dezembro de 1996, que regulamenta o FUNDEF; e o PDDE.

No último ano do governo de Wilson Barbosa Martins, portanto, é firmado o Acordo de Empréstimo entre a União e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, e, em 26 de junho de 1998, publicado no Diário Oficial da União nº120, o Extrato de Acordo de Participação Nº 01/98, firmado em 24 de junho de 1998, a saber:

Partícipes: UNIÃO REPRESENTADA PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. O GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E OS MUNICÍPIOS DE BANDEIRANTES, CAMPO GRANDE, CORGUINHO, JARAGUARI, RIO NEGRO, ROCHEDO, SIDROLÂNDIA E TERENOS.

Objeto: Esse Acordo de Participação tem por objetivo fixar princípios, regras e procedimentos para a implantação do Projeto Fundo de Fortalecimento da Escola no que se refere ao atendimento da Microrregião da Capital Campo Grande, Estado de Mato Grosso do Sul, doravante denominado FUNDESCOLA 1, na forma e nas condicionalidades fixadas no Acordo de Empréstimo de Nº 4311/BR de 07/06/98 (DOU, 1998, p.34).

Nos termos do Acordo acima referido, é instado ao Estado participante, no caso, Mato Grosso do Sul, 29 itens de obrigações; dentre eles, destacam-se alguns itens que sinalizam o grau de submissão do Estado ao assinar um acordo de tal comprometimento, sendo eles:

1. Observar os princípios, regras e procedimentos gerenciais estabelecidos no Manual de Operações e Implementação do Projeto - MOIP;
2. Comprometer-se com os objetivos do FUNDESCOLA 1 e implementar as ações e atividades necessárias para sua consecução, observadas as normas e procedimentos estabelecidos no Acordo de Empréstimo e no MOIP; [...]
5. Comprometer-se a **garantir os recursos financeiros** necessários para custear a operação e manutenção dos investimentos realizados com recursos do FUNDESCOLA 1, não adotando nem permitindo que seja adotada qualquer medida que interfira ou prejudique o desempenho do investimento;
6. Atender a todas as solicitações de providências de correções gerenciais e à demanda de informações feitas pelo MEC; [...]
8. Efetuar a restituição de recursos ao MEC, quando em consequência de ato ou fato de sua inteira responsabilidade, impossibilite o MEC de sacar junto ao BIRD os valores correspondentes aos dispêndios que realizar;

9. **responder pela reposição de montantes financeiros relativos aos prejuízos** decorrentes de perdas cambiais, quando não forem apresentados, no prazo exigido, os documentos para certificação de despesas junto ao BIRD, ou em decorrência de mau desempenho no gerenciamento dos recursos transferidos pelo MEC;

10. **Constituir e manter a COEP**[...];

13. **Assegurar a elaboração e atualização** dos seguintes documentos definidos na CLÁUSULA SEGUNDA deste ACORDO DE PARTICIPAÇÃO: Programa das Ações Estaduais nos Municípios da ZAP – PAE, Programação das Ações da Zona de Atendimento Prioritário – PAZ, Plano de Trabalho Anual – PTA, Microplanejamento Educacional;

14. Promover na **Lei orçamentária Estadual anual**, as alterações necessárias para fazer cumprir as ações acordadas no PAZ.

20. Implantar e manter em operação, até o término da execução do FUNDESCOLA 1, o SPA.

23. **Manter à disposição do MEC, BIRD e dos demais órgãos de controle** interno e externo, em boa ordem, pelo prazo de **cinco anos**, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas do gestor do MEC, relativo ao exercício da concessão, em sua sede, independentemente da sua contabilização ter sido confiada a terceiros, os documentos de despesas emitidos em seu nome e identificados com o número do convênio;

26. Promover a realização de ações do Acordo de Empréstimo **somente nos municípios integrantes da Microrregião da Capital** [...] (MEC, 1998, p.5-9, grifo nosso);

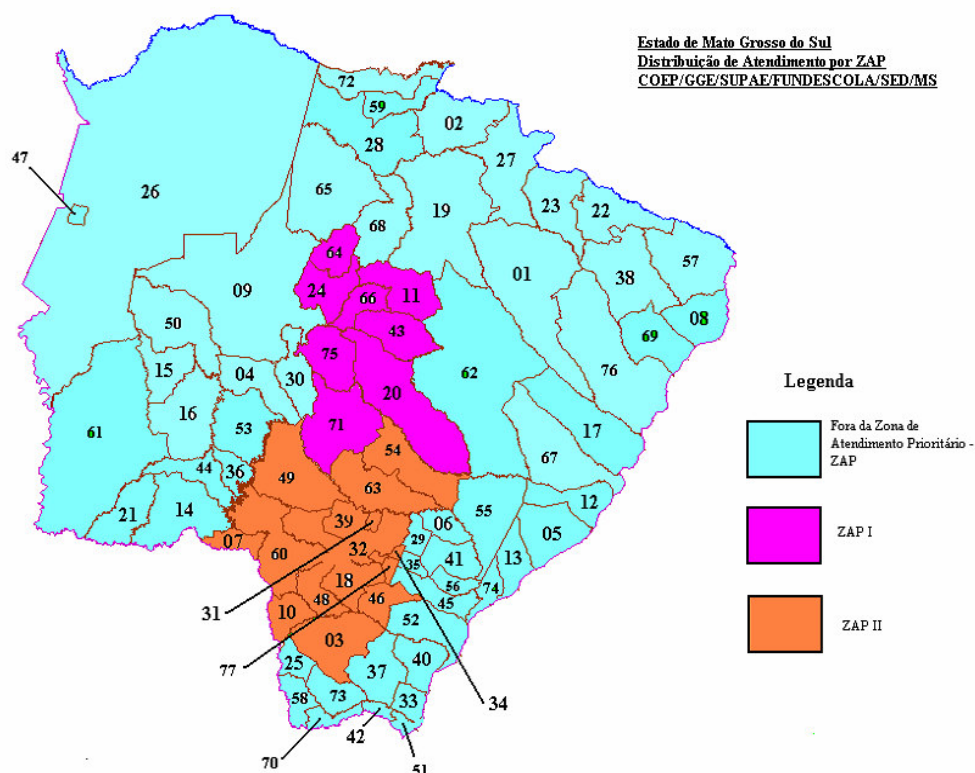
Esse Acordo de Participação leva o Estado a cumprir com o seu papel de provedor (recursos) e regulador (planos e avaliações), uma vez que o mesmo é obrigado a trazer em ordem toda a documentação relativa ao acordo e providenciar formas de controle para que os recursos sejam utilizados para os fins que determinam os planos, passando por avaliações e inspeções, comprometendo, assim, a autonomia do Estado e dos municípios que assinaram esse acordo.

Para isso, o FUNDESCOLA, como consta no item 10 do documento citado, estabelece uma estrutura operacional, envolvendo as secretarias de educação estadual e municipais, sob a coordenação da GGE, que é responsável pelo andamento de todo processo do PDE, tendo como atribuições a preparação e a revisão do manual do PDE, o planejamento das capacitações nos estados e o acompanhamento permanente do processo de elaboração e implementação do PDE nos estados e municípios.

É necessário esclarecer que o programa FUNDESCOLA desenvolveu-se em três projetos sendo, Projetos I, II e III. O FUNDESCOLA I financiou a implantação

do programa nas ZAP<sup>17</sup> I e II (fig.1) dos Estados das Regiões Norte e Centro- Oeste; o FUNDESCOLA II deu continuidade ao programa e expandiu para as escolas sem PDE nas ZAP I e II, das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e atualmente, o FUNDESCOLA III, que foi dividido em duas fases: FUNDESCOLA III<sub>A</sub>, de maio de 2002 a junho de 2006, e FUNDESCOLA III<sub>B</sub>, de julho de 2006 a dezembro de 2010.

**FIGURA 1** – Mapa de Mato Grosso do Sul: ZAP1 e ZAP2



**Fonte:** GGE/COEP/SUPAE/FUNDESCOLA/SED/MS

<sup>17</sup> O estado é dividido, pelo FUNDESCOLA, seguindo critérios do microplanejamento, por Zonas de Atendimento Prioritários sendo a ZAP 1, a microrregião da capital do Estado e a ZAP 2, a microrregião mais populosa do Estado.

**QUADRO 1** – Legenda referente à distribuição de municípios por ZAP

| MUNICÍPIO            | Nº | MUNICÍPIO    | Nº |
|----------------------|----|--------------|----|
| Amambai              | 03 | Bandeirantes | 11 |
| Antonio João         | 07 | Campo Grande | 20 |
| Aral Moreira         | 10 | Corguinho    | 24 |
| Caarapó              | 18 | Jaraguari    | 43 |
| Douradina            | 31 | Rio Negro    | 64 |
| Dourados             | 32 | Rochedo      | 66 |
| Fátima do Sul        | 34 | Sidrolândia  | 71 |
| Itaporã              | 39 | Terenos      | 75 |
| Juti                 | 46 |              |    |
| Laguna Carapã        | 48 |              |    |
| Maracaju             | 49 |              |    |
| Nova Alvorada do Sul | 54 |              |    |
| Ponta Porã           | 60 |              |    |
| Rio Brilhante        | 63 |              |    |
| Vicentina            | 77 |              |    |

Fonte: GGE/COEP/SUPAE/FUNDESCOLA/SED/MS

Estão previstos recursos de US\$ 773.000.000, sendo US\$ 320.000.000 destinados à primeira fase e US\$ 453.000.000 para a segunda fase, com 50% financiados pelo BIRD e o restante, como contrapartida nacional oriundo do Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE)<sup>18</sup>, que atenderá as ZAPs definidas para cada fase (BRASIL, 2002, p.12).

---

<sup>18</sup> O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado pela Resolução 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Mais tarde passou a se chamar PDDE, graças à edição de Medida Provisória do Governo Federal. Sua finalidade é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os recursos são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, exceto gastos com pessoal, devendo ser empregados: na aquisição de material permanente, quando receberem recursos de capital; na manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; na aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; na avaliação de aprendizagem; na implementação de projeto pedagógico; e no desenvolvimento de atividades educacionais. São beneficiadas pelo programa as escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, nas modalidades regular, especial e indígena, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação (MEC), no ano imediatamente anterior ao do atendimento. Bem como, entidade sem fins lucrativos registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ou outra similar de atendimento direto e gratuito ao público, responsável pela manutenção e representação de escolas

No âmbito do Estado, à época da implantação, criou-se na SED/MS, a COEP, que é a responsável pelos programas do FUNDESCOLA no Estado, e a GAE, exercendo as funções de articular e supervisionar a elaboração do PDE e do PME, com outras ações do FUNDESCOLA; a elaboração do Plano de Trabalho Anual (PTA), das escolas estaduais e municipais; a elaboração e o encaminhamento dos Termos de Referência - TOR à Direção Geral do Projeto; e o acompanhamento da programação contida nos PTA.

Sob a gerência da GAE<sup>19</sup> formou-se o Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) estadual e municipal. Tanto a GAE/GGE, como o GDE, são formados por funcionários das respectivas Secretarias de Educação, e têm a função de orientar e acompanhar as escolas públicas no processo de elaboração, execução e avaliação do PDE.

No que diz respeito à operacionalização dos programas, o FUNDESCOLA se organizou desde a sua implantação e posterior implementação, de forma a garantir o atendimento e o controle junto às Secretarias de Educação estaduais e municipais, dando suporte técnico dentro de uma estrutura organizacional.

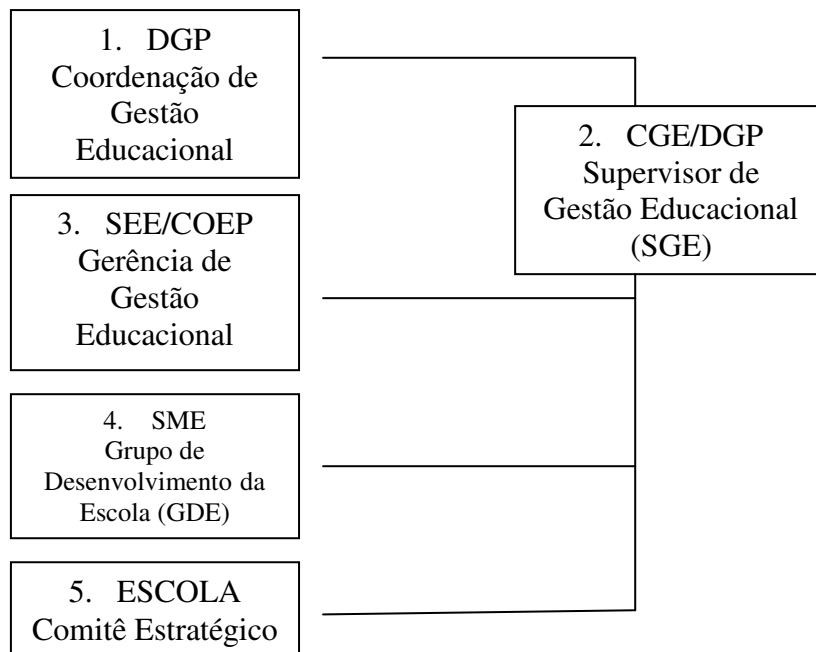
Em se tratando do PDE, foram contratados assessores técnicos, atualmente SGE (MOIP, v.I, p.25), cuja função é a de assessorar e dar apoio técnico às escolas no processo de elaboração e implementação do PDE e do Projeto de Melhoria da Escola (PME), devendo trabalhar junto à GAE/GGE, na função de “acompanhar, assessorar e dar apoio técnico às secretarias de educação e escolas no processo” (BRASIL, 2002, p.25)

Para a implementação do PDE nos estados, foi criada uma estrutura técnico-operacional visando ao apoio ao processo, que envolvia a Coordenação de Gestão Educacional (CGE) da Direção Geral do Programa (DGP), as Secretarias Estaduais de Educação (SEE), Secretarias Municipais de Educação (SME) e as escolas, conforme organograma a seguir:

---

privadas de educação especial. Para 2006, o orçamento do programa é de R\$ 350 milhões. (Disponível em [www.fnde.gov.br/pdde.html](http://www.fnde.gov.br/pdde.html))

<sup>19</sup> A GAE, a partir de 2002, recebe a atual denominação: Gerência de Gestão Educacional (GGE)

**FIGURA 2** - Estrutura Operacional para a Implementação do PDE

**FONTE:** Manual de Operação e Implementação do Projeto – MOIP (BRASIL, 2002)

No âmbito federal, a CGE é responsável pela coordenação de todo processo do PDE, passando pela supervisão do SGE, que atua em consonância com a GGE e com o GDE, finalizando na escola com o Comitê Estratégico, formado pelo Colegiado, ou Conselhos, e a Associação de Pais e Mestres (APM)<sup>20</sup>, que é “a base da estrutura operacional” para a implementação do PDE e do PME, pois em Mato Grosso do Sul, a opção política foi de que as APMs seriam a Unidade Executora, isto é a pessoa jurídica que permite à escola receber recursos e prestar contas de seus gastos à Secretaria de Educação, que presta contas ao Tribunal de Contas.

Ressalta-se que, como proposta de organização, o PDE traz para as escolas de Mato Grosso do Sul algo sistematizado, passível de controle e avaliação. No

<sup>20</sup> “[...] A Associação de Pais e Mestres é uma entidade civil com personalidade jurídica própria, sem caráter lucrativo, formada por pais, professores, alunos e funcionários da escola. A Associação de Pais e Mestres (APM) está assegurada pela Lei Federal nº 5.692/71, art. 62 e deverá ser regida por Estatuto próprio definido por seus membros, de acordo com legislação em vigor e as diretrizes do Colegiado, da Unidade Escolar” (MATO GROSSO DO SUL. Educação Pública e Democrática – Uma Proposta de Educação para Mato Grosso do Sul – Direção Colegiada – Gerenciamento Escolar – SEE/MS, 2. ed. Campo Grande, 1993. p. 30-31, **apud** SILVA, 2005, p.20).

entanto, essa prática tem a função de convencer os sujeitos de que a organização pautada na metodologia do planejamento estratégico poderá proporcionar a “melhoria do desempenho dos alunos”, dado o seu tempo de experiência, como aponta Amaral Sobrinho (2001, p.17): “A metodologia, bem como o manual contendo o processo passo a passo, é o resultado do trabalho de mais de sete anos de estudo de experiências bem-sucedidas de gestão no Brasil e no exterior”.

Observa-se que “os novos modos de (des)regulação”, persuade, assim, o campo da cultura e da ideologia, o que atinge vários setores da sociedade capitalista, principalmente a política, transformando em “senso comum, os padrões de relação entre Estado, sociedade e mercado que se tornam hegemônicos.” (AZEVEDO, 2001, p. X). Parece que o PDE pretende avançar por vários setores da sociedade, via escola/educação, de forma a contagiá-los pela cultura e ideologia neoliberal. O FUNDESCOLA enfatiza como “linhas centrais de atuação o fortalecimento da escola e sua relação com a comunidade.” (AMARAL SOBRINHO, 2001, p.15).

O autor defende que o foco na escola é fundamentado por “pesquisas” que mostram que a forma como esta se organiza é que faz a diferença. Dentre as formas de organização citadas pelo autor<sup>21</sup>, destaca-se o relacionamento da escola com os pais e comunidade para a garantia do sucesso do aluno, por meio da “elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)” (AMARAL SOBRINHO, 2001, p.15).

Nesse contexto, o PDE, chega nas escolas com o discurso da administração empresarial, em nome da qualidade e direito do aluno.

O ponto de partida é a concepção da escola como organização que deve prover um **ensino de qualidade aos clientes** que demandam seus serviços e que, no ensino fundamental, têm direito constitucional a esses serviços. Isto significa, simplesmente, que o **cliente preferencial** das escolas são os alunos e que eles têm direito a um **ensino de qualidade**. (BRASIL. Manual do PDE, p.7, grifo nosso)

---

<sup>21</sup> As outras formas de organização para o FUNDESCOLA são: “a forma como a liderança da escola e os professores se relacionam, o clima escolar, a maneira como o currículo é organizado, a metodologia de ensino utilizada, a clareza dos objetivos que a escola pretende alcançar [...]” (AMARAL SOBRINHO, 2001, p.15)

Vale ressaltar que em 2000, no governo de José Orcírio Miranda dos Santos, enquanto o PDE se expandia para as escolas da microrregião de Dourados (ZAP 2), como também para as escolas que não entraram na implantação da ZAP 1, a SED/MS iniciava um trabalho antagônico à lógica neoliberal vigente: a Constituinte Escolar. Esta chegava às escolas com a proposta de discutir a educação na atual sociedade, “sob um olhar crítico sobre as práticas pedagógicas e da elaboração de propostas que apontam para educação de qualidade social”, conforme afirma Pedro César Kemp Gonçalves, Secretário Estadual de Educação, à época, na apresentação do *Plano de Educação para Rede Estadual de Ensino*.

A gestão, à época, entendia que a “superação do modelo capitalista vigente”<sup>22</sup> realizava-se pelo

**Rompimento** com a perspectiva tecnocrática liberal que vem se expressando em formulações pedagógicas que tomam a educação na perspectiva da competitividade local e internacional, a qualidade enquanto produtividade, a submissão à lógica de mercado, bem como a limitação enfática das obrigações do Estado relativamente às políticas sociais (grifo nosso).<sup>23</sup>

No entanto, como já exposto anteriormente, o Acordo de Participação, regido no que couber pelo Acordo de Empréstimo nº 4311/BR, de 07 de junho de 1998, assinado no governo anterior, atrela a SED/MS ao FUNDESCOLA, sob pena de suspensão de “transferência de recursos, glosando as despesas indevidas, incorrendo o Estado [...] na obrigatoriedade de restituir ao MEC as despesas glosadas.” (BRASIL.MEC. Acordo de Participação nº 01/98) e, caso o Estado ou Município reincida no motivo da suspensão, após sessenta dias, além de sofrer a pena, acima descrita, ressarcirá o MEC de todas as perdas financeiras e será excluído do Programa. Para finalizar, a subcláusula segunda afirma que “A desistência FORMAL do(s) ESTADO e/ou MUNICÍPIOS PARTICIPANTE(S) em permanecer no Programa FUNDESCOLA 1 também constitui motivo de exclusão do(s) Estado e/ou município(s) Participantes do FUNDESCOLA 1.” (BRASIL.MEC.Acordo de Participação nº 01/98).

---

<sup>22</sup> Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, 2001, p.11

<sup>23</sup> Idem, 2001, p.11

Diante disso, os documentos analisados sinalizam que o rompimento com os programas do FUNDESCOLA é inviável. Na verdade o que manteve e mantém esse programa até os dias de hoje parecem ser os recursos disponibilizados às escolas, como também, e principalmente, o compromisso já firmado pelo governo anterior. O não cumprimento de algum dos acordos com o FUNDESCOLA, traria prejuízo para o Estado de Mato Grosso do Sul, visto que já se passaram cinco anos desde a implantação do PDE e os programas tais como o Projeto de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), Pró-Formação, Escola Ativa, Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR), Sistema Integrado de Informação Gerencial (SIIG), também foram implantados e estão em desenvolvimento.

Com isso, o que parecia, a princípio, ser um alento financeiro tanto para as secretarias como para as escolas, pois os recursos seriam disponibilizados às escolas para a execução do seu planejamento estratégico, como afirma Amaral Sobrinho (2001, p.21) “o FUNDESCOLA repassa recursos diretamente às escolas para financiar ações que constam do PDE [...]”, tornou-se um crivo, do qual o Estado não poderia livrar-se sem consequências, por que não dizer, drásticas.

Observa-se que um acordo desse porte, entre MEC/FUNDESCOLA e Estado e municípios da ZAP 1, inviabiliza a discussão sobre a educação e a sociedade na qual está inserida, como também, não envolve a sociedade de forma a promover consulta às entidades educacionais, aos profissionais da educação e, aos sujeitos da escola, visto que o acordo firmado tem que ser obrigatoriamente cumprido.

Fato esse, comprovado pela pesquisa realizada em documentos normativos como a Deliberação/CEE/MS nº 6363/2001, que ao tratar do funcionamento da Educação Básica, no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, não apresenta disposições legais para a implantação do PDE nas escolas estaduais de Mato Grosso do Sul, bem como em pesquisa realizada no Conselho Estadual de Educação (órgão normativo e deliberativo), onde, em pesquisa realizada *in locu* não foi encontrada referência alguma à implantação do PDE.

Por isso, há de se concordar com Neves quando afirma que o discurso neoliberal acaba por convencer, não apenas os sujeitos ligados diretamente à educação, como também àqueles que lutam a seu favor, de que o governo está, por meio de programas educacionais, cumprindo com o seu papel de provedor.

Para o grande público, fartamente informado e conduzido pela mídia, e para um bom número de educadores atomizados, confundidos pelo aparente atendimento das suas metas históricas de organização escolar, as metas neoliberais de gestão democrática da escola vão ao encontro de reivindicações históricas de democracia educacional e se constituem em medida de convencimento dos propósitos participativos do Governo no campo educacional. (NEVES, 2001, p.147)

Dessa forma, observa-se que o PDE pairou no limiar entre os recursos que são depositados diretamente nas contas das escolas e as dificuldades financeiras do Estado.

Verifica-se que, em se tratando do PDE, este chega em Mato Grosso do Sul na roupagem de uma resposta - principalmente na questão dos recursos - à luta dos educadores e à sociedade que anseia por uma escola pública de qualidade. Como isso aconteceu, o impacto e sua contribuição, no âmbito da SED/MS, serão discutidos a seguir.

## CAPÍTULO III

### O PDE EM MATO GROSSO DO SUL: SUA IMPLANTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO

Neste capítulo serão analisados os resultados das avaliações realizadas pelo FUNDESCOLA e pela SED/MS, no sentido de verificar quais contribuições o PDE trouxe para as escolas públicas da rede estadual, no município de Campo Grande em Mato Grosso do Sul, assim como averiguar a consolidação da gestão democrática por meio dos processos de autonomia e descentralização.

#### 1 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E AVALIAÇÃO DO PDE

O PDE foi implantado nas escolas da ZAP1, da microrregião de Campo Grande<sup>24</sup>, em 1998. A implantação deu-se com a realização de uma capacitação aos diretores e coordenadores de dezenove escolas estaduais e vinte escolas municipais, selecionadas pela Secretaria Estadual de Educação, via COEP e Secretaria de Educação Municipal de Campo Grande.

Para que as escolas pudessem participar do processo de elaboração do PDE, alguns critérios foram estabelecidos, como afirma Amaral Sobrinho, na Série Documentos II:

[...] embora a metodologia do PDE possa ser utilizada por escolas menores, as que participam do programa devem ter **acima de duzentos alunos** no ensino fundamental de acordo com o censo escolar, devem ter **condições materiais mínimas de funcionamento**<sup>25</sup>, um **diretor que exerça liderança** na escola e, por fim, devem ser uma **Unidade Executora** constituída junto ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). A seleção das escolas que participam do processo em determinado ano compete à Secretaria de Educação estadual ou municipal (2001, p.20, grifo nosso).

---

<sup>24</sup> Pertencem a ZAP 1, os municípios de Campo Grande (a capital), Bandeirantes, Corguinho, Jaraguari, Rio Negro, Rochedo, Sidrolândia e Terenos.

<sup>25</sup> As escolas que deixavam de atender apenas este item, foram atendidas, durante o projeto pelo Projeto de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE).

Trata-se de um produto<sup>26</sup> do FUNDESCOLA, cujos princípios são equidade, efetividade e complementaridade. O programa tem como objetivo melhorar o desempenho do ensino fundamental; ampliar o acesso e a permanência das crianças em idade escolar; melhorar a qualidade da escola e seus resultados educacionais e aprimorar a gestão das escolas e das secretarias estaduais e municipais de educação (MARRA; BOF e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.8).

Para garantir esses princípios e atingir seus objetivos, o FUNDESCOLA investiu e investe em capacitação para os diretores e lideranças das escolas que, segundo o Controle de Qualidade Total, base em que se apóia a metodologia do PDE, “esses projetos [...] terão vínculo com o executivo principal da empresa”. (CERQUEIRA NETO, 1992, p.41). Para Cosete Ramos (1994, p.27), que se baseia nas idéias de Deming<sup>27</sup>, afirma que

O Diretor da Escola, como líder da comunidade escolar, e o professor, como líder dos alunos, precisam estar constantemente atentos para a necessidade de orientar e motivar todo o pessoal com vistas à consecução dos objetivos educacionais da Instituição.

Segundo o Manual do PDE, os autores afirmam que este é destinado às pessoas que exercem função de liderança, enfatizando que ela (liderança) é quem conduzirá todo o processo de elaboração e implementação do PDE, “porque o sucesso da escola depende, em grande parte, de uma liderança competente” e reforçam que, “sem o compromisso, envolvimento e o suporte explícito e enérgico da liderança não há como elaborar e implementar o PDE” (AMARAL SOBRINHO e XAVIER, 1999, p.15).

O PDE se fundamenta em seis princípios, dos quais depende o “sucesso” do processo de elaboração e implantação, que são:

- a) **Trabalho em equipe:** a elaboração é função da equipe da escola que compõe o grupo de sistematização, professores e pais, e não apenas do diretor [...];
- b) **Metodologia de implementação** (elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação): há um caminho a seguir na elaboração do PDE, com etapas, objetivos, roteiros e tempo bem definidos e uma lógica

<sup>26</sup> Assim são tratados os programas e ações do FUNDESCOLA pelos técnicos que o compõe.

<sup>27</sup> DEMING, W. Edwards. **Qualidade:** A Revolução da Administração. (Tradução de Clave Comunicações e Recursos Humanos). Ed. Marques Saraiva, Rio de Janeiro, 1990.

a ser seguida [...] Há normas para implantação, como também, instrumentos para o acompanhamento e avaliação;

c) **Decisões fundamentadas em fatos e dados:** [...] As escolas devem apresentar indicadores, não somente para expressar a situação atual, como também para indicar aonde quer chegar;

d) **Capacitação da equipe:** a equipe de liderança da escola (diretor, supervisor ou coordenador pedagógico, vice-diretor, professor, secretário ou outra pessoa que tenha atuação destacada) é capacitada em como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola. [...] A equipe que participa da capacitação repassa para outros membros da escola a metodologia e informa aos pais dos alunos sobre o que a escola pretende fazer;

e) **Disponibilidade de recursos financeiros:** a escola recebe diretamente do FUNDESCOLA/MEC uma quantia de recursos, que depende do número de alunos do ensino fundamental, para financiar parte das ações previstas no PDE. A alocação dos recursos é feita pela equipe escolar, sem a necessidade do aval da Secretaria de Educação. Outros recursos recebidos pela escola viabilizam outras ações previstas no Plano;

f) **Apoio técnico específico e permanente a cada escola:** o apoio técnico para esclarecimento e aprofundamento metodológico do conteúdo é prestado **in loco**, atendendo às expectativas de cada escola e seu nível de desenvolvimento e comprometimento. (AMARAL SOBRINHO, 2001, p.16)

O autor esclarece que “o sucesso do processo de elaboração e implantação do PDE depende da operacionalização de todos os princípios mencionados, que devem ser realidade em cada escola” (Idem).

Verifica-se que nesses princípios estão implícitos os processos de autonomia e descentralização, pois é evidenciado o trabalho em equipe, assim como a alocação de recursos sem, necessariamente, passar pela aprovação da Secretaria de Educação. No entanto, segundo Oliveira (2005, p.39), Bruno (1997) analisa as formas contemporâneas de organização, de modo a esclarecer a que se presta a defesa da descentralização na educação, lembrando que a escola burocrática e centralizada torna-se “inoperante para atender aos interesses do capital”, por isso faz-se necessária a

[...] descentralização administrativa, inclusive dos recursos financeiros, o que confere maior autonomia às unidades escolares, permitindo a elas maior capacidade de adaptação às condições locais, sem riscos de alterações substantivas ou perturbações indesejadas em todo o sistema (BRUNO, 1997, p.40, **apud** OLIVEIRA, 2005, p.39).

Portanto, o que se observa é que dos itens supracitados - os que englobam a metodologia de implementação; a apresentação de indicadores (fatos e dados); a capacitação da equipe de liderança da escola e o apoio técnico específico e

permanente na escola, para garantir o aprofundamento metodológico - são formas utilizadas pelo programa para controlar a descentralização e vigiar a autonomia. Dessa forma, o discurso oficial exalta a participação para que se promova o consenso nas tomadas de decisões prevenindo, assim, os conflitos, que podem tornar-se obstáculos à implantação de medidas consideradas necessárias pelas políticas educacionais, o que leva, também, a população a assumir compromissos sociais (OLIVEIRA, 2005, p.39).

### 1.1 A elaboração do PDE

O processo de planejamento para a elaboração do PDE desdobra-se em cinco etapas. O Manual do PDE, na página 26, explicita as “Etapas da Elaboração e Implementação do PDE”, que são:

1ª Etapa. **Preparação:** o processo é divulgado a toda comunidade. O Manual deve ser estudado e a escola se organiza para a elaboração do seu PDE.

2ª Etapa. **Análise Situacional** (diagnóstico): são levantados os dados e as informações sobre a “qualidade” da escola em vários aspectos. Desse diagnóstico será elaborada a “visão estratégica e o plano de suporte estratégico.”

3ª Etapa. **Definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico:** nesta etapa definem-se os “valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos da escola.” Para a elaboração do plano, definem-se também, “as estratégias, metas e planos de ação.

4ª Etapa. **Execução:** os planos elaborados são implementados, isto é colocados em ação.

5ª Etapa. **Acompanhamento e controle:** a execução dos planos de ação é acompanhada e controlada pelas gerências determinadas na escola e pelos técnicos do FUNDESCOLA e das Secretarias Municipais de Educação e COEP, para que quando necessário, “adotem medidas corretivas”.

Para tal intento, o Plano se divide em dois componentes, que são denominados como: 1) Visão Estratégica, no qual a escola identifica seus “valores”, “visão de futuro”, “missão” e os “objetivos estratégicos”; e 2) Plano de Suporte

Estratégico, em que a escola define, com base nos objetivos estratégicos, as estratégias, as metas e as ações que compõem o Plano de Ação.

Segundo Amaral Sobrinho e Xavier (1999, p.26) essa organização aprimora a gestão da escola para melhorar a qualidade do ensino, garantindo a eficiência e a eficácia nos processos que desenvolve.

Marra, Bof e Amaral Sobrinho (1999, p.9) afirmam que com o PDE a escola ganha autonomia para elaborar seus projetos de futuro e definir o quê e como fazer para oferecer seus serviços com qualidade para seus alunos.

As lideranças definidas na escola devem ser estruturadas da seguinte forma, segundo o Manual do PDE (1999, p. 25-26):

- a) Grupo de Sistematização (GS): composto pela liderança formal da escola (diretor, diretor-adjunto, coordenadores e secretário);
- b) Comitê Estratégico: é composto pelo GS pelo Colegiado Escolar e/ou APM;
- c) Coordenador do PDE: membro do GS, escolhido pelo diretor, o qual tem a função de coordenar a elaboração do PDE, sendo quase sempre, o coordenador pedagógico;
- d) Líderes de Objetivos Estratégicos: pessoas indicadas pelo GS para coordenar as atividades relacionadas aos objetivos estratégicos. O número de líderes de objetivos estratégicos dependerá do número de objetivos, não devendo passar de três.
- e) Gerentes de Metas de Melhoria: pessoas indicadas pelo GS e líderes de objetivos estratégicos para gerenciar a execução das metas de melhoria, estabelecidas pela escola.
- f) Equipes dos Planos de Ação: cada plano de ação, que é proveniente de uma meta, tem uma equipe de pessoas responsáveis pelo desenvolvimento das ações estabelecidas para o alcance dessa meta.

Elaborado o Plano de Suporte Estratégico, passa-se para a elaboração do PME, no qual a escola planeja as ações financiadas, para poder executar as ações não financiadas, “principalmente aquelas que levam às inovações e mudanças no processo ensino-aprendizagem dentro de sala de aula.” (AMARAL SOBRINHO, 1999, p.22).

O Manual de Operação e Implementação do Projeto (MOIP) (2001, v.I, p.26), afirma que “o PME visa individualizar as solicitações da escola, respondendo a iniciativas específicas e torná-la mais eficiente”. Após compatibilização e análise, pelos responsáveis pela elaboração, no caso o GS, o projeto deverá ser encaminhado à COEP para aprovação e inserção no Sistema de Planejamento e Acompanhamento (SPA), *on-line*, que é aberto, por tempo determinado, pelo FUNDESCOLA.

A escola recebe o recurso conforme o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental. Nos projetos FUNDESCOLA I e II, o número mínimo de alunos que uma escola poderia ter, para ser beneficiada, era de duzentos alunos; já o FUNDESCOLA III abriu para as escolas com o mínimo de cem alunos, conforme tabela a seguir:

**TABELA 1** - Valor do recurso por número de alunos, destinado à escola com PDE.

| Faixa | Número de Alunos    | Total em R\$ |
|-------|---------------------|--------------|
| 1     | De 100 a 199        | 4.400,00     |
| 2     | De 200 a 500        | 6.200,00     |
| 3     | Entre 501 e 1.000   | 10.000,00    |
| 4     | Entre 1.001 e 1.500 | 12.000,00    |
| 5     | Acima de 1.500      | 15.000,00    |

**Fonte:** Manual de operação e implementação do Projeto-MOIP, 2001

O FUNDESCOLA repassa os recursos diretamente às escolas para financiar as ações do PDE, sendo 40% do montante para despesa de material permanente e 60% para material de consumo. Cada escola que entra no processo tem direito a, pelo menos, três anos consecutivos de financiamento, de acordo com seu estágio no programa, segundo tabela que se segue:

**TABELA 2** – Modalidade de estágio das escolas com PDE e a contrapartida dos municípios e estados.

| Modalidade     | Financiamento FUNDESCOLA | Financiamento Estado/Município | Ano de Financiamento |
|----------------|--------------------------|--------------------------------|----------------------|
| Implantação    | 100%                     | 0%                             | 1º                   |
| Expansão       | 70%                      | 30%                            | 1º                   |
| Consolidação 1 | 50%                      | 50%                            | 2º                   |
| Consolidação 2 | 30%                      | 70%                            | 3º                   |
| Consolidação 3 | 30%                      | 70%                            | 4º                   |

**Fonte:** Manual de operação e implementação do Projeto-MOIP, 2001

É importante observar que o financiamento por parte do FUNDESCOLA vem decaindo a cada ano, com a finalidade de que o Estado e Municípios assumam o financiamento de suas escolas e incorporem a metodologia de organização e execução, constante no Manual do PDE.

O processo de incorporação da metodologia inicia-se com uma capacitação, para diretores e coordenadores, num período de três dias, onde são realizadas palestras e oficinas, intercaladas por filmes motivacionais, muito utilizados em treinamento de vendas. Durante a capacitação, os participantes interagem em uma escola fictícia, elaborando para esta um plano de ação.

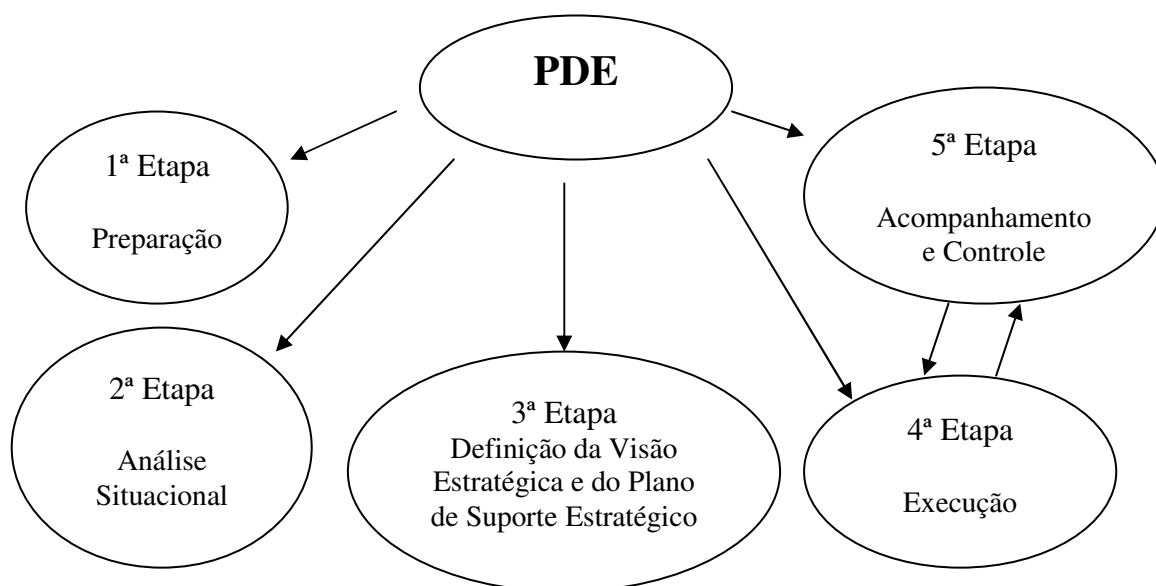
Ao voltarem para suas escolas, os diretores e coordenadores dão início ao processo de elaboração do PDE, com a etapa de preparação, ou 1ª etapa. Segundo os autores do manual do PDE, essa etapa “é aquela em que a escola se organiza para o processo de elaboração do PDE.” (XAVIER e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.31). Para isso, o diretor se reúne com a liderança da escola, explica o que é o PDE e como deverão proceder para implantá-lo. Constitui o GS e indica o coordenador do PDE. Todas as reuniões e decisões devem ser registradas em Ata, documento que é verificado pelos técnicos do PDE, durante de suas visitas à escola.

Para esse momento de suma importância para a sedução dos membros da escola, o GS providencia a pintura dos muros e a confecção de faixas e *banners*, como também realiza reuniões com professores, pais e alunos, no sentido de informá-los e convencê-los sobre as vantagens do PDE.

Registra-se que em nenhum momento o Manual do PDE suscita a discussão sobre a educação num contexto social, econômico e político e entendê-la no âmbito da sociedade vigente e seu papel nesta sociedade.

Pelo contrário, à escola é imposto um período de 11 semanas para elaborar o PDE, em cinco etapas devendo, segundo o Manual, “seguir criteriosamente as instruções contidas neste **manual**, evitando queimar etapas. Não deve passar para a etapa seguinte sem antes verificar se os itens de avaliação de cada etapa foram cumpridos” (p.32, grifo dos autores). Veja na figura a seguir, as etapas de elaboração do PDE:

**FIGURA 3 - Etapas da Elaboração e Implementação do PDE**



**Fonte:** Manual do PDE (1999).

No que tange ao diagnóstico elaborado pela escola, durante a segunda etapa de elaboração do PDE, ressalta-se que três questionários são preenchidos, sendo o Questionário 1, o que trata do “perfil e funcionamento da escola”. Nesse, são trabalhados os dados de aprovação, reprovação e abandono, como também as disciplinas causadoras dos índices de reprovação. Os problemas são listados de forma a serem solucionados “prioritariamente”. Esse questionário é elaborado pelo GS que, além de coletar os índices acima mencionados, deve também, listar os

problemas a serem “atacados prioritariamente” (AMARAL SOBRINHO e XAVIER. 1999, p.47- 61).

O Questionário 2 trata da “Análise dos Fatores Determinantes da Eficácia Escolar”, onde características e requisitos pré-estabelecidos pelos autores, são pontuados no sentido de selecionar os fatores que a escola “pretende atacar para, posteriormente, considerá-los com mais atenção ao elaborar seus planos de ação.” (AMARAL SOBRINHO e XAVIER. 1999, p.65).

Segundo os autores, o GS define quem responderá esse questionário: “a análise dos fatores deve envolver as pessoas que mais diretamente estejam ligadas ao assunto que será analisado”. As escolas são instruídas a chamar os pais, reunir os professores e funcionários para responderem questões sobre os “fatores determinantes da eficácia escolar”. Esses fatores são: “1) Efetividade do processo de ensino-aprendizagem; 2) Clima escolar; 3) Envolvimento dos pais e da comunidade; 4) Desenvolvimento do patrimônio humano; 5) Gestão participativa de processos; 6) Instalações e materiais”.

Vale observar que esses fatores não são definidos pela SED/MS e nem mesmo pela escola, mas sim pelos autores do Manual do PDE, José Amaral Sobrinho e Antônio Carlos da Ressurreição Xavier.

Retomando o Questionário 2, cada fator é composto de um número X de Requisitos, que apresentam características que devem ser pontuadas de 1 a 5, caso a afirmação concorde com a seguinte legenda: “1 = nunca/muito fraca; 2 = raramente/fraca; 3 = às vezes/regular; 4 = na maioria das vezes/bom; 5 = sempre/muito bom.” (AMARAL SOBRINHO e XAVIER. 1999, p. 65-81).

Esse questionário é sintetizado numa ficha-resumo pelo Grupo de Sistematização, após tabulação e análise, na qual apenas três fatores, no máximo, são priorizados como os mais problemáticos.

No entanto, os problemas apontados deverão seguir, sempre, a orientação dos técnicos do PDE, levando a escola a priorizar, na ficha-resumo, fatores referentes à aprendizagem e gestão, ficando a cargo da escola a decisão sobre um único fator “problema”, o que denota que a liberdade da escola para discutir seus problemas e priorizá-los é cerceada pela metodologia aplicada.

Segundo o Manual do PDE (p. 111) o item 2 da Ficha-Resumo 2 traz, em seu cabeçalho, a seguinte orientação:

2) Requisitos e características que devem ser atacados prioritariamente (citar no máximo três fatores, não mais do que dois requisitos por fator e não mais do que duas características por requisito, lembrando-se que obrigatoriamente dois fatores devem estar presentes: efetividade do processo de ensino-aprendizagem e gestão participativa de processos).

Observa-se que a arbitrariedade e a burocracia que regem o PDE contrariam o discurso dos autores do Manual, quando estes afirmam que “A elaboração do **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)** é um primeiro passo que sinaliza que a escola deixou de ser burocrática, meramente cumpridora de normas.” (AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999, p.9, grifo dos autores). Contudo, o enunciado acima citado e o enunciado da figura abaixo, revelam a contradição que permeia o discurso, no que se refere à autonomia da escola.

**QUADRO 2** - Requisitos e características que devem ser atacados prioritariamente (citar no máximo três fatores, não mais do que dois requisitos por fator e não mais do que duas características por requisito, lembrando que obrigatoriamente dois fatores devem estar presentes: efetividade do processo de ensino-aprendizagem e gestão participativa de processos).

| Fator de Eficácia                              | Requisitos | Características |
|------------------------------------------------|------------|-----------------|
| Efetividade do processo de ensino-aprendizagem | •          | •               |
|                                                | •          | •               |
| Gestão participativa de processos              | •          | •               |
|                                                | •          | •               |
| (espaço permitido à escola)                    | •          | •               |

**Fonte:** Manual do PDE, 1999, p.111.

O enunciado e a disposição apresentados na figura constituem cópia fiel do Manual do PDE, contendo campos onde a escola deve pontuar, numa escala de 1 a

5<sup>28</sup>, os “requisitos e as características”<sup>29</sup> previamente determinados. Evidencia-se, portanto, que o Programa visa a controlar esses dois abrangentes processos da escola no sentido de garantir os resultados e, por meio da participação que se pauta na descentralização, repassar para o âmbito escolar e à sociedade a responsabilidade pela educação.

Frente a essa obrigatoriedade, Oliveira (2005, p.70) alega que nem sempre o surgimento constante de um determinado problema significará que a escola não consiga resolvê-lo. A autora afirma que essa frequência pode “tratar-se de um engessamento causado pela própria metodologia que ao listar as características, cuja redação não pode ser alterada, não permite uma identificação destas com os reais problemas da escola”. Isto é, a identificação dos mesmos problemas é resultado de uma prática que impede a reflexão sobre a ação educativa praticada tanto nas escolas como pela SED/MS.

Na verdade, o que parece se destacar como prioridade é o preenchimento correto dos formulários que levará, não apenas a escola, como também os sistemas educacionais a adotarem a metodologia do PDE, no sentido de “estabelecer uma nova cultura organizacional firmada sobre princípios de gestão estratégica e do controle da qualidade total, orientada pela racionalização, a eficiência e a eficácia.” (FREITAS; SCAFF; FERNANDES; OLIVEIRA, 2004, p.71)<sup>30</sup>

Quanto ao Questionário 3, esse trata da “Avaliação Estratégica da Escola”, onde a escola, com base nos questionários anteriores, detecta suas “Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças”. As forças, segundo Amaral Sobrinho e Xavier (1999, p.85), “é aquilo que a escola controla e executa bem” e as oportunidades “são situações externas que podem ser aproveitadas pela escola, se conhecidas a tempo”. Esses são os pontos positivos da escola. As fraquezas são

---

<sup>28</sup> Cada característica apresenta nos requisitos, deve ser pontuada de acordo com a seguinte escala: “1= nunca/muito fraca; 2= raramente/fraca; 3= às vezes/regular; 4= na maioria das vezes/bom; 5= sempre/muito bom” (Manual do PDE, 1999, p.65)

<sup>29</sup> Os requisitos apresentados no fator de eficácia “ensino-aprendizagem”, orientados a serem “atacados prioritariamente” referem-se freqüentemente às questões voltadas para o currículo, práticas de ensino, avaliação de resultados, disciplina em sala de aula. Quanto à “gestão participativa de processos”, os requisitos abordam itens como a atuação do Colegiado escolar, planejamento das ações, objetivos claros e rotina organizada.

<sup>30</sup> Grupo que desenvolve em Mato Grosso do Sul, a pesquisa interinstitucional “Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola?” é composto por: Dirce Nei Teixeira de Freitas (UFMS/Campus Dourados/DED), Elisângela Scaff (UEMS), Luciene Rocha (SEMED), Mary Sylvia Miguel Falcão (UEMS), Mariclei Przlepa (SEMED), Maria Dilméia Espíndola Fernandes (UFMS/Campus Campo Grande) e Sonia Maria Borges de Oliveira (SEMED). Iniciação Científica: Charlene Correia de Figueiredo.

“variáveis que a escola controla mas executa mal”, e as ameaças “são situações que podem se concretizar ou não e seus impactos podem afetar ou não a escola, dependendo de suas condições internas de neutralização”. Para os autores, as ameaças são situações externas à escola sob o aspecto político, econômico, social, tecnológico e legal que podem ser “minimizados se conhecidos a tempo.” Esses são os pontos negativos que o Manual aponta como exemplos, principalmente de ameaças, as “greves e baixo nível de preparação dos alunos que ingressam na escola” (AMARAL SOBRINHO e XAVIER, 1999, p.86).

Segundo Fernandes (2004, p.10), esses dois exemplos são preocupantes, pois ao serem inseridos no questionário e priorizados pela escola como problema a ser neutralizado<sup>31</sup>, corbe as manifestações dos trabalhadores da educação, bem como ignora a realidade de seu aluno. Para a autora, “essa escola deixou de reconhecer-se como sujeito político capaz de concorrer para a transformação de tal realidade ao privilegiar valores de outra ordem”. Dessa forma, é negado à escola e aos sujeitos que a compõem, o direito de construir a sua história, conscientes de si e de seu papel no mundo.

Após o preenchimento dos referidos questionários, elabora-se o “Documento Síntese da Análise Situacional”, culminando nos “Fatores críticos de sucesso da escola” e nas “principais tarefas que a escola pretende realizar, com base na análise efetuada” (Manual do PDE, p. 83-114). Só então, são definidos os objetivos estratégicos, que fazem parte da visão estratégica, as estratégias e as metas que comporão o Plano de Suporte Estratégico, na 3ª etapa da elaboração.

A visão estratégica da escola, segundo o Manual, “expressa a percepção que ela tem do seu passado, do seu momento atual e do direcionamento do futuro” (1999, p.122). Para isso, a escola identifica seus valores, define sua visão de futuro, identifica sua missão e estabelece os objetivos estratégicos.

Destaca-se que os objetivos estratégicos são definidos na verdade pelo PDE, vez que a escola é levada a escolher dois, dos três fatores críticos apresentados no questionário 2, sendo o primeiro relacionado à aprendizagem e, o segundo, à gestão, o que reforça a lógica do controle, por parte, do FUNDESCOLA, em acordo com o Banco Mundial.

---

<sup>31</sup> Segundo o Manual as ameaças só podem ser neutralizadas, pois a escola não têm inteira “governabilidade” sobre elas.

No que diz respeito à aprendizagem, o controle é exercido por meio do currículo, práticas diferenciadas em sala de aula, tempo utilizado para as atividades em sala de aula, etc, garantindo, assim, aos investidores, acima referidos, a concretização de seus objetivos, por meio de resultados satisfatórios. Vale ressaltar que para o PDE, resultados satisfatórios implicam em aprovação, alijando do processo, o sujeito (aluno), não levando em conta a qualidade social da educação, mas apenas a quantidade.

Quanto à gestão, a ênfase é na participação e comprometimento de todos com os objetivos traçados. Lógica esta que evidencia uma administração eficiente que busca a racionalização do trabalho para obter eficiência, eficácia e qualidade. Essa é a prática da qualidade total, que Cerqueira Neto define como

um sistema que sendo eficaz para integrar o desenvolvimento e a manutenção da qualidade aos esforços dos vários grupos no sentido de aperfeiçoá-la, se organize de tal forma que as ações de comercialização, engenharia, produção e serviço possam ser realizadas nos níveis mais econômicos possíveis e conduzam à plena satisfação do usuário. (1992, p.46).

Os princípios e métodos utilizados pelo FUNDESCOLA e adentrados na escola por meio do PDE, trazem para o interior da unidade escolar, uma lógica de mercado na qual, segundo Kotler<sup>32</sup> (1999), “vencer pela qualidade superior” é uma das nove práticas vitoriosas de negócios listadas pelo autor.

O PDE busca trazer para o processo pedagógico e para todos os outros componentes educacionais (objetivos, administração, estrutura, meios de ensino, custos, tecnologias e outros), a tentativa de vincular a educação a esse paradigma produtivo

Nessa perspectiva, só é verdadeiro o que é verificável, o que pode ser comprovado pelos dados: “Toda análise deve ser realizada com base em fatos e dados (sem ‘achismo’)”. (XAVIER e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.42). Não que os dados não sejam importantes, mas o que se observa é uma preocupação excessiva com os dados, não levando em conta a base material em que se dá a história da escola e os móveis determinantes dessa história.

---

<sup>32</sup> Philip Kotler é professor de marketing internacional na Kellogg Graduate School of Management e autor e co-autor de 15 livros. Foi eleito como o primeiro ‘líder do pensamento de marketing’ pelos membros da American Marketing Association. É doutor *honoris causa* pela universidades de Estocolmo e de Zurique e pelas escolas de economia de Atenas e Cracóvia.

Retornando à elaboração do PDE na escola, ainda na terceira etapa, passa-se para a elaboração do plano de suporte estratégico que “define as estratégias, metas e planos de ação que darão sustentação necessária para a transformação da visão estratégica da escola em ações práticas” (XAVIER e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.143).

Conforme o Manual (p.144), as estratégias são de natureza qualitativa e indicam os caminhos alternativos que permitem chegar aos objetivos estratégicos. Cada estratégia será convertida em metas e planos de ação.

As metas definem os resultados a serem atingidos para se alcançar os objetivos, são ainda, de natureza operacional e devem ser orientadas para o resultado, apontando o que a escola espera obter com o plano de ação. A meta deve ter um conteúdo quantitativo mensurável, corresponder a uma definição de responsabilidades, indicar o seu responsável, a data de início e término e o período de revisão.

Por fim, chega-se ao plano de ação, no qual consta o detalhamento de cada meta. Conforme o Manual (p.159), cada meta tem um plano de ação e cada meta deve ter indicadores que permitam medi-la. O plano de ação é elaborado em formulário próprio, não podendo a escola, principalmente nessa fase de “aprendizagem” da metodologia de planejamento estratégico, criar outra forma de elaborar seu plano.

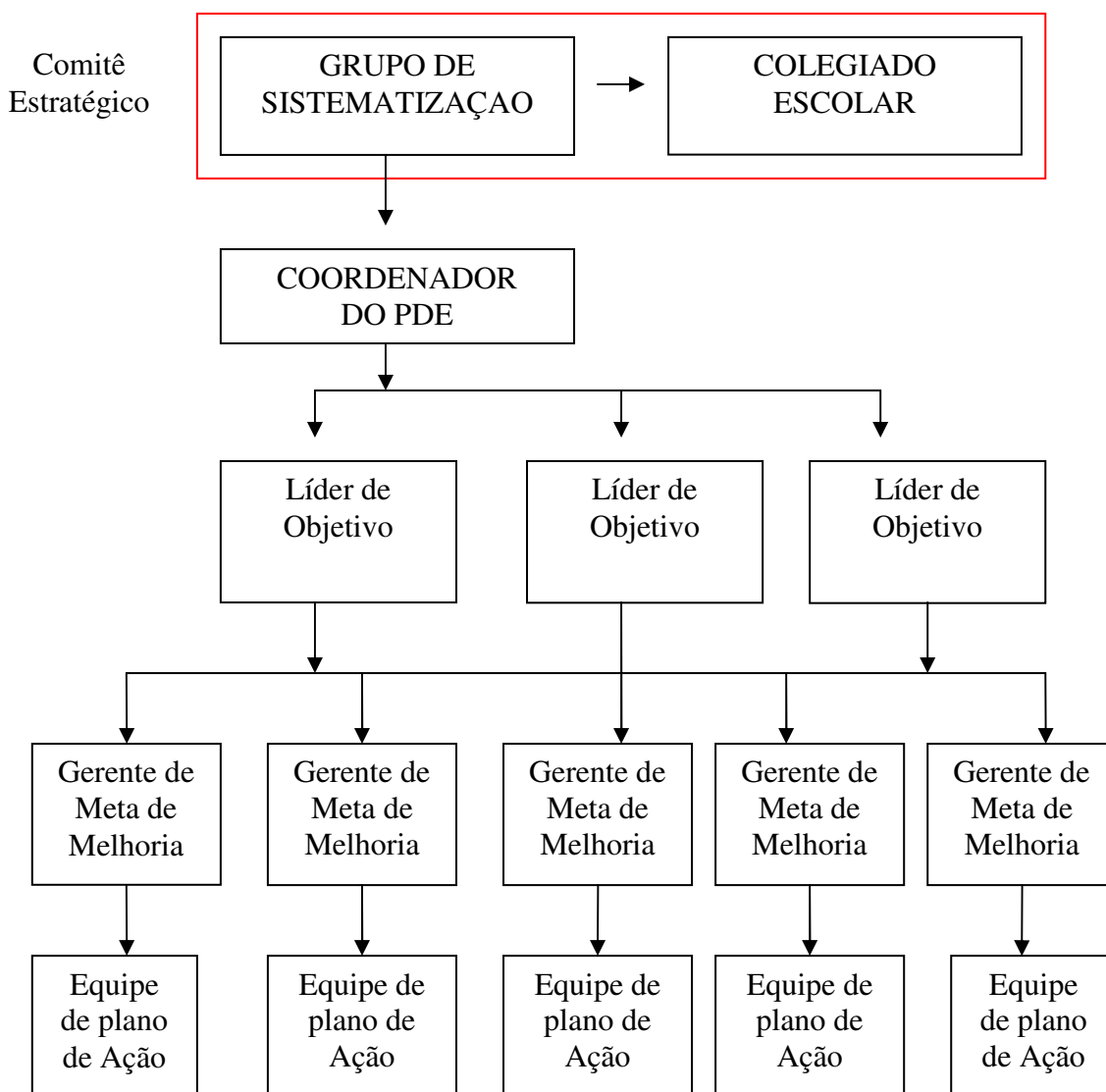
As últimas etapas, a 4ª e 5ª do PDE, são as de execução, acompanhamento e controle que, conforme o manual, ocorrem quando já se concluiu a elaboração dos planos de ação e esses começam a ser executados. “Como o sucesso de um plano de ação depende não só de uma boa elaboração, mas, principalmente, de um bom acompanhamento e controle de sua implementação”, o GS juntamente com os responsáveis, deve “monitorar sistematicamente as ações para que produzam os resultados esperados.” (XAVIER e AMARAL SOBRINHO, 1999, p.167).

Na verdade é o que afirma Freitas (2003, p.190), sobre os projetos e programas do FUNDESCOLA:

Simula-se conceder poder (descentralizar) quando, na realidade, o que se faz é desconcentrar competências operacionais e execução de tarefas, sempre de forma regulada desde a concepção, passando pela implementação, pelo monitoramento e avaliação, até aos ajustes do modelo de gestão introduzido.

Essa prática é evidenciada no PDE quando Xavier e Amaral Sobrinho determinam a estrutura organizacional para a elaboração e implementação do PDE, nos moldes da administração neoclássica<sup>33</sup>, como apresentado na figura a seguir:

**FIGURA 4** - Estrutura para elaboração e implementação do PDE



**FONTE:** Manual do PDE (1999)

<sup>33</sup> A Teoria de Administração Clássica TAC é a mesma teoria de Administração científica sistematizada por Taylor. Já a Teoria de Administração Neoclássica - TAN incorpora – por avanço - os princípios da TAC. Ocorre que a TAN ao ir além da TAC, movida pelos ventos da reestruturação produtiva, não consegue produzir um escopo teórico próprio, por conta disso, acaba por se constituir numa teoria rasa em fundamentos e largamente eclética na metodologia de orientação do trabalho. (FERRO, 2000, p.6)

Observa-se nessa estrutura, um sistema de receita gerencial que redefine as tarefas, produzindo mais trabalho por meio do planejamento racional. Segundo análise de Ferro (2005, p.126)

[...] a metodologia da administração oriunda da Teoria de Administração Neoclássica (TAN) apresenta, na prática, vários matizes, os quais se expressam de um jeito na Qualidade Total, de outro jeito no PDE e, ainda, de um outro no sistema de 5 S, e assim por diante. Para finalizar, diríamos que a TAN pertence muito mais à ordem prática – sistema de receitas para a gestão de sistemas a fim de produzir mais trabalho e mais capital – do que a algum campo conceitual. É antes um discurso motivador de um conjunto de regras práticas, denominado de metodologia para a execução de alguma meta/ação.

Essa teoria, portanto, vem materializar-se na escola, sob a metodologia do planejamento estratégico, facilitando assim, a divisão do trabalho, no sentido de determinar quem decide e quem executa as ações.

O controle sobre a execução das ações estabelecidas nos planos é definido por Amaral Sobrinho e Xavier (1999, p.171), no Manual do PDE, como Acompanhamento do Plano de Ação, devendo este ser preenchido mensalmente, pelo Grupo de Sistematização e compatibilizado pelos técnicos da GGE/PDE, quando da visita na escola.

Segundo os autores do Manual (p.169), uma série de reuniões devem ser previstas e realizadas para um adequado monitoramento do PDE, com a seguinte frequência:

- Pelo menos uma reunião por mês do Grupo de Sistematização;
- Uma reunião por semana entre o coordenador do PDE e cada líder de objetivo;
- Pelo menos uma reunião por semana de cada gerente de meta de melhoria com a sua equipe;
- Sempre que necessário entre os membros das equipes dos planos de ação.

Vale observar que essa orientação de incentivo à representatividade, que coloca as decisões sob a carga de poucos, contraria o próprio Manual, quando este afirma que o Plano de Desenvolvimento da Escola deve ser desenvolvido “de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar e pais de alunos).” (AMARAL SOBRINHO e XAVIER, 1999, p.19).

Portanto, a fim de produzir uma escola eficaz, o PDE pauta-se em princípios neoliberais, fundamentando-se em uma teoria (TAN), que visa atender às exigências do mercado capitalista, alterando, com isso, o conceito de participação para o conceito de “agregação de pessoas na busca dos resultados previstos nas metas e ações de trabalho.” (FERRO 2005, p.130).

Dessa forma, a proposta de organização da escola nos moldes do PDE, segundo Ferro (2005, p.129), não condiz com o conceito de participação democrática previsto na Constituição brasileira de 1988, que institui a “democracia participativa”, no sentido de resgatar a democratização da escola pública e seu caráter público, por meio de eleições para dirigentes e conselhos escolares, garantindo a participação coletiva organizada, como também, a autonomia, que propicia a liberdade da escola pública nas tomadas de decisões quanto à elaboração e execução de projetos, ampliando, com isso, a participação e a representação coletiva que vai além do voto.

Portanto, faz-se necessário verificar como a Secretaria de Estado de Educação enxerga o PDE nas escolas de Campo Grande, em Mato Grosso do Sul. Isto é, como avalia esse Programa que adentra as escolas de sua jurisdição e qual o impacto que isso traz para o Sistema de Educação. É o que será analisado a seguir.

## **1.2 Avaliação do PDE pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul**

O trabalho, na atual sociedade capitalista contemporânea, realiza-se sob os princípios e diretrizes da abordagem da Qualidade Total, que tem sua origem na Administração Neoclássica e apresenta o que há de mais desenvolvido em termos de planejamento e administração racional do trabalho, neste estágio do capitalismo.

Na educação, as reformas ganham legalidade mediante a instituição de políticas públicas. Tais políticas, em nível mundial, tentam, pelo fortalecimento dos laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado, melhorar a economia nacional, no que tange ao desempenho escolar, satisfatório ao mercado, por meio de aquisição de competências e habilidades relacionadas ao trabalho o que implica em controles mais diretos sobre os conteúdos curriculares e sua avaliação. (AZEVEDO, 2001, p.XI).

Com o objetivo de viabilizar essas políticas, são criadas leis que precisam ser normatizadas pelos sistemas educacionais das unidades federadas e municípios.

Nesse sentido, é aprovada a Lei nº 2.787/03, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e a Lei nº 2.791/03, que aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE), na forma do art. 194 da Constituição Estadual. O referido plano traz na introdução do documento a seguinte justificativa:

Em 1996, com o advento da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, configura-se um amplo projeto para a educação brasileira, inovador em vários aspectos, dentre os quais cabe destacar a nova *Organização da Educação Nacional*, os níveis e as modalidades de educação e ensino e a determinação de que fosse elaborado e encaminhado ao Congresso Nacional ‘o *Plano Nacional de Educação*, com diretrizes e metas para dez anos, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos’. O documento do qual o Brasil é signatário, foi escrito a partir da Conferência realizada em Jomtien, Tailândia, da qual participaram representantes de 155 países (MATO GROSSO DO SUL, 2003, p.2).

Observa-se, dessa forma, que a política de educação de Mato Grosso do Sul se apresenta sob a égide da inovação. No entanto, o que se verifica é o atendimento às determinações prescritas em nível mundial na Conferência de Jomtien, Tailândia. Essa constatação provoca o levantamento da questão sobre como a Secretaria de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS) e o FUNDESCOLA avaliam o PDE e seu impacto nas escolas em que foi implantado.

Para tal intento, buscaram-se informações, por meio de entrevistas com técnicos e com pessoas que ocupam cargos de chefia dentro da Secretaria de Estado de Educação, assim como em documentos que esclarecessem se há e como vem sendo desenvolvidas as políticas de avaliação educacional pela SED.

Amaral Sobrinho (2001, p. 27), na Série Documentos<sup>34</sup> II, apresentou resultados atribuídos ao PDE, considerados significativos quanto aos índices de aprovação em Mato Grosso do Sul. O autor informa que cinco escolas da Zona de Atendimento Prioritário 1 - ZAP 1, selecionadas aleatoriamente, apontaram para uma taxa de aprovação, em 2000, de 90,1%, após dois anos de implantação do PDE, contra 67,8% em 1997, referente ao levantamento realizado antes da implantação.

No ano de 2004, Amaral Sobrinho (2004) apresentou o documento originado da avaliação realizada pela Universidade de Stanford/USA, no qual

---

<sup>34</sup> “A série Documentos tem por objetivo divulgar textos que tratam da análise e avaliação da implementação de projetos e programas em desenvolvimento no FUNDESCOLA” (FUNDESCOLA/MEC, 2001).

constam quatro relatórios finalizados pela equipe<sup>35</sup> de avaliação: o primeiro analisa o nível de “implementação do PDE” quanto à organização, participação e gastos; o segundo analisa os resultados do PDE em relação ao desempenho dos alunos, à aprovação e evasão escolar; o terceiro analisa o custo/benefício e o quarto esclarece as precauções e análises feitas para se certificar da qualidade dos resultados dos três estudos anteriores, evitando contestações de natureza técnica (AMARAL SOBRINHO, 2004, p.5). O autor afirma, ainda, que os resultados permitem comparar escolas com e sem PDE, pois o que se pretende mostrar é que as escolas com PDE se destacam em relação às escolas sem PDE.

A pesquisa avaliativa, realizada pela Universidade de Stanford/USA, afirma que o PDE é um instrumento que contribui com a escola no seu gerenciamento e que “a escola organizada demonstra a competência e liderança do diretor, como também a capacidade e habilidade dos professores no que se refere ao processo de ensino e aprendizagem”. Nesse sentido, a referida avaliação afirma que o planejamento baseado na escola e o PDE, “se trabalhados com competência e consistência, são processo e instrumento válido na conquista da melhoria do ensino e da aprendizagem e, conseqüentemente, para o sucesso dos alunos da escola” e finaliza atribuindo toda a responsabilidade do sucesso ou do fracasso do aluno para a escola ao afirmar que “o espaço para melhoria é grande, tudo depende da escola e dos que nela trabalham” (AMARAL SOBRINHO, 2004, p.11).

Essa atribuição de responsabilidade é inerente à proposta da qualidade total, como afirma Camargo:

Os mentores da proposta da qualidade total na educação e do PDE adotam medidas como se as dificuldades enfrentadas pela educação estivessem somente situadas dentro do sistema educacional. Nesse sentido, dicotomizam educação e sociedade, e, mais ainda, acreditam que a educação pode resolver os problemas sociais. (Camargo, 2005, p.119).

Contudo, observa-se que os resultados obtidos pela avaliação da educação básica, realizada pela SED, o SAEMS, vem contrariar os dados do FUNDESCOLA que, mesmo tendo sido coletados em 2000, segundo a avaliação de Stanford, esses

---

<sup>35</sup> Responsáveis pela pesquisa na Universidade de Stanford: Martin Carnoy; Susanna Loeb, Amber Gove, Erick Hanusheck, Miguel Sócios e Jeffery Maeshall (AMARAL SOBRINHO, José, 2004, p.1)

deveriam manter ou elevar o índice de aprovação, visto que para o PDE/FUNDESCOLA, a aprovação é um fator que evidencia a eficácia da escola.

No entanto, os resultados de aproveitamento dos alunos, das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, demonstram que os esforços e os recursos investidos pelo FUNDESCOLA, mesmo sendo em apenas duas microrregiões, não impactaram as escolas no que diz respeito à aprendizagem. As escolas estaduais em Campo Grande apresentam os seguintes resultados, conforme tabela:

**TABELA 3 - Resultados das escolas estaduais de Campo Grande/MS - 2004**

| 4ª série           |                            |            | 8ª série           |                            |            |
|--------------------|----------------------------|------------|--------------------|----------------------------|------------|
| Ensino Fundamental |                            |            | Ensino Fundamental |                            |            |
| Participação       | Resultado por proficiência |            | Participação       | Resultado por Proficiência |            |
| 73,9%              |                            |            | 66,6%              |                            |            |
|                    | Língua Portuguesa          | Matemática |                    | Língua Portuguesa          | Matemática |
| Muito Crítico      | 19,6%                      | 8,4%       | Muito Crítico      | 3,5%                       | 7,1%       |
| Crítico            | 41,3%                      | 45,7%      | Crítico            | 13,9%                      | 50,1%      |
| Intermediário      | 36,5%                      | 42,6%      | Intermediário      | 73,9%                      | 42,2%      |
| Adequado           | 2,5%                       | 3,3%       | Adequado           | 8,8%                       | 0,6%       |

**Fonte:** Avaliação da Educação Básica – Boletim de Resultados/ SED/MEC/INEP

O que se observa é que tanto os resultados da 4ª série como da 8ª série do ensino fundamental, não ultrapassam o “nível intermediário”. Isto é, em “nível adequado”, obteve-se apenas, como maior resultado, 8,8%, na 8ª série, na proficiência Língua Portuguesa.

Mesmo antes da avaliação do SAEMS, os dados estatísticos referentes ao Movimento e Rendimento Escolar, referentes ao ano 2000, das escolas estaduais de Campo Grande, apresentavam um resultado de 73,2% de alunos aprovados (MATO GROSSO DO SUL, 2001)<sup>36</sup>. Isto é, enquanto o FUNDESCOLA tem uma análise e levantamento de dados, por amostragem, a SED apresenta levantamento de dados e avaliação de suas escolas como um todo, o que culmina em resultados díspares.

<sup>36</sup> Secretaria de Estado de Educação. Superintendência de Apoio à Educação. Coordenadoria de Planejamento. Estatística. Movimento e Rendimento Escolar do Diurno. Ensino Fundamental Estadual, 2001.

O que se observa é que as reais causas dessa baixa aprovação, para o PDE, e do resultado de proficiência muito crítico, para o SAEMS, ainda não foram detectadas. Sendo assim, torna-se urgente a discussão que leva ao entendimento do que está posto nesta sociedade capitalista e como podemos transformá-la, antes que “a gravidade de suas implicações” (MÉSZÁROS, 2003, p. 175), se torne irreversível.

Diante disso, buscou-se em entrevistas na SED informações sobre como o PDE tem impactado as escolas da rede estadual, em Campo Grande/MS e que avaliação se faz desse Programa que implanta nas escolas públicas o planejamento estratégico, que segundo o relatório da pesquisa de Stanford,

[...] o foco na gestão da escola é uma estratégia para se alcançar melhor desempenho dos alunos, é uma forma de qualificar a escola para que possa trabalhar para a qualidade do ensino, é uma forma de permitir que a equipe escolar, com a participação dos pais possa integrar o pedagógico com o gerencial (AMARAL SOBRINHO, 2004, p.1).

Para tanto, contactou-se a Superintendência de Educação (SUPED)<sup>37</sup>, a Superintendência de Planejamento e Apoio à Educação (SUPAE)<sup>38</sup> e a COEP<sup>39</sup>. Dessa forma, pode-se compreender como vem sendo a articulação do PDE entre as duas Superintendências nas quais perpassam a educação básica, as políticas educacionais e os recursos para a viabilização do ensino.

Quando se questionou, na SUPAE, sobre o interesse da SED em utilizar o modelo de gestão proposto pelo PDE, nas escolas que não pertencem às ZAPs 1 e 2, recebeu-se a seguinte declaração do Entrevistado B:

Eu não digo que seja interesse, é uma necessidade, um imperativo. Numa primeira visão pode parecer como interessante, mas se a diretriz política da SED é uma escola democrática e autônoma o modelo do PDE se torna

<sup>37</sup> Superintendência responsável pela política educacional de MS, bem como pela coordenação, acompanhamento e avaliação dos diversos níveis de modalidade de ensino da Educação Básica, oferecendo suporte técnico-pedagógico. Disponível em <<http://www.sed.ms.gov.br>> Acesso em abr. 2006.

<sup>38</sup> Superintendência responsável pelo planejamento e orçamento das atividades do Órgão Central e pela implementação de programas que visem à expansão da rede física das Unidades Escolares, ao provimento de recursos didáticos e tecnológicos e à universalização do acesso à Educação Básica. Fundescola. Estatística. Disponível em <<http://www.sed.ms.gov.br>> Acesso em abr. 2006.

<sup>39</sup> Instalada na SED, tem a função de coordenar os programas do FUNDESCOLA. No caso do PDE, conta com a GGE, que é composta por técnicos da SED para orientar, quanto a elaboração, e acompanhar a execução das ações propostas no PDE.

um imperativo para agora. Acredito que o desenvolvimento temporal das ações do Plano Estadual de Educação (PEE) apontará, obrigatoriamente, para a implantação do PDE em todas as escolas da rede. (informação verbal)<sup>40</sup>.

No entanto, na SUPED, atualmente, a compreensão do que é e a quê se presta o PDE, está caminhando em passos lentos, sinalizados pela Coordenadoria de Gestão (COGES). Quando se indagou se havia alguma proposta que superasse o modelo instituído pelo PDE, a resposta do Entrevistado G foi que, “a resistência ao FUNDESCOLA está sendo diluída, por não haver recursos para bancar uma proposta alternativa”, como não há, também, “uma proposta alternativa para a superação do modelo que aí está.” (informação verbal)<sup>41</sup>.

Verifica-se que a resistência ao PDE é algo evidente na Secretaria de Estado de Educação, no entanto, os motivos não estão bem claros. É o que se observa, na resposta do Entrevistado A, mediante a questão sobre a utilização da proposta metodológica do PDE nas ações referentes à gestão escolar:

No começo desta gestão, havia a intenção de não deixá-lo restrito ao FUNDESCOLA, mas sim, articulá-lo com as outras coordenadorias, principalmente as da SUPED, até porque são aquelas que têm as políticas e porque parte desses recursos vão para a capacitação de professores nas escolas. Mas não aconteceu. (informação verbal)

Ao ser indagada, quanto a causa dessa dificuldade de articulação, a Superintendente de Educação afirmou que: “Considero que seja em decorrência do ritmo de trabalho. Começam aparecer as ações e como ele [o PDE] está vinculado a outra Superintendência [SUPAE], seguimos o nosso trabalho e não voltamos a discutir sobre o assunto.” (informação verbal)

Na verdade, o que se constata é que a referida Superintendência e a COEP não conseguiram, ainda, articular suas atividades e executar um trabalho em conjunto de forma a evitar o retrabalho, não apenas por parte dos técnicos, mas da própria SED enquanto Órgão Central.

---

<sup>40</sup> Declaração fornecida em entrevista realizada na SUPAE/SED, com a Superintendente de Educação, em novembro de 2005.

<sup>41</sup> Declaração fornecida em entrevista realizada na COGES/SUPED/SED, com a Gestora, em maio de 2006.

Fato esse que evidenciado durante a fala do Entrevistado C realizada na COEP. Ao se perguntar sobre ações realizadas em conjunto, obteve-se a seguinte resposta: “às vezes, a gente fazia reunião, convidava o pessoal [da SUPED], mas iam à reunião e só. [...] a gente até trazia algum problema [...] sentávamos para conversar com eles, escutavam, mas não saía disso.” (informação verbal)

Quanto ao retrabalho, este se dá por meio de ações que poderiam ser realizadas em um momento específico, poupando assim, tempo e recursos, mas acabam por acontecer em momentos distintos, sem que os resultados sejam utilizados em uma avaliação contundente sobre esse ou aquele problema.

Da mesma forma, que a SUPED não utiliza, por exemplo, os dados do PDE para detectar problemas e avaliar suas escolas, a GGE não tem acesso aos dados do Sistema de Avaliação Educacional de Mato Grosso do SUL (SAEMS), uma vez que essa avaliação foi aplicada aos alunos e realizada pela Coordenação de Avaliação/SUPED sem a participação da COEP/SUPAE.

Quanto à avaliação do SAEMS, esta visa ao desempenho dos alunos do ensino fundamental, nas proficiências: Matemática e Língua Portuguesa, não observando, no entanto, se houve diferença, em Campo Grande, nas escolas com PDE e escolas sem PDE, como fez a avaliação da Universidade de Stanford.

Entende-se que essa desarticulação, entre os setores no interior de um mesmo órgão, se dá devido, também, à natureza do PDE, que tem a intenção de estabelecer uma nova cultura organizacional, pautando-se em princípios de gestão estratégica e qualidade total, sem, no entanto, promover a discussão sobre a concepção que se pretende ter de educação e consultar os sujeitos que atuam na construção da história dessa educação.

O PDE fundamenta-se, como já visto anteriormente, na Teoria da Administração Neoclássica, como também pauta-se na Administração por Objetivos (APO), que enfatiza o planejamento e o controle. Esta análise fixa-se, contudo, na teoria do desenvolvimento organizacional, cujo conceito, conforme analisa Oliveira (2004, p.73), “está ligado aos conceitos de mudança e de capacidade adaptativa da organização à mudança. Toda organização se relaciona com o meio ambiente, e depende desse relacionamento para sobreviver”. Isto é, um ambiente organizado

facilitará a aprendizagem, como também as relações (clima)<sup>42</sup> entre alunos, pais, professores, funcionários e direção.

No entanto, como “todo processo de mudança necessita de reflexão crítica e continuada, para não se transformar em prática irrealista” (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2004, p.31), entende-se que essa desarticulação entre SUPED e COEP ocorre, por um lado, devido às imposições oriundas de programas educacionais alheios às necessidades dos sujeitos; e por outro, pela ausência de uma sustentação teórica que leve à reflexão e à compreensão dos fins e dos conceitos que os sustentam.

O que se observa, com os depoimentos dos sujeitos entrevistados, é que, há lideranças na SED que acatam os programas oriundos do MEC entendendo que é preciso desenvolvê-los para se garantir a autonomia da escola. É o que aponta a entrevista com o gestor da SUPAE:

Em função do PEE/MS, o PES foi colocado como um documento diretriz que se molda ao PEE. [...] Nós do Planejamento consideramos esse documento de extrema importância, pois se traduz em ações menores, as grandes ações traçadas pelo PEE, pois indicam o caminho de chegada na implantação da gestão autônoma da escola, ganhando em eficiência e eficácia nosso trabalho. Com o PES sendo executado na sua totalidade, o que esperamos pode ocorrer: atingiremos com mais rapidez a proposição do PEE. (informação verbal)<sup>43</sup>

Verifica-se que, segundo o entrevistado, a SED/MS, enquanto Sistema, atrela ao Plano Estadual de Educação o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), fato esse que ainda não foi consolidado, devido a entendimentos diferenciados no âmbito da SED/MS. De um lado, a SUPAE que aponta para a necessidade de inserir nas escolas, das regiões do estado que não foram contempladas com o PDE, o planejamento estratégico, e de outro, a SUPED que, por não conhecer a metodologia do PDE, se sente impedida de opinar, mas que começa a dar “sinal verde” para a COGES iniciar uma comunicação com a GGE/COEP.

Portanto, com relação à avaliação realizada pela SED, quanto aos programas do FUNDESCOLA, no caso o PDE, observa-se que não há uma sistematização nesse

<sup>42</sup> Participação dos professores e pais no processo de elaboração e implantação do PDE, a maior autonomia da escola em decidir o que fazer e onde aplicar os seus recursos, a definição clara dos objetivos e metas levaram a uma melhoria do clima escolar.

<sup>43</sup> Declaração fornecida em entrevista realizada na SUPAE/SED, em novembro de 2005.

sentido. O que a SED tem, atualmente, são os dados da Estatística e os resultados do SAEMS, já analisados anteriormente.

Com relação à avaliação do PDE pelo FUNDESCOLA, observou-se que esta acontece periodicamente. Quanto à avaliação pela GGE/COEP, é realizada uma revisão nos questionários, nas escolas com PDE, a cada início de ano, momento em que, segundo a gerente, “nos dá referências concretas na melhoria dos índices”.

Dessa forma, ao contactar-se a SUPED, a SUPAE e a COEP, constatou-se que não ocorre um acompanhamento ou uma avaliação de como o PDE, vem sendo desenvolvido nas escolas. Já a COEP, por meio da GGE, realiza o controle e o acompanhamento às escolas, porém a avaliação não acontece no âmbito da SED. Quanto à Superintendência de Educação, o Entrevistado B afirma que como o PDE fica “restrito ao FUNDESCOLA”, não tem acesso ao programa, portanto, não pode avaliar. Já o Entrevistado F, ao ser interrogado sobre a influência do PDE, favorável ao desempenho dos alunos nas escolas de Campo Grande, informou que “não foi feito esse tipo de levantamento”.

## **2 O impacto do PDE em Mato Grosso do Sul**

Observou-se no Capítulo II, as imbricações que permearam as articulações políticas à época da implantação do PDE em Mato Grosso do Sul, em 1998, principalmente no que diz respeito às cláusulas constantes no Acordo de Participação, regido pelo Acordo de Empréstimo, que atrelam o Estado participante a condições irreversíveis, principalmente, no âmbito financeiro.

O PDE adentra a escola com o discurso que alardeia uma mudança pautada na eficácia e na qualidade, como mostra a apresentação do Manual do PDE: “O presente manual, Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola, foi concebido para ser prático, de fácil leitura e tem por objetivo auxiliar a equipe escolar na tarefa de transformação de suas escolas em escolas eficazes, de qualidade”.(AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999, p.9). Os autores propõem, para isso, a melhoria da gestão, partindo de uma concepção em que a escola é uma organização que deve

[...] prover um ensino de **qualidade aos clientes** que demandam seus serviços e que no ensino fundamental, têm direito constitucional a esses serviços. Isso significa [...] que o cliente preferencial das escolas são os alunos e que eles têm direito a um ensino de qualidade. (AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999, p.7). AMARAL SOBRINHO; XAVIER, 1999

Tratar e encarar o aluno como “cliente”, evidencia a lógica do mercado atual, que vê no tratamento “preferencial”, o seu lucro. Philip Kotler (1999) ao citar as “práticas de mercado vitoriosas”, aponta como a nona prática mais famosa, “Vencer superando as expectativas do cliente”, e afirma:

[...] muitos clientes de hoje em dia desejam a mais alta qualidade, mais serviços, grande conveniência, customização, privilégios para repetir a compra e garantias – tudo pelo preço mais baixo. Obviamente, cada empresa tem que decidir a quais desses muitos desejos de seus clientes ela pode atender com lucro. (Philip Kotler, 1999, p. 22).

Sendo assim, para o PDE, o lucro é a aprovação, e esta se dá por meio do ensino de qualidade oferecido aos clientes (alunos). Essa máxima ratifica a afirmação de Marra; Bof; Amaral Sobrinho (1999, p.7) “Sabe-se hoje que, de cada 1.000 alunos que entram no ensino fundamental no Brasil, somente 45 (4,5%) concluem esse ciclo sem repetir nenhuma série”.

Dessa forma, o PDE vem contribuir para a consolidação dos moldes de gestão, determinados pelo modo de produção do capital, pautando-se nos princípios da Teoria da Administração Neoclássica, na qual se fundamenta a qualidade total. Esses princípios enfatizam o planejamento, a organização administrativa e o controle.

É o que afirma Cosete Ramos (1994, p.58), defensora da qualidade total na escola, quando apresenta quatro dimensões fundamentais para a elaboração de “um gerenciamento de Qualidade”<sup>44</sup> [...] planejar para mudar; organizar para atuar; agir para transformar e avaliar para melhorar”.

O planejamento, na figura do plano de suporte estratégico, tem a finalidade, segundo o Manual do PDE, de “guiar as operações e as decisões cotidianas da escola, transformando gradualmente o pensamento estratégico em ações concretas.” (AMARAL SOBRINHO e XAVIER, 1999, p.143).

---

<sup>44</sup> Essa palavra é sempre escrita com letra maiúscula pela autora.

Verificou-se que O FUNDESCOLA desenvolve programas que visam melhorar a qualidade da escola e dos resultados educacionais, focalizando, para isso, a gestão das escolas e das secretarias estaduais e municipais de educação, chamando a atenção para a instituição de políticas educacionais para se obter qualidade na educação.

Esses programas, no caso o PDE, objetivam desenvolver uma nova cultura educacional, fortalecida pela tendência mundial de “formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional.” (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004, p.21). Os autores destacam que, para isso, são estabelecidas estratégias de descentralização, autonomia e liderança, ancoradas pela gestão.

A autonomia escolar que se diz descentralizadora, presente no discurso do FUNDESCOLA, é endossada pelas legislações vigentes, como, por exemplo, o Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece o desenvolvimento de “padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade” (BRASIL.Senado Federal, 2001).

Dessa forma, o PDE corrobora com a concepção de gestão que a define “como um conjunto de intervenções, mudanças e processos com certo grau de intencionalidade e sistematização, com vistas a modificar políticas, atitudes, idéias, culturas, conteúdos e modelos organizacionais.” (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004, p.22). No entanto, desconsidera a necessidade de a escola a refletir sobre concepções e práticas de gestão escolar, no sentido de atentar-se para as que podem significar retrocesso ou avanço para a escola pública.

No sentido de desenvolver uma gestão “gerencialista e efficientista, como instrumento legal para a organização do trabalho escolar” e “garantir a eficácia na aplicação da metodologia pelas escolas”, aplica-se a avaliação e o controle que são realizados por técnicos, tanto das secretarias, como do MEC que supervisionam as ações de elaboração do PDE. O conceito de controle, segundo Braverman (1981, p.113), adotado pela gerência moderna,

[...] exige que cada atividade na produção tenha suas diversas atividades paralelas ao centro gerencial: cada uma delas deve ser prevista, pré-calculada, experimentada, comunicada, atribuída, ordenada, conferida,

inspecionada, registrada através de toda a sua duração e após conclusão. O resultado é que o processo de produção é reproduzido em papel antes e depois que adquire forma concreta.

Essas atividades são conferidas pela equipe da GGE e SGE no controle realizado nas escolas, que têm a execução das ações planejadas, controladas pelo Grupo de Sistematização, que é formado pela liderança da escola. À escola, então, é determinado o gerencialismo.

Dessa forma, a unidade escolar deve se organizar na distribuição de trabalho. Isto é, cabe à família a participação voluntária nas atividades da escola, e aos funcionários e professores, a responsabilidade por tarefas, além do trabalho cotidiano. Como afirma Ferro, (2005, p.130): “O conceito de participação é o conceito da agregação de pessoas na busca dos resultados previstos nas metas e ações de trabalho.”

Sendo assim, a participação está fadada à agregação de pessoas. Estas são envolvidas em todos os setores e modalidades da escola, no sentido de caracterizar com isso, a eficiência escolar, não ocorrendo, no entanto, a participação democrática e muito menos a apropriação da totalidade do trabalho.

Na verdade, a gestão democrática, tanto na SED como na escola, encontra dificuldades para se realizar, visto que não se tem a prática da discussão num sentido mais amplo sobre a organização do trabalho, as leis do mercado e o papel do Estado na sociedade capitalista: assuntos imprescindíveis para o exercício da democracia.

Nesse bojo, a escola recebe recursos para a execução dos planos elaborados, que segundo a GGE/COEP, foi aplicado em Mato Grosso do Sul o seguinte montante, anual:

**TABELA 4 –** Recurso anual aplicado pelo FUNDESCOLA em Mato Grosso do Sul<sup>45</sup>

| ANO          | VALOR DO RECURSO    |
|--------------|---------------------|
| 2000         | 377.600,00          |
| 2001         | 614.000,00          |
| 2002         | 662.200,00          |
| 2003         | 590.200,00          |
| 2004         | 335.200,00          |
| 2005         | 782.400,00          |
| <b>TOTAL</b> | <b>3.361.600,00</b> |

**Fonte:** Plano de Trabalho: dimensionamento físico financeiro de PTA para PME – Anexo FD-6

Vale observar que, aos valores acima citados, são acrescidos os recursos advindos da contrapartida do estado, conforme o estágio das escolas no programa (Cf. Tabela 2, p.64). Para isso a escola deve elaborar o PME - conjunto de metas e ações determinadas pela escola, a partir do PDE - que deve ser apresentado em formulário próprio. “Sem a especificação das ações a serem financiadas não há PME e, conseqüentemente, não há repasse de recursos” (BRASIL. FUNDESCOLA/MEC. 2001, p.3).

Quanto à contrapartida, o estado e municípios, devem apresentar comprovação de depósito, como informa o documento do FUNDESCOLA denominado Projeto de Melhoria da Escola:

No caso das escolas com financiamento conjunto, os recursos referentes à contraparte do FUNDESCOLA somente serão repassados para a conta da escola após a comprovação do repasse do montante de responsabilidade das secretarias estaduais de educação ou prefeituras. (BRASIL, 2001, p.4).

Dessa forma, ao verificar, no âmbito da SED as possíveis contribuições, trazidas pelo PDE para o interior da escola, observa-se na COEP o discurso da responsabilidade individual, quando os técnicos entrevistados afirmam que, na escola onde houve o entendimento da metodologia, ocorreram mudanças que vão desde a

<sup>45</sup> O movimento de elaboração do PDE iniciou em 1998, mas somente em 2000 chegaram os recursos para a execução dos planos de ação elaborados em 1999.

importância da elaboração do planejamento, perpassando pelo relacionamento com os pais e organização da escola.

No que se refere à aprendizagem, a informação dada pelo Entrevistado E foi de que não houve muita alteração, observando que a maioria das escolas, com algumas exceções, traz como resultado do PDE, “a produção de um documento sem foco no estratégico e na aprendizagem dos alunos e sem impacto na escola”. (informação verbal)

Dessa forma, verifica-se que as escolas até conseguem “pôr ordem na casa”, no entanto àquilo que deveria se prestar - à educação - está por alcançar. Essa constatação se dá pelo fato de que para o PDE, escola eficaz é aquela que aprova. No entanto, verifica-se mediante aferição realizada pelo SAEMS que Mato Grosso do Sul, ainda deixa a desejar no que se refere à elevação do índice de aprovação.

Vale observar que nenhum dos técnicos, entrevistados na COEP, sequer emitiu considerações sobre o fazer pedagógico das escolas com PDE. Questão, essa, que merece uma atenção especial, já que o aviltamento do currículo não é mencionado como alvo de preocupação, pelos técnicos do PDE. Há de se concordar com Alves (2001, p.199) quando este afirma que “O anacronismo da escola pública e o aviltamento de seu conteúdo, em nossos dias, não são postos em discussão pelo Estado”.

Entende-se que a relevância está na elaboração de um plano sob uma metodologia imposta pelos organismos internacionais. No Manual do PDE, os autores afirmam que “o PDE define o que é a escola, o que ela pretende fazer, aonde ela pretende chegar, de que maneira e com quais recursos.” (AMARAL SOBRINHO e XAVIER, 1999, p.19). Verifica-se, no entanto, que essa “abertura” acaba sendo cerceada por tarefas, que visam, apenas, o cumprimento dos prazos, ficando em segundo plano, como a escola pretende tratar e discutir a educação.

No entanto, vale considerar que a escola recebeu o recurso, para ser gasto conforme as necessidades da mesma, porém por ter ficado “restrito ao FUNDESCOLA” (Entrevistado A), foi aplicado conforme prescrições da GGE. Isso não significa uma má aplicação dos recursos, mas sim, uma desarticulação entre os setores da SED que atendem diretamente a escola.

Observa-se, contudo, que a ausência de uma integração do PDE com os outros setores da SED/MS, principalmente com a SUPED/SED, pois esta é a que trata do Ensino Fundamental, pode ser compreendida não apenas pelo

desconhecimento do Programa, mas também porque a mudança proposta pelo PDE ancora-se em teorias empresariais, distantes do contexto educacional, isto é, “resistir a uma mudança significa preservar-se, dizer não à lógica reguladora, ao conhecimento elaborado por especialistas alheios à escola [educação].” (FONSECA; TOSCHI e OLIVEIRA, 2004, p.25)

Por isso, parece compreensível que os princípios de gestão propagados pelo PDE não sejam acatados pela SUPED, uma vez que em 1999 a SED se viu envolta pelo início do movimento denominado Constituinte Escolar<sup>46</sup>, que trazia para as escolas a proposta de discussão a respeito “da educação na atual sociedade, sob um olhar crítico sobre as práticas pedagógicas e da elaboração de propostas que apontam para educação de qualidade social”<sup>47</sup>. A esse tipo de ação junto às escolas, não se propõe o PDE, até porque sua proposta de gestão para uma escola “eficaz”, não suscita “rupturas com o institucional” (FONSECA; TOSCHI e OLIVEIRA, 2004, p.31).

Os autores chamam a atenção para a necessidade de se estabelecer critérios, no sentido de distinguir ações inovadoras que venham provocar essa ruptura, alertando para a existência de inovações que “instituem mudanças periféricas e quantitativas no sistema, sem questioná-lo”; e outras que “colocam em causa e reconfiguram o sistema vigente de acordo com as finalidades, as quais constituem parâmetros para avaliar a relevância da mudança pretendida.” (FONSECA; TOSCHI e OLIVEIRA, 2004, p.31).

Observa-se, portanto, que o modelo de gestão defendido pelo PDE chega com o discurso inovador, porém, por não considerar a história da escola e dos sujeitos que nela atuam, acaba por atribuir aos resultados da inovação mudanças que, na verdade, se explicam mais pela qualidade dos sujeitos, pela estrutura da instituição escolar e pelo seu meio social, do que pela inovação. Essas dimensões, por serem complexas, não podem ser reproduzidas via treinamentos e muito menos transplantadas por meio de modelos inovadores de gestão.

---

<sup>46</sup> Sobre esse assunto, ver: ARANDA, Maria Alice de Miranda. **A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 – 2001)**: uma proposta de gestão democrática. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

<sup>47</sup> Pedro Kemp - Secretário Estadual de Educação, à época - na apresentação do documento *Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino*, apresentava subsídios para a concretização do *Projeto Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição*, que não foram consolidados.

No entanto, sob o aspecto da racionalização, vale ressaltar que, no que se refere à organização de dados, segundo a entrevista na GGE, o PDE contribuiu de forma que “quando outros técnicos [da SED] vão às escolas e solicitam informações, com o PDE fica mais fácil de ter os dados e informações atualizadas da escola em mãos” (Entrevistado D). A gerente afirma, ainda, que com isso, a maioria das escolas já “tem consciência da necessidade do planejamento”.

Observa-se que as contribuições alusivas ao PDE, se pautam no contato dos técnicos da GGE com a escola. Segundo afirmação da gestora: “Percebe-se a melhoria em tudo. Na gestão, é visível a melhoria. A própria escola coloca suas experiências, porque o acompanhamento é feito mensalmente, assim conseguem perceber a diferença”.

Observa-se, ainda, que um outro aspecto importante do PDE é o benefício ao mercado e à economia, principalmente do município que o implantou, no sentido de aquecer o comércio local, com a compra de material pedagógico, de consumo e permanente, bem como a contratação de assessorias para capacitar professores. A educação, segundo Braverman (1981), “tornou-se uma área imensamente lucrativa de acumulação do capital para a indústria de construção, para os fornecedores de todos os tipos, e para uma multidão de empresas subsidiárias” (p.372).

Dessa forma, por meio do PDE, a educação tornou-se lucrativa para a indústria de papel, de móveis, materiais pedagógicos, para as editoras e a todos aqueles que, de alguma forma, vendem serviços e mercadorias para as escolas. Exemplo disso, são as livrarias e as assessorias (prestadores de serviços de capacitação) que ficam sabendo, antes mesmo que as escolas, quando os recursos são depositados.

Portanto, para a educação de Mato Grosso do Sul, “o que se impõe é a adequada exploração do conhecimento, poderosa estratégia do homem para se nortear no espaço social e no tempo histórico.” (SEVERINO, 2006, p.314).

Mészáros (2005, p.77) afirma que não há como separar nossa tarefa educacional da tarefa de transformação social, ampla e emancipadora. Para o autor, “elas são inseparáveis”. Dessa forma,

A transformação social emancipadora radical requerida é inconcebível sem uma concreta e ativa contribuição da educação no seu sentido amplo [...]. E vice-versa: a educação não pode funcionar suspensa no ar. Ela pode e deve ser articulada adequadamente e redefinida constantemente no

seu inter-relacionamento dialético com as condições cambiantes e as necessidades da transformação social emancipadora e progressiva em curso [...].

Desse modo, verifica-se que a qualidade é de suma importância para a realização da educação, sendo que para isso devem ser estabelecidas estratégias, para se chegar a ela. No entanto, em face do atual sistema capitalista, onde as contradições são gritantes e o poder de consumo, de uma minoria consumista, se afasta cada vez mais dos despossuídos de tudo, faz-se necessário, para a realização de uma educação de qualidade a compreensão de que “a escola está inserida no sistema social e não acima e sobre ele.”(CAMARGO, 2005, p.114).

Portanto, a escola para o sistema capitalista atual, conforme análise de Camargo (2005, p.113), é “uma ilha de ‘qualidade’ ou ‘excelência’ em meio a uma sociedade com baixa qualidade de vida”, que mesmo “pertencendo a uma sociedade com altos índices de desemprego estrutural, trabalho precarizado e sob o impacto da violência, miséria e da fome” deve ser “capaz de alcançar a qualidade de ensino”.

Diante disso, é importante que o entendimento, por parte dos sujeitos envolvidos com a educação, seja de que a escola não é apenas um lugar de repasse de conhecimentos e de acordos políticos e econômicos, mas sim o espaço propício para a realização de uma transformação social ampla e emancipadora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa parte do pressuposto de que a educação é parte da totalidade social estruturada e determinada historicamente, considerando as dimensões imediatas e mediatas de um fenômeno social. Nesse sentido, buscou-se analisar quais foram os móveis determinantes que levaram à implantação e à consolidação do PDE em Mato Grosso do Sul, no período de 1998 a 2005.

Para tal compreensão, tomou-se como fio condutor a análise da metodologia do PDE que tem como objetivo a elaboração e execução de um plano de desenvolvimento da escola que culmina no Projeto de Melhoria da Escola, via planejamento estratégico.

O estudo foi desenvolvido a partir de documentos do FUNDESCOLA e entrevistas realizadas na SED com pessoas que estão ligadas direta ou indiretamente ao Programa, como também com aquelas que atendem a Educação Básica.

Compreende-se que a descrição da metodologia e sua análise favoreceram a elucidação da dinâmica posta na SED, com relação aos programas oriundos de organismos internacionais, no caso o PDE, como também atestou a existência de concepções diferentes numa mesma esfera governamental.

Sendo assim, a análise contribuiu para estabelecer os nexos do que vem ocorrendo na educação, frente às transformações políticas, econômicas e sociais que tiveram início em 1970 e concretizaram-se na década de 1990 com a reestruturação neoliberal, veiculada pelo Banco Mundial e seus programas de ajuste estrutural (SOARES, 1998, p.15).

Com isso, o Banco Mundial torna-se peça-chave na reestruturação do capitalismo, devido a sua capacidade de influenciar os países em desenvolvimento, com a formulação de políticas vinculadas à concessão de empréstimos. Nesse sentido são apoiados investimentos que visem à eficiência dos gastos públicos nos setores sociais, o foco na população que necessita ser beneficiada por esses recursos, e a ampliação da prestação de serviços aos pobres (TOMMASI, 1998, p.197). A isso, Mészáros (2003, p.29) chama de modo de reprodução do metabolismo social do capital, sem o qual, este sucumbiria.

O Banco, em sua visão economicista, entende que o investimento em educação diminuirá a pobreza crescente nos países em desenvolvimento e aumentará o crescimento econômico. Nessa perspectiva é que se acentua a importância da gestão eficaz na educação, uma vez que esta possibilita ao Estado a implantação de políticas públicas com baixos investimentos.

Sendo assim, analisou-se o momento histórico em que ocorreram as transformações que influenciaram a sociedade capitalista desse final de século e do início do século XXI, tendo como ponto de partida a década de 1990. Para tanto, buscou-se analisar o Estado frente à mundialização do capital e à influência dos organismos internacionais no desenvolvimento de políticas públicas.

Verifica-se que surge com o neoliberalismo a necessidade de um novo desenho do Estado regulador. Isto é, o Estado que necessita diminuir o seu tamanho. Para isso, segundo Pereira (1998, p.60), a Reforma do Aparelho do Estado é necessária para dar suporte à redução do grau de interferência do Estado; o aumento da governança; e o aumento da governabilidade.

Observa-se que o Plano Diretor da Reforma do Estado propõe uma administração gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, que enfoca o controle dos resultados e a descentralização (BRASIL, 1995, p.7).

Assim, verifica-se que as políticas oriundas do Banco Mundial trazem em seu bojo conceitos administrativos que derivam da Teoria da Administração Clássica. Essas políticas nortearam a redefinição do papel do Estado, assim como as políticas educacionais. A implantação do PDE nas escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é resultado da interferência do Banco Mundial e, conseqüentemente, do enfoque político dado à educação, após a Reforma do Aparelho de Estado.

Ainda, a **adaptação** às novas tendências do mercado internacional, evidencia que estas trazem para dentro da escola princípios voltados à administração empresarial. Dessa forma, a educação se **adapta** aos novos paradigmas, buscando consolidar os processos já iniciados na década de 1980, de descentralização, autonomia e gestão democrática.

Nesse sentido, no Brasil, a Reforma do Aparelho do Estado levou à reforma educacional, nos conformes dos acordos firmados com os organismos internacionais, visando à universalização do acesso ao ensino fundamental, por meio de programas financiados pelo Banco Mundial/BIRD, como é o caso do PDE.

No entanto, os dados estatísticos analisados no Capítulo III destacam que a universalização ao acesso não significa, necessariamente, educação de qualidade. Entende-se por educação de qualidade, não aquela que apenas diminui ou aumenta o índice de aprovação nos quadros estatísticos, mas parafraseando Mészáros (2005, p.12), a educação deve ter a função de transformar o trabalhador em um agente político que pensa, age e usa a palavra como arma para transformar o mundo. Considera-se que essa educação sim, tem qualidade.

Observa-se que a educação a serviço do mercado não está conseguindo, por um lado, atingir o alvo, que é preparar, e bem, o sujeito para o mercado de trabalho. Por outro lado, Mészáros (2005, p.9) aponta que “a educação não deve qualificar para o mercado e sim para a vida” e que para isso, é preciso pensar na educação para além do capital, que implica pensar numa sociedade para além do capital, isto é uma educação que liberte o ser humano das cadeias do determinismo neoliberal, reconhecendo que a história é um campo aberto de possibilidades.

Vale ressaltar que o modelo proposto pelo PDE traz em seu bojo a preocupação com a “efetividade”, isto é, a qualidade no ensino deve garantir a melhoria do desempenho do aluno no ensino fundamental, por meio da aprendizagem e progressividade do aluno (FERRO, 2005, p.128). Contudo, observa-se que nem o discurso e nem a materialização do PDE, ao enfatizar a gestão democrática, a autonomia da escola e a descentralização de recursos, apontam para a qualidade emancipadora da educação – aquela que forma sujeitos livres e críticos - visto que os indicadores de qualidade para o PDE, são os índices de aprovação.

Em relação à presença do FUNDESCOLA e de seu programa, o PDE, na SED, verificou-se que a metodologia aplicada nas escolas é vista pela Superintendência de Educação como algo restrito ao FUNDESCOLA, o que denota o Programa não é relevante para o andamento dos trabalhos realizados pela SED/MS, junto às escolas.

Já na COEP, há olhares diferenciados sobre as contribuições do PDE, visto que enquanto um dos técnicos afirma que “o processo não alterou muito o impacto na aprendizagem”, outro reconhece que, segundo os dados estatísticos, os índices de aprendizagem melhoraram.

A contradição demonstrada nas informações colhidas nos setores da SED aponta, não para um embate de pontos de vista, mas para a necessidade de se criar

espaço para que os trabalhadores em educação - tanto da SED como das escolas - se apropriem dos fundamentos teóricos que respaldam os programas implantados pelo MEC, assim como as matrizes teóricas que os contrapõem, no sentido de evitar que, por desconhecimento, os sujeitos atribuam conclusões irrealistas aos resultados daquilo que vem sob a égide da inovação (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004, p.27, 28).

Enquanto isso não acontece, programas oriundos de organismos internacionais adentram as escolas públicas, com recursos e discursos de inovação, transformando culturas. Como observam Fonseca; Toschi e Oliveira (2004, p.30):

[...] a importância de uma proposta de mudança não se traduz apenas pelos objetivos imediatos, visando alterações periféricas e quantitativas no sistema, mas devem ser orientadas por finalidades que conduzam a mudanças qualitativas do sistema vigente.

Por isso é importante que a transformação seja um desejo consciente do tipo de rompimento que ela vai produzir. Dessa forma, torna-se imprescindível a participação dos sujeitos envolvidos com a educação, transformando-os em sujeitos da ação, pela apropriação das finalidades.

Não é o que acontece com o PDE, que chega à escola convencendo-a por meio de um discurso sedutor a elaborar um plano que resultará no recebimento de recursos. No entanto, o prazo para o cumprimento de tal tarefa não proporciona a discussão com seus pares, impedindo-a de compreender de que forma o novo Programa se molda a sua concepção de educação e se isso é benéfico, ou não.

Fonseca, Toschi e Oliveira (2004, p.28), nesse sentido, afirmam que: “As propostas só podem perdurar se puderem contar com a consciência dos participantes sobre a real necessidade e com a vontade de mudar concepções e atitudes.” Concorda-se com os autores quando estes afirmam que, quando as propostas partem de pressões políticas externas à educação e à escola, não se sustentam apenas como um produto de técnica de gestão.

Todavia, há considerações que devem ser feitas quanto ao impacto do PDE, nas escolas, uma vez que estas se encontravam com o Projeto Político Pedagógico “engavetado” por falta de recursos para colocá-lo em prática, na íntegra.

Por isso, para um estado que passava por sérias complicações financeiras<sup>48</sup>, vale observar que o PDE trouxe um “fôlego” para Mato Grosso do Sul, no que se refere ao investimento na educação. Apesar da Emenda Constitucional nº 06, de 7 de julho de 1997, diminuir o percentual vinculado de 30% para 25%, Mato Grosso do Sul aplicou em 1997 e 1998, 13,86% e 12,79%, respectivamente, isto é, um valor muito abaixo da vinculação constitucional (FERNANDES, 2003, p.229).

Dessa forma, torna-se praticamente impossível, para o governo do estado e, conseqüentemente, para a SED/MS, negar a adesão ao Acordo de Participação, regido pelo Acordo de Empréstimo, proposto pelo FUNDESCOLA, no qual consta a liberação de recursos para as escolas públicas que com mais de 200 alunos matriculados no Ensino Fundamental.

O Fundescola foi estruturado em etapas como estratégia para a distribuição dos recursos e definição do programa de trabalho. Nas três regiões atendidas, pelo Programa, houve a seguinte distribuição de recursos: “O Fundescola I, executado entre junho de 1998 a junho de 2001, investiu US\$ 125 milhões. O Fundescola II investiu US\$ 402 milhões no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005.” ([www.fnade.com.br](http://www.fnade.com.br)).

Esses recursos trazem dois pontos importantes para a verificação do impacto do PDE em Mato Grosso do Sul. O primeiro, é que mesmo tendo que cumprir com as exigências estipuladas pelo FUNDESCOLA, o recurso era real e, apesar do atraso, a escola o recebia, diretamente, em sua conta sem passar pelos cofres públicos.

O segundo, trata da contrapartida do estado e municípios detalhada nos acordos assinados, que além de exigir o compromisso para garantir os recursos necessários para investir na contrapartida, ainda exigia que estes fossem assegurados pela Lei Orçamentária Estadual anual. É o que consta na Cláusula Terceira, que trata

---

<sup>48</sup> Segundo Fernandes (2003, p.232), o Jornal Correio do Estado, de 17-05-1995, fazia, à época, a seguinte denúncia: “A Secretaria Estadual de Educação está com dificuldades para fazer a manutenção das 322 escolas da rede, que passam por processo de sucateamento. O motivo é a falta de recursos. [...]”.

das obrigações dos partícipes, no caso, o Estado, devendo este: “Promover, na Lei Orçamentária Estadual anual, as alterações necessárias para fazer cumprir as ações acordadas no PAZ<sup>49</sup>”. (BRASIL. 1998, item 14).

Portanto, se por um lado o estado tem por obrigação prover o recurso da contrapartida, independente da vinculação estabelecida na Constituição Estadual, por outro, o dinheiro depositado diretamente na conta da escola, delega a esta, a responsabilidade do controle sobre os gastos, levando-a a cumprir, na íntegra, o planejamento aprovado pelo FUNDESCOLA; o que não deixa de ser uma forma de controle que visa garantir a utilização de verba pública ao que realmente se propõe, no sentido de se evitar desvios.

Observa-se ainda que em entrevista com técnico do FUNDESCOLA, este afirma que a pesquisa realizada pela Universidade de Stanford/USA, evidencia a participação dos pais, a organização da escola e a melhoria da equipe escolar como contribuições do PDE.

No entanto, essas ações, na verdade, asseguram o acesso e a permanência na escola, mas não garantem a qualidade do ensino. Qualidade essa entendida como a que possibilita, ao sujeito, o acesso ao conhecimento científico historicamente acumulado, no sentido de ampliar sua visão de mundo e, dessa forma, assegurar sua participação, na atual sociedade, como agentes de transformação.

O que se constata, com esta pesquisa é que mesmo tendo sido implantado na maioria das escolas estaduais de Campo Grande, o PDE não teve a adesão da Secretaria de Estado de Educação, no sentido de desenvolver sua metodologia, que utiliza o planejamento estratégico, como estratégica de gestão.

Pode-se afirmar que isto se deve, de certa forma, ao fato de que o PDE traz em sua base metodológica princípios advindos de teorias administrativas, que intensificam o gerenciamento por meio de mecanismos de controle, dos processos e das pessoas, em nome da organização que transforma o pedagógico. Isto é, a eficiência provocada pela organização, garante o ensino de qualidade.

---

<sup>49</sup> PAZ (Programação de Ações da Zona de Atendimento Prioritário): Instrumento de planejamento das ações educacionais para o ensino fundamental da Microrregião da Capital baseado nos resultados do PAM [Programação das Ações do Município] e do PAE [Programação das Ações Estaduais nos Municípios da ZAP].

Dessa forma, verificou-se, que o PDE ao chegar na escola com o discurso que exalta a descentralização dos recursos, enfatizando a autonomia de suas ações por meio da gestão democrática, não fez eco na Secretaria de Estado de Educação. Isto se deve ao fato de que a concepção de educação pela qual lutavam os trabalhadores da educação, à época da implantação, e a chegada do movimento causado pela constituinte escolar, em 2000, formou concepções diferenciadas de educação àquela na qual se fundamenta o PDE, dentro de uma mesma esfera governamental.

No entanto, verifica-se que as imbricações políticas, que levaram os governos federal e estadual a firmarem acordos de financiamento com o Banco Mundial, atrelaram a SED e, por conseguinte, as escolas aos programas oriundos do FUNDESCOLA/MEC, comprometendo, com isso, a autonomia do Órgão Central<sup>50</sup> e seu poder de decisão sobre a aceitação ou não da implantação do PDE nas escolas de Mato Grosso do Sul.

Por isso, a metodologia do planejamento estratégico imposta, por meio de acordos de empréstimos encontra resistência em alguns setores da SED. No entanto, essa resistência acabou por impedir esses setores de lançarem mão ao que já estava posto e realizarem, com os recursos da escola, uma educação significativa.

Observa-se que organizar a escola por meio do planejamento estratégico, trazer recursos para o seu interior, ou até mesmo, definirem em conjunto como, a escola e a sociedade local, utilizarão os recursos não garantirá a qualidade do ensino, concebida neste trabalho e nem aumentará os índices de aprovação, marca da eficiência da escola para o FUNDESCOLA, visto que o problema se encontra na estrutura desta sociedade capitalista, que determina para sua manutenção, uma certa forma ao planejamento, à organização e ao controle.

Urge, dessa forma, a compreensão do que é o PDE, por parte dos sujeitos envolvidos com a educação de Mato Grosso do Sul, e da repercussão desse programa na gestão, na organização e na cultura educacional.

Por isso, faz-se necessário compreender a escola dentro das contradições sociais das quais não deve jamais, ser desvinculada, pois não há outra forma de contrapor o modo de produção capitalista, que não seja pela análise da sociedade

---

<sup>50</sup> Outra forma de referência à Secretaria de Estado de Educação (SED)

vigente, suas contradições, seus movimentos para a manutenção do capital e, principalmente, pela compreensão de como as relações sociais implicam em exploração, ou não, do homem pelo homem.

Sendo assim, é preciso assegurar aos sujeitos, o direito a uma educação, que vise à qualidade social, no sentido de garantir a construção de escola alicerçada em fundamentos teóricos, que ofereçam instrumentos para a análise da sociedade vigente, com suas contradições e possibilidades de transformação.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. 1ª ed. Campo Grande: Ed. UFMS. Campinas: Autores Associados, 2001, 204 p.
- AMARAL SOBRINHO, José. **O Plano de Desenvolvimento da Escola e a Gestão Escolar no Brasil**: situação atual e perspectivas. Brasília, DF: MEC/BIRD/FUNDESCOLA, 2001. 36 p. (Série Documentos, nº2)
- \_\_\_\_\_, José Sobrinho e XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília, DF: MEC/FUNDESCOLA, 1999.
- \_\_\_\_\_. **PDE: Resultados e Perspectivas**. Brasília, DF: MEC/BIRD/FUNDESCOLA, 2004.
- AMARAL SOBRINHO, José; XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília, DF: MEC/FUNDESCOLA, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas: Autores Associados, 2004, 172 p.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e Qualidade na Educação Brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – Relatório do MEC. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2001. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 56).
- BRASIL. ABNT – **Associação Brasileira de Normas Técnicas**. Rio de Janeiro: Copyright, 2002.
- BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. MEC. Acordo de Participação nº 01/98. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 junho, 1998. Seção 3, p. 34.
- \_\_\_\_\_. MEC. **Educação para Todos**: a Conferência de Nova Delhi. Brasília, DF, 1994.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FUNDESCOLA: **Manual de Operação e Implementação do Projeto FUNDESCOLA IIIA (MOIP)**. Brasília, DF: MEC, v.I.2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FUNDESCOLA: **Manual de Operação e Implementação do Projeto FUNDESCOLA IIIA (MOIP)**. Brasília, DF: MEC, v.II, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. FUNDESCOLA: **Projeto de Melhoria da Escola**. 3ª edição. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, Senado Federal/Subsecretaria de Informações, 2001.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista - A Degradação do Trabalho no Século XX**. 3ª ed. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CAMARGO, Paulo Edyr Bueno. **O projeto de Qualidade Total da REME em Campo Grande – MS**. Campo Grande – MS: UFMS, 1998. (Dissertação de mestrado).

\_\_\_\_\_. Qualidade total na educação e o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE: verso e reverso da mesma moeda? In: SOUZA, Ana Aparecida Arguelho e FRIAS, Regina Barreto (Orgs.). **O processo educativo na atualidade: fundamentos teóricos**. Campo Grande: Editora UNIDERP, 2005, p.109-120.

CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do estado. **Novos Estudos CEBRAP**, Nº 50, 1998, pp.5-12.

CERQUEIRA NETO, Edgard Pedreira de. **Gestão da Qualidade: princípios e métodos**. 2ª edição. São Paulo: Pioneira, 1992.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª edição. São Paulo: Cortez editora, 1998, pp.75-123.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição**. 6ª edição. São Paulo: Cortez editora, 1995, 85p.

DELORS, Jacques. **Educação um Tesouro a Descobrir**. Unesco, 1998.

FACHINI, Maria Ângela Bariani de Arruda. **Projeto Pedagógico das Escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul – Autonomia Concedida ou Conquistada?** Campo Grande-MS: UFMS, 2002. (Dissertação de mestrado).

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. O Estado de Mato Grosso do Sul e os recursos vinculados constitucionalmente para a educação. In: SENNA, Ester (Org.). **Trabalho, Educação e Política Pública: Estudos em Educação**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2003, pp.221–265.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul (1991 a 1994).** Campo Grande-MS: UFMS, 1996. (Dissertação de mestrado).

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; OLIVEIRA, Sônia Maria Borges de; SCAFF, Elisângela. PDE: evidências do Município de Dourados. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra e OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógico em debate.** Goiânia: Ed. da UCG, 2004, pp 55-80.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Pequeno dicionário da Língua Portuguesa.** 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1983.

FERRO, Olga Maria dos Reis. **O Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE - na escola pública de ensino fundamental em MS.** Campo Grande: UFMS, 2001. (Dissertação de mestrado).

\_\_\_\_\_. A participação de professores na gestão da escola sob a ótica do mercado. In: SOUZA, Ana Aparecida Arguelho e FRIAS, Regina Barreto (Orgs.). **O processo educativo na atualidade: fundamentos teóricos.** Campo Grande: Editora UNIDERP, 2005, p.121-133.

FONSECA, Marília. **O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento: Duas Concepções Antagônicas de Gestão Escolar.** Campinas, v.23, n.61, p.302-318, dezembro 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 19 out. 2005.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra e OLIVEIRA, João Ferreira de. Educação, gestão e organização escolar: concepções e tendências atuais. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra e OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógico em debate.** Goiânia: Ed. da UCG, 2004, pp 21-33.

\_\_\_\_\_. Programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência – Perspectiva de melhoria da gestão do Sistema e das escolas públicas. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra e OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógico em debate.** Goiânia: Ed. da UCG, 2004, pp 35-53.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, Ester (Org.). **Trabalho, Educação e Política Pública: Estudos em Educação.** Campo Grande: Ed. UFMS, 2003, pp.189–219.

HADDAD, Sérgio. Os Bancos Multilaterais e as Políticas Educacionais no Brasil. In: Aurélio Viana Jr. **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos.** Secretaria Executiva da Rede. Instituto de Estudos Sócio-econômicos. Brasília – DF, 1998.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, 2.925p.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

KOTLER, Philip. **MARKETING para o século XXI**: como criar, conquistar e dominar mercados. Tradução de Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Editora Futura, 1999.

MARRA, Fátima; BOF, Alvana e AMARAL SOBRINHO, José. **Plano de Desenvolvimento da Escola**: conceito, estrutura e prática. Brasília, DF: MEC/BIRD/FUNDESCOLA, 1999.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Rússia: Edições Progresso, 1987.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **Avaliação da Educação Básica**: boletim de resultados. Campo Grande, 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Educação em Mato Grosso do Sul - princípios norteadores**. Cidadania e escola. Campo Grande, 1995.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Plano Decenal Estadual de Educação para Todos**. Campo Grande, 1992.

\_\_\_\_\_. Governo Popular. Secretaria de Estado de Educação. **Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino**. Campo Grande, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.791, de 30 de dezembro de 2003. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 31 dez. 2003. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislação/govato.nsf>. Acesso em: 20 abril 2004.

MATOSO, Jorge. Produção e emprego: o renascer das cinzas. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação**: balanço do Governo FHC. 3ª edição. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2000, pp. 133 – 152.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 1ª edição. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo editorial, 2005, 77p.

\_\_\_\_\_. **O Século XXI**: socialismo ou barbárie? 1ª edição. Tradução de Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo editorial, 2003, 111p.

\_\_\_\_\_. **Para Além do Capital**: Rumo a uma teoria da transição. 1ª edição. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. Campinas: editora da UNICAMP, Boitempo editorial, 2002, 1103 p.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação**: balanço do Governo FHC. 3ª edição. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2000, pp. 133 – 152.

OLIVEIRA, Sonia Maria Borges. **Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE**: a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial. Campo Grande: (Dissertação de mestrado) - UFMS, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política – CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. Nº 45, pp.49-95, 1998.

PERONI, Vera Maria Vidal. As mudanças no papel do Estado e a política educacional dos anos de 1990. In: SENNA, Ester (Org.). **Trabalho, Educação e Política Pública**: Estudos em Educação. Campo Grande: Ed. UFMS, 2003, pp.149–169.

PESENTE, J. C. **O colegiado escolar**: avanços e limites na construção de uma escola democrática. Campo Grande: UFMS, 1995. (Dissertação de mestrado).

RODRIGUEZ, Vicente. **Financiamento na Educação e políticas públicas**: o FUNDEF e a política de descentralização. Campinas, ano XXI, n.55, p.42-57, novembro/2001. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

SANFELICE, José Luís. **O Compromisso Ético e Político do Educador e a Construção da Autonomia da Escola**. Nuances, 2000, v.VI, p. 10-13.

SENNA, Ester. "Welfare State" e Capitalismo: Os problemas da política econômica e da política social. In: SENNA, Ester (Org.). **Trabalho, Educação e Política Pública**: Estudos em Educação. Ed. UFMS. Campo Grande: 2003, pp.111-132.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Fundamentos ético-políticos da educação no Brasil de hoje. In: LIMA, Júlio César; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Orgs.). **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2006, pp.289-320.

SILVA, Adonias Guedes da. **A Associação de Pais e Mestres (APM) e a Gestão da Escola Pública no Estado de Mato Grosso do Sul** - o caso de Campo Grande (1995-2000). Campo Grande: (Dissertação de mestrado) - UFMS, 2005..

SILVA, Maria Abádia da. Autonomia escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra e OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógico em debate. Goiânia: Ed. da UCG, 2004, pp 101-118.

SIMIONATO, Ivete. **Crise, reforma do Estado e políticas públicas**: implicações para a sociedade civil e a profissão. 1999. Disponível em [www.artnet.com.br/gramsci](http://www.artnet.com.br/gramsci). Acesso em: 10 abr.2006.

SIMIONATO, Ivete. **Reforma do Estado ou modernização conservadora**. 2000. Disponível em [www.artnet.com.br/gramsci](http://www.artnet.com.br/gramsci). Acesso em: 10 abr.2006.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: Políticas e Reformas. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª edição. São Paulo: Cortez editora, 1998, pp.15-40.

TOMMASI, Livia De. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implantação. In: In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª edição. São Paulo: Cortez editora, 1998, pp.195-227.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª edição. São Paulo: Cortez editora, 1998, pp.125-193.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação**: balanço do Governo FHC. 3ª edição. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2000, pp. 91 – 114.