

SÔNIA MARIA BORGES DE OLIVEIRA

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA – PDE:
a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais
do Banco Mundial**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Campo Grande/MS
2005**

SÔNIA MARIA BORGES DE OLIVEIRA

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA – PDE:
a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais
do Banco Mundial**

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 orientação da Professora Doutora Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, no ano de 2005.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Campo Grande/MS
2005**

COMISSÃO JULGADORA:

Prof^a Dr^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes – UFMS
(orientadora)

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira – UFG

Prof^a Dr^a Sílvia Helena de Brito – UFMS

Prof^a Dr^a Regina Tereza Cestari de Oliveira – UCDB
(suplente)

Eu estava sobre uma colina e vi o Velho se aproximando,
mas ele vinha como se fosse o Novo.
Ele se arrastava em novas muletas, que ninguém antes havia visto...
Bertold Brecht, *Parada do Velho Novo*.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio e incentivo de inúmeras pessoas.

Em especial quero agradecer:

A Prof^a Dr^a Maria Dilnéia Espindola Fernandes, pela sabedoria e tranquilidade com que conduziu o trabalho de orientação.

Aos professores João Ferreira de Oliveira, Sílvia Helena de Brito e Regina Tereza Cestari de Oliveira, pelas significativas contribuições para o enriquecimento do trabalho.

Aos professores da linha de pesquisa “Estado e Políticas Públicas de Educação” do curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, por compartilhar seus conhecimentos.

Aos professores do Departamento de Educação da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul/Campus de Dourados, por acreditarem na minha capacidade intelectual.

A Prof^a Dr^a Dirce Nei Teixeira de Freitas, grande incentivadora de minha trajetória acadêmica.

Aos colegas de mestrado e de trabalho, pelo companheirismo e colaboração.

Aos meus familiares, pelo incentivo e apoio material proporcionado.

Com imenso amor, a minha filha Juliana, que graciosamente apoiou-me nesse momento.

A Deus, que colocou todas essas pessoas em minha vida e sustenta o meu caminhar.

RESUMO

O presente estudo aborda a introdução de um instrumento de gestão de caráter gerencial e estratégico, denominado Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), em escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que se propõe a promover a qualidade do ensino e o aperfeiçoamento da gestão escolar. O PDE foi gerado no âmbito do FUNDESCOLA, programa co-financiado pelo Banco Mundial, que vem se constituindo em via de gestão da educação com o firme propósito de disseminar uma nova perspectiva de administração dos sistemas educacionais. Este trabalho tem como objetivo analisar o referencial teórico que sustenta o PDE a partir de sua metodologia e respectivos processos de elaboração e implementação por uma escola pública, buscando-se, assim, apreender em que medida esse referencial influencia na organização escolar e na participação dos sujeitos. A análise proposta tomou como fio condutor a própria metodologia e conceitos do instrumento em questão e sua implementação por uma escola pública do município de Dourados-MS, no período de 1999 a 2002. Embasou-se, também, na revisão crítica de autores que tratam das questões pertinentes ao processo de reestruturação capitalista e da reforma do Estado, da participação do Banco Mundial na definição das políticas educacionais e da presença e influências das teorias administrativas na educação. O estudo realizado demonstrou que o Programa FUNDESCOLA e o PDE encerram os requerimentos impostos 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. Contribuiu, portanto, para estabelecer os nexos desse fenômeno com as transformações econômicas, políticas e sociais desencadeadas, a partir dos anos 1970, no mundo capitalista.

Palavras-chave: Política educacional, gestão escolar, escola pública.

ABSTRACT

The present study approaches the introduction of an instrument of administration of managerial and strategic character, denominated Plan of Development of the School (PDE), in public schools of the areas North, Northeast and Center-west, that it intends to promote the quality of the teaching and the improvement of the school administration. PDE was generated in the ambit of FUNDESCOLA, a program co-financed by the World Bank, that comes if constituting in road of administration of the education with the firm purpose of disseminating a new perspective of administration of the educational systems. This work has as objective to analyze the theoretical reference that it sustains PDE starting from its respective methodology and processes of elaboration and implementation by a public school, being looked for, like this, to apprehend in that measured that reference influences in the school organization and in the participation of the subjects. The analysis proposal took as conductive thread the own methodology and concepts of the instrument in subject and its implementation by a public school of the municipal district of Dourados-MS, in the period from 1999 to 2002. It was based, also, in the authors' critical revision who research about the pertinent subjects to the process of capitalist restructuring and of the reform of the State, of the participation of the World Bank in the definition of the educational politics and of the presence and influences of the administrative theories in the education. The accomplished study demonstrated that the Programs FUNDESCOLA and PDE contain the solicitations required to the educational system in the context of the reforms and they translate, in the theoretical-conceptual-methodological aspects, the politics and the guidelines of the World Bank in several products that are disseminated to the public schools. It contributed, therefore, to establish the connections of that phenomenon with the economic, politics and social transformations unchained, starting from the years 1970, in the capitalist world.

Key-word: Educational politics, school administration, public school.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura organizacional do FUNDESCOLA	41
Figura 2 – Estrutura gerencial do PDE no âmbito nacional	42
Figura 3 – Etapas da elaboração e implementação do PDE	62
Figura 4 – Estrutura gerencial do PDE no âmbito da escola	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Organização dos setores do Estado brasileiro.....	26
Quadro 2 – Quadro de modalidades e financiamento.....	79
Quadro 3 – Índice de reprovação das séries consideradas críticas	84

LISTA DE SIGLAS

APM – Associação de Pais e Mestres
APO – Administração por Objetivos
AT – Assessor Técnico
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAS – Country Assistance Strategy
CGC – Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda
CGE – Coordenação de Gestão Educacional
COEP – Coordenação Executiva Estadual do Projeto
COFIEIX – Comissão de Financiamentos Externos
DGP – Direção Geral do Projeto
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FHC – Fernando Henrique Cardoso
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
GS – Grupo de Sistematização
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LSE – Levantamento da Situação Escolar
MEC – Ministério da Educação
MS – Mato Grosso do Sul
PAPE – Programa de Adequação dos Prédios Escolares
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PES – Planejamento Estratégico da Secretaria

PME – Projeto de Melhoria da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

POEP – Programa de Expansão da Educação Profissional

PPO – Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais

PT – Partido dos Trabalhadores

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SED – Secretaria de Estado de Educação

SEF – Secretaria de Educação Fundamental

TCU – Tribunal de Contas da União

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNICEF – Órgão das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência

ZAP – Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	7
A CRISE DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E OS “NOVOS”	
REQUERIMENTOS AO ESTADO	7
1. Acumulação flexível e neoliberalismo: alternativa para a crise do modelo fordista-keynesiano.....	7
2. Reestruturação administrativa do Estado brasileiro e suas implicações para os sistemas educacionais	20
2.1. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.....	21
2.2. O delineamento das políticas educacionais no contexto dos ajustes estruturais.....	28
CAPÍTULO II.....	34
O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA: UMA “NOVA”	
PERSPECTIVA DE ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS	34
1. O FUNDESCOLA – via de gestão da educação.....	34
1.1. O atendimento às três regiões prioritárias.....	43
1.2. A introdução do FUNDESCOLA/PDE no estado de Mato Grosso do Sul (MS).....	48
1.3. A expansão do FUNDESCOLA/PDE para a segunda microrregião do estado (ZAP-2): focalizando o município de Dourados (cidade-pólo).....	53
2. O Plano de Desenvolvimento da Escola: definição, objetivos e descrição analítica dos processos de elaboração e implementação na escola.....	59
2.1. Definição e objetivos do PDE.....	59
2.2. Descrição e análise do Plano de Desenvolvimento da Escola e dos processos de elaboração e implementação na escola.....	61
2.2.1. A preparação do PDE	64
2.2.2. A análise situacional da escola	65
2.2.3. A definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico.....	72
2.2.4. Suporte financeiro para a implantação e execução do PDE	77

2.2.5. A execução, o acompanhamento e o controle do PDE	81
2.3. Redução da reprovação: um objetivo a ser alcançado	83
CAPÍTULO III.....	86
O PDE NA ESCOLA: INFLUÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS NA IMPLEMENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO ESCOLAR.....	86
1. Fundamentos teórico-metodológicos do Plano de Desenvolvimento da Escola/FUNDESCOLA	87
1.1. Teorias da administração que fundamentam o PDE/FUNDESCOLA	90
1.1.1. A Teoria Neoclássica	90
1.1.2. Administração por Objetivos	94
1.1.3. O Planejamento Estratégico.....	96
1.1.4. Teoria do Desenvolvimento Organizacional	98
1.1.5. Teoria da Burocracia.....	99
1.1.6. O Controle da Qualidade Total	101
2. O PDE na escola	104
2.1. A implementação do PDE na escola.....	104
2.2. A participação dos sujeitos escolares e da comunidade	109
2.3. A organização escolar	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

INTRODUÇÃO

A presença do instrumento de gestão escolar, denominado Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), em escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, co-financiado pelo Banco Mundial, tem suscitado indagações acerca de seu caráter e propósitos por parte tanto daqueles que atuam nas instituições de ensino quanto de estudiosos da área.

Desde então, no âmbito da produção científica educacional, este tema vem sendo estudado no que diz respeito a seus fundamentos teóricos, ao sentido de sua proposição enquanto política educacional, ao modelo de gestão proposto, e, também, ao aprofundamento de estudos que tratam sobre a cooperação técnica e financeira de agências internacionais de crédito com o Brasil¹.

A presença do Banco Mundial como co-financiador do Programa e o caráter gerencial e estratégico que define o PDE são aspectos que justificam ater-se ao seu estudo. Segundo Fonseca, Toschi e Oliveira (2004), nas relações mais recentes entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, fica evidente a prioridade na destinação de créditos para o desenvolvimento da gestão escolar. Os autores afirmam, ainda, que a ênfase em programas voltados para a gestão escolar faz parte de um amplo movimento internacional, desencadeado nos anos 1990, que definiu novos rumos organizacionais para a escola pública. Essa definição foi feita com base em estratégias de descentralização, de racionalização e autonomia, requerendo, para tanto, a formulação de uma outra cultura escolar.

¹ Nesse sentido, destaca-se a realização do Projeto Integrado de Pesquisa – Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola? – coordenado pela professora Marília Fonseca, da Universidade de Brasília (UnB), com a participação da Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Em Mato Grosso do Sul foi coordenado pela professora Maria Dilméia Espíndola Fernandes, cujo grupo de pesquisa contou com as seguintes profissionais: Dirce Nei Teixeira de Freitas, Elisângela Alves da Silva Scaff, Sonia Maria Borges de Oliveira, Regina Tereza Cestari de Oliveira, Luciene Martins Ferreira Rocha, Mariclei Przylepa, Mary Sylvia Miguel Falcão, Charlene Correia de Figueiredo. A conclusão desta pesquisa resultou na publicação do livro “Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate”, organizado por Marília Fonseca, Mirza Seabra Toschi e João Ferreira de Oliveira.

Neste cenário, o PDE tem sido o produto para a educação, gerado no âmbito do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), que é definido como processo gerencial de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino. O FUNDESCOLA é um programa oriundo de acordo financeiro entre o Banco Mundial (BM) e o Ministério da Educação (MEC), que vem se constituindo em via de gestão da educação. O seu objetivo focal é melhorar o desempenho do ensino fundamental público, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio da ampliação ao acesso e permanência das crianças na escola, da melhoria da qualidade da escola e dos resultados educacionais, do aprimoramento da gestão da escola e das secretarias estaduais e municipais de educação.

Assim, o PDE anuncia-se como instrumento que vem auxiliar a escola a se organizar de maneira eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e recursos para reverter os altos índices de repetência, o abandono e a má qualidade da aprendizagem.

A pretensão deste instrumento de gestão, portanto, consiste em promover mudanças na organização escolar, as quais seriam viabilizadas mediante a elaboração e implementação, pela escola, de um planejamento estratégico. O referencial teórico-conceitual que embasa o PDE seria o caminho para configurar tais mudanças redefinindo, também, a forma de participação dos sujeitos escolares.

Este trabalho, diante disso, tem por objetivo analisar o referencial teórico que sustenta o PDE a partir de sua metodologia e respectivos processos de elaboração e implementação por uma escola pública, buscando-se, assim, apreender em que medida esse referencial influencia na organização escolar e na participação dos sujeitos.

Intenciona-se, com essa análise, verificar como a escola processa as orientações metodológicas, no sentido de se apropriar delas, efetivando, ou não, as expectativas do Programa em aumentar o desempenho educacional das crianças matriculadas nas escolas atendidas pelo mesmo e em melhorar as práticas gerenciais das escolas públicas por meio da elaboração do planejamento estratégico (BRASIL, 2002b).

A realização desta pesquisa fundamenta-se na compreensão de que um fenômeno social não ocorre deslocado do universo das relações de produção em uma determinada sociedade. Portanto, o fenômeno educativo deve ser compreendido no

bojo dessas relações, o que implica, fundamentalmente, considerar a contradição inerente ao modo de produção capitalista, dado que tais contradições se fazem presentes na educação (CURY, 2000).

Assim, a análise proposta neste trabalho deve preceder do estudo sobre o quadro político-sócio-econômico contemporâneo que traz novos requerimentos ao papel do Estado, redefinindo a elaboração das políticas públicas, o que vai exigir maior flexibilidade administrativa e alterações nas estruturas de poder. Enfim, são realizações que, na sua totalidade, explicam o caráter das propostas para a educação, que são delineadas e concretizadas, principalmente, no período histórico dos anos de 1990.

Os objetivos específicos, para tanto, são: contextualizar o meio em que se origina o instrumento de gestão em foco; descrever o PDE enquanto produto do Programa FUNDESCOLA; descrever e analisar o processo de elaboração e implementação do PDE em uma escola e o que isso altera na sua organização; analisar os fundamentos teórico-metodológicos do PDE/FUNDESCOLA.

Para efetivação do objetivo desta pesquisa, decidiu-se eleger um município e uma escola pública desse município com vistas a proceder as análises sobre como esse processo vem sendo concretizado. Assim, a eleição do município de Dourados justifica-se por ele ser a cidade pólo da segunda microrregião mais populosa do Estado de Mato Grosso do Sul constituindo, nos termos do Programa, a Zona de Atendimento Prioritário 2 (ZAP 2). Neste município, para coletar os dados documentais que subsidiaram a análise em torno das questões levantadas neste trabalho, selecionou-se uma escola da rede municipal, em virtude de ela ter estado no Programa desde a sua implantação e atender o ensino fundamental completo, ou seja, de 1ª a 8ª séries.

A Rede Municipal de Ensino de Dourados contava, no período 1999-2002, com 34 escolas, sendo 25 localizadas na área urbana, 3 na urbana distrital e 6 na área rural. Estas escolas atendiam, em 2002, um total de 18.146 alunos do ensino fundamental. Considerando o perfil cultural dessas unidades escolares, segundo Fernandes (2004), elas apresentam uma forte concentração de poder nas mãos dos diretores e coordenadores pedagógicos, a não participação dos professores e outros segmentos da escola, o livro didático como principal instrumento para o ensino, sendo este organizado em regime seriado de caráter classificatório, seletivo e excludente. Esse quadro, que não é peculiaridade de Dourados, decorre da política

que o sistema educacional implementa, norteadas pelas políticas educacionais desencadeadas pelo Governo Federal².

O presente estudo tem por base o exame de documentos oficiais produzidos no âmbito do Programa FUNDESCOLA – mais especificamente aqueles referentes ao PDE –, bem como, documentos da Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul, da Secretaria Municipal de Educação do município de Dourados e da escola selecionada, que registram a implantação³, a elaboração e a implementação⁴ do PDE no período de 1999 a 2002, sendo que esse se constitui o recorte temporal da investigação.

Na escola pesquisada, foram encontrados os seguintes documentos: livro ata das reuniões referentes ao PDE, do ano de 1999 a 2001, que trazem informações sobre como a escola se organiza para a implementação do PDE, os participantes desse processo e os encaminhamentos das ações; os PDEs e os Projetos de Melhoria da Escola (PME) dos anos de 1999 e de 2001, e PDE do ano 2002⁵, que apresentam o diagnóstico da situação escolar e apontam as ações “estratégicas” previstas para a solução dos problemas levantados; relatórios mensais das ações do PDE – intitulado “Acompanhamento do Plano de Ação” – dos anos de 2000 e 2001, que apresentam de forma quantificada se as ações foram executadas; três boletins informativos bimestrais, produzidos pela escola no ano de 2002; Livro de Visitas, no qual estão registradas as visitas de acompanhamento do Assessor Técnico (AT) e Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) na escola; uma pasta contendo registros mais detalhados sobre a realização de algumas ações referentes ao ano 2000. Observa-se que, excetuando os dois últimos, os demais documentos foram elaborados por orientação/exigência da própria metodologia do PDE.

² Em 2001, em Dourados, iniciou-se o governo de uma nova gestão municipal com a eleição do representante do Partido dos Trabalhadores (PT), que apresentou como propostas para o setor educacional: a “Democratização da Educação”, a “Construção de Novos Tempos e Novos Espaços na Educação” e a “Valorização do Magistério” no intuito de superar as práticas educacionais vigentes e alargar os canais de participação popular (FERNANDES, 2004). No bojo dessa nova perspectiva para a educação, a participação do município no Programa FUNDESCOLA foi um item questionado, uma vez que havia a oposição teórico-conceitual entre o Programa e a proposta de Governo. Contudo, o Programa ainda é uma realidade no sistema educacional desse município.

³ Segundo o Programa, o processo de implantação do PDE envolve os seguintes procedimentos: preparação da equipe, definição de estados e municípios participantes, seleção de escolas, seleção de supervisores, capacitação, financiamento, acompanhamento e avaliação (BRASIL, 2002a).

⁴ O processo de elaboração e implementação do PDE na escola compreende cinco grandes etapas, que são: preparação da equipe escolar, análise situacional, definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico, execução, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2002a).

⁵ A escola não possui o PME/2002 porque não houve financiamento para as ações na elaboração do PDE do ano de 2002. O financiamento não ocorreu devido a um atraso no repasse do recurso do ano 2001, cujo convênio foi concluído em 2002.

A análise se deu a partir da busca da relação entre as diretrizes gerais do FUNDESCOLA e/ou orientações metodológicas do PDE com os documentos produzidos no âmbito da escola⁶. Embasou-se, também, na revisão crítica de autores que tratam das questões pertinentes ao processo de reestruturação capitalista e da reforma do Estado, da participação do Banco Mundial na definição das políticas educacionais e da presença e influências das teorias administrativas na educação.

O desenvolvimento do tema em foco está organizado em três capítulos. O primeiro capítulo tem por objetivo descrever as transformações ocorridas no âmbito produtivo, que redefiniram as políticas econômicas e sociais contemporâneas, a partir dos anos de 1970, e delinearam novas atribuições ao Estado. A intenção é elucidar as implicações dessas transformações no que tange a reorganização do Estado brasileiro e, conseqüentemente, a definição das políticas educacionais, na busca de compreender o sentido de proposições de programas do porte do FUNDESCOLA. Salienta-se que a educação, aqui, é compreendida como política pública de corte social, o que implica considerar os recursos de poder que atuam na sua definição, representados, principalmente, por meio das instituições do Estado. Portanto, as políticas educacionais devem ser entendidas como parte de uma totalidade maior que expressa o projeto de sociedade vigente, cuja materialização ocorre por meio das políticas públicas que, por sua vez, dão visibilidade à ação do Estado (AZEVEDO, 1997).

No segundo capítulo, intenciona-se apresentar como o PDE se materializa, enquanto instrumento de gestão e organização escolar, em uma dada escola por meio de sua metodologia. Para tanto, desdobra-se em dois momentos que se complementam. O primeiro, apresenta os princípios, os objetivos e as ações do Programa FUNDESCOLA, uma vez que na base de seus conceitos e ideologia se inscreve a formulação do PDE. O segundo, descreve a metodologia do PDE com concomitante descrição do processo de sua elaboração e implementação na escola.

⁶ O contato profissional desta autora com o objeto em foco também colaborou para a análise. A pesquisadora atuou como membro do Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) – função ligada à estrutura gerencial do PDE/FUNDESCOLA – no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Dourados, sendo responsável em acompanhar a elaboração e implementação do PDE nas escolas. Também, este mesmo tema foi objeto de pesquisa no curso de Especialização em Educação “Administração/Gestão Educacional”, concluído em 2001, na UFMS-Campus de Dourados. A pesquisa, intitulada “Gestão Escolar: por que e para que o Plano de Desenvolvimento da Escola?” teve como objetivo compreender os fundamentos teóricos do PDE e o sentido de sua inclusão na política de “modernização” da gestão escolar brasileira e foi realizada sob a orientação da Prof^ª. Msc. Dirce Nei Teixeira de Freitas.

Com essas descrições simultâneas, pretende-se dar certo movimento ao texto com vistas a facilitar a visualização de como se processa o PDE no cotidiano escolar e, ainda, tornar exequível a análise em torno do objetivo deste trabalho.

O terceiro capítulo tem como objetivo analisar os fundamentos teórico-metodológicos do PDE, a partir da identificação e caracterização das teorias administrativas que lhe dão sustentação, evidenciadas na descrição de suas orientações metodológicas. Com essa análise, intenciona-se elucidar a relação existente entre o PDE e os “novos” paradigmas da administração capitalista contemporânea, bem como apreender as alterações decorrentes de sua implementação na organização escolar e na forma de participação dos sujeitos. Pretende-se, assim, demonstrar as bases epistemológicas que têm inspirado as teorias administrativas na educação.

Por fim, espera-se que os objetivos propostos e desenvolvidos neste trabalho sejam relevantes no sentido de contribuir com as análises e discussões daqueles que, de alguma forma, estejam envolvidos nesse processo.

CAPÍTULO I

A CRISE DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E OS “NOVOS” REQUERIMENTOS AO ESTADO

Com base no pressuposto de que a educação é parte de uma totalidade social estruturada e determinada historicamente, este capítulo tem por objetivo descrever as transformações ocorridas no âmbito produtivo, a partir dos anos de 1970, que redefiniram o papel do Estado no que tange as políticas econômica e social. Intenciona-se, com essa descrição, elucidar as implicações dessas transformações na definição das políticas educacionais, a fim de explicar o sentido de proposições como o Programa FUNDESCOLA e seus respectivos produtos para a educação.

1. Acumulação flexível e neoliberalismo: alternativa para a crise do modelo fordista-keynesiano

A sociedade capitalista, fundamentada na lógica do lucro e da acumulação do capital, viveu nos anos 1970 uma crise econômica e produtiva em escala mundial, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, que coloca em questão a sustentabilidade do próprio processo de acumulação capitalista.

Para Harvey (1999), o período pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, tinha como base o modelo que pode ser chamado de fordista-keynesiano, que envolvia diversas práticas relacionadas ao controle do trabalho, às tecnologias, às necessidades de consumo e às relações de poder político-econômico. Modelo este que entrou em crise a partir de 1973, iniciando um período de mudanças no interior do processo de acumulação de capital.

O modelo fordista-keynesiano combinava os princípios gerais de organização da produção fordista (paradigma tecnológico, organização do trabalho e modelo de gestão) e as novas funções do Estado, exigidas pela política keynesiana, que caracterizam o Estado interventor.

O modelo fordista de produção realizou uma nova racionalização sobre as tecnologias e um novo detalhamento da divisão de trabalho, a partir de formas preexistentes⁷, introduzindo mudanças não somente no setor produtivo, mas também nas relações, nos padrões de consumo e nos valores sociais.

Quanto ao aspecto produtivo, o fordismo promoveu mudanças de ordem técnica e organizacional, ao fazer a decomposição do processo de produção em seus diversos elementos constitutivos, por meio da linha de montagem, com a finalidade de diminuir o esforço humano, aumentar a produtividade e diminuir os custos em função da produção em massa.

O fordismo tem como eixo principal a produção em massa, para a qual deve corresponder um consumo em massa. Assim, era necessário tornar o mercado o único meio de reprodução para a classe trabalhadora, o que implicava estabelecer novos padrões de consumo e de relações sociais.

Para Harvey (1999, p. 121), o que Henry Ford trazia de especial, em relação ao taylorismo,

era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista.

Contudo, o fordismo não se estabeleceu nos Estados Unidos, no período entre-guerras, enquanto foi imposto apenas pelo poder corporativo, conforme acreditava Henry Ford. Segundo Harvey (1999), dois fatores impediam a disseminação do fordismo nesse período: a imposição de uma rotina diferente de trabalho e os mecanismos de intervenção estatal vigente, ou seja, sendo de caráter

⁷ A organização do trabalho no modo de produção capitalista foi primeiramente tratada pelos economistas clássicos. Teve continuidade no período final da Revolução Industrial por Andrew Ure e Charles Babbage e após uma lacuna de meio século, período em que há um crescimento das empresas e da aplicação da ciência à produção, tem-se uma formulação completa da teoria da gerência em fins do século XIX e início do século XX. Em fins do século XIX inicia-se o movimento da gerência científica com o trabalho de Frederick Winslow Taylor (no qual analisou cientificamente o processo de trabalho decompondo-o em diversas tarefas), denominado taylorismo, que influenciou no modelamento da empresa moderna e demais instituições da sociedade capitalista que realizam processos de trabalho (BRAVERMAN, 1980).

liberal, o Estado não interferia na economia. Nos demais países capitalistas, o fordismo não ganhava força porque a organização do trabalho e as tradições artesanais eram ainda muito fortes, e, também, a imigração era muito pequena, embora, os princípios da administração científica já orientavam a produção. Nesse sentido, a obra de Henri Fayol – *Administration industrielle et générale* (1916) – influenciou mais fortemente a produção na Europa do que o trabalho de Taylor, com a ênfase dada às estruturas organizacionais e à ordenação hierárquica do fluxo da autoridade e da informação, originando uma versão diferente da administração racionalizada de base taylorista.

O fordismo se impôs com mais abrangência⁸ e como regime de acumulação plenamente acabado após a Segunda Guerra Mundial, mas a partir de um processo que teve início com a crise de 1929, nos Estados Unidos. A crise, conhecida como o *crack* de 1929, manifestou-se pela falta de demanda efetiva por produtos e se alastrou pelo mundo tendo em vista a interdependência entre a economia americana e outros países capitalistas, sobretudo aqueles que recebiam empréstimos dos Estados Unidos.

Nos Estados Unidos, a crise de 1930 abriu caminho para a vitória dos democratas nas eleições presidenciais, uma vez que trabalhadores e proprietários, que sofriam com o desemprego ou a falência, passaram a exigir reformas mais profundas. Assim, desempregados e falidos, em geral, queriam a intervenção do Estado na economia e o fim do capitalismo liberal. Os regimes social-democratas apareciam como alternativa ao capitalismo “selvagem” e aos projetos socialista e comunista. Em 1933, o democrata Franklin Delano Roosevelt foi eleito e encaminhou a elaboração, com base nos estudos de John Maynard Keynes, do *New Deal* (Novo Acordo) “que se caracteriza pelo dirigismo estatal, com o objetivo de ordenar a vida econômica preservando a lei do mercado e as bases do capitalismo” (OLIVEIRA, 2003, p. 138).

A teoria econômica de Keynes – ou keynesianismo – propunha uma política de pleno emprego, o revigoramento da economia americana de forma planejada e a

⁸ O fordismo se implantou com mais firmeza na Europa e no Japão, depois de 1940, como parte do esforço de guerra, por meio de políticas impostas na ocupação pelo Plano Marshall e com o investimento americano. Portanto, sua expansão internacional ocorreu “numa conjuntura particular de regulamentação político-econômica mundial e uma configuração geopolítica em que os Estados Unidos dominavam por meio de um sistema bem distinto de alianças militares e relações de poder” (HARVEY, 1999, p.132).

promoção de serviços sociais para garantir a igualdade, constituindo o Estado de Bem-Estar (*Welfare State*).

O Estado de Bem-Estar funcionou como um regulador das relações de produção para o regime de acumulação do capital, permitindo ao fordismo consolidar-se em relação tanto à produção em massa quanto à definição de um determinado modo de vida. Colaborou também para o seu fortalecimento, a derrota dos sindicatos radicais americanos, do período pós-guerra, que, acusados de infiltração comunista, foram submetidos a uma disciplina legal. A partir disso, os direitos adquiridos correspondiam à aceitação das técnicas e estratégias fordistas para aumento da produtividade, configurando, assim, a união entre o grande capital corporativo, o Estado-nação e os grandes sindicatos (HARVEY, 1999).

As políticas do Estado keynesiano tiveram êxito até os anos de 1960, buscando combinar capitalismo e democracia⁹. Nesse período, assistiu-se, nos países de capitalismo mais avançado, um amplo gasto social com saúde, educação, pensões e outros programas sociais.

Nos países da América Latina, inclusive no Brasil, segundo Farah (1994), o Estado de Bem-Estar não chegou a se consolidar conforme os moldes do desenvolvimento na Europa do pós-guerra. Contudo, afirma a autora, ocorreu a implantação, em diversas áreas sociais, de uma estrutura estatal de provisão de serviços públicos que se inspiravam no Estado de Bem-Estar.

Entretanto, esse padrão de desenvolvimento keynesiano alcançou seu apogeu e entrou em declínio. Segundo Senna (2003, p. 114),

o padrão de financiamento público tem provocado *déficit* nas receitas governamentais dos países da OCDE, levando o Estado a priorizar a reprodução do capital, e, conseqüentemente, o financiamento da produção de bens e serviços é conduzido de maneira diferenciada. Isto porque, o lucro capitalista tornou-se insuficiente para prosseguir com a reprodução do capital e atender às necessidades da força de trabalho que foram se ampliando. O resultado é a crise da política social: o nível de vida deteriora-se, o consumo é restringido, a produção é controlada, ocorre o arrocho salarial etc.

⁹ Segundo Senna (2003, p. 131-132), ao traçar as políticas sociais “o Estado precisa considerar: os interesses, exigências e necessidades políticas da classe trabalhadora e também interesses de desenvolvimento do capital e suas necessidades de pacificar os conflitos. Daí a tensão entre capitalismo e democracia.”

Acrescenta-se, ainda, com Harvey (1999), que o fato de nem todos¹⁰ serem contemplados com os benefícios do fordismo acentuou as desigualdades, gerando sérias tensões sociais e movimentos por parte dos excluídos. Estes criticavam os sindicatos pela estreiteza de suas ações e questionavam a qualidade dos serviços prestados por meio de um sistema não discriminador de administração pública, porém baseado na racionalidade burocrática técnico-científica¹¹.

Em relação aos países do Terceiro Mundo, que viviam um processo de modernização (com promessas de desenvolvimento, emancipação das necessidades e integração com o fordismo), crescia o descontentamento diante de práticas opressoras, do domínio capitalista e de poucos ganhos em termos de padrão de vida e de serviços públicos.

Assim, os descontentamentos e as tensões manifestas sintetizadas, de modo geral, na saturação dos mercados internos de bens de consumo duráveis, na concorrência entre capitais, na pressão dos operários, no questionamento da hegemonia dos Estados Unidos e na crise fiscal e inflacionária, configuraram a crise do Estado de Bem-Estar, dos regimes social-democratas e do modelo fordista de produção.

Além disso, o caráter rígido de planejamento da economia não correspondia à emergência da competitividade na produção, à dispersão geográfica do mercado, às novas linhas de produtos, às novas formas de contratação e às inovações tecnológicas. Segundo Harvey (1999), surgiram nos anos 1970-1980, diversas experiências nos domínios da organização industrial¹² e da vida social e política que podem ser consideradas como uma forma de passagem para um novo regime de acumulação e de regulamentação política e social. Trata-se do regime de acumulação flexível, associado às políticas neoliberais.

Diante dessas mudanças, é possível afirmar que o capitalismo, pressionado pela necessidade de mercados sempre mais extensos para seus produtos, mais uma

¹⁰ A raça, o gênero e a origem étnica costumavam determinar quem tinha ou não acesso ao emprego privilegiado da produção em massa (HARVEY, 1999).

¹¹ Segundo Esping-Andersen (1991) um dos suportes do *Welfare State* é a burocracia moderna, que traz uma organização racional, universalista e eficiente, porém, apesar desta ser um meio de administrar bens coletivos, é também um centro de poder em si, e por isso, tenderá a promover o próprio crescimento.

¹² Os processos produtivos com base no taylorismo e fordismo mesclam-se com novas experiências ocorridas na “Terceira Itália”, na Suécia, na Alemanha, no Japão, entre outras, que apresentam uma flexibilização da produção na busca por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado, novos padrões de produtividade e de gestão da força de trabalho (ANTUNES, 1995).

vez criou a necessidade de mudar hábitos de consumo, organização do trabalho, relações sociais, valores, culturas, a fim de manter o processo de acumulação do capital.

Esse movimento é inerente ao caráter de permanente transformação do modo de produção capitalista, uma vez que a sua subsistência depende da revolução constante dos instrumentos e das relações de produção modificando, assim, o conjunto das relações sociais.

Segundo Marx e Engels (2002, p. 28-29), esse

revolucionamento permanente da produção, o abalo contínuo de todas as categorias sociais, a insegurança e a agitação sempiternas distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Todas as relações imutáveis e esclerosadas, com seu cortejo de representações e de concepções vetustas e veneráveis dissolvem-se; as recém-constituídas corrompem-se antes de tomarem consistência. Tudo que era estável e sólido desmancha no ar; tudo que era sagrado é profanado, e os homens são obrigados a encarar com olhos desiludidos seu lugar no mundo e suas relações recíprocas.

Este é o espírito capitalista que historicamente tem prevalecido, renovando-se a cada crise, seja pelo aniquilamento forçado de um enorme contingente de forças produtivas, seja pela conquista de novos mercados e pela exploração mais acirrada dos antigos (MARX; ENGELS, 2002).

Assim, enfrentando sua crise epocal, o capitalismo tem na acumulação flexível o confronto com a rigidez do fordismo, ao dar ênfase à flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e padrões de consumo. Isso implica respostas rápidas e especializadas, capacidade na solução dos problemas e adaptabilidade de habilidades para propósitos especiais por parte tanto do setor produtivo quanto dos trabalhadores.

A acumulação flexível se caracteriza, segundo Harvey (1999), pela capacidade de produzir uma variedade de bens a preços baixos e em pequenos lotes, mediante a aceleração do tempo de giro da produção (que é a chave da lucratividade capitalista) pelo uso de novas tecnologias produtivas e de novas formas organizacionais. No entanto, ainda segundo o autor, a aceleração do tempo de giro da produção teria sido inútil se o tempo de giro do consumo não fosse reduzido. Isto explica, por exemplo, a obsolescência e a descartabilidade dos produtos nos dias atuais.

Delineia-se, portanto uma nova relação entre mercado e empresas, uma vez que as empresas passam a produzir de forma a atender uma gama mais ampla de necessidades do mercado. Nesse sentido, é o toyotismo que vai introduzir o modelo de produção flexível que funciona a partir da demanda.

Segundo Gounet (1999, p. 29), o toyotismo pode ser resumido como um “sistema de organização da produção baseado em uma resposta imediata às variações da demanda e que exige, portanto, uma organização flexível do trabalho (inclusive dos trabalhadores) e integrada”. Suas características básicas consistem em não deixar o cliente esperando um produto, não estocar, produzir com qualidade, evitar panes nas máquinas e agilizar a administração, sem muita papelada.

Essas características desencadeiam-se num processo racionalizado de trabalho e com um determinado tipo de intervenção do trabalhador na produção. Isto implica a criação de mecanismos de controle tanto na parte de automatização quanto em relação ao trabalhador, que recebe certa autonomia para interferir no processo, quando necessário. Assim, o trabalhador precisa ser polivalente, no sentido de ser capaz de desempenhar diferentes tarefas; de assumir várias responsabilidades no trabalho; de assumir como seus, os objetivos da empresa; enfim, precisa ser criativo, flexível e adaptável.

Portanto, o toyotismo, expressão da acumulação flexível, caracteriza-se como um sistema produtivo mais ágil, enxuto e mais flexível. Flexibilidade essa que se encontra tanto na produção quanto nos direitos do trabalhador. Em relação à força de trabalho, a produção flexível trouxe novas formas de gestão, nas quais o trabalho em equipe, a gestão participativa e a qualidade total são expressões comuns. Trouxe, também, a flexibilização dos direitos e benefícios do trabalhador, a fim de dispor da força de trabalho em função das necessidades do mercado consumidor (ANTUNES, 1995).

No que se refere à relação entre Estado e capital, na fase da acumulação flexível, o capital abriu mão da regulamentação, da centralização, da rigidez e das políticas pertinentes ao fordismo e passou a defender um novo Estado para continuar garantindo condições ideais em favor do seu crescimento. Assim, a acumulação flexível foi acompanhada pela política de desregulamentação¹³; pela inovação tecnológica, que permite a rápida troca de informações e realização de negócios em

¹³ Trata-se da maior liberalização do capital à globalização, por meio da abertura das fronteiras do mercado financeiro.

âmbito mundial; pelo fortalecimento do capital financeiro¹⁴; pela reorganização do sistema financeiro global¹⁵; e, pela transformação da estrutura ocupacional, que influenciou no aumento de emprego na área de serviços em diversos setores como finanças, seguros, saúde, educação (HARVEY, 1999).

Nos aspectos político, econômico e cultural, esse contexto é alavancado pelo neoliberalismo¹⁶. A partir dos anos 1970, principia-se a defesa à volta das leis naturais do mercado mediante as políticas neoliberais. A proposta de volta às leis do mercado retomou teses conservadoras dos anos 1940, como as de Friedrich von Hayek¹⁷ e, mais recentemente, as de Milton Friedman, como estratégias eficazes para suplantar a crise. Assim, no esforço de superação da crise do capital, ou seja, de reestruturar as suas bases de acumulação, buscou-se, justamente, a teoria política e ideológica que “alertava”, nos anos 1940, sobre os perigos de uma regulação do mercado por parte do Estado, mas que não obtinha crédito tendo em vista a boa fase que o capitalismo estava vivendo.

Nesse sentido, Oliveira (2003, p. 142) destaca que as idéias neoliberais,

estão pautadas numa revivescência do liberalismo clássico no que diz respeito a: uma crença no indivíduo, um papel limitado para o Estado nas questões sociais e econômicas e uma preferência por processos de mercado em relação à provisão pública.

Segundo Friedman (1985), o termo liberalismo foi associado a diferentes pontos de vista no decorrer da história, portanto prefere tratar o termo nos moldes radicais do liberal do século XIX, ou seja, ir até as raízes das questões e ser favorável às mudanças profundas nas instituições sociais. Nesse sentido é que a intervenção do Estado, na economia, deve ser eliminada para que o mercado possa reinar livremente, uma vez que essa interferência afeta a liberdade do indivíduo.

¹⁴ “Os novos sistemas financeiros implementados a partir de 1972 mudaram o equilíbrio de forças em ação no capitalismo global, dando mais autonomia ao sistema bancário e financeiro em comparação com o financiamento corporativo, estatal e pessoal” (HARVEY, 1999, p.155).

¹⁵ A ruptura, em 1971, do acordo de *Bretton Woods* (fixação do preço do ouro e convertibilidade do dólar) e a adoção do sistema de taxa de câmbio flexível, em 1973, assinalaram a completa quebra do controle dos Estados Unidos sobre a política fiscal e monetária do mundo (HARVEY, 1999).

¹⁶ O neoliberalismo nasce logo após a Segunda Guerra Mundial na Europa e na América do Norte, onde o capitalismo imperava, constituindo-se numa forte reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar (ANDERSON, 1995).

¹⁷ No período pós-guerra, Hayek polemizava com Keynes as questões políticas da época. Porém, por circunstâncias históricas, as idéias de Keynes vigoraram e Hayek só é retomado mais tarde, com a crise do Estado de Bem-Estar (PERONI, 2003).

Para Friedman (1985), *o governo é um meio para garantir aos indivíduos o alcance de seus propósitos e a proteção da sua liberdade*. Entretanto, o autor adverte que, *ao mesmo tempo em que o governo protege a liberdade, também pode ameaçá-la*. Assim, a solução para este problema está em *limitar os seus objetivos e distribuir os seus poderes*.

Assim, no contexto do neoliberalismo, encontra-se a retórica de retração do Estado em favor da autonomia do mercado, dado que, na era do capital monopolista, o capitalismo alcança na sua totalidade o indivíduo, a família e a produção das necessidades sociais, subordinando-os e transformando-os num grande mercado. O mercado altera também os padrões de emprego e a composição da classe trabalhadora¹⁸.

Essa supremacia do mercado, entretanto, não anula o poder do Estado para o crescimento do capitalismo. Tampouco, este fenômeno é novo. Segundo Braverman (1980, p. 242), “o governo dos países capitalistas desempenhou esse papel desde os inícios do capitalismo.”

Para Boron (1999, p. 9), há menos mercado do que se apregoa, pois, na realidade, os países de capitalismo avançado

continuam tendo estados grandes e ricos, muitíssimas regulações que ‘organizam’ o funcionamento dos mercados, arrecadando muitos impostos, promovendo formas encobertas e sutis de protecionismo e subsídios e convivendo com déficits fiscais extremamente elevados.

O neoliberalismo, segundo Anderson (1995), apresenta como remédio para a crise a configuração de um Estado forte, no sentido de derrubar o poder dos sindicatos e controlar os recursos, e menos atuante nas políticas econômicas e nos gastos sociais.

Para Draibe (1993), as proposições neoliberais de redução do Estado nos gastos sociais têm sido redimensionadas, principalmente nos países latino-americanos, em função dos novos requerimentos trazidos pelas transformações tecnológicas que passaram a exigir maior investimento em recursos humanos. Nesse contexto, a educação é um setor prioritário, pois visa educar a força de trabalho nas habilidades e competências consoantes com as inovações. Portanto, investir na formação básica é um gasto público que reforça a presença do Estado nos programas sociais.

¹⁸ A esse respeito ver Braverman (1980).

Quanto ao aspecto econômico, Harvey (1999, p. 159) afirma que novas formas de intervenção do Estado vêm ocorrendo e cita como exemplo, entre outros casos que envolvem também a Inglaterra, a intervenção dos Estados Unidos na crise mexicana:

O uso do poder da Reserva Federal para melhorar a crise da dívida mexicana de 1982, e a concordância do Tesouro norte-americano em bancar o que equivalia a 20 bilhões de dólares de dívida mexicana junto aos bancos norte-americanos registrados como perda, em 1987, são dois exemplos desse novo tipo de intervencionismo nos mercados internacionais.

No modelo de acumulação flexível, criou-se um conflito entre nação-Estado e o capital transnacional, comprometendo a boa relação, na era fordista, entre os grandes capitais e os grandes governos. Therborn (1995) coloca que os mercados financeiros internacionais, altamente competitivos, têm um grande impacto sobre as relações entre mercados e Estados, pois podem gerar muito mais capitais do que o próprio Estado. Este passa a depender da confiança dos mercados para implementar boa parte das políticas estatais. Isso requer, das nações, a assunção de novas competências.

Nesse sentido, é pertinente a afirmação de Harvey (1999, p. 160):

Hoje, o Estado está numa posição muito problemática. É chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação e é forçado, ao mesmo tempo, também no interesse nacional, a criar um ‘bom clima de negócios’, para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter (por meios distintos dos controles de câmbio) a fuga de capital para pastagens mais verdes e lucrativas.

Frente a essas análises da maior ou menor intervenção estatal, entende-se que, para além da questão do tamanho do Estado, o que está posto é a sua funcionalidade para o capitalismo. Na obra “Manifesto do Partido Comunista”, Marx e Engels (2002) afirmam que, a partir da criação da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia conquistou a dominação política no Estado moderno e que este é apenas um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa. Ou seja, o Estado é a instituição que tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe.

Segundo Engels (1984), quando uma sociedade chega a um determinado grau de desenvolvimento e passa a encerrar contradições e antagonismos econômicos e de classes que não consegue resolver, cria-se a necessidade da existência de um poder

que se coloque, aparentemente, por cima dessa sociedade. Tal poder teria a finalidade de amortecer o choque dessas contradições e de manter a ordem social. Portanto, este poder que nasce da sociedade, mas é posto acima dela, é o Estado.

Embora, não possam ser desconsideradas as lutas e as conquistas históricas dos trabalhadores, verifica-se que, substancialmente, é o Estado, representante do capital, que orienta a definição das políticas e das relações sociais.

Braverman (1980, p. 242) afirma que o Estado “é o penhor das condições, das relações sociais, do capitalismo, e o protetor da distribuição cada vez mais desigual da propriedade que esse sistema enseja” e que, no capitalismo monopolista, este papel foi ampliado de forma significativa, complexa e requintada, enquanto força econômica diretamente envolvida na acumulação de capital.

Assim, um outro elemento deve ser destacado como fundamental no esforço de sustentação da acumulação capitalista, neste momento histórico. Tratam-se do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou Banco Mundial (BM), e o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁹. Estes organismos são orientados pela política hegemônica, exercendo profunda influência no mercado internacional e desempenhando função estratégica no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento.

Conforme visto anteriormente, no período fordista-keynesiano dominava o pensamento de que o crescimento econômico, aliado à distribuição de renda e outros benefícios sociais, sob controle do Estado, iriam possibilitar aos mais pobres o acesso aos produtos do progresso, contribuindo para a diminuição da pobreza. Nesse período, o Banco Mundial e o FMI tinham seus recursos concentrados na reconstrução dos países europeus, castigados pela guerra, e no financiamento da infraestrutura – energia, telecomunicações e transportes – de alguns países em desenvolvimento, para alavancar sua industrialização (SOARES, 1996).

¹⁹ Da necessidade de se estabelecer uma nova ordem internacional após a Segunda Guerra Mundial, 44 países reuniram-se em *Bretton Woods*, sob forte hegemonia norte-americana, com o objetivo de criar instituições capazes de discutir os rumos do mundo capitalista, a fim de impulsionar o crescimento e evitar novas crises internacionais. O FMI e o BM foram então criados. A princípio, o Banco Mundial tinha papel secundário em relação ao FMI na ajuda à reconstrução da economia e à concessão de empréstimos ao setor privado. O Banco Mundial é um conjunto de instituições lideradas pelo BIRD, e abrange outras agências: Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), Corporação Financeira Internacional (IFC), Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID), Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA) e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) (SOARES, 1996).

Também já foi abordado que, nesse mesmo período, as políticas sociais e o pleno emprego atendiam apenas à parcela da população que tinha acesso ao trabalho privilegiado da produção em massa, gerando, nos demais, descontentamento e fortes movimentos contra os benefícios do fordismo. Assim, em meio à abundância, descobre-se a pobreza (HARVEY, 1999).

Com a acumulação flexível e as idéias neoliberais trazendo, respectivamente, novas relações de trabalho e indicação para a redução das políticas sociais, verifica-se o aumento do desemprego²⁰ e a elevação da pobreza e da miséria em âmbito global²¹.

Esse novo contexto mundial constituiu-se em um outro alicerce ideológico para a atuação do Banco Mundial. Ao longo dos anos 1970, ele passou a preocupar-se com a pobreza e a realizar uma nova distribuição setorial dos empréstimos. Assim, o Banco produziu um discurso mais humanitário assentado nos princípios de sustentabilidade, justiça e igualdade social (FONSECA, 1998).

Nos anos 1980, o Banco Mundial retomou o papel de grande credor²², passando a ser responsável pela gestão das dívidas externas, ganhando, também, fundamental importância no quadro da reestruturação econômica por meio dos programas de ajuste estrutural²³. Suas diretrizes que, de modo geral, visavam atender a internacionalização do capital, foram conhecidas como “Consenso de Washington”²⁴. Estes programas foram propostos de forma distinta segundo o contexto de cada nação, sendo que os maiores impactos foram sentidos pelos países

²⁰ Segundo Antunes (1995), em decorrência do quadro recessivo e em função da automação, robótica e microeletrônica, assiste-se, principalmente nos países de capitalismo avançado, uma redução do proletariado fabril, industrial e manual.

²¹ A esse respeito ver Chomsky (2000).

²² Os bancos privados, que ganharam força como credores dos países em desenvolvimento nos anos 1970, interromperam a concessão de empréstimos a partir da moratória mexicana. Assim, os países endividados passaram a depender dos créditos dos bancos multilaterais.

²³ Os programas de ajuste estrutural constituem uma nova forma de empréstimo não vinculada a projetos, mas sujeita a condicionalidades amplas e severas de cunho macroeconômico e setorial, geridos pelo Banco Mundial em concordância com o FMI (SOARES, 1996).

²⁴ Consenso de Washington é um termo cunhado pelo economista John Williamson, do International Institute for Economy, que se refere ao conjunto de propostas de ajuste estrutural, colocado como condição para a reintrodução dos países, principalmente da América Latina, afastados pela dívida externa, no sistema financeiro internacional. As propostas são: desregulação dos mercados, privatização, abertura comercial e garantia do direito de propriedade.

em desenvolvimento²⁵. Esse atendimento distinto pôde ser percebido nos programas de ajustes para os países da América Latina²⁶. Segundo Simionatto (2003b, p. 1),

a trajetória social, econômica e política de cada nação, suas diferentes estruturas produtivas, organizações sócio-institucionais (partidos políticos, sindicatos, organizações empresariais) determinaram, portanto, as modalidades de ajuste e das reformas estruturais implementadas.

É por meio dos programas de ajuste estrutural – mais precisamente, de suas condicionalidades – que se criaria a ambiência necessária para a implantação do padrão de desenvolvimento neoliberal. Segundo Soares (1996, p. 21), a concessão de empréstimos, mediante condicionalidades, “passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países” e também “mudou profundamente o caráter da relação entre o Banco Mundial e os países em desenvolvimento tomadores de empréstimos.”

Mas, de modo geral, os programas de ajuste não deram conta de resolver o problema da dívida externa e, também, não alcançaram bom êxito no sentido de alavancar o desenvolvimento dos países endividados. A pobreza, a miséria e o desemprego continuam crescendo. Portanto, novas reformas passaram a ser realizadas, a partir de 1987, buscando construir outras bases de legitimidade, via projetos voltados para o meio ambiente e programas de alívio à pobreza.

Novos acontecimentos, no ano 1994²⁷, levam o Banco a afirmar uma nova era de ajustes. Entretanto, para a América Latina as propostas trazem apenas o aprofundamento das políticas iniciada nos anos 1980. Segundo Soares (1996, p. 28-29), o pacote de reformas envolve principalmente:

Aprofundamento dos processos de abertura comercial, desregulamentação e privatização;
Aumento da poupança interna, por meio de reforma fiscal (redução do gasto público, reforma tributária) e estímulo à poupança privada;
Reforma (privatização) do sistema de previdência;
Estímulo ao investimento privado em infraestrutura;

²⁵ Segundo Boron (1995), a forte ‘capacidade disciplinadora’ do Banco Mundial e do FMI sobre a América Latina e África, deve-se ao fato de, por sua fraca posição diante do mercado mundial, não suportarem o peso da recessão e da crise da dívida.

²⁶ Na América Latina, a perspectiva neoliberal chega primeiramente no Chile, para atender as exigências do FMI e BM e, a partir daí, acentua-se a tendência de diminuição dos gastos públicos, como ocorre na educação. No Brasil, do início dos anos 1970 ao final dos anos 1980, os gastos governamentais com educação diminuíram de mais de 8% do PIB a menos de 5% (OLIVEIRA, 2003).

²⁷ Trata-se da crise mexicana no final de 1994, que não foi admitida, pelo BM, como decorrente do paradigma neoliberal de reformas. A crise foi atribuída a má administração da economia pelo governo mexicano. No entanto, o Banco admite a urgência em começar uma segunda fase de reformas (SOARES, 1996).

Flexibilização do mercado de trabalho (redução dos encargos previdenciários e alteração da legislação trabalhista);
Reforma no sistema educacional;
Implementação de programas sociais focalizados na oferta de serviços públicos para os grupos mais pobres;
Reforma institucional e reestruturação do Estado.

São propostas que ganharam visibilidade nas políticas desencadeadas no Brasil, de forma mais específica, nos anos 1990. Destas, serão destacadas a reestruturação do Estado e a reforma do sistema educacional, a fim de elucidar a relação entre as propostas, que têm orientado mudanças nas formas de gestão e de alocação de recursos da educação nos dias atuais, e o amplo contexto da reestruturação capitalista.

2. Reestruturação administrativa do Estado brasileiro e suas implicações para os sistemas educacionais

Segundo Oliveira (1995), a dilapidação do Estado brasileiro teve início na ditadura militar e continuou no governo de José Sarney²⁸, criando um clima favorável à introdução das políticas neoliberais. A aplicação do projeto neoliberal, no Brasil, teve início com a eleição de Collor²⁹, em 1990, que adotou medidas como abertura comercial, privatizações, corte de subsídios, diminuição do número de servidores federais, entre outras.

E, ainda, o presidente Collor atacou fortemente as centrais sindicais, as organizações do funcionalismo público e os movimentos trabalhistas de modo geral, considerando-os inimigos públicos, por ficarem contra o Plano Collor (OLIVEIRA, 2003).

Essas medidas e atitudes encontraram resistências tanto por parte da população, em geral, quanto do empresariado, contribuindo para o *impeachment* do Presidente Collor, em 1992. Embora este importante movimento tenha demonstrado o avanço das organizações da sociedade civil, não conseguiu quebrar a força das políticas que se impunham sobre os países em desenvolvimento. O projeto neoliberal se recompôs, conforme ajustes realizados em 1994, e se reapresentou no contexto

²⁸ José Sarney governou no período de 1985 a 1989.

²⁹ Fernando Collor de Melo governou no período de 1990 a 1992, seguido de Itamar Franco, de 1993 a 1994.

brasileiro, mediado pela candidatura e eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC)³⁰, no ano de 1994 (FERNANDES, 1995).

Assim, com base nesse projeto, o Estado brasileiro passou a ser questionado quanto à capacidade organizativa e à força na economia nacional e foi representado, pela mídia, como algo grande e ineficiente, que precisaria ser reformulado.

Esta visão está fundamentada no discurso da ineficiência e ineficácia do Estado e no fato de atribuir-lhe a responsabilidade pelo déficit público. Segundo Simionatto (2003b, p. 2), “é no interior desse discurso que vem se fortalecendo a dicotomia entre ‘público’ e ‘privado’, caracterizando-se por público tudo o que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e por privado a esfera da eficiência e da qualidade.”

Será abordado, a seguir, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em virtude de ser um documento que dá visibilidade sobre as intenções e procedimentos para se efetivar a reforma administrativa do Estado brasileiro, no decorrer do governo de FHC.

2.1. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado

Embasado na compreensão de que a crise econômica, deflagrada nos anos 1970 e intensificada nos anos 1980, foi primeiramente uma crise de Estado³¹, o governo de Fernando Henrique Cardoso determinou, ao Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), a elaboração do **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. O Plano tinha como finalidade definir objetivos e estabelecer diretrizes para a reforma da administração brasileira (BRASIL, 1995).

Segundo consta no Plano, a crise do Estado decorreu em razão do modelo de desenvolvimento até então adotado, levando-o a concentrar-se mais no setor produtivo e deixar de lado suas atribuições básicas. Este fato teria acarretado uma deterioração dos serviços públicos e o agravamento da crise fiscal e da inflação

³⁰ Fernando Henrique Cardoso governou no período de 1995 a 2002.

³¹ Conforme consta na introdução do Plano Diretor, Estado e mercado são as instituições centrais que coordenam os sistemas econômicos, portanto se um deles apresentar funcionamento irregular pode desencadear uma crise. Nos anos 1920 e 1930 o mau funcionamento do mercado teria desencadeado uma grande crise econômica e nos anos 1980 a ineficiência do Estado teria colocado em cheque o modelo econômico vigente (BRASIL, 1995).

(BRASIL, 1995). Portanto, a reforma do Estado seria o principal instrumento para alcançar a estabilização social e assegurar o crescimento sustentado da economia. Segundo Bresser Pereira (1998, p. 58), a idéia de reconstrução do Estado, que seria diferente do Estado mínimo, vem do grupo denominado centro-esquerda social-liberal, que propõe:

recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura; reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial.

O desafio posto era realizar a articulação de um novo modelo de desenvolvimento nacional por intermédio do fortalecimento do Estado, no sentido de dar eficácia à sua ação reguladora, no que tange a economia de mercado, bem como na prestação de serviços básicos e na implementação das políticas sociais (BRASIL, 1995). Este desafio estava relacionado com as exigências postas nos programas de ajuste estrutural, para promover “a inserção das economias nacionais no processo de globalização capitalista” e que incidiam “diretamente sobre as políticas públicas de corte social, na medida que impõem cortes nos orçamentos e redução do gasto público” (SIMIONATTO, 2003a, p. 2).

A implantação de um novo modelo de desenvolvimento, no Brasil, demandou a reconstrução da administração pública brasileira, uma vez que, segundo análise no Plano, o seu caráter racional-burocrático não condizia com os requerimentos necessários para o país enfrentar a globalização econômica. Assim, era preciso reconstruir a administração pública em bases modernas e racionais, ou seja, de caráter gerencial e

[...] 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).

Para Pimenta (1998) – especialista que atuou na discussão sobre a reforma do Estado brasileiro – os novos modelos de organização do trabalho, surgidos no setor privado (como a terceirização, as parcerias, as organizações em rede, as fusões e incorporações e, também, os paradigmas de competitividade, da eficiência e da

eficácia), causam impactos que são decisivos na configuração do novo papel do Estado³².

Para este autor, o Estado será essencialmente regulador e não executor. As atividades sob sua responsabilidade deverão ser executadas de forma descentralizada, no que se refere aos setores não exclusivos do Estado, e centralizada, no que diz respeito à formulação e avaliação das políticas públicas. Desta forma, “a atual política proposta pelo MARE [Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado], quebra a uniformidade dos grandes ciclos de centralização/descentralização da ação estatal, aplicando esses dois conceitos de forma diferenciada para distintos setores do Estado” (PIMENTA, 1998, p. 13).

Além da descentralização, também são princípios básicos para a reforma administrativa: a) a desburocratização, entendida como melhoria de processos de trabalho e maior flexibilidade de gestão; b) a transparência, vista como aumento da disseminação de informação; c) *accountability*, que significa controle de resultados, responsabilização e avaliação do desempenho; d) novos códigos de ética, para evitar a corrupção; e) profissionalismo, qualificação de recursos humanos adotando o mérito como mecanismo de legitimação organizacional, novos contratos e capacitação em massa; f) competitividade por recursos entre as instituições, criando um modelo de quase-mercado; g) enfoque no cidadão, entendido como atenção para o cidadão-cliente. Esses princípios possibilitam uma flexibilidade administrativa que torna o Estado mais ágil e efetivo, coerente com o advento da globalização, a rapidez das informações e o envolvimento e a participação da sociedade (PIMENTA, 1998).

Além da crise generalizada do Estado, o Plano Diretor atribuiu a necessidade da reforma administrativa à defesa do Estado enquanto patrimônio público, o que pode ser realizado nos níveis político e administrativo. Importa enfatizar, segundo propósitos deste trabalho, o raciocínio presente no Plano, no que se refere ao nível administrativo.

Segundo o Plano Diretor, a administração pública evoluiu por meio de três modelos básicos, sem que um eliminasse o outro inteiramente. Tratam-se da: a) Administração Pública Patrimonialista, na qual o Estado funciona como extensão do

³² Pimenta (1998) coloca que a administração pública no Brasil, fortemente marcada pela administração burocrática, caracteriza-se pela centralização das decisões, a hierarquia baseada no princípio da unidade de comando, a adoção de estruturas piramidais de poder, a rigidez e impessoalidade das rotinas e o controle de processos ao invés de controle de resultados. Esses princípios seriam empecilhos para uma administração mais flexível e o emprego gerencial coerente com o novo papel do Estado.

poder do soberano; b) Administração Pública Burocrática, surgiu na segunda metade do século XIX, tinha como propósito combater o nepotismo patrimonialista por intermédio de um rígido controle dos processos, mas, acabou perdendo a noção de sua missão fundamental que é servir à sociedade; c) Administração Pública Gerencial, segunda metade do século XX, surgiu como resposta aos problemas associados aos modelos anteriores e da necessidade de tornar a administração pública eficiente, tendo em vista a expansão das funções econômicas e sociais do Estado, o desenvolvimento tecnológico e a globalização.

A administração pública gerencial não descarta totalmente a administração burocrática. Ao contrário, conserva alguns dos seus princípios básicos e avança, principalmente, em relação aos processos, deixando de basear-se nos meios para concentrar-se nos resultados. Portanto,

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (BRASIL, 1995, p.17).

A administração gerencial, ainda segundo o Plano, já apresentava tentativas de implementação no Brasil por meio da reforma realizada, em 1967, pelo Decreto-Lei 200/67, que previa a expansão da administração descentralizada, mas que não logrou desencadear mudanças no âmbito da administração burocrática central; por meio da criação, em 1970, da Secretaria da Modernização (SEMOR) e, em 1980, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND).

Contudo, conforme consta no Plano, essas tentativas foram paralisadas com a transição democrática de 1985, que trouxe um novo populismo patrimonialista para o país, e com a acusação da crise do Estado sendo direcionada à alta burocracia. Estes dois fatores contribuíram para um retrocesso burocrático em virtude da sistematização e extensão, na Constituição Federal de 1988, das mesmas regras burocráticas adotadas no núcleo estratégico do Estado, para os seus demais serviços e empresas. Isso resultou no abandono do caminho rumo à administração gerencial e na instituição de uma política de privilégios (BRASIL, 1995). Este predomínio das

regras burocráticas nos demais setores do Estado era o que deveria ser mudado, como será demonstrado mais à frente.

Persistindo na intencionalidade de implantar uma administração pública gerencial, o Plano Diretor traçou um diagnóstico da administração pública brasileira, ramificado em duas situações. De um lado, estavam as condições do mercado de trabalho e a política de recursos humanos. No outro, havia a distinção de três dimensões dos problemas da administração: a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal; a dimensão cultural, coexistência de valores patrimonialistas e burocráticos com os novos valores gerenciais; e a dimensão gerencial, relacionada às práticas administrativas.

Em relação a essas três dimensões, o Plano entende que era necessário e possível promover de imediato a mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto a mudança legal iria sendo “providenciada”.

Das três dimensões, a dimensão-gestão é considerada a principal, pois, da sua capacidade, dependem a eficiência e a eficácia da administração pública e, ainda, é a que dá concretude à reforma.

Para tanto, a estratégia de reforma prevê a retomada do programa de qualidade³³, que deverá enfatizar além da qualidade total a questão da participação. Esta última é entendida como “essencial para o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional” (BRASIL, 1995, p. 55).

O quadro abaixo sintetiza como ficam definidas as funções dos setores do Estado brasileiro a partir da reforma administrativa:

³³ Trata-se do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, 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).

Quadro 1 – Organização dos setores do Estado brasileiro

SETORES DO ESTADO NO APARELHO ESTATAL	PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS PERTINENTES	TIPO DE GESTÃO IDEAL	FORMA DE PROPRIEDADE
Núcleo estratégico: setor que define leis e políticas públicas (poderes legislativo, executivo e judiciário)	Efetividade: garantia de que as melhores decisões sejam tomadas e cumpridas	Misto de administração pública burocrática e gerencial	Estatual
Atividades exclusivas: setor de serviços que só o Estado pode realizar (fiscalização, impostos, trânsito, subsídio à educação básica, etc)	Eficiência: atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo	Administração pública gerencial	Estatual
Serviços não-exclusivos: setor em que o estado atua simultaneamente com outras instituições públicas não-estatais e privadas (universidades, centros de pesquisas, etc)	Eficiência: atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo	Administração pública gerencial	Pública não-estatal
Produção de bens e serviços: setor das atividades econômicas lucrativas que ainda permanecem no aparelho de Estado	Eficiência: atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo	Administração pública gerencial	Privada

Fonte: Brasil, 1995.

Destaca-se o fato de que somente o núcleo estratégico conserva o caráter burocrático no tipo de gestão, que seria uma forma de “corrigir” o retrocesso presente na Constituição de 1988 e possibilitar a introdução da administração gerencial nos demais setores. Em vários momentos do Plano, a administração burocrática é criticada por seu excesso de formalismo e por seu rigor técnico. Contudo, ela é ressaltada por seus princípios relacionados à avaliação de desempenho, à admissão pautada em rígidos critérios de mérito, a um sistema estruturado e universal de remuneração, ao treinamento sistemático e às carreiras. Estes princípios são considerados importantes para garantir a efetividade do referido setor.

Em verdade, verifica-se que conservar alguns princípios burocráticos, especificamente no núcleo estratégico, seria conveniente como forma de garantir a centralização das decisões, uma vez que, segundo Etzioni (1984), uma organização burocrática tem por definição um centro de decisões, portanto, esses princípios se coadunam com o controle. Assim, a flexibilidade, proporcionada pela administração gerencial, pode predominar nos demais setores que são mais “permeáveis” à participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, sem que essa participação coloque em risco a hegemonia do centro das decisões.

Nesse sentido, entende-se que, para o discurso oficial, a descentralização consiste na concessão de autonomia e participação da sociedade no sentido de executar tarefas – não decidir sobre – e ser responsabilizada pelos resultados. No caso da educação, cria-se a idéia aparente de que a participação está aberta mediante promoção do consenso de que a solução dos problemas educacionais está na ação individual, como bem ilustra a campanha de voluntariado “Amigos da Escola”. Isso leva a população a assumir compromissos sociais em sua comunidade, contribuindo “para reduzir os gastos do Estado com os serviços destinados às populações de baixa renda” (BRUNO, 1997, p. 28).

Assim, observa-se que conceder “certa” autonomia e participação à população funciona como prevenção de conflitos que possam tornar-se obstáculos à implantação de medidas consideradas necessárias para a realização do desenvolvimento econômico, bem como da privatização de alguns serviços básicos à população.

A privatização de alguns serviços se viabiliza via setor de serviços não-exclusivos do Estado. Simionatto (2003a, p. 4) afirma que é nesse setor que o “governo estabelece as premissas da Reforma do Estado na sua relação com a sociedade e o mercado”, ao realizar a transferência de serviços de sua competência para o setor público não-estatal – ação denominada publicização –, em favor da competitividade. Isso se dá mediante transformação de fundações públicas, que estão no setor de serviços não-exclusivos do Estado (hospitais, universidades, centros de pesquisas, museus etc), em organizações sociais. Ou seja, transforma-las em “entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito de dotação orçamentária” (BRASIL, 1995, p. 46-47).

Assim, haverá o financiamento por parte do Estado, portanto, uso de recursos públicos para promover a expansão da ordem privada. Considera-se, ainda, com Simionatto (2003a), o fato de que, no Brasil, o Executivo tem usurpado a função legislativa com as medidas provisórias, transformando o Congresso numa instância burocrática a serviço do poder. Verifica-se, também, que os investimentos públicos são priorizados para as organizações sociais com maior força política e poder de pressão, ao invés de beneficiar os setores mais pobres.

Segundo o Plano Diretor, a realização dessa transferência permitiria lograr maior qualidade na prestação de serviços ao cidadão-cliente, uma vez que a

autonomia iria responsabilizar os dirigentes desses serviços; maior controle dos serviços por parte da sociedade, que participaria dos conselhos de administração e, também, ajudaria no financiamento via compra de serviços e doações; e maior parceria entre Estado, a organização social e a sociedade a que serve.

Diante do exposto, cabe considerar a afirmação de Oliveira (1998), de que o governo FHC é definido pelo neoliberalismo e que sua ideologia e programas não são antiestatistas e nem conduzem a primazia do mercado. Ao contrário, sua lógica implícita estaria mais voltada para a imposição autoritária do Executivo do que para as demais formas de representação política, e, igualmente, na menor participação da sociedade civil nas decisões ou gestão propriamente dita.

Finalizando esta incursão pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, destaca-se a concepção de gestão expressa no mesmo:

A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados (BRASIL, 1995, p. 38).

Assim, o Plano declara que a reforma do Estado fará a introdução da cultura e das técnicas gerenciais modernas, na administração pública brasileira.

Aborda-se, a seguir, as propostas de reforma da educação no processo de reestruturação do Estado, buscando identificar a narrativa que prevalece no anúncio dessas reformas e sua influência na construção das políticas educacionais brasileiras nos anos 1990. Intenciona-se destacar, nesse processo, o papel que a gestão tem assumido, enquanto elemento de mediação entre as mudanças no setor produtivo e os novos requerimentos à educação, para, posteriormente, analisar como isto se materializa no âmbito da escola.

2.2. O delineamento das políticas educacionais no contexto dos ajustes estruturais

No processo de reestruturação produtiva, a educação recebe um lugar privilegiado por ser considerada como importante fator de desenvolvimento

econômico, de combate à pobreza e de inserção da força de trabalho em uma sociedade caracterizada pelos códigos da modernidade.

Assistiu-se, no decorrer dos anos 1980 e 1990, a uma vasta discussão a respeito de reformas necessárias para a educação, que foram se tornando temas recorrentes na justificação e formulação de políticas para diversos países, principalmente da América Latina. As mesmas podem ser verificadas nas publicações de estudiosos da área e de empresários, em eventos promovidos por grandes organismos internacionais³⁴ e, principalmente, nos documentos do Banco Mundial, que sistematizam a grande narrativa neoliberal de vinculação entre educação e produtividade, numa clara visão economicista (MIRANDA, 1997).

No Brasil, apesar do processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia ter sido deflagrado no governo Collor (1991-1992), a implementação desse ideário educacional teve início no governo de Itamar Franco (1993-1994), com a elaboração do Plano Decenal de Educação³⁵. Foi somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), contudo, que a reforma anunciada ganhou força e concretude. Ocorre um casamento entre as propostas do governo e as orientações do Banco.

No documento denominado *Country Assistance Strategy* (CAS)³⁶, do ano de 1997, o Banco Mundial reafirma os objetivos contidos no CAS do ano de 1995, no qual “enfocou o apoio aos esforços brasileiros para consolidar a estabilização através de reformas estruturais setoriais e macroeconômicas”. O Banco Mundial entende que assim poderia “estabelecer condições para um crescimento direcionado ao setor privado e políticas de redução da pobreza” e seleciona, como prioridade setorial de longo prazo, a educação básica. A proposta desta prioridade

³⁴ Segundo Nogueira (2001, p. 460) “de 1990 a 1996, a ONU e seus organismos promoveram doze conferências mundiais abrangendo questões que se tornaram de maior impacto no plano dos problemas sociais [...]”. A primeira delas foi a Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien/1990).

³⁵ O Brasil, signatário do documento da Conferência em Jomtien, até o início de 1993 não havia cumprido os acordos estabelecidos na mesma. Diante disso, o, então, Ministro da Educação – Murilo de Avelar Hingel – ao participar da Conferência de Educação para Todos, na China, em março de 1993, assume o compromisso de apresentar um plano de educação para o Brasil. Em dezembro de 1993 acontece a Conferência de Cúpula “Educação para Todos” de Nova Delhi, na Índia, com a participação dos nove países em desenvolvimento de maior população no mundo, na qual foi apresentado o Plano Decenal brasileiro (PERONI, 2003).

³⁶ Peroni (2003, p. 98) informa que “o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) organizam documentos específicos para cada país que tome seus empréstimos. Esses documentos conhecidos pela sigla CAS (*Country Assistance Strategy*), no caso do Banco Mundial, e pelo nome de *Country Paper*, no caso do BID, descrevem a estratégia dos bancos para os empréstimos, além de planos para as reformas econômicas ou ajustes estruturais e projetos de investimentos (agricultura, infra-estrutura, reforma agrária, meio ambiente, educação, saúde).”

resulta da compreensão – amplamente partilhada pelas autoridades – de que o progresso na educação é um requisito central para sustentar o crescimento a longo prazo assim como para aliviar a pobreza e reduzir a desigualdade de renda (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR., 1998, p. 95).

A ênfase na educação básica, entendida pelo Banco Mundial como educação primária, já vinha sendo defendida desde os anos de 1970 e, segundo Fonseca (1998, p. 59), “a questão tomou força nas décadas seguintes, especialmente no que se refere à importância do ensino primário para a sustentabilidade mundial e a ‘saúde familiar’, compreendida como diminuição do número de filhos.”

A manutenção dessa preferência, ainda segundo a autora, é reforçada pela percepção da relevância social desse nível de ensino para a formação de hábitos e atitudes, visando o desempenho profissional, e pela taxa de retorno econômico atribuída ao nível primário³⁷.

Para o Banco Mundial, os baixos níveis de educação são fatores determinantes dos altos índices de pobreza. Conforme consta no CAS/1997, o Banco atribui esse baixo desempenho à desigualdade dos gastos com educação que não leva em conta custos e níveis de matrícula. Questão esta que seria “resolvida” com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), no âmbito legal, e, por que não dizer, com Programas financiados pelo próprio Banco.

Ao abordar a situação da educação brasileira, o CAS/1997 faz uma descrição dos índices alarmantes de analfabetismo, de reprovação e de evasão, que denomina de “pobre desempenho”. Diante desse quadro, o Banco, “como apoio à educação”, define algumas linhas de ações a serem implementadas em parceria com o governo brasileiro:

O Banco procurará desenvolver uma parceria de longo prazo com o governo para que seja atingida a meta da educação primária para todos por volta do ano 2007. O horizonte dessa parceria vai além do período estabelecido nesse CAS de maneira a permitir o desenvolvimento institucional e **assegurar continuidade** das políticas de educação e prioridades nos gastos **através das administrações subseqüentes;**

O apoio do Banco focalizará nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, tendo como meta o desenvolvimento da primeira infância, educação básica e **talvez** educação secundária;

O Banco apoiaria os esforços do governo para obter esses resultados através de um aumento de tempo de instrução e qualidade de ensino, incluindo aumento de oportunidades de aprendizado para os pobres. Isso

³⁷ Segundo Fonseca (1998, p. 60), “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.”

vai exigir uma definição melhor da transparência nas contas nos níveis nacional e subnacional (estadual), um **aumento da participação do setor privado e da sociedade civil na educação e no melhor gerenciamento das escolas** (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR., 1998, p. 123-124, grifo nosso).

Orientações do Banco Mundial e proposições do governo FHC (1995-2002), para a política educacional brasileira, guardam estreitas relações que se concretizam em diversos programas e, também, na própria legislação. É o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN ou Lei nº 9.394/96), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef ou Lei nº 9.424/96), e do Plano Nacional de Educação (PNE ou Lei nº 10.172/2001)³⁸.

Em relação aos programas, destacam-se: “Toda criança na escola”, propondo a Aceleração da Aprendizagem, o atendimento as escolas rurais multisseriadas, o regime de Progressão Continuada, a Alfabetização Solidária e a Educação para Qualidade do Trabalho; o programa “Guia do Livro Didático”; o programa “Bolsa Escola”, para assegurar a permanência da criança na escola; o “Programa Dinheiro Direto na Escola” (PDDE), que repassa recursos diretamente às escolas; programa “Renda Mínima”; o “Fundo de Fortalecimento da Escola” (FUNDESCOLA); “Programa de Expansão da Educação Profissional” (PROEP); entre outros.

Para o acompanhamento e avaliação do conjunto dessas ações, ou melhor dizendo, para o seu controle, foram implantados: o “Censo Escolar”; o “Sistema de Avaliação da Educação Básica” (SAEB); “Exame Nacional do Ensino Médio” (ENEM) e o “Exame Nacional de Cursos” (Provão).

A maioria desses programas é voltada para o ensino fundamental e financiadas pelo Banco. Em relação à ênfase no ensino fundamental, Cury (2002, p. 180) afirma que:

O ensino fundamental, obrigatório, gratuito e de oito anos, cujo acesso está em vias de se tornar cada vez mais universalizado, vê-se protegido com os mais diversos instrumentos de asseguramento como obrigatoriedade, direito público subjetivo, controle de faltas, proteção jurídica pelo ECA e pelo Código Penal e FUNDEF.

Muitos outros programas nasceram em prol do ensino fundamental. É o caso do FUNDESCOLA e do Projeto Nordeste.

³⁸ Não se desconsidera aqui o amplo movimento da sociedade com propostas para a LDB e o PNE, contudo, o que prepondera são as orientações ligadas aos requisitos dos grupos econômicos.

Cury (2002) faz uma importante observação a respeito da dependência decorrente dos empréstimos dizendo que esta não pode ser desprezada, mas também não pode ser superdimensionada, tanto por conta dos diferentes governos próprios do federalismo³⁹, quanto pela presença da massa crítica que atua nos órgãos governamentais ou na elaboração de críticas acerca da autonomia dos Estados Nacionais. Cabe destacar sua colocação, em relação a esse porém:

Cumprir verificar, caso a caso, como concretamente esses programas foram implementados em distintos estados ou municípios e qual o modo de recepção destes programas, a fim de não se generalizar como realização o que é um programa e a fim de não incidir em um mecanicismo (CURY, 2002, p. 180).

É preciso, portanto, considerar o fato de que os diversos sistemas de ensino, ou mesmo espaços escolares, podem processar integral ou parcialmente esses programas, ou ainda, ressignificá-los ou ignorá-los. Posto que, em linhas gerais, os programas traduzem e são as vias de materialização das orientações do Banco Mundial no que diz respeito à descentralização, à melhoria da qualidade do ensino público enfatizando somente o ensino fundamental, e à avaliação das instituições educacionais, numa perspectiva de modernização da gestão dos sistemas educacionais.

Segundo Farah (1994, p. 217), a gestão tende a ganhar centralidade na agenda da reforma e o enfoque dado, na sua modernização, surge num cenário marcado pela “crise fiscal do Estado e por um clima de forte crítica à máquina estatal, vista como ineficiente, ineficaz e fornecedora de serviços de má qualidade, sob a influência do ideário neoliberal”. Conforme abordado anteriormente, essa visão vem justificar a exaltação das práticas referentes ao setor privado, em oposição à ação das instituições estatais.

A incorporação dessa visão no campo da gestão, na educação, implica e explica a adoção dos critérios da Qualidade Total nas escolas públicas, o discurso da autonomia da escola, a ênfase na participação da sociedade civil, o incentivo às parcerias e uma determinada concepção de qualidade do ensino⁴⁰.

³⁹ Nesse sentido, observa-se que “além das ações perpetradas pelo governo federal, a política educacional brasileira abrange também as iniciativas dos 27 sistemas estaduais e 5.600 sistemas municipais, os quais não raro executam experiências Brasil afora, a exemplo a Escola Plural, de Belo Horizonte, e a Escola Cidadã” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 87).

⁴⁰ O entendimento de qualidade de ensino é delineado por diversas e diferentes concepções. Resumidamente, são oriundas: dos conceitos ligados a empresas privadas, que se preocupam com a

Assim, assiste-se a uma intensificação do uso de critérios da economia privada na gestão da escola pública. Segundo Oliveira (1996, p. 57), os programas de Qualidade Total são a expressão última desses critérios

[...] uma vez que objetivam a transferência das formas de organização do processo de trabalho e de gestão das empresas privadas para dentro das escolas públicas, o que resulta em formas escamoteadas de privatização do setor público e ao mesmo tempo em uma reestruturação do trabalho pedagógico.

Um exemplo, nesse sentido, que interessa aos propósitos deste trabalho, é o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). É por meio deste Programa que se vai introduzir, em escolas públicas brasileiras, um modelo de gestão empresarial que se materializa por intermédio do Plano de Desenvolvimento da Escola, o PDE.

CAPÍTULO II

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA: UMA “NOVA” PERSPECTIVA DE ADMINISTRAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS

Este capítulo busca cumprir dois objetivos que se complementam. Primeiro, apresentar em linhas gerais os princípios, objetivos e ações do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), tendo em vista que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é o seu produto para a gestão escolar e é destinado a realizar o fortalecimento das escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Segundo, fazer uma concomitante descrição da metodologia do PDE com as ações de elaboração e implementação pela escola. Com essa descrição simultânea, pretende-se dar certo movimento ao texto, com vistas a facilitar a visualização de como o PDE é processado no cotidiano escolar e, ainda, tornar exequível a análise em torno das questões norteadoras deste trabalho.

1. O FUNDESCOLA – via de gestão da educação

O FUNDESCOLA foi oficialmente lançado pelo Ministério da Educação e pelo Banco Mundial, em agosto do ano de 1998, com a realização de um seminário internacional que contou com a participação de prefeitos, secretários de educação, técnicos e delegados do Ministério da Educação (MEC). O seminário teve por objetivo “mobilizar as autoridades responsáveis e divulgar instrumentos, procedimentos e arranjos gerenciais necessários a uma bem-sucedida execução”, segundo afirmação de Antônio Augusto Neto, então coordenador técnico do Programa e interlocutor brasileiro junto ao Banco Mundial para a elaboração do mesmo (BRASIL, 1998a, p. 6).

Segundo matérias publicadas no Boletim Técnico (BRASIL, 1998a), o FUNDESCOLA é um Programa que compartilha do consenso, com nações em desenvolvimento, agências financiadoras internacionais, políticos e empresários de diversos países, de que a educação é um meio para distribuir renda, fomentar a produtividade e viabilizar o crescimento econômico. Declaram, ainda, que há uma harmonia da agenda da política educacional brasileira com esse consenso internacional, em torno da prioridade da educação básica para o desenvolvimento econômico das nações. Essa harmonia reside nas proposições referentes à descentralização dos sistemas escolares, à definição de padrões nacionais de educação, à avaliação da aprendizagem, ao maior envolvimento dos pais e comunidade na administração escolar, ao aumento de investimento por aluno e à valorização dos professores.

O FUNDESCOLA foi desenvolvido a partir do Projeto de Educação Básica para o Nordeste, sendo que este último foi realizado em duas etapas, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino fundamental nessa região.

O Primeiro Projeto de Educação Básica para o Nordeste promoveu a execução de projetos especiais oriundos do MEC, também financiados pelo Banco Mundial, como o EDURURAL, o POLONORDESTE e o PROMUNICÍPIO. Esses projetos anunciavam o objetivo de universalizar o acesso ao ensino fundamental, reduzir a taxa de analfabetismo, aumentar a produtividade melhorando a qualidade do ensino e valorizar o exercício do magistério (SOUZA; ABREU, 2000). Para alcançar tais objetivos, foram realizadas ações de construção e reforma de prédios escolares, estruturação dos órgãos municipais de educação, capacitação de professores e organização curricular (BRASIL, 1999b).

Cabe observar que, em estudo sobre a execução do Projeto Nordeste no estado do Maranhão, Souza e Abreu (2000, p. 2) afirmam que, ao final da execução dos projetos, a situação do sistema educacional permanecia inalterada, pois os mesmos incidiam sobre aspectos isolados da problemática educacional, desconsiderando seus condicionantes mais amplos. As autoras ressaltam que, mesmo assim, “as mesmas estratégias são repetidamente adotadas e têm-se mostrado eficazes no alcance de objetivos não declarados e menos nobres.”

No Segundo Projeto de Educação Básica para o Nordeste, na década de 1990, os técnicos do Órgão das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência

(UNICEF), Banco Mundial e Projeto Nordeste passam a defender que a melhoria da educação fundamental passa pelo fortalecimento da parceria entre pesquisa e ação.

Para tanto, em 1996, o Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais (PPO) foi concebido, anunciando o objetivo de aliar a compreensão dos fatores, que determinam o baixo desempenho do ensino fundamental do Nordeste, a estratégias para melhorar esse desempenho, com a participação dos diferentes atores envolvidos no processo (BRASIL, 1997b). Assim, estudos específicos foram realizados na região Nordeste, a pretexto de obter compreensão mais profunda das causas dos problemas que geram a baixa qualidade do ensino no Brasil.

A pesquisa⁴¹ foi desenvolvida mediante realização de treze estudos que buscavam analisar as múltiplas dimensões do problema, com metodologia qualitativa (observação em sala de aula e avaliação dos usuários) e quantitativa (taxas de retorno, fatores municipais associados ao baixo rendimento e índices de repetência). O seu objetivo final era subsidiar políticas efetivas, por intermédio de recomendações que pudessem ser traduzidas em ações concretas (BRASIL, 1997b), e expandi-las para as demais regiões, em forma de programas.

Os resultados obtidos – divulgados por meio do livro “Chamada à Ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste” – estão aqui agrupados em quatro grandes categorias que sintetizam os principais problemas identificados e as respectivas recomendações:

- a) sistemas de ensino não direcionados para a eficiência da escola – recomenda-se: garantir padrões mínimos de funcionamento; racionalizar o sistema público de ensino; elaborar propostas para áreas rurais e definir a escola como foco central da Secretaria;
- b) falta de foco da escola na aprendizagem do aluno – recomenda-se: adotar modelo de gestão escolar com foco no aluno e estabelecer, na escola, ambiente propício ao sucesso;
- c) distanciamento entre escola e comunidade – recomenda-se: construir parceria entre escola-comunidade;

⁴¹ O CAS do ano de 1997 cita a realização desta pesquisa e apresenta as principais limitações apontadas pela mesma: “pobre organização do sistema educacional nos níveis de estado e municipais; gerenciamento e clima para aprendizado ineficientes no âmbito da escola; demanda insuficiente de escolaridade de qualidade no âmbito da comunidade; preparação e motivação inadequadas do pessoal do setor da educação” (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR, 1998, p.103).

d) inconsistência nas políticas para o magistério – recomenda-se: investir na qualificação e motivação dos professores e utilizar critérios técnicos para escolha de Diretores (BRASIL, 1997b).

Estas recomendações do PPO (BRASIL, 1997a) e o bom desempenho do Projeto Nordeste, dentre os demais empréstimos do Banco Mundial, conforme atestou o Tribunal de Contas da União (TCU)⁴² (BRASIL, 1999c), respaldaram a elaboração da proposta para um novo empréstimo que se materializou no FUNDESCOLA, sendo destinado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Assim, o FUNDESCOLA declara como sua missão “melhorar o desempenho do sistema de ensino fundamental em microrregiões prioritárias das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (BRASIL, 2002b, p. 4), estabelecendo como estratégias o fortalecimento das escolas e das Secretarias de Educação, a mobilidade na alocação de recursos e a abordagem por microrregiões prioritárias.

Segundo o Programa, a sua atuação se dá de forma complementar à legislação e às políticas nacionais vigentes para o ensino fundamental⁴³, ao desenvolver e dotar os sistemas educacionais com serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, tendo como foco o ensino aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e Secretarias de Educação.

Os recursos para o Programa totalizam US\$ 1,3 bilhão, sendo US\$ 650 milhões do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC⁴⁴ e US\$ 650 milhões do Banco Mundial, estando subdividido em três projetos. O primeiro projeto – FUNDESCOLA I –, no valor de US\$ 125 milhões, destinou-se às regiões Norte e Centro-Oeste, no período de 1998 a 2000. O segundo projeto – FUNDESCOLA II –, no valor de US\$ 400 milhões, coube às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no período de 1999 a 2004. O terceiro projeto – FUNDESCOLA III –, na ordem de US\$ 773 milhões, também para as três regiões, está subdividido em fase A, de 2002 a 2006, e fase B, de 2006 a 2010 (BRASIL, 2002a).

⁴² Para o TCU, o bom desempenho do Projeto Nordeste se deve: a criação de uma direção geral e de coordenações estaduais para administrar o Projeto; a maior autonomia da representação do Banco Mundial no Brasil; a permissão do BIRD, em 1995, para remanejar recursos para os estados de melhor desempenho: a criação de instrumentos de gerenciamento do Projeto. Para os problemas que o Projeto Nordeste apresentava (desarticulação entre suas ações e falta de instrumentos de mensuração) foram feitas recomendações que foram incorporadas ao FUNDESCOLA.

⁴³ Seus objetivos estariam apoiados e reforçados por um conjunto de instrumentos normativos e operacionais, como: LDBEN, FUNDEF, PNLD, PPO, PDDE, SAEB, e respondendo, ainda, as prioridades do PNE e ao CAS/BIRD (BRASIL, 2002a).

⁴⁴ Os recursos utilizados como contrapartida são oriundos do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) (BRASIL, 1998a).

Estes recursos destinam-se a financiar diversas ações, agrupadas em quatro grandes componentes: padrões mínimos de funcionamento das escolas⁴⁵; processo de desenvolvimento das escolas⁴⁶; planejamento e previsão de vagas⁴⁷; gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais⁴⁸.

Importa observar que frente à diversidade e à quantidade de ações por componente, apenas três são passíveis de repasse direto à escola, que são: o Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), o Projeto de Melhoria da Escola (PME) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Destes três produtos, apenas o PDDE deixa certa liberdade para a escola dispor do recurso, pois o PME e o PAPE delimitam e/ou definem em que aplicá-lo. Esta observação pretende colocar em questão o discurso, que vigora entre os interlocutores e documentos do Programa, sobre a necessidade da descentralização das decisões e autonomia da escola, apresentando como um dos fatores fundamentais para sua efetivação a transferência de recursos financeiros diretamente para a escola.

Conforme publicado no Boletim Técnico do FUNDESCOLA, o processo de autonomia das escolas começou com o repasse de recurso diretamente às escolas – PDDE – para ser utilizado de acordo com as prioridades definidas pela comunidade, e afirma que “as escolas perceberam que a descentralização contribui para a autonomia e estimula a participação dos pais na administração dos recursos” (BRASIL, 2000b, p. 15).

Assim, verifica-se que, nas proposições e ações do FUNDESCOLA, estão presentes eixos da reforma educativa, assumindo grande importância a descentralização. Entre afirmações oficiais e análises críticas, verificam-se diferentes conceitos sobre o termo.

⁴⁵ Ações: padrões mínimos de funcionamento das escolas; qualificação de professores; provisão de mobiliário e equipamentos básicos; financiamento das necessidades operacionais nas escolas (PMDE); financiamento da adequação física das escolas (PAPE).

⁴⁶ Ações: elaboração e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); financiamento do Projeto de Melhoria da Escola (PME); Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR).

⁴⁷ Ações: elaboração do microplanejamento; padronização de projetos arquitetônicos; construção e equipamentos de novas escolas.

⁴⁸ Ações: promoção da comunicação e mobilização social; programa para zona rural (Escola Ativa); promoção do desenvolvimento institucional de escolas e Secretarias de Educação; fortalecimento de Programas e Sistemas Nacionais de Informações Educacionais (SIED).

Para Antônio Carlos da R. Xavier⁴⁹, David Plank⁵⁰ e José Amaral Sobrinho⁵¹, a descentralização é pressuposto básico na mudança do padrão de gestão do sistema e deve

dar poder de decisão a quem conhece os problemas e as condições locais, a quem pode equacioná-las de forma mais racional. Centralização não coaduna com inovação, diversidade, eficiência, qualidade, compromisso e participação de outros atores envolvidos no sistema educacional (BRASIL, 1997a, p. 185).

As reflexões de Bruno (1997), sobre as formas contemporâneas de organização, são particularmente importantes para apreender o que está subjacente à defesa da descentralização na educação. A autora lembra que a escola, organizada de forma burocrática e centralizada, tornou-se inoperante para atender aos interesses do capital,

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, grifo nosso).

Assim, para o discurso oficial, a descentralização consiste na concessão de autonomia e participação no sentido de execução de tarefas, de promoção de consenso nas tomadas de decisões e de prevenção de conflitos que poderiam tornar-se obstáculos à implantação de medidas consideradas necessárias pelas políticas educacionais. Também leva a população a assumir compromissos sociais em sua comunidade.

Na verdade, a descentralização e a autonomia são programadas, dirigidas, monitoradas, controladas e avaliadas nos âmbitos mais altos da estrutura organizacional do Programa. Tal intervenção do Programa é também abrangente e normativa, tendo em vista a diversidade e as características dos produtos “oferecidos” aos sistemas educacionais, citados anteriormente. Ela desencadeia ações, no âmbito da escola, que abarcam aspectos gerenciais, pedagógicos, rendimento dos alunos, provisão de insumos educacionais, instalações físicas e

⁴⁹ Especialista que vem desempenhando diversos cargos no FUNDESCOLA e é um dos autores do Manual do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

⁵⁰ Professor da *Michigan State University* e integrante do PPO.

⁵¹ Coordenador de Gestão Educacional do FUNDESCOLA, também autor do Manual do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e considerado um ‘intelectual orgânico’ no âmbito do Programa (BRASIL, 1998c).

materiais didáticos. No âmbito das Secretarias de Educação, intervém no planejamento geral, elaboração de regimentos, planos de cargos e carreira, sistema de dados e informações, avaliação etc, possuindo, também, um amplo sistema de comunicação e mobilização social, para disseminação de seus resultados, por meio de revistas⁵², boletim técnico⁵³ e programas de rádio⁵⁴.

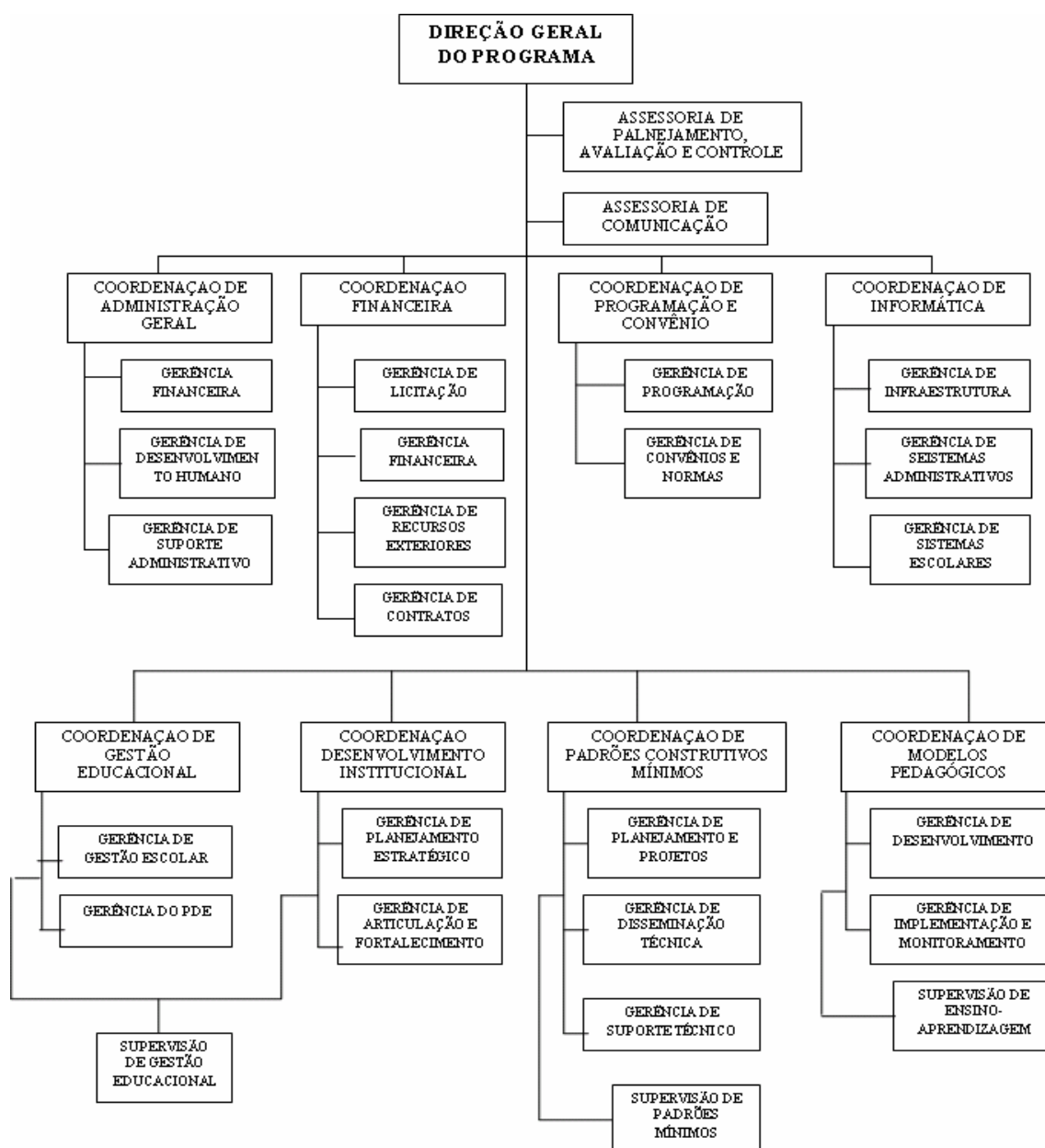
Para acompanhar e controlar a implantação e implementação de seus produtos, o FUNDESCOLA possui uma ampla estrutura organizacional⁵⁵ articulada desde o âmbito nacional, passando por estados e municípios, até o interior da escola, conforme mostra a figura 1.

⁵² Cita-se a publicação de cinco fascículos de uma “fotonovela pedagógica” como parte integrante de uma revista de publicação mensal (Revista Nova Escola), nos quais descrevia os passos de elaboração do PDE.

⁵³ O Boletim Técnico é uma publicação mensal do MEC/BM/FUNDESCOLA, que teve seu início ainda no período do Projeto Nordeste, com objetivo de disseminar as atividades, primeiramente, do Projeto Nordeste acrescentando, posteriormente, o FUNDESCOLA.

⁵⁴ Como estratégia para manutenção de uma Rede de Comunicadores pela Educação, o Programa realiza oficinas para locutores e produtores de programas de rádio com o objetivo de mobilizar os comunicadores para darem maiores informações sobre a educação no município e assim estimular a participação da comunidade na vida escolar e fiscalização dos recursos. Também patrocina e orienta as pautas do programa “Escola Brasil”, distribui o “Manual do Radialista que Cobre Educação” e a radionovela “A Caminho da Escola” (BRASIL, 2000c).

⁵⁵ Segundo documento do Programa (BRASIL, 2003, p. 16), o gerenciamento “dos Projetos Fundescola deve ser entendido no contexto da estrutura gerencial do Programa, que envolve uma série de fases, instâncias governamentais e etapas de financiamento que se articulam no sentido de viabilizar princípios, estratégias, objetivos e resultados esperados.”

Figura 1 – Estrutura organizacional do FUNDESCOLA

Fonte: Brasil, 2003, p.18.

No caso específico do PDE, essa estrutura esteve organizada até o ano 2002, conforme mostra a figura 2.

Figura 2 – Estrutura gerencial do PDE no âmbito nacional

Fonte: Brasil, 2002b, p.16.

Nessa estrutura, a Coordenação de Gestão Educacional (CGE) é responsável por todo o processo do PDE nas três regiões prioritárias. Nos estados, a Coordenação Executiva Estadual do Projeto (COEP) e a Gerência de Apoio à Escola (GAE) são responsáveis pela supervisão de todo o processo e também pelo apoio técnico às escolas. No município, o Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) tem a função de coordenar, acompanhar e avaliar sistematicamente as atividades de elaboração, implementação e monitoramento do PDE, junto às escolas. O GDE é auxiliado pelo Assessor Técnico (AT), que tem a função básica de acompanhar e dar apoio técnico às escolas, tanto estaduais quanto municipais, no processo de elaboração e implementação do PDE⁵⁶. O Comitê Estratégico será abordado, posteriormente, no âmbito da estrutura gerencial para a escola.

⁵⁶ Na vigência do FUNDESCOLA I e II o AT era contratado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que realiza seleção específica para cada programa. A partir do FUNDESCOLA III ocorreram alterações na estrutura gerencial a partir da COEP e, também, nas funções dos Supervisores do Programa. No caso do AT, este passou a ser Supervisor de Gestão Educacional (SGE) com uma função mais estratégica no sentido de fazer intervenções relacionadas à melhoria da gestão das escolas e das secretarias, nos casos do PDE, do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e do Sistema de Garantia e Melhoria da Qualidade da Educação (SIGAMEQ) (BRASIL, 2003). O SGE passou a ser contratado a partir de uma seleção pública específica para execução de programas ligados aos Acordos Internacionais.

Além de suas funções específicas, o Programa espera que o AT, o GDE e a GAE sejam elementos de motivação e entusiasmo para a escola, e que procedam a avaliação desta, apontando as que mais se destacarem na totalidade do processo.

O Programa FUNDESCOLA traduz as políticas e diretrizes do Banco Mundial em ações diversas, implementadas principalmente nas três regiões prioritárias, que tomam força à medida que abarcam e envolvem diferentes segmentos da sociedade. A exemplo disto, cita-se a aproximação do programa ao setor de comunicação (radiodifusão), capacitando radialistas, com vistas à “aumentar” o envolvimento da comunidade nos assuntos escolares.

Assim, rumo a sua efetiva consolidação, o Programa iniciou em 2002 a sua terceira etapa – FUNDESCOLA III – cujo objetivo é promover a internalização e a sustentabilidade de seus propósitos, uma vez que

Como as intervenções visam a promover uma **profunda reforma educacional**, o fato mais revelador de que isso esteja realmente ocorrendo é a **incorporação**, por estados e municípios, dos produtos e novas práticas de trabalho, como **expressão** de sua política de melhoria do ensino fundamental (BRASIL, 2003, p. 21, grifo nosso).

A expectativa da incorporação desses novos processos de trabalho é que, gradativamente, estados, municípios e escolas assumam como sua, e por sua própria conta, a implementação das políticas associadas aos produtos do Programa. Isto significa que, ao assumi-las, essas esferas administrativas estariam legitimando e consolidando os paradigmas contemporâneos de gestão.

1.1. O atendimento às três regiões prioritárias

O programa FUNDESCOLA prioriza o atendimento de três das cinco regiões brasileiras. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão recebendo os investimentos no ensino fundamental, conforme o Programa, para melhorar a qualidade da educação e ampliar o atendimento nessas regiões.

Segundo Boletim Técnico do FUNDESCOLA, a definição dessas regiões justifica-se em função do número de crianças fora da escola, das baixas taxas de escolarização e da pouca qualificação dos professores. Essas informações foram demonstradas tanto pelos dados populacionais referentes ao ano de 1996, levantados

pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como também pelos dados do censo educacional, referentes aos anos de 1996 e 1997, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) (BRASIL, 1997c).

Portela⁵⁷ (1998, p. 17), ao descrever o panorama específico do ensino fundamental nas regiões Norte e Centro-Oeste, afirma que várias regiões brasileiras chegam ao final do século XX com trabalhadores com baixo nível de informação e competência técnica. Isso não lhes permitiria assimilar e incorporar os avanços da tecnologia contemporânea, sendo tal situação mais crítica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Este fato justificaria o apoio e os subsídios do FUNDESCOLA aos respectivos sistemas públicos de educação, com vistas a “superar as mazelas da cidadania não consolidada, da exclusão social e da dependência.”

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 111), os propositores da política lançam mão da noção de atraso tecnológico para justificar a necessidade de mudanças em função da centralidade da educação e do conhecimento rumo à chamada sociedade da informação. Desse modo, buscam “creditar a morosidade da economia à suposta obsolescência do conhecimento dos trabalhadores”, tentando atribuir a eficiência da economia a eficiência da educação. Esse argumento, segundo as autoras, é equivocado e, inclusive, já foi derrubado por inúmeras pesquisas.

O enfoque nas três regiões foi justificado por Paulo Renato – Ministro da Educação do governo FHC (1995-2002) –, em uma entrevista ao Boletim Técnico do FUNDESCOLA, pelo viés dos benefícios dos empréstimos internacionais, afirmando ser muito promissor buscar financiamento internacional e relatou que

quando nós começamos a discutir com o Banco Mundial sobre o êxito do Projeto Nordeste, sempre pensamos numa segunda etapa, como também numa ampliação para outras regiões que necessitam de investimentos especiais, como são o Norte e o Centro-Oeste (BRASIL, 1997c, p. 4).

O Ministro caracterizou, então, os problemas das três regiões afirmando que o Nordeste apresenta “um problema essencial de qualidade” e menos de cobertura; o Norte tem “problemas de atendimento” em função da dispersão da população e muita migração; e o Centro-Oeste “carece de investimento do ponto de vista da expansão”, por ser uma região de imigração e de grande crescimento econômico, o que justificaria ser atendida por um “projeto de financiamento internacional.”

⁵⁷ Professora da Universidade Federal da Bahia e consultora do Programa FUNDESCOLA/MEC.

Nessa mesma entrevista, o Ministro, quando questionado sobre quais seriam as vantagens de se fazer um empréstimo internacional, afirmou que “os recursos são importantes”, mas que também o são “as condições que o banco fixa para a execução do empréstimo”. Isso porque “se fixam regras, parâmetros, diretrizes muito importantes para a melhoria da qualidade da educação, especialmente no que diz respeito à informação, avaliação, modernização do sistema de gestão”. Essas condições exaltadas pelo Ministro estão claramente expostas no CAS/1997. Portanto, o FUNDESCOLA traduz as diretrizes do Banco em produtos que são “propostos” para as escolas e Secretarias de Educação das três regiões, viabilizando a sua meta de apoiar o Brasil no atendimento da educação primária para todos, especialmente para os pobres⁵⁸.

Uma outra justificativa para os empréstimos internacionais refere-se à possibilidade do país ter acesso a experiências inovadoras. Em entrevista ao Boletim Técnico, o então Coordenador Técnico do Projeto Nordeste, Antônio Augusto Neto, quando também questionado sobre por que tomar um empréstimo internacional, uma vez que a própria contrapartida do Brasil daria para investir nos próximos anos nas três regiões prioritárias, afirmou que:

A experiência do Banco em projetos de países menos desenvolvidos, em particular na América Latina, nos mostra que há possibilidade de se trabalhar com **novas perspectivas de administração dos sistemas educacionais**. Desse ponto de vista, a atuação do BIRD favorece a **implantação de algumas experiências inovadoras** [...] e está se reestruturando para atuar mais próximo à demanda de seus clientes (BRASIL, 1998b, p. 3, grifo nosso).

Essas novas perspectivas de administração dos sistemas educacionais, norteadas pelos mesmos condicionantes da reforma do Estado, referem-se à capacidade da instituição em integrar-se num contexto altamente diferenciado e manter, ao mesmo tempo, o controle da ação coletiva. Quadro esse que justificaria a necessidade da revitalização constante da cultura organizacional para a manutenção dos objetivos da empresa, instituição etc, numa perspectiva de autogestão. Nesse sentido, Oliveira, Fonseca e Toschi (2004, p. 21) afirmam que

⁵⁸ Segundo consta no CAS, “os níveis de pobreza, assim como os índices de desigualdades excepcionalmente altos do Brasil, estão ligados a grandes disparidades no desenvolvimento regional, educação, saúde, terra, ativos fixos e gastos públicos” e mais audaciosamente ainda, afirma que os “baixos níveis de educação permanecem um determinante central dos altos índices de pobreza” (BANCO MUNDIAL, 1997 apud VIANA JR., 1998, p. 103).

[...] as instituições públicas são exortadas a trilharem novos caminhos organizacionais, na linha da ‘autogestão’ e que as aproximem das suas congêneres do setor privado; multiplicam-se as propostas de avaliação do desempenho escolar, medido pelo rendimento dos alunos em testes padronizados; professores são estimulados a participar de atividades que não se limitem à sala de aula, mas que se destinem à própria organização da escola como um todo.

Esta nova visão sinaliza o estabelecimento de uma nova cultura escolar, ancorada pelo tripé composto por estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito escolar.

Torres (1996) também faz considerações relevantes, ao analisar criticamente as proposições do Banco Mundial para a reforma da educação dos países em desenvolvimento, disseminando as ditas experiências inovadoras. A autora comenta que o Banco realiza estudos e pesquisas para subsidiar suas recomendações, mas existem lacunas⁵⁹ na fundamentação de suas políticas tanto nos estudos quanto nas experiências, inclusive, reconhecidas por ele mesmo. Uma delas diz respeito à aplicação de experiências nos países em desenvolvimento que nem sempre tiveram êxitos nos países desenvolvidos. Nesse sentido, pode-se citar a “descentralização, diversificação curricular, autonomia da escola, participação dos pais na gestão escolar, educação inclusiva, uso das tecnologias modernas, educação a distância etc” (TORRES, 1996, p. 146).

Esta forma de conduzir estudos, recomendações e resultados é feita em nome da eficácia. Segundo Santos Guerra (1999), conduzir políticas educacionais com vistas ao alcance da eficácia pode ser muito perigoso, pois tende a fazer uma identificação grosseira do que é verdadeiro com o provável e verificável, ao ser dado tratamento semelhante para situações ou contextos diferentes.

Definidas as regiões prioritárias, a estratégia adotada para o atendimento das mesmas é a de abordagem por microrregiões geográficas, em lugar de contemplar todo o Estado, como era no caso do Projeto Nordeste. Esta estratégia adota a definição de microrregião segundo o IBGE, isto é, grupo de municípios próximos,

⁵⁹ Citando resumidamente, as lacunas se dão pelos seguintes fatos: distanciamento dos estudos realizados e referências bibliográficas utilizadas, pois se referem a experiências e autores do Primeiro Mundo; omissão quanto aos resultados exatos de uma pesquisa, condições da fonte, falta de evidências ou evidências contrárias; tendência em afirmar como universais resultados de alguns poucos estudos e em países específicos; tratamento simplista para as inovações e experiências de reforma com tendência a considerar como ‘exitoso’ tudo que seja inovador; uso de receituários e manuais prontos para serem aplicados, em detrimento da formulação de questionamentos, levantamento de necessidades e definição de linhas de pesquisa, considerando o movimento do conhecimento (TORRES, 1996).

para selecionar aqueles a serem atendidos, formando, nos termos do Programa, a Zona de Atendimento Prioritário (ZAP).

Segundo Antônio Emílio Sendim Marques, quando exercia o cargo de Diretor Geral do FUNDESCOLA, essa opção foi feita, pois “queríamos evitar qualquer mecanismo político na escolha das áreas de atendimento”. Decidiu-se também “por atuar nas microrregiões mais populosas das três regiões”, que são as capitais e cidades do entorno, e observou, ainda, que trabalhar com microrregiões “facilita fazer uma avaliação melhor e mais profunda do impacto de nossas ações” (BRASIL, 1999b, p. 6).

A abordagem por microrregião também tem por objetivo promover a articulação e a integração do planejamento e da execução das ações entre as redes estaduais e municipais, que é uma das recomendações resultantes do PPO. Segundo o Programa, essa integração atende “às recomendações de racionalização do sistema educacional” (BRASIL, 1997c, p. 12). Em verdade, ainda trilhando o caminho da descentralização, a intenção é de unificar as duas redes públicas estatais em torno das ações do Programa para garantir a sua disseminação e consolidação e, ainda, diminuir custos com a padronização tanto dos aspectos físicos e materiais, quanto da formação dos profissionais em educação.

Dos municípios que compõem a ZAP, são selecionadas as escolas que irão receber os produtos do Programa, conforme os seguintes critérios: ter mais de 200 alunos no ensino fundamental⁶⁰; ter condições mínimas de funcionamento⁶¹; ter liderança forte⁶²; possuir Unidade Executora⁶³ a fim de receber, administrar e prestar conta do dinheiro recebido, e apresentar o índice de aprovação mais baixo entre as elegíveis (BRASIL, 1998c).

⁶⁰ O projeto atende especificamente o Ensino Fundamental Regular e o quantitativo de alunos foi reduzido para 100, a partir do FUNDESCOLA IIIA.

⁶¹ Significa conjunto de insumos e condições necessárias para realização das atividades escolares.

⁶² O diretor deve trabalhar em direção aos objetivos propostos para a escola, ser dedicado, ativo e assumir funções pedagógicas.

⁶³ Pode ser a Associação de Pais e Mestres, o Conselho Escolar, a Caixa Escolar e outros, desde que tenha inscrição no Cadastro Geral de Contribuinte (CGC), conta bancária específica para cada modalidade e esteja registrada no MEC.

1.2. A introdução do FUNDESCOLA/PDE no estado de Mato Grosso do Sul (MS)

O estado de Mato Grosso do Sul (MS), localizado na região Centro-Oeste, foi contemplado com as ações do Programa FUNDESCOLA em 1998. Para iniciar efetivamente suas ações no Estado, priorizou-se a microrregião da capital e cidades do entorno, compondo a ZAP-1⁶⁴. Em cada município da ZAP, foram selecionadas escolas das redes estadual e municipal para receberem os produtos do Programa, sendo inicialmente contempladas com o PAPE e o PDE.

A introdução do FUNDESCOLA no Estado de Mato Grosso do Sul justificase, em primeiro lugar, pelo que foi exposto na seção anterior, ou seja, as regiões a serem atendidas foram definidas na macroestrutura de forma a atender as políticas requeridas pelas mudanças no setor produtivo, em prol do crescimento econômico e do alívio à pobreza.

Em segundo lugar, considerando condições práticas e técnicas, o Programa afirma que para os estados participarem de sua implementação devem

atender às condições prévias estabelecidas na carta-consulta aprovada pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) do Ministério do Planejamento. Em cada estado deverá haver uma coordenação treinada, a programação de ações de estado e municípios deverá estar aprovada, e os projetos arquitetônicos para a construção de escolas, definidos (BRASIL, 1997c, p. 5).

Além disso, também era determinação da COFIEEX⁶⁵, conforme consta no Boletim Técnico, que o empréstimo externo não poderia ser formalizado, enquanto o MEC não atestasse que, pelo menos, dois estados das regiões Norte e Centro-Oeste já atendiam às exigências acima citadas. Para tanto, o FUNDESCOLA realizou, em 1997, um “amplo diagnóstico sobre a situação física e a disponibilidade de

⁶⁴ Os municípios que compõem a ZAP-1 são: Campo Grande (capital), Corguinho, Rochedo, Terenos, Bandeirantes, Jaraguari, Rio Negro e Sidrolândia.

⁶⁵ A COFIEEX (Comissão de Financiamentos Externos) foi criada pelo Decreto n.º 99.241, de 7 de maio de 1990, em decorrência da reforma administrativa ocorrida naquele ano. Seu objetivo era coordenar o processo de captação de recursos externos para o financiamento de projetos, em função da definição das prioridades nacionais e setoriais, da disponibilidade de recursos de contrapartida e da capacidade de execução e endividamento dos mutuários desses recursos. Em 13 de junho de 2000 foi publicado, no Diário Oficial da União, o Decreto nº 3.502, de 12 de junho de 2000, que reorganiza a COFIEEX e inclui novos e mais claros parâmetros para aprovação dos financiamentos externos em projetos ou programas federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2000a). Disponível em http://www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais/cofiex.

equipamentos nas escolas do Norte e do Centro-Oeste”, cujas informações também serviriam para “subsidiar a programação de convênios para a aquisição de equipamentos e execução de obras” (BRASIL, 1997c, p. 6-7).

Seria com base nessas informações que a Secretária de Educação do Estado – Maria de Lourdes Maciel – em exercício no período de abril de 1997 a dezembro de 1998, no governo de Wilson Barbosa Martins⁶⁶, proferiu um discurso por ocasião da abertura do seminário de estudos *Projeto Político Pedagógico: em busca da autonomia da escola*, realizado pela Secretaria de Estado de Educação, em março 1998, no qual deu a seguinte informação aos professores presentes:

Eu venho hoje conversar com Campo Grande, alguns pontos que têm sido alvo de nossa discussão na SED e que vocês acabam por ficar sabendo de forma fragmentada e nós queremos conversar sobre isso de forma mais clara. (...) Ao assumirmos a SED, fomos buscar recursos, (...) junto ao MEC. Ao chegar lá, nos deparamos com um Projeto, que num segundo momento, gostaria de discutir mais detalhadamente com vocês. Hoje, faremos mais a título de informação. Quando chegamos, o MEC estava numa rodada de negociação com o Banco INTERAMERICANO, sobre um Projeto, a exemplo do Projeto do Nordeste, que já tem um financiamento do BIRD. **Os estados do Norte e do Centro-Oeste, também, reivindicavam a participação neste Projeto de financiamento.** Nós vimos, então, naquele momento, uma grande possibilidade de readequar as escolas públicas de MS. (...) Qual é a proposta do Banco Mundial hoje? É atender os estados através de Microrregiões, começando pelas capitais. O que teríamos de fazer para participar do Projeto? Realizar um diagnóstico e um planejamento estratégico sobre a demanda das reais necessidades das escolas públicas de MS. (...) Então convocamos os prefeitos dos municípios adjacentes a Campo Grande e o de Campo Grande e trabalhamos, em parceria, diuturnamente para formular um Projeto. (...) **Como tivemos a sorte de apresentar o melhor Projeto ao Banco Mundial, MS foi eleito para iniciar este Projeto, ainda este ano.** Neste momento, este Projeto se encontra em fase de aprovação pelo Congresso Nacional. Isto porque se trata de um financiamento muito grande, em torno de 1 bilhão e 300 milhões, para 8 estados do Norte e 3 do Centro-Oeste. (...) Hoje, se pode dizer que o Banco Mundial, em nível de mundo, faz o maior investimento, que se tem história, para a educação. (...) Este Projeto é tão grande e ousado que vem revolucionar a educação no Brasil. (...) É claro que a SED está preocupada com as escolas que, neste momento, não participarão deste projeto. (...) É por isso, que vocês foram convocados a vir aqui. (...) Além dos recursos do BM, vamos investir em capacitação dos professores, porque uma das exigências do Banco Mundial é, exatamente, a construção do Projeto Político Pedagógico, por isso estamos falando do Projeto do Banco Mundial, neste encontro [...] (FERRO, 2001, p. 47-48, grifo nosso).

⁶⁶ Pertencente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Martins governou de 1995 a 1998.

Pretende-se discutir dois aspectos, presentes no discurso da Secretária, que demonstram certa fragilidade na comprovação de algumas informações. Ressalta-se que essa fragilidade deve ser compreendida a partir da observação de que o Programa se permite não explicar questões mais profundas sobre suas intenções e ações e, principalmente, passar a idéia de que seus produtos são “oferecidos” e também imprescindíveis para a melhoria da qualidade da educação.

O primeiro aspecto refere-se à afirmação de que estados do Norte e do Centro-Oeste reivindicavam a participação no Programa, uma vez que, pelo exposto na seção anterior e no início desta, fica patente que os estados já estavam contemplados a partir da definição das regiões e das ações desencadeadas pelo Programa desde 1997. Aos estados caberia apenas realizar as exigências colocadas pela COFIEIX, citadas anteriormente, cujas providências são tomadas pelo próprio Programa.

O cumprimento de tais exigências, e aqui entra o segundo aspecto, dependia muito mais da boa execução das orientações do Programa do que propriamente da formulação de um bom projeto. Destaca-se que o projeto, ao qual a Secretária faz referência, é o arquitetônico (uma das exigências do Cofix), denominado *Espaço Educativo: Arquetetando uma Escola para o Futuro*. Trata-se da elaboração, pelos estados, de um projeto de escola que é posteriormente analisado por arquitetos especializados em prédios escolares, e que servirão para a realização de futuras construções de escolas, com financiamento do Programa. Segundo consta no Boletim Técnico (BRASIL, 1998d), o comitê de análise classificou os projetos apresentados pelas secretarias de educação dos estados em “bons”, “intermediários” e os que precisam de “total reformulação”, apresentando o projeto de Mato Grosso do Sul entre os considerados bons.

Semelhante informação também foi repassada por Ângela Maria da Silva⁶⁷ – coordenadora da COEP (Coordenação Executiva Estadual do Projeto) em 1998 – ao afirmar que

O Programa Fundescola surgiu após apresentação, da Secretária de Estado de Educação junto ao Ministério da Educação, de **propostas** de funcionamento de **diversas ações**. A partir dessas propostas o MEC apresentou proposta que atendessem municípios do Centro-Oeste, Norte e Nordeste ao BIRD.

⁶⁷ As informações foram repassadas, via correio eletrônico no dia 01/09/2004, em atendimento a solicitação desta pesquisadora para que relatasse sobre o processo de introdução do FUNDESCOLA no Mato Grosso do Sul.

A proposta de “diversas ações”, citada acima, refere-se à elaboração do Marco Lógico⁶⁸ na microrregião da capital que, segundo a própria Coordenadora, foi “a primeira exigência feita à Secretaria de Educação”. Assim, a Secretária ficou responsável em coordenar a elaboração do marco lógico cujos resultados apontaram “as prioridades da região a partir de dados e informações levantadas junto aos municípios”, ficando mais evidente a “preocupação com a gestão escolar”. Para resolver os “problemas detectados em gestão, uma das ações era a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE”. Ainda segundo a Coordenadora, o documento Marco Lógico foi aprovado por todos os Prefeitos da microrregião que, posteriormente, assinaram um termo de compromisso “em que acordavam todas as exigências do Programa”⁶⁹.

Assim, verifica-se que, num contexto muito previsível (para não dizer pré-determinado), o PDE é instalado enquanto instrumento de gestão estratégica, no âmbito de escolas estaduais e municipais, ignorando as políticas educacionais que vinham sendo desenvolvidas nas duas esferas administrativas e conseguindo se sobrepor a qualquer corrente ideológica de governo. Esta questão será brevemente abordada no trecho a seguir, tendo como referência o trabalho de Ferro (2001).

No ano 1998, quando o PDE chegou na ZAP-1, o Governo de Wilson Barbosa Martins (1995-1998) buscava desenvolver sua proposta para educação, intitulada *Princípios Norteadores: a cidadania começa na escola*, com base nos eixos autonomia da escola, qualidade e universalização do ensino e gestão democrática. Na mesma época, as escolas estaduais estavam sendo preparadas, por meio de seminários, para elaborar seu Projeto Político Pedagógico.

Segundo Ferro (2001, p. 46), “os princípios norteadores foi um documento que não atendeu a demanda das escolas no que se refere à proposta de gestão, que à sua época histórica, já era anacrônica”, uma vez que a proposta de gestão democrática, “cujo debate esteve em evidência no início dos anos 90, a partir de 1995 já apresentava nítidos sinais de esvaziamento”. Mediante esse contexto, a

⁶⁸ Marco Lógico é um instrumento de planejamento na identificação dos principais problemas da área educacional nas microrregiões e de estratégias para superá-los, no qual é construído um diagrama de problemas, em forma de árvore, segundo relações de causa e efeito a partir do qual são apontadas soluções e definidos os objetivos estratégicos (BRASIL, 1998d).

⁶⁹ Entre a elaboração do marco lógico e a assinatura do convênio transcorrem ainda diversas ações, ou etapas de trabalho, que envolvem muitas siglas que não serão detalhadas, como cuidado para não tornar enfadonha a leitura deste trabalho.

autora relata que o PDE e o Projeto Político Pedagógico foram elaborados ao mesmo tempo nas escolas, embora não observassem fundamentos e métodos comuns.

Em 1999, uma nova situação delineia-se quando o Governador eleito – Zeca do PT⁷⁰ – tomou posse e apresentou a *Proposta de Educação do Governo Popular de Mato Grosso do Sul, Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição 1999-2002*. Os seus eixos norteadores eram a democratização do acesso, a democratização da gestão e a qualidade social da educação. Ferro (2001, p. 51) afirma que essa proposta, principalmente com o eixo qualidade social, apresenta

um discurso que se opõe radicalmente às políticas pontuais que o MEC, a partir de 1996, implantou em todas as Unidades Federadas do Brasil. Trata-se, portanto de um documento, que revigora, na contra mão dos objetivos da reestruturação produtiva do capital, o debate sobre a democratização dos bens e direitos produzidos socialmente.

Entretanto, a autora relata que, no decorrer do ano 1999, transcorreram muitas discussões em torno da expansão ou não do PDE no âmbito das escolas públicas estaduais e também da Secretaria de Educação. Inclusive, nesta última, ocorreu um acirrado debate interno⁷¹ entre “seus técnicos pedagógicos, representantes de todos os setores internos da SED e também com a presença do Sr. Wilson Alves Pereira, técnico supervisor do PDE pelo Banco Mundial”. Nesse debate, formaram-se três correntes distintas de opinião em torno dos fundamentos do PDE e sua relação com a proposta de Governo, cujo resultado foi a opção por expandir o PDE para mais escolas da rede⁷².

A decisão teve por base a defesa de que, apesar do PDE apresentar uma metodologia contrária aos princípios filosóficos do projeto do Governo, não se poderia ignorar a proposta nacional de modernização do trabalho da escola pública e, portanto, o PDE seria a chave para transformação da mesma, com o seu trabalho administrativo de cunho gerencial e com seus recursos financeiros (FERRO, 2001).

Isto significa que uma parcela de representantes do governo tomou uma decisão a revelia dos princípios que regem, ou deveriam reger, o projeto de governo.

⁷⁰ José Orcírio Miranda dos Santos, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu o Governo em 1999 e atualmente exerce seu segundo mandato (2003-2006).

⁷¹ Para maiores detalhes sobre esse debate ver o trabalho de Ferro (2001).

⁷² Ferro (2001) registra que essa opção foi selada no Ofício Circular n. 152/GAB/SED/2000, assinado pelo então Secretário de Estado de Educação, Prof. Pedro Cesar Kemp Gonçalves, no qual confirma a adesão da Secretaria de Estado de Educação à proposta do PDE.

Acredita-se que um fator decisivo para tal decisão está ancorado na necessidade de recursos financeiros para a educação.

No caso da rede municipal da capital – Campo Grande – a integração do PDE com suas políticas educacionais foi tranqüila, uma vez que o município já vinha desenvolvendo um projeto na perspectiva da Qualidade Total, com metodologia semelhante a do planejamento estratégico do PDE⁷³.

Em 1999, o Programa foi expandido para a segunda microrregião do Estado, denominada ZAP-2, composta pelo município de Dourados (cidade-pólo), Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Caarapó, Douradina, Fátima do Sul, Itaporã, Juti, Laguna Carapã, Maracaju, Nova Alvorada do Sul, Ponta Porã, Rio Brilhante e Vicentina.

De modo geral, o processo de expansão para a ZAP-2 transcorreu de forma semelhante ao processo de implantação do Programa na ZAP-1, portanto, pretende-se destacar, a seguir, os fatos mais relevantes segundo a especificidade do município em enfoque neste trabalho.

1.3. A expansão do FUNDESCOLA/PDE para a segunda microrregião do estado (ZAP-2): focalizando o município de Dourados (cidade-pólo)

A expansão do FUNDESCOLA para a segunda microrregião do Estado – ZAP-2 – ocorreu no início de 1999 e foi formalizada mediante ofício que trazia a apresentação do Programa e as orientações para sua implantação (BRASIL, 1999e). No entanto, no final de 1998, já estava sendo realizado, na ZAP-2, o Levantamento da Situação Escolar (LSE) por técnicos dos municípios que haviam sido capacitados pela direção geral do Projeto. Os resultados do levantamento seriam utilizados para selecionar as escolas que receberiam recursos e equipamentos do FUNDESCOLA II (BRASIL, 1998a).

⁷³ Sobre a política educacional desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Campo Grande-MS, na gestão do Prefeito Juvêncio César da Fonseca (1994-1998) e do Prefeito André Pucinelli (1999-2002), ver a Dissertação de Paulo Edyr Bueno Camargo, intitulada: O projeto de Qualidade Total da REME em Campo Grande – MS. Produzida no curso de Mestrado/UFMS, Campo Grande-MS, 1998.

Verifica-se, também, que em 1998 ocorreram visitas de Técnicos do Programa às escolas da ZAP-2, conforme registros feitos no Livro de Visita da escola pesquisada, por Mayra Lumy Tápia – Coordenadora de Operações da Região Centro-Oeste nesse período – que lavrou “Parabéns!! É muito gratificante ver projetos concretizados com tanto sucesso e eficiência. Que este [...] sirva de exemplo... que muitos outros venham e sejam tão bem administrados. Um grande abraço”. Essa nota foi seguida do registro de um outro Técnico que afirma “Realmente, vendo a escola integrada à comunidade, funcionando de maneira alegre, vem a vontade de voltar a ser criança e aos tempos escolares. Boa sorte e parabéns. Marcus Midlej – Fundescola – Brasília-DF, 30/06/1998.”

Os encaminhamentos e processos para implantação do Programa na ZAP-2, centralizaram-se no município de Dourados, cidade pólo dessa zona, tendo a frente dos trabalhos o profº Ângelo Alves de Oliveira, assessor de gabinete do então Secretário Municipal de Educação – Profº Idenor Machado. Todas as medidas operacionais necessárias para a implantação foram tomadas, como, por exemplo, a designação de profissionais da rede municipal de educação para compor o Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) e acompanhar a elaboração e execução do PDE, junto às escolas da rede municipal.

Enfatiza-se, a partir daqui, os processos referentes à implantação do PDE, ocorridos no município de Dourados, e, mais especificamente, na rede municipal. Toma-se como referência para o relato sobre esse processo, o trabalho de Oliveira (2001), registros e documentos levantados na Secretaria Municipal de Educação e, também, na escola selecionada para esta pesquisa.

No mês de fevereiro de 1999, o Programa solicitou à Secretaria Municipal de Educação⁷⁴ a seleção de quinze escolas para ingressarem no PDE, respeitando os critérios estabelecidos, citados anteriormente. A seleção se deu em reunião entre alguns técnicos da Secretaria, na qual “os critérios para seleção estabelecidos pelo Programa foram compatibilizados com a realidade das escolas da rede municipal” (DOURADOS, 2000). Das quinze (15) escolas selecionadas, apenas sete (7) foram contempladas pelo Programa (BRASIL, 1999d), sendo que o motivo da redução do número de escolas não foi esclarecido no mesmo.

⁷⁴ A Secretaria Municipal de Educação tinha, então, um universo de 34 escolas, sob sua jurisdição.

Segundo Oliveira (2001, p. 27), quando as escolas da rede foram informadas, pela Secretaria Municipal, sobre a chegada do Programa e da relação daquelas que haviam sido contempladas, “dentre as não selecionadas, algumas se sentiram alijadas do processo, cobrando respostas da Secretaria, pois entendiam que, com o Programa, ‘teriam verba’ para aplicar na escola”. Consta, nos registros da Secretaria Municipal de Educação, a realização de uma reunião com os Diretores das escolas, que pediram explicações, com o objetivo de esclarecer “o procedimento de seleção das escolas, para participar do Plano de Desenvolvimento da Escola, desde a aplicação, pela SEME, dos critérios estabelecidos pelo Programa até o fechamento final pela Direção Geral do Projeto/Fundescola/MEC” (DOURADOS, 2000).

No período de abril a dezembro de 1999, as escolas selecionadas tiveram seus Grupos de Sistematização (GS) capacitados, elaboraram e executaram o PDE. Contudo, a liberação do recurso correspondente a esse PDE/PME, prevista para o mês de setembro, não ocorreu, ficando as ações financiáveis reprogramadas para o ano 2000.

O convênio⁷⁵, referente à etapa de implantação do PDE, foi celebrado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Governo de Mato Grosso do Sul, representado pela Secretaria de Estado de Educação, com a interveniência da Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC), representada pela Direção Geral do FUNDESCOLA e das prefeituras municipais pertencentes à ZAP-2.

Para dar continuidade ao Programa, buscando sua consolidação e expansão, o FUNDESCOLA passou a firmar convênio específico com cada esfera administrativa. Para tanto, no ano 2000, por meio de ofício (BRASIL, 2000f), o Prefeito e o Secretário Municipal de Educação de Dourados foram consultados sobre o interesse em participar da segunda rodada de financiamento – etapa de consolidação– e em expandir o PDE às demais escolas⁷⁶.

Também, por meio de outro ofício, foram informados sobre a demanda de escolas para a expansão, no qual afirmava que “elas fazem parte do processo de

⁷⁵ Convênio nº 95395/1999.

⁷⁶ Conforme o Ofício, a consolidação significava garantir, por mais um ano, recursos para as escolas que iniciaram o PDE em 1999. Desta vez, a contrapartida do município seria numa proporção de 50% dos recursos financeiros. A expansão significava levar o PDE às demais escolas da rede, desde que tivessem mais de 200 alunos. Para tal expansão, o FUNDESCOLA participa com 70% e a Secretaria Municipal de Educação com 30% do valor dos recursos, conforme faixas de financiamento apresentadas neste capítulo.

expansão do programa nesse Município, por decisão de Vossa Senhoria”. No ofício constava, ainda, a confirmação da continuação das escolas que já estavam no Programa bem como a garantia do repasse, por mais um ano, dos recursos para financiar as ações contidas no PME/PDE (BRASIL, 2000d).

Observa-se que o Programa, por um lado, ao ressaltar para o Secretário de Educação que a decisão de expandir havia sido dele, estava reforçando o compromisso e a responsabilidade do município em relação às exigências do Programa, o que de fato consiste na responsabilização pelos resultados. Por outro lado, ao permitir a continuação das escolas no PDE, demonstra, na verdade, quem toma as decisões.

Assim, em 2000, mais dezenove (19) escolas entraram para o PDE. Das trinta e quatro (34) escolas da Rede Municipal, vinte e seis (26) estavam implementando este instrumento de gestão estratégica.

Tendo em vista o processo de eleição para prefeito, em outubro de 2000, que resultou em mudanças partidárias na administração de alguns municípios, o FUNDESCOLA, por meio da Coordenação de Programação e Convênios, fez algumas orientações aos municípios, via ofício. O município de Dourados, no qual foi eleito um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) – José Laerte Cecílio Tetila – encaixou-se, portanto, na seguinte orientação:

7. Considerando que estes convênios serão celebrados no final do mandato dos atuais chefes do executivo municipal, solicitamos a COEP que esclareça ao município que, somente se ele tiver condição de depositar a contrapartida na conta das escolas até 30/12/2000 o convênio poderá ser firmado considerando 100% do PME. Caso contrário, o convênio somente será celebrado com o valor correspondente aos 70% dos recursos do MEC/FUNDESCOLA, os demais 30% não poderão configurar no convênio. Neste caso o PTA corresponderá a apenas 70% do PME. Neste caso é possível que seja necessário a adequação de algum PME.

8. Outra alternativa é o município celebrar o convênio apenas em 2001, situação em que o PTA também será elaborado em 2001, neste caso considerando o censo de 2000. Qualquer que seja a opção do município, solicitamos nos comunicar impreterivelmente até 01/10/2000. Recomendamos esta alternativa para os municípios cujo Prefeito não foi reeleito na última eleição (BRASIL, 2000e).

Frente a essas orientações e por questões administrativo-financeiras, o convênio não foi celebrado em 2000. Contudo, assim que o Prefeito eleito assumiu a administração, sinalizou a possibilidade de fazer a contrapartida em 2001, dando continuidade ao PDE. Entretanto, continuar significou retomar todo o trabalho feito

pelas escolas. Da coordenação de gestão educacional e assessores técnicos, as escolas receberam informações que seria apenas uma atualização de dados e ajustes em algumas ações, pois se tratava de um novo ano. O que decorreu foi um refazer em torno de 80% do Plano elaborado em 2000, dentro do cronograma de um mês. Segundo Oliveira (2001, p. 29),

os encaminhamentos, as análises e exigências em torno da qualidade do Plano (balizada pela metodologia), uma dada presença de subjetividade por parte dos técnicos em análises exaustivas e as dificuldades da equipe escolar em cumprir todos os quesitos, criaram um clima de insatisfação em algumas escolas. Fato que influenciou fortemente a desistência de uma escola em trabalhar com o PDE.

O embate maior, entretanto, deu-se, no âmbito interno da administração, sobre a continuação ou não do convênio com o FUNDESCOLA, cujo ponto do debate girava em torno da coerência do referencial teórico do PDE (e do Programa como um todo) com os princípios de um Governo Popular. Sobre esse embate, Freitas et al (2004, p. 60) registram que

A posição da Secretária Municipal de Educação, bem como de setores internos à Secretaria Municipal eram contrários a nova celebração do convênio, por entenderem que – dentre outras situações – os recursos oriundos dos produtos (PDE, PAPE e Escola Ativa) do Fundescola já haviam sido alocados no município em quase sua totalidade, e, sendo assim, a partir de 2002, o município deveria financiar os produtos do programa e, ainda, debater as contradições que permeiam as opções diferenciadas de política educacional, dado que estava em curso, na rede municipal de ensino – o movimento da Constituinte Escolar.

Em contraposição, a preocupação de alguns setores dessa gestão era de que, construir uma opção educacional que não contemplasse o programa FUNDESCOLA significaria perder recursos para a educação que, inclusive, já havia trazido vários benefícios para escolas da rede. Todavia, desse embate, prevaleceu “um ponto que era fundamental para o governo municipal: as relações institucionais com o governo estadual e federal” (FREITAS et al, 2004, p. 60).

Quanto à preocupação em relação aos recursos, cabe fazer algumas ponderações, pois, além da necessidade real de financiamento para educação, há certo temor, por parte dos municípios, de ter outros recursos ou benefícios cortados se não participarem do Programa. Avalia-se que esse temor vem da percepção de práticas do Programa como a realização de *ranking* das escolas e a premiação de

Secretarias de Educação com a distribuição de equipamentos. Colaboram também, nesse sentido, afirmações como “[...] os estados participantes competirão por recursos. Os mais eficientes na execução das ações do Fundescola receberão mais recursos” (BRASIL, 1997c, p. 5). Verifica-se que o incentivo financeiro, como meio de levar a boa execução das ações, escamoteia a expectativa do Programa de que estados e municípios sejam seus parceiros na disseminação de uma nova cultura organizacional. O estabelecimento dessa parceria reside no fato de estados e municípios adotarem como seus os produtos e a ideologia do Programa.

Portanto, O FUNDESCOLA teve continuidade, no município de Dourados, com a ressalva de que a Secretaria Municipal de Educação optou por não realizar uma de suas ações⁷⁷, e o acompanhamento ao PDE foi reduzido em função do processo da Constituinte Escolar, desencadeado no final do ano 2001⁷⁸.

Reportando-se aos embates travados no interior de governos democráticos populares⁷⁹ sobre o Programa FUNDESCOLA, é possível afirmar que as decisões tomadas, tanto pela esfera estadual como pela municipal, prescindiram dos ideais de sociedade que um dado grupo “no poder” possa defender. Tais posicionamentos só podem ser entendidos mediante a compreensão, com base em Marx (1983), de que a vida política e social dos homens é condicionada pelo caráter do modo de produção.

Até o final de 2002, o PDE estava sendo implementado em vinte e cinco escolas municipais e, no decorrer desse ano, mais uma escola retirou-se do Programa por discordâncias em relação aos encaminhamentos e metodologia do PDE. Dessas escolas, selecionou-se uma (01) para coletar os dados documentais que irão subsidiar a análise proposta neste trabalho. Os critérios que nortearam a seleção da escola foram estar no Programa desde sua implantação e atender o ensino fundamental na sua totalidade, ou seja, de 1ª a 8ª série.

Assim, na seção seguinte busca-se definir o PDE, descrever sua metodologia e orientações e, concomitantemente, apresentar a sua elaboração e implementação na escola.

⁷⁷ Trata-se do Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR), pois o processo da Constituinte Escolar trazia discussões em torno de outras perspectivas para o processo ensino aprendizagem.

⁷⁸ Este é dos fatores que justifica a ausência de registros na escola, como Atas e Relatórios, correspondentes ao ano de 2002.

⁷⁹ Conforme denominação encontrada no Programa de Governo para Dourados, julho de 2000.

2. O Plano de Desenvolvimento da Escola: definição, objetivos e descrição analítica dos processos de elaboração e implementação na escola

2.1. Definição e objetivos do PDE

O PDE é um produto do FUNDESCOLA destinado a aperfeiçoar a gestão da escola pública, visando melhorar a qualidade do ensino oferecido. Para o Programa, a melhoria da qualidade do ensino depende da melhoria da administração da escola, dos processos que desenvolve, da sua cultura, das relações entre equipe escolar, pais e comunidade. Assim, o objetivo da gestão é “elevar o desempenho dos alunos e da escola a partir da melhoria de sua organização e funcionamento” (BRASIL, 2002b, p. 11).

Para o alcance desse objetivo, o FUNDESCOLA, fundamentado na perspectiva da administração gerencial, espera que a escola “incorpore” a metodologia do planejamento estratégico, bem como os princípios da qualidade total, com a implementação do PDE.

Nos documentos oficiais, o PDE é definido como “processo gerencial de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino, elaborado de modo participativo com a comunidade escolar” (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 19).

Com o objetivo de aprimorar a gestão da escola, anuncia-se como instrumento que vem auxiliá-la a se organizar de maneira eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e recursos, para reverter os altos índices de repetência, o abandono e a má qualidade da aprendizagem (BRASIL, 2002b).

Para que ocorra esse aprimoramento da gestão, o Programa entende que o ponto de partida é conceber a escola como uma organização⁸⁰ que deva oferecer um ensino de qualidade aos seus clientes. Para tanto, adota a metodologia do planejamento estratégico, cuja orientação encontra-se exposta no manual intitulado *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola – Aumentando o desempenho*

⁸⁰ Para o FUNDESCOLA, uma organização é um “sistema administrado, projetado e operado por pessoas para atingir um conjunto específico de objetivos” (BRASIL, 2002b, p. 6).

da escola por meio do planejamento eficaz, de autoria de Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho.

Na introdução do Manual, os autores fazem algumas considerações referentes à qualidade da escola e do ensino, à autonomia e à participação da comunidade escolar que demonstram a coerência do PDE em relação à aceção desses conceitos na reforma administrativa do Estado brasileiro, bem como, em relação às recomendações do PPO. Tais recomendações são alternativas para os problemas levantados na pesquisa, quais sejam: os sistemas de ensino são organizados sem racionalidade, a aprendizagem dos alunos não constitui o foco central da escola, os pais e alunos manifestam insatisfação generalizada e os profissionais de educação não demonstram qualificação e motivação.

Segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999, p. 6), a qualidade do ensino passa pela qualidade da escola, apresentando a seguinte definição:

Por escola de qualidade entende-se aquela escola que desenvolve relações interpessoais que conduzem a atitudes e expectativas positivas em relação aos alunos, que dispõe de recursos humanos com formação adequada, do material escolar e didático necessário, de instalações em quantidade e condições adequadas de funcionamento, de processos bem definidos e organizados em função dos objetivos da escola [...] é aquela que constrói um clima escolar que favorece o processo de ensino aprendizagem, e que conta com a participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola.

Segundo os autores, em decorrência das pesquisas realizadas, a qualidade do ensino vem sendo vista mais como resultado de processos desenvolvidos no interior da escola do que aqueles desenvolvidos no âmbito da macroestrutura do sistema educacional. Assim, a escola não poderia mais ser gerenciada como antes, funcionando a partir de um conjunto de normas e procedimentos definidos fora de seus domínios. Seguindo esse raciocínio, os autores afirmam, ainda, 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. Sinaliza, também, que ela busca uma nova identidade, um novo dinamismo, um novo compromisso, que está próximo e a serviço dos alunos, dos pais e da comunidade, que está disposta a prestar contas de sua atuação (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 9).

Observa-se que essa afirmação trata da autonomia da escola e da necessidade de ela gerar e gerenciar seus próprios processos. No entanto, ao mesmo tempo, o

Manual dá conta não só de uma orientação técnica minuciosa de planejamento estratégico, mas também de uma ideologia de escola decidida no âmbito da macroestrutura. Embora, num primeiro instante, essa situação pareça encerrar uma contradição, isso não ocorre. Trata-se da coerência do Programa com as políticas educacionais que, por sua vez, guardam relação com a reforma do Estado, em decorrência do amplo processo de reestruturação do capitalismo. Processo este que traz, em seu bojo, o paradigma gerencial contemporâneo que exige formas flexíveis de gestão, fundamentando-se nos princípios da “confiança” e da descentralização. Portanto, quanto à autonomia da escola, a afirmação é apenas aparência do discurso.

Isto posto, passa-se a seguir para a descrição, propriamente dita, dos processos de elaboração e implementação do PDE e de como a escola os realiza.

2.2. Descrição e análise do Plano de Desenvolvimento da Escola e dos processos de elaboração e implementação na escola

Para elaboração e implementação do PDE, o Programa FUNDESCOLA concede apoio técnico e financeiro às escolas selecionadas para participarem desse processo. O apoio técnico diz respeito às orientações sobre a metodologia do planejamento estratégico contidas no Manual, citado anteriormente, que, geralmente, acontece na capacitação intitulada *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola*. Esse evento tem por objetivo, conforme consta no *folder*, “capacitar as lideranças das escolas e técnicos das Secretarias Estadual e Municipais de Educação nos conceitos e metodologias do Plano de Desenvolvimento da Escola.”

Segundo o Manual, a elaboração e a implementação do PDE são desenvolvidas em cinco etapas, conforme mostra a figura 3.

Figura 3 – Etapas da elaboração e implementação do PDE

Fonte: Brasil, 2002b, p. 15.

A capacitação é direcionada a um grupo, denominado Grupo de Sistematização (GS), formado por membros da escola sob a orientação do Programa. Conforme o Manual, o GS deve ser constituído, principalmente, por pessoas que exerçam funções de liderança na escola (Diretor, vice-diretor, coordenador, orientador, secretário) e possuam perfil de líder.

A ênfase na liderança vem dos princípios do planejamento estratégico, o qual vê o líder como responsável e capaz de promover mudanças positivas nos indivíduos, no sentido de motivá-los a dar o melhor de si para o alcance dos objetivos da organização e, no caso da escola, um grande responsável pelo seu sucesso. Para Motta (1986, p. 39), um aspecto realmente novo na administração contemporânea é a “extrema importância dada ao papel do administrador como modelador da cultura organizacional e delineador de sua evolução”.

Assim, conforme o Manual, eles devem ter: a) conhecimento e habilidade de liderança, tomada de decisão, planejamento, comunicação e avaliação; b) conhecimento técnico e capacidade de trabalhar em equipe com professores, demais colaboradores e comunidade; c) habilidade em promover mudanças e construir uma visão compartilhada por todos.

O GS pode contar, também, com um ou dois representantes dos professores, buscando garantir a representatividade dos turnos de funcionamento, e sua composição ideal dependerá da estrutura da escola. O grupo é liderado pelo diretor que designa um coordenador do PDE, dentre os membros. A representatividade da comunidade externa (pais de aluno) é garantida via colegiado, conselho escolar ou Associação de Pais e Mestres (APM). O GS e o conselho escolar formam o Comitê Estratégico da Escola, que é responsável em acompanhar e controlar a execução do PDE, estando, portanto, no topo da estrutura gerencial, definida pelo Programa, para o âmbito da escola, conforme figura 4.

Figura 4 – Estrutura gerencial do PDE no âmbito da escola

Comitê Estratégico

Fonte: Brasil (2002b, p.15).

Fonte: Brasil, 2002b, p. 27.

Dessa equipe que lidera a implementação do PDE na escola, uma figura fundamental é a do Coordenador do PDE. Segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999, p.26), sua função é

secretariar executivamente o grupo de sistematização e coordenar as ações que devem ser efetivadas para elaboração, execução, acompanhamento e controle do PDE. Um candidato natural ao cargo é, geralmente, o coordenador pedagógico da escola.

Cabe questionar se, ao atribuir ao coordenador pedagógico a função de secretário executivo, não estaria deslocando o eixo de atuação deste, ou seja, de agente promotor das questões pedagógicas na escola.

Feita a capacitação, o GS organiza a realização da primeira etapa – preparação – que será descrita na seção seguinte.

2.2.1. A preparação do PDE

Na preparação, o GS deve estudar o Manual, definir responsabilidades, ajustar-se ao cronograma de elaboração⁸¹ e divulgar o PDE para toda a comunidade escolar. Somente após essa divulgação e aceitação de todos, a escola efetua a assinatura da Carta de Adesão, na qual se compromete a elaborar e executar o Plano conforme as orientações do FUNDESCOLA.

Dos documentos levantados na escola, a Ata de reuniões do PDE, especificamente a ata nº 001/99, demonstra que todos os passos da primeira etapa foram cumpridos. O objetivo dessa reunião foi de “esclarecimento a comunidade sobre o PDE e seu processo de elaboração, constituição do grupo de sistematização e indicação do coordenador do PDE”, e contou com a participação de “professores, direção, funcionários, pais e alunos” que, após ouvirem os esclarecimentos, “optaram pela adesão ao Plano de Desenvolvimento da Escola”.

A “adesão ao PDE”, selada pela assinatura da Carta de Adesão, não formaliza somente o compromisso da escola com o cumprimento da metodologia, muito mais que isso, dá legitimidade ao Programa que, ao divulgar o número de escolas atendidas, está propagando a sua “aceitação” e “bom desempenho”. Segundo avaliação de Amaral Sobrinho (2001, p. 35), “o número de escolas envolvidas com PDE nos três anos do Programa Fundescola é significativo”, e observa que, apesar de

⁸¹ O Manual traz um cronograma que detalha cada etapa da elaboração, totalizando onze (11) semanas de trabalho, a partir do qual cabe à escola definir apenas os dias, ou semanas, em que estarão executando cada etapa.

as escolas apresentarem diferentes atitudes frente à metodologia, um dos desafios a ser enfrentado está na postura das Secretarias de Educação. Para o autor, as secretarias não percebem que a qualidade de ensino compete às escolas e não as têm como foco, ou seja, não entendem que a sua função é garantir condições físicas e institucionais para o funcionamento das mesmas.

Estas colocações reafirmam o caráter centralizador das políticas que buscam consolidar as determinações em torno *do que* e *do como fazer*. Demonstram, também, a realização de uma fragmentação preventiva contra a possibilidade de que os sistemas estaduais e municipais de ensino criem suas próprias políticas, seus próprios projetos educacionais.

Tanto é assim que o Programa coloca a escola na condição de cliente da Secretaria de Educação que, por sua vez, tem apenas a finalidade de “garantir condições de funcionamento e a satisfação das escolas” (BRASIL, 2002b, p. 12). Assim, infere-se que, para o Programa, secretaria e escolas não devem ser parceiras na construção das políticas de seu sistema de ensino.

Quanto à definição do coordenador do PDE, os registros da Ata nº 001/99 dão conta de que o diretor indicou uma coordenadora pedagógica para assumir essa função, respeitando, assim, o que é recomendado no Manual. Também demonstra que foi composto o Comitê Estratégico por alguns integrantes da APM e por outros representantes de alunos, de pais e de professores que não são do conselho escolar. Cabe observar que essa composição, definida pela escola, é recomendada pelo Manual para o caso daquelas escolas que não possuem o colegiado escolar, ou similares. Esse não era o caso da escola pesquisada, contudo, os registros não esclarecem o motivo dessa composição.

2.2.2. A análise situacional da escola

A segunda etapa – Análise situacional – realiza um diagnóstico por meio do levantamento de dados e informações sobre a qualidade da escola, composto por três questionários denominados: perfil e funcionamento da escola, análise dos fatores determinantes da eficácia escolar e avaliação estratégica da escola. O resultado desse

diagnóstico é uma “radiografia” do que está sendo realizado, apontando o que deve ser feito para melhorar o desempenho escolar.

O questionário 1 – Perfil e funcionamento da escola – permite o levantamento de dados numéricos e estatísticos e a análise dos projetos desenvolvidos pela escola. Ainda nos registros da Ata 001/99, pode-se verificar que ficou designada a secretária da escola como responsável pelo preenchimento do primeiro questionário, e a Ata nº 002/99 demonstra que houve também a participação da coordenadora do PDE e, posteriormente, do GS na análise do mesmo. O procedimento tomado não foge da orientação do Manual que diz “Como fazer: Deve ser preenchido pelas pessoas ou setores da escola relacionados ao tema solicitado, sob a coordenação do coordenador do PDE”, entretanto, a ata não registra a discussão em torno da análise do questionário.

Os problemas apontados pelo questionário 1, no PDE do ano de 1999, foram: “índice de repetência”, “séries críticas: 1ª, 2ª, 5ª e 6ª”, “disciplinas críticas: matemática, língua portuguesa, história, geografia e ciências”, “distorção idade/série (5ª a 8ª)”, “falta de serviço médico”, “falta de participação de alguns docentes” e “participação parcial dos pais”. Apontados os problemas, o Manual recomenda a seleção daqueles que podem ser atacados prioritariamente pela escola. Dos problemas listados, ficaram: a repetência, a falta de participação dos pais e as disciplinas e séries críticas.

No PDE de 2001, a única alteração apresentada foi em relação à série e às disciplinas críticas, concentrando-se em português e matemática, na 5ªA. É perceptível o rigor na orientação, em relação à priorização e focalização no problema, quando os exemplos do Manual dão a indicação de priorizar série e turma, isto é, atacar prioritariamente a sala que apresenta baixo índice de desempenho. O PDE de 2002 também persegue os mesmos problemas, voltando a apresentar a 1ª e 2ª séries como críticas, além da 5ª série⁸².

O questionário 2 – Análise dos fatores determinantes da eficácia escolar – é constituído por seis fatores considerados como determinantes para a eficácia da escola, que são: efetividade do processo ensino aprendizagem; clima escolar;

⁸² A partir da elaboração do PDE para 2001, os Assessores Técnicos do FUNDESCOLA orientaram não ser mais necessária a priorização da turma, o que foi considerado, pelos técnicos ligados ao Programa e pela escola, como flexibilidade da metodologia. A Ata nº 93/2000 registra uma reunião entre GDE e GS da escola, que demonstra essa orientação da seguinte forma: “após discussão sobre priorizar turmas ou séries o grupo decidiu por priorizar a série, para isto o quadro deverá ser complementado.”

envolvimento dos pais e da comunidade; desenvolvimento do patrimônio humano; gestão participativa de processos; instalações e materiais. Para cada fator, correspondem alguns requisitos que, por sua vez, desdobram-se em diversas características. Cada característica possui uma escala de pontuação, que vai de 1 (um) a 5 (cinco)⁸³, para que a escola se pontue após auto-análise com base nessas características.

Dentro da escala de 1 a 5, as pontuações 4 e 5 significam que a escola não tem problemas como reprovação e abandono, ou já possui ações estratégicas para resolvê-los. É uma escola eficaz. A Ata nº93/2000 registra que a “GDE esclareceu que as pontuações 4 e 5 não são consideradas críticas, rever a ficha resumo em função das discussões”. O que significa dizer que, se a escola tem altos índices de repetência, como demonstrou o questionário 1, então, não é possível uma pontuação 4 ou 5, pois sugere que os problemas já foram solucionados ou bem encaminhados.

Segundo Xavier, Plank e Sobrinho (1997), estudos realizados no Brasil e no exterior apontam os fatores mencionados como características principais de uma escola eficaz e de qualidade, e, segundo o Manual, “tais fatores, [...] se controlados, isto é, bem gerenciados, tornariam a escola eficaz”. Aliás, a descrição das características de uma escola eficaz não é trabalho recente. Mello (1995), com base em estudos de diversos autores, apresenta e faz a defesa da introdução desse perfil de escolas na composição das políticas de descentralização educacional.

Ressalta-se que as recomendações do PPO, apesar de se apresentarem como resultado de sua própria pesquisa, são similares às características de escolas eficazes, cujos estudos, segundo Mello (1995, p. 167), “se iniciaram em meados de 70 e tomaram bastante impulso na década de 80, sobretudo nos Estados Unidos e na Inglaterra.”

Em relação ao trabalho da escola com o questionário 2, consta na Ata nº 003/99 que o mesmo foi respondido por representantes dos segmentos: pré escolar, 1ª a 4ª séries, 5ª a 8ª séries, e suas respectivas coordenadoras pedagógicas; contando com a presença do diretor que, ao iniciar a reunião, ressaltou “a importância de analisar cuidadosamente cada característica e pontuar em evidências objetivas, e em fatos e dados sem ‘achismo’”. Destaca-se, desta fala, a preocupação da direção em garantir o cumprimento das orientações do Manual que, com as mesmas palavras e

⁸³ Conforme o Manual, as alternativas da escala são: 1 = nunca/muito fraca; 2 = raramente/fraca; 3 = às vezes/regular; 4 = na maioria das vezes/bom; 5 = sempre/muito bom.

ênfase, recomenda “atenção: Toda pontuação deve ser baseada em evidências objetivas, em fatos e dados, sem ‘achismo’.”

Abre-se um parêntese para observar que, de uma maneira geral, as Atas demonstram que o envolvimento da direção, no sentido de condução/motivação dos processos, diminuiu no decorrer dos anos, ficando esse papel mais para a coordenadora do PDE. A exemplo, registra-se que, na elaboração do PDE para 2001, conforme Ata nº 92/2000, as informações sobre a consolidação do PDE e as orientações para preenchimento dos questionários ficaram a cargo da mesma, embora o diretor estivesse presente e fez uso da palavra repassando diversos recados. Fica a questão: estaria o grupo da escola mais envolvido com o PDE, dispensando os “reforços” do diretor, ou este já se sentia mais “liberado” de sua função de liderança, contrariando, assim, as expectativas do Programa?

A Ata nº 004/99 registra a reunião que tinha por finalidade “analisar o resultado do questionário 2”. Apesar de não dar detalhes sobre a análise, o registro aponta ter sido “constatado que o resultado do questionário 2 (dois) não corresponde ao resultado do questionário 1 (um) em alguns itens”. Esta conclusão da escola é resultado da articulação que os três questionários têm entre si, para a qual o Manual alerta afirmando que “os três instrumentos de diagnóstico (questionários 1, 2 e 3) complementam-se em seu conteúdo e devem, portanto, ser consistentes uns com os outros”. Como exemplo da falta de articulação entre os questionários, o Manual cita o fato de que se “um instrumento indicar que a escola é considerada de boa qualidade e outro registrar que as taxas de reprovação são elevadas. [...] há uma inconsistência, pois uma escola de qualidade é incompatível com elevadas taxas de reprovação.”

Essa “consistência”, garantida na relação escola de qualidade com a aprovação, está fundamentada na “cultura do sucesso” própria de uma visão que valoriza o esforço pessoal, individualizando as competências e conquistas, as quais podem, posteriormente, serem utilizadas em prol do sucesso de uma organização ou empresa. Aliás, essa ênfase no indivíduo está clara na definição de gestão contida no Plano Diretor, apresentada anteriormente, quando enfatiza o recrutamento dos melhores “elementos” e o treinamento permanente para que sejam “autônomos” e responsáveis pelos resultados do trabalho. A cultura do sucesso é uma forte

característica das escolas eficazes que se traduz na expectativa do professor em relação ao rendimento do aluno⁸⁴.

Ainda quanto ao questionário 2, é importante ressaltar algumas orientações que demonstram forte ingerência sobre questões que deveriam ser decididas pela escola, já que ela realiza um diagnóstico de seus problemas. Trata-se da decisão sobre quais fatores de eficácia a escola irá priorizar, uma vez que o Manual recomenda a seleção de “dois ou três fatores [...], observando-se para a escolha o critério de maior impacto sobre desempenho do aluno” e, em seguida, ao orientar o preenchimento da ficha-resumo, afirma que “obrigatoriamente dois fatores devem estar presentes: efetividade do processo ensino-aprendizagem e gestão participativa de processos”.

Não se pode discordar de que o processo ensino-aprendizagem e a gestão são fatores fundamentais e inerentes ao contexto escolar. Contudo, essa determinação anula previamente qualquer diagnóstico próprio da escola e, um outro aspecto mais grave, demonstra a ironia despendida sobre os sujeitos, que nela atuam, ao abrir um leque de possibilidades de análise sobre o que não está bem no contexto escolar, mas delimita, grotescamente, o seu campo de ação. Isto remete a algumas inferências inevitáveis.

Ao determinar que os referidos fatores sejam contemplados no Plano, torna-se evidente a preocupação do Programa em controlar esses dois importantes e abrangentes processos do âmbito escolar. O primeiro fator contempla as questões referentes: à organização do conteúdo; ao tempo de aprendizagem; às práticas e rotinas dentro da sala de aula; à avaliação; às estratégias inovadoras etc. Essas questões demonstram, no seu conjunto, a preocupação com a “manipulação dos meios” com vistas a garantir/controlar os fins/resultados.

O segundo fator obrigatório, que abrange o aspecto administrativo, preocupa-se com a definição de objetivos e envolvimento de todos da escola para a efetivação destes. Porém, isso é proposto a partir de uma orientação que privilegia a lógica da participação fundamentada no processo de descentralização que outorga à equipe escolar e à comunidade a responsabilidade pela educação. Esta lógica de participação é viabilizada por meio do modelo da gestão da Qualidade Total, que será abordado posteriormente.

⁸⁴ A esse respeito ver Mello (1995).

Vale lembrar que os problemas com as instalações do prédio e a valorização profissional, apesar de não terem sua priorização recomendada no PDE, não são ignorados pelo Programa, pois este possui outros produtos para atendê-los, conforme apresentado anteriormente. Considera-se, então, que o Programa FUNDESCOLA constitui-se numa teia potente de “assistência” aos sistemas de ensino a fim de promover e garantir não a autonomia, mas sim as mudanças requeridas no que se refere à cultura organizacional.

Sendo assim, no PDE de 1999 e 2001, a escola priorizou, além dos dois fatores obrigatórios, o envolvimento dos pais na aprendizagem, deixando de priorizar este último no PDE de 2002.

Os problemas apresentados no questionário 2 da escola, correspondentes ao fator processo ensino aprendizagem, de um modo geral, dizem respeito às práticas em sala de aula, ao processo avaliativo (que se mantém nos três Planos) e à organização do currículo. Quanto aos relacionados à gestão participativa de processos, dizem respeito à clareza de objetivos e à organização da rotina que permanecem nos três Planos, alterando apenas as características correspondentes.

Frente a essa obrigatoriedade que o Manual coloca, é preciso considerar, ao se analisar um PDE, que a aparição constante de um determinado problema, nem sempre significará que a escola não consegue resolvê-lo. Poderá 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.

Aliás, convém ressaltar que essas características demonstram as concepções inerentes à perspectiva do Programa. Na área do processo ensino-aprendizagem, por exemplo, visualiza-se a concepção de currículo enquanto organização de conteúdos segundo as séries e as disciplinas; a avaliação baseada em definição de padrões de desempenho; as práticas em sala de aula centradas numa metodologia em que prevalece a figura do professor, a organização do planejamento, e o reforço aos “bons comportamentos” como disciplina de sala de aula.

Na gestão, destaca-se a ênfase no envolvimento de professores e funcionários com os objetivos da escola, na padronização de procedimentos, no estabelecimento de critérios de eficácia escolar e metas de excelência, ou seja, estão presentes as concepções inerentes à administração empresarial.

Em relação ao envolvimento dos pais, as características demonstram o caráter desse envolvimento em estreita relação com a política da descentralização do ensino e do chamamento à participação da comunidade, uma vez que investiga se a comunidade contribui, segundo o Manual, “voluntariamente com a escola com ajuda monetária, alimentos ou material de ensino” e, enfatiza, também, a participação dos pais no colegiado escolar e na aprendizagem dos filhos.

O questionário 3 – Avaliação estratégica da escola –, segundo o Manual, capta a percepção do GS sobre as variáveis que afetam ou podem afetar o desempenho da escola. Essas variáveis podem estar no ambiente interno, consideradas como forças ou fraquezas, ou no ambiente externo, consideradas ameaças ou oportunidades. Conforme o Manual, as forças “são variáveis que a escola controla e executa bem”, por exemplo: “boa imagem junto aos clientes; cultura de planejamento; colaboradores comprometidos”, e fraquezas “são variáveis que a escola controla, mas executa mal”, por exemplo: “liderança fraca; ausência de objetivos e metas claras; clima de desconfiança”.

As oportunidades, segundo o Manual, são situações externas que a escola pode aproveitar, se conhecê-las a tempo. Alguns exemplos de oportunidade são: “facilidade de acesso a novas tecnologias; maior preocupação dos pais e do empresariado com a qualidade dos egressos etc.”. Na análise dos PDEs da escola, a oportunidade recorrente foi a possibilidade de “parceria com empresas e universidades”, entretanto, apesar de ver a parceria como uma oportunidade para a escola, esta não se transformou em ações para que fossem concretizadas.

Quanto às ameaças (ou riscos), o Manual coloca que elas são situações externas que podem afetar ou não a escola, mas, se forem detectadas a tempo, podem ter seus impactos minimizados. O Manual apresenta como exemplos de ameaças: “greves; pressão por vagas; baixo nível de preparação dos alunos que ingressam, etc”. Dentre esses exemplos, em relação à expressão “a escola recebe muitos alunos carentes com pouco preparo”, cabe questionar a sutileza dos autores ao colocarem a pobreza como ameaça para a escola pública. E a escola também tem essa visão?

Nesse sentido, o PDE de 1999, apontou como ameaça a “estrutura sócio-econômica da família” e, no de 2001, o “baixo nível de preparação dos alunos que ingressam na escola”. Pode-se avaliar que a escola também espera um determinado perfil de aluno que não condiz com a realidade concreta da maioria daqueles que frequentam a escola pública. Apesar de não ser objeto deste estudo, fica a questão:

como são tratados esses alunos que não atendem a essa expectativa? Este poderia ser um importante viés para estudos sobre a repetência e também sobre a evasão.

Frente ao exposto, pode-se inferir que a escola é tida, tanto pelos agentes internos quanto externos, como um “mundo à parte” e que não interage com a realidade social de seus alunos.

2.2.3. A definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico

O diagnóstico dá suporte à elaboração da terceira etapa que, primeiramente, estabelece os valores, a visão de futuro, missão e objetivos estratégicos, constituindo a visão estratégica e, depois, no plano de suporte estratégico, define as estratégias, metas e ações que irão viabilizar o alcance da visão estratégica.

Nesta etapa⁸⁵, o caráter da administração empresarial fica mais visível, como pode ser observado nas orientações para a definição dos valores, uma vez que o Manual apresenta um rol de exemplos típicos de uma empresa, como: excelência, inovação, parceria, serviço ao cliente, transparência etc. Também, orienta que para cada valor seja seguido de “uma frase que explique o seu significado”, conforme exemplo: “Serviço ao Cliente: Prestamos aos nossos clientes um serviço melhor do que qualquer outra escola do país”. A competitividade, que é uma das características do modo de produção capitalista, é trazida para o âmbito escolar, incentivando a realização do *marketing* na e entre as escolas, e da propagação da qualidade dos serviços que prestam.

Esta orientação da metodologia leva à reflexão de que, se a competitividade for incorporada pelas escolas, poderá formar um campo fértil para se efetivar a privatização do ensino. É possível visualizar algumas situações que se desdobrariam a partir de uma privatização do ensino público, por exemplo, a competição pela qualidade justificaria o *ranking* das escolas no que concerne ao financiamento, diminuindo as responsabilidades do Estado. Uma outra questão seria a relação de

⁸⁵ Nesta etapa, cada item a ser elaborado é acompanhado de orientações, do Manual, organizadas nos seguintes subtópicos: O que são; Para que servem; Como fazer; Exemplos; Dicas; Mãos à obra; Como avaliar. Estas orientações vão fechando as redações dos valores, da visão de futuro, da missão, dos objetivos estratégicos, das estratégias, enfim, de todos os itens da etapa, de forma a garantir que a escola “componha seu” Plano conforme a metodologia do planejamento estratégico e, portanto, traga para seu cotidiano os princípios do mercado.

oferta e procura entre escola e pais-clientes, tornando o conhecimento uma mercadoria.

Tal qual o modelo de produção toyotista, a escola trabalharia conforme a demanda, entretanto, é relevante enfatizar a afirmação de Silva (1994, p. 21), quando aborda a gestão da Qualidade Total na educação, que ajuda a compreender como se define a demanda:

Apesar de toda a retórica da GQT em favor da participação dos ‘clientes’ (a escolha do léxico nunca é inocente) e da definição dos objetivos e métodos educacionais a partir das necessidades e desejos dos ‘consumidores’, dando uma ilusão de democracia, escolha e participação, a verdade é que a estratégia da qualidade total enquadra o processo escolar e educacional numa estrutura de pensamento e concepção que impede que se pense a educação de outra forma. **Os ‘clientes’ estão livres para determinar o que querem, mas aquilo que querem já está determinado antecipadamente quando todo o quadro mental e conceitual está previamente definido em termos empresariais e industriais.** (grifo nosso)

Após a definição dos valores, a elaboração da visão de futuro e da missão dá-se sob orientação do Manual que vai costurando a redação a partir dos valores “definidos” pela escola.

No PDE de 1999, os valores apresentados pela escola foram “Atendimento à comunidade; Organização e Criatividade”. Embora as Atas não registraram como foram definidos esses valores, verifica-se que os mesmos foram norteados pelos exemplos do Manual, tendo em vista a redação da frase que explica cada valor. A Ata nº 008/99 demonstra que essa etapa foi elaborada primeiramente pelo GS sendo, posteriormente, socializada com a equipe escolar, conforme orienta o Manual.

Os valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos, ou seja, a visão estratégica da escola, uma vez definida, não é alterada a cada nova elaboração do PDE, pois se trata de algo a ser perseguido em longo prazo, por meio da execução do plano de ação que será detalhado posteriormente. As orientações do Manual para a elaboração dos objetivos estratégicos, que são de longo prazo, reforçam mais uma vez a priorização dos dois fatores de eficácia apontados como obrigatórios para a escola no questionário 2. Neste caso, coube apenas à escola escolher uma redação para “seus” objetivos.

No PDE de 1999 e 2001, a escola pesquisada apresentou os seguintes objetivos estratégicos: “1. Melhorar a efetividade do processo de ensino-aprendizagem; 2. Melhorar a gestão participativa de processo; 3. Fortalecer o

envolvimento dos pais na aprendizagem”. No PDE de 2002, o objetivo referente à participação dos pais foi suprimido, pois se verificou que suas ações poderiam ser desenvolvidas dentro dos dois primeiros objetivos evitando, assim, uma repetição de ações.

Como em uma empresa, o Programa recomenda que a visão estratégica seja exposta para o conhecimento de todos, a fim de criar o propósito coletivo em torno dos objetivos definidos. Assim, gastos com ações voltadas para a confecção de *banners*, murais, faixas, pinturas etc. podem ser previstos no Plano. Em visita à escola pesquisada, observou-se que há exposição da visão estratégica no corredor da ala administrativa, cuja confecção do mural consta no plano de ação do PDE de 2001, com a seguinte redação: “adquirir 01 placa para a divulgação da visão estratégica da escola”, estando o seu valor distribuído entre FUNDESCOLA e Secretaria Municipal de Educação.

O segundo momento da terceira etapa consiste na elaboração do plano de suporte estratégico. Conforme o Manual, este momento “inicia-se com uma reflexão sobre como tornar efetivos a missão da escola, sua visão de futuro e seus objetivos estratégicos”, sendo que o GS deve refletir “sobre quais estratégias permitirão à escola concretizar os seus objetivos estratégicos, e posteriormente, desdobrá-las em metas e planos de ação”.

As estratégias são de natureza qualitativa, emanam dos objetivos estratégicos e devem apontar os caminhos alternativos para alcançá-los. A fim de ilustrar, uma estratégia elaborada pela escola, no PDE de 1999, e que emana do objetivo estratégico referente ao fator ensino-aprendizagem foi: “1.1. Aprimorar a rotina de sala de aula”.

As metas são de natureza operacional, quantitativa e passível de mensuração por meio do uso de indicadores, que é uma fórmula matemática. A meta correspondente à estratégia apresentada acima, elaborada pela escola, foi: “1.1.1. Envolver pelo menos 95% dos professores na melhoria do processo ensino-aprendizagem”, cujo indicador é: “[$(n^{\circ} \text{ de professores envolvidos} / n^{\circ} \text{ de professores da escola}) \times 100$]” e, seguem-se ainda, informações sobre o início e término da meta, período de revisão e nome do gerente da mesma.

Segundo o Manual, as metas diferem das ações de rotina da escola. Enquanto a rotina é normalmente realizada por um mesmo setor da escola, num processo contínuo e com resultados diversos, as metas têm começo, fim e resultados bem

definidos e podem ir além de uma área ou setor. Este é um aspecto da metodologia que concretiza uma das características da administração gerencial, que é a ênfase nos resultados.

Plano de ação é o desdobramento das metas em ações. As ações devem ter um encadeamento lógico para o alcance da meta que, por sua vez, deve ser coerente com a estratégia a fim de alcançar o objetivo estratégico.

No intuito de demonstrar a rigidez da técnica, transcreve-se, a seguir, trechos das “Instruções para o preenchimento do quadro Desdobramento das Metas em Plano de Ação”, contidas no Manual (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 159-160):

[...] As ações devem ser enunciadas com verbos no infinitivo e ter expressão quantitativa. Assim, por exemplo, uma ação poderia ser “Treinar 05 professores em português”.

[...] para cada ação deve ser informada a data de início e de término da execução.

[...] Para cada ação deve ser informado o nome do responsável. [...] O responsável é a pessoa que responde pela execução da ação mas não necessariamente é o executor direto da ação.

[...] informar o resultado que se espera da ação. Os resultados esperados devem ser enunciados com verbos no particípio passado e ter conteúdo quantitativo. O resultado esperado da ação acima seria “05 professores de português treinados”.

[...] informar a medida utilizada para verificar o cumprimento de cada ação. No exemplo acima [...] o indicador seria: $[(N^{\circ} \text{ de professores de português treinados} / N^{\circ} \text{ de professores de português a serem treinados}) \times 100]$. O resultado dessa medida seria uma percentual.

[...] deve-se informar o custo de cada ação. Os custos podem ser de capital ou de custeio.

[...] informar quem vai arcar com o custo da ação (escola, Secretaria, etc).

Na elaboração do plano de ação, há um desgaste muito grande entre a equipe da escola (GS) e os técnicos responsáveis pelo acompanhamento do PDE (AT e GDE) em torno do cumprimento dessas orientações, tendo em vista as inúmeras correções para se chegar à redação esperada. De um modo geral, o tempo de elaboração passa a ser utilizado pela escola mais nessas correções do que na análise sobre a qualidade das ações propostas.

Quanto ao plano de ação, convém tecer alguns comentários sobre como se tornam “aplicáveis”, na escola, diversos princípios empresariais por meio de ações “elaboradas”⁸⁶ pela mesma. A questão da eficácia da empresa, praticamente nunca

⁸⁶ Entende-se que muitas ações que a escola elabora são resultantes das intenções teóricas/metodológicas do PDE que vão sendo passadas nas definições, conceitos, exemplos, contidos

antes pensada pela escola nesses termos⁸⁷, passou a ser um problema a ser resolvido prioritariamente, no PDE de 1999, constando para sua resolução, a seguinte ação: “Elaborar documento contendo critérios que determinam a eficácia escolar”. A realização dessa ação está confirmada pelo relatório nº 07 do mês de outubro de 2000, de acompanhamento do plano de ação, e pelo próprio documento cuja elaboração, ressalta-se, teve como referência o conteúdo do questionário 2, alterando apenas sua estrutura frasal e as formas verbais. Diante disto, cabe questionar em que medida os sujeitos que concretizam a escola cotidianamente analisam o teor e as implicações das ações que elaboram?

Uma outra característica empresarial diz respeito ao desenvolvimento dos recursos humanos que se traduz em ações, presentes nos PDEs dos anos 1999, 2001 e 2002, quando propõem “avaliação do desempenho dos funcionários da escola”; “premiação do funcionário destaque, sendo 01 administrativo e 01 docente”⁸⁸; “capacitação de atendimento ao público para os funcionários administrativos da escola”; “realizar palestra sobre relações humanas com a equipe escolar”. São ações que, no seu conjunto, buscam alcançar a meta de “aprimorar o desempenho da equipe escolar”.

A formatação do Plano elaborado se apresenta em duas partes. A primeira é composta pelos três questionários e suas respectivas fichas resumos (síntese dos problemas levantados e indicação dos que serão priorizados) e por um documento síntese (junção das três fichas resumos acompanhadas de uma listagem de confirmação dos problemas a serem priorizados). A segunda parte, denominada *Formulários de apresentação do PDE*, apresenta novamente as fichas resumos e introduz a visão estratégica e o plano de suporte estratégico.

Observa-se, diante disto, que na composição final, o documento exige muita repetição das informações. Quanto a isto, importa ressaltar que muito tempo é tomado na conferência e correção dessas informações, tanto por parte do GS quanto do responsável pela digitação do documento, pois o mesmo deve ser redigido sempre conforme o Manual. A correção do documento também é feita pelo AT e GDE, uma vez que são os responsáveis pelo zelo metodológico. Tantas correções, geralmente,

tanto no Manual quanto nos discursos dos técnicos ligados ao Programa. Portanto, não seriam ações produzidas literalmente com base nas concepções dos atores escolares.

⁸⁷ Esta é uma característica presente no questionário 2, para a qual a escola atribuiu, no PDE de 1999, a pontuação dois (2), ou seja, raramente estabelece critérios de eficácia escolar.

⁸⁸ A premiação do funcionário e docente que foram destaque foi divulgada no Informativo Bimestral da Escola, de 2002.

resultam em desacordos entre técnicos do PDE e o grupo da escola e, também, deixa visível que não há espaço para alterações da metodologia.

Estando o PDE elaborado, a escola passa para as etapas de execução e acompanhamento do mesmo. Porém, antes de descrever essas etapas, serão abordados alguns aspectos referentes ao apoio financeiro para implantação e execução do PDE.

2.2.4. Suporte financeiro para a implantação e execução do PDE

O apoio financeiro para implantação do PDE se dá em dois momentos. No primeiro, ocorre o financiamento para a preparação das ações e materiais a serem utilizados na fase preliminar (capacitações; produção de manuais, textos, cadernos de oficina; apoio logístico etc). No segundo momento, ocorre o financiamento específico para implementação de ações previstas no PDE elaborado pela escola.

Para ocorrer o financiamento das ações, a escola precisa montar um segundo documento denominado “Plano de Melhoria da Escola” (PME). Este plano é definido, em Manual próprio, como “conjunto de metas e ações selecionado pela escola, a partir de seu Plano de Desenvolvimento – PDE, e apresentado em formulário próprio”. Trata-se da transferência do plano de ação do PDE para outros formulários, formando o PME. Os técnicos, que acompanham a elaboração deste documento, analisam o impacto das metas no desempenho dos alunos (critérios pedagógicos), a consistência e coerência das ações propostas, e a capacidade gerencial da escola para executá-las (critérios técnicos), bem como o montante de recursos disponíveis, que são os critérios financeiros (BRASIL, 2002b).

O empenho do Programa em garantir que a elaboração do PDE, respeitada todas as orientações, atenda a estes critérios pode ser verificado na seguinte afirmação, contida no Manual do PME (BRASIL, 1999a, p. 3):

Essas metas e ações devem estar, prioritariamente, relacionadas a objetivos e estratégias que visem à melhoria dos processos pedagógicos dentro da escola, conseqüentemente, à melhoria do desempenho dos alunos, como por exemplo: textos e materiais didáticos, aperfeiçoamentos de professores, aquisição de materiais de ensino, aquisição de livros, jogos pedagógicos etc. Isso significa que as ações de rotina não serão objeto de financiamento do PME, uma vez que elas também não fazem parte do PDE.

No Informativo Bimestral da escola pesquisada, do ano 2002, foi emitida uma nota intitulada “As vantagens do PDE”, na qual é divulgada a relação de materiais adquiridos por meio do programa, introduzida com a seguinte afirmação:

Apesar da burocracia e do trabalho incansável do PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) esta verba advinda do Governo Federal e Prefeitura Municipal vem trazendo vários benefícios para a escola, pois através desta, de uns tempos para cá a escola tem se equipado de materiais didáticos e recursos tecnológicos além de propiciar visitas in loco para os alunos em vários pontos da cidade. Também, tem ajudado diretamente na aprendizagem dos mesmos enriquecendo assim os conteúdos ministrados pelos professores em sala de aula.

A possibilidade de aquisição de materiais didáticos e de consumo é um aspecto tido como compensador para tanto trabalho, entretanto, a afirmação sobre a ajuda no enriquecimento do conteúdo não tem revertido os índices de reprovação, conforme expectativa do Programa⁸⁹.

No período delimitado neste trabalho, a escola adquiriu materiais de consumo para a sala de aula, livros de literatura para a biblioteca e para subsídio dos professores, televisor, vídeo, *videokê*, gravador, materiais esportivos, premiações, contratou capacitadores, entre outros.

Ribeiro (2002, p. 93), ao se referir a “voluntariedade” da adesão ao PDE, afirma que “o que se evidencia é que a vinculação dos recursos ao PDE reforça de modo perverso a obrigatoriedade das escolas participarem do programa de elaboração do Plano, pois o recurso está condicionado às ações do PDE”. Assim, pode-se avaliar que, desde a adesão ao Plano até o enfrentamento do seu rigor metodológico, o aspecto financeiro é o principal incentivo para a aceitação do mesmo. Aliás, o próprio Manual reitera esse entendimento, ao esclarecer sobre a necessidade do acompanhamento da execução do Plano, afirmando que “todos os passos descritos até agora, para a elaboração do PDE, tiveram um único objetivo: assegurar que os recursos da escola sejam gerenciados de tal maneira que suas metas estratégicas de melhoria sejam atingidas.”

O PME é o ponto de origem do convênio que só é celebrado mediante elaboração e aprovação do mesmo, bem como a aprovação do Plano de Trabalho

⁸⁹ Posteriormente estará sendo abordada a questão dos índices de desempenho no decorrer dos três anos, focalizados neste trabalho, de efetivação do PDE na escola.

Anual (PTA). Os recursos são repassados às escolas mediante abertura de conta bancária específica, em nome da Unidade Executora.

Esses recursos provêm do FUNDESCOLA e poderão ser de 100%, 70%, 50% ou 30%, de acordo com a fase do Programa. O valor restante é complementado pela contrapartida dos estados ou municípios, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Quadro de modalidades e financiamento

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: Brasil, 2002a, p. 27.

Até a etapa do FUNDESCOLA II, o financiamento do PDE/PME estava previsto para três anos e, segundo Amaral Sobrinho (2001, p. 22), “o percentual de participação do Fundescola decresce a cada ano, aumentando, conseqüentemente, a participação do Estado e Município”. A idéia era de o Programa ir se retirando à medida que sua metodologia fosse incorporada pelas escolas, principalmente em relação ao PDE. Contudo, apesar de ter apresentado uma avaliação positiva dos resultados do PDE até então, o referido autor questiona a continuidade do mesmo nas escolas após o término do Programa. Frente a tal problema, o autor, prontamente, indica as medidas (AMARAL SOBRINHO, 2001) necessárias para sustentabilidade desse instrumento estratégico, a serem conduzidas pelas Secretarias de Educação e pelas escolas. Nesse sentido, avalia-se que a decisão do FUNDESCOLA III, citado anteriormente, de acrescentar o quarto ano de financiamento e manter o seu percentual de 30% de participação no PDE, também é uma forma de garantir a sustentabilidade desse instrumento.

Diante disto e também dos propósitos da reforma da educação tão bem estruturada pelo FUNDESCOLA, compreende-se que, na realidade, não há o interesse do Programa em retirar-se do cenário educacional. Posto que, se uma das suas intenções é mudar a forma como a escola esta organizada, é preciso acompanhar de perto a execução dos seus produtos, principalmente do PDE. Isto é passível de ser verificado a partir de fatos ocorridos, quando Fonseca e Oliveira (2003, p. 8) relatam que, no Estado de Goiás,

As escolas que iniciaram o PDE, em 1998, passaram por um processo de avaliação que resultou em uma classificação das mesmas, definindo a continuidade ou não dos recursos. Em 1999, todas as 67 escolas que desenvolveram o PDE receberam 100% de recursos do Fundescola. Em 2000, apenas 42 escolas (as que foram classificadas) continuaram no processo e receberam novamente 100% de recursos do Fundescola. Em 2001, no entanto, as escolas não classificadas, em 2000 e que não haviam recebido recursos, voltaram a recebê-los.

Esta informação encerra indícios significativos de que o Programa não pretende se retirar ainda, uma vez que a presença do recurso é um fator preponderante para a aceitação do PDE por parte da escola. Também, convém questionar, dessa informação, qual a finalidade desse processo de avaliação classificatória para o Programa. Afora as possíveis razões financeiras, entende-se que o seu uso tem se prestado mais para duas coisas: promoção da competitividade entre as escolas e coação para o cumprimento das orientações do Programa.

O valor a ser repassado para a escola é de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. A faixa é de R\$ 6.200,00 para escolas de 200 a 500 alunos, de R\$ 10.000,00 para escolas de 501 a 1000 alunos, de R\$ 12.000,00 para escolas de 1001 a 1500 alunos e R\$ 15.000 para escolas acima de 1500 alunos. A escola aplicará esses recursos distribuindo-os em 40% para despesas de capital e 60% para custeio (BRASIL, 2002b).

Após sua utilização, cada escola presta conta, por meio de formulários próprios, à Secretaria de Educação do Estado ou Município, que os envia ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE). Este fundo é uma autarquia do MEC, associada ao FUNDESCOLA, que é responsável pela gestão dos recursos da contrapartida do Governo brasileiro, nos acordos de empréstimos.

A escola pesquisada recebe os recursos por meio da Associação de Pais e Mestres (APM)⁹⁰, que é considerada a Unidade Executora por possuir o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Portanto, segundo Manual do PME, “responsável pela execução financeira dos recursos destinados à escola” (BRASIL, 1999a, p. 11).

Os inúmeros registros em Ata e nos relatórios mensais de acompanhamento do plano de ação, bem como documentos expedidos por parte do Programa ou de

⁹⁰ A depender do estado ou município a Unidade Executora pode ter outras denominações como: Conselho Escolar, Caixa Escolar etc.

seus assessores, demonstram que houve atraso no repasse do recurso referente ao PDE de 1999, de 2001 e de 2002.

Os relatórios referentes ao ano 2000 demonstraram que a não liberação do recurso inviabilizou a realização das diversas ações que dependiam do mesmo. Neste caso, o GS recebeu orientações para reprogramar novas datas para as ações, o que se pôde comprovar através do registro de uma reunião conduzida pelo AT e GDE, com o GS das escolas, com a finalidade de “orientar as escolas quanto ao Replanejamento e Reprogramação das ações para o ano 2000” (DOURADOS, 2000). Esta é uma situação que obriga a escola a se adequar à tramitação dos convênios em detrimento do momento que considerou necessário realizar as ações. Os mesmos procedimentos foram recomendados para os atrasos ocorridos nos anos seguintes, mencionados anteriormente.

Quanto aos registros relacionados à utilização dos recursos, ressalta-se que apenas os que são referentes ao primeiro ano de financiamento foram realizados de forma mais detalhada. Ou seja, foram feitos registros das reuniões para análise de planilha de preços, das discussões sobre o andamento das compras e prestação de contas, os quais demonstraram que havia a participação do coordenador do PDE, líderes de objetivo, gerentes de meta e responsáveis por ações.

2.2.5. A execução, o acompanhamento e o controle do PDE

Depois do planejamento elaborado e aprovado, vêm as etapas quarta e quinta que são concomitantes e se referem à execução, ao acompanhamento e ao controle do PDE. À medida que as ações são executadas, uma série de reuniões é realizada para monitorar o andamento do PDE. O Manual justifica essa série de reuniões afirmando que não é possível controlar sem informações que permitam comparar o que foi previsto e o que está sendo feito. Para tanto, cada membro da equipe e da estrutura gerencial deve ter controle sobre seu próprio trabalho. Também devem informar aos superiores, na hierarquia estrutural, sobre o andamento das ações.

No Manual (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 169), também estão prescritas as orientações quanto às reuniões e sua frequência, apresentadas a seguir:

pelo menos uma reunião por mês do Grupo de Sistematização;
 uma reunião por semana entre o coordenador do PDE e cada líder de objetivo;
 uma reunião por semana de cada líder de objetivo com os gerentes das metas de melhoria do seu 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.

Os registros do acompanhamento, além das Atas, são feitos em relatório mensal específico, que deve ser preenchido pelo gerente de meta e entregue ao GS para análise. Todos esses registros são verificados pelos técnicos do Programa, responsáveis pelo acompanhamento constante às escolas, conforme foi possível verificar nos diversos registros que constam no Livro de Visitas da escola.

A Ata nº 018/99 registra a reunião da coordenadora do PDE com as equipes de trabalho, na qual repassou a agenda de reuniões e “solicitou aos líderes que agendassem as respectivas reuniões com os gerentes de metas e estes com suas equipes”. As Atas que seguem a partir desta, até o final do ano 2000, demonstram o cumprimento dessas reuniões de acompanhamento e de seus respectivos registros, bem como, a implementação propriamente dita do PDE pela escola.

Inclusive, para dar conta de tal agenda, uma vez que os envolvidos podem ter mais de uma função dentro da estrutura gerencial, diversas reuniões ocorriam após o horário normal de aulas, o que pode ser comprovado por meio do registro dos horários de início das mesmas. Por exemplo, diversas reuniões indicavam ter início às dezessete (17h) horas ou às dezenove (19h) horas, sendo que essa escola não atende ao período noturno. Em relação a essas reuniões, é interessante observar que o Programa acaba impondo a necessidade de trabalho em horários extras, ao prever grande quantidade de reuniões, e que envolvem pessoas dos diversos setores da escola. Corrobora, nesse sentido, o próprio Manual quando, em seu questionário 2, afirma a necessidade de se preservar o tempo de aprendizagem dos alunos.

A leitura de um PDE, elaborado por qualquer escola, suscita análises sobre diferentes aspectos ou práticas do cotidiano escolar. Portanto, não está nas pretensões deste trabalho abordar e analisar as inúmeras questões que o PDE da escola pesquisada apresenta. São informações que dariam temas para diversas e diferentes pesquisas.

Entretanto, para finalizar esta etapa do trabalho, destacou-se um aspecto apresentado no PDE da escola pesquisada para analisar sua relação com os

propósitos do Programa. Trata-se do enfoque nas disciplinas críticas como forma de redução dos altos índices de repetência.

2.3. Redução da reprovação: um objetivo a ser alcançado

Um dos principais objetivos do FUNDESCOLA é a redução dos altos índices de repetência, como via de melhoria da qualidade do ensino. Perseguindo este objetivo, a metodologia do planejamento estratégico orienta a escola a priorizar e concentrar seus esforços nas séries ou disciplinas que apresentam os piores índices.

Esta orientação é materializada por meio de metas que determinam, numa perspectiva quantitativa, o percentual desejado, o qual deverá ser alcançado mediante ações específicas, ou melhor, estratégicas. Deixando de lado, mas não desconsiderando a sua importância, a pressão que esses percentuais exercem sobre os professores e a propagação de que a melhoria do ensino pode ocorrer por meio de ações pontuais, pretende-se destacar que, apesar dos registros demonstrarem que a escola cumpriu os passos metodológicos e também a aceitação de diversas orientações ideológicas, os índices de repetência não lograram reversão.

Os planos de ação dos PDEs de 1999, 2001 e 2002 demonstram que foram realizadas ações de capacitação para os professores, reuniões com os pais, aquisições de materiais didáticos, atendimentos de alunos com dificuldades, previsão de aulas de recuperação, revisão de currículo, promoção de sessões de estudos com professores pela coordenação pedagógica, discussão sobre avaliação, entre outras. Os relatórios de acompanhamento registram as dificuldades em efetivar algumas ações, o adiamento de outras, mas, no geral, que a maioria delas foi realizada.

Entretanto, os quadros que apresentam os “dados do desempenho acadêmico da escola” (índices de aprovação, reprovação e abandono) revelam que todos esses esforços não resultaram na elevação dos índices de aprovação. Isso contraria o levantamento feito pela coordenação de gestão em escolas das regiões Norte e Centro-oeste, que está implementado há três anos e que, segundo Amaral Sobrinho (2001, p. 27), “mostra melhoria significativa na taxa de aprovação”. O autor observa que a atribuição dessa melhoria não corresponde somente à presença do PDE, mas

ressalta a sua importância em relação aos benefícios que a aquisição de materiais traz para as atividades em sala de aula.

Destaca-se, a seguir, os índices de reprovação das séries consideradas críticas e que foram priorizadas nos Planos referentes aos anos 1999, 2001 e 2002.

Quadro 3 – Índice de reprovação das séries consideradas críticas

PDE / ANO	Séries Críticas			
	1ª série	2ª série	5ª série	6ª série
1999 (censo 1998)	15,3%	18,2%	17,1%	15,1%
2001 (censo 2000)	21,6%	18,5%	32,8%	----
2002 (censo 2001)	30,9%	28%	22%	----

Estes índices demonstram que houve aumento da reprovação nas séries priorizadas no Plano, excetuando o caso da 5ª série que apresentou uma redução de 10,4% da reprovação em 2002, em relação ao índice de 2001. Importa ressaltar que não há registros, nos documentos levantados na escola, que mostrem alguma análise ou explicação sobre a não reversão dos índices de reprovação. Embora não seja coerente atribuir estes resultados apenas à implementação do Plano, a questão que se levanta é que o emprego de tantas ações estratégicas e a aquisição de diversos materiais pedagógicos e equipamentos não contribuíram para uma melhoria de fato do processo ensino aprendizagem, de modo a alterar os resultados quantitativos⁹¹, conforme expectativa do Programa.

Esta é uma questão a ser investigada, por pesquisadores e/ou pela própria escola, no sentido de relacionar e analisar a realização de um currículo pautado em ações gerenciais e estratégicas com as perspectivas de um currículo integrador, interdisciplinar e pautado na realidade enquanto totalidade.

A concomitante descrição da metodologia do PDE e da sua elaboração e implementação na escola busca dar visibilidade ao processo a fim de sustentar a análise acerca de sua fundamentação teórica, sobre como se dá a sua implementação, como os sujeitos são solicitados a participarem e que alterações traz para o interior da escola. Para embasar tal análise, faz-se necessário, além de compreender o contexto que gera uma proposta dessa natureza, caracterizar as teorias que

⁹¹ Não se desconsidera, ao tratar de índices de desempenho, o problema inerente ao processo avaliativo vigente, que é perpassado por critérios meritocráticos, classificatórios e excludentes. Segundo Camini (2001), a avaliação é fragmentada por levar em conta apenas partes dos conteúdos que o aluno deve aprender, é classificatória por definir quem é aprovado ou reprovado e é eliminatória por 'roubar' daqueles que não demonstram saber o mínimo de 50% das disciplinas, a possibilidade de continuar estudando.

fundamentam a metodologia do PDE, de forma a elucidar os reais significados de termos utilizados, de ações propostas e de sutis exemplos.

CAPÍTULO III

O PDE NA ESCOLA: INFLUÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS NA IMPLEMENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO ESCOLAR

Este capítulo tem por objetivo analisar os fundamentos teórico-metodológicos do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), a partir da identificação e caracterização das teorias administrativas que lhe dão sustentação, e que foram evidenciadas na descrição de suas orientações metodológicas.

Entende-se que a identificação e a caracterização das teorias administrativas e do modelo de gestão que fundamentam o PDE/FUNDESCOLA contribuem para dar visibilidade sobre como é implementada a ideologia implícita nas políticas educacionais contemporâneas e, também, aproxima a possibilidade de apreender as alterações decorrentes da presença do PDE para a organização escolar e na forma de participação dos sujeitos. Trata-se de visualizar a materialização de um aspecto da reforma administrativa, que tem como precedente o processo de reestruturação do capitalismo.

O PDE apresenta, em sua base, teorias administrativas perpassadas por abordagens que dão ênfase tanto à estrutura organizacional quanto às pessoas. Essas teorias foram ressignificadas no modelo de gestão denominado Controle da Qualidade Total. Acrescenta-se que elas também orientam os princípios e a organização do FUNDESCOLA na sua totalidade.

1. Fundamentos teórico-metodológicos do Plano de Desenvolvimento da Escola/FUNDESCOLA

Na administração capitalista contemporânea, as teorias administrativas precisaram desvincular-se das características da teoria clássica de coerção e manipulação, a fim de se integrarem num contexto diversificado, para obter o controle da ação coletiva, por meio de práticas de motivação, cooperação e integração.

A prática da gestão passa a preocupar-se, então, em administrar os conflitos, desenvolvendo mecanismos que possibilitem conhecer os seus determinantes, para que possa se antecipar a ele e trabalhar na instalação do consenso. Instalar o consenso requer controlar a ação coletiva, o que pode ser viabilizado por intermédio das relações e da integração da organização tanto no ambiente interno como no externo.

Sendo assim, as organizações precisam adotar formas mais flexíveis de gestão que, além de meio de adaptação ao mercado competitivo, possibilitariam a superação do conflito mediante a instalação do consenso. Frente a essa necessidade de mudanças na forma de gestão, importa fazer algumas considerações no que diz respeito ao âmbito educacional. Toma-se como referência, para tanto, os estudos de Sander (1995), no qual situou as elaborações teóricas que tomam a instalação do consenso como ponto de partida da gestão da educação na categoria a que denominou “tradição funcionalista do consenso”⁹², cujas raízes estão na teoria positivista. Em contraposição a esta elaboração teórica, o autor situa as teorias de raízes marxistas denominando-as como “tradição interacionista do conflito”⁹³. Para tanto, examina o papel da mediação administrativa na organização e gestão dos sistemas de ensino e suas escolas, focalizando as bases epistemológicas que têm inspirado as teorias organizacionais e administrativas na educação.

O autor, ao realizar o estudo das organizações sociais e da educação, toma como critério básico de análise o conceito de qualidade de vida humana, pois

⁹² A administração funcionalista reúne três principais construções administrativas que são: administração burocrática, administração idiossincrática e administração integradora (SANDER, 1995).

⁹³ A administração interacionista reúne três principais construções administrativas que são: administração estruturalista, administração interpretativa e administração dialógica (Id.).

dependendo da acepção desse conceito é que se justifica a identificação com uma determinada perspectiva teórica de administração na educação.

Segundo Sander (1995, p. 83), a gestão da educação tem sido historicamente orientada pelas teorias clássicas e psicossociológicas de organização e administração que se ocupam “da ordem, do equilíbrio, da harmonia e da integração, numa palavra, do consenso derivado de princípios gerais preestabelecidos”. Esta perspectiva sugere um conceito de qualidade de vida voltado para a preocupação com a ordem estrutural, o comportamento funcional e a integração social.

Portanto, a educação tem sido influenciada por teorias com bases positivistas que têm o compromisso com a manutenção estrutural e cultural da sociedade e que não se caracterizam pela criticidade, uma vez que essas teorias preocupam-se tão somente em descrever os fenômenos organizacionais e administrativos. Ademais, Sander (1995, p. 91) afirma que

devido aos princípios racionalistas e objetivistas subjacentes, as construções funcionalistas de administração têm sido incapazes de definir adequadamente o poder determinante da intencionalidade humana no sistema educacional e em suas escolas e universidades. Por outro lado, os fenômenos do poder e do conflito que ocorrem, diariamente, na escola e na sociedade recebem um tratamento tático, desprovido de perspectiva histórica e explicação política.

Por isso mesmo, o autor lembra que o funcionalismo estaria passando por uma reavaliação, caracterizando-se como neofuncionalismo. Este movimento incorpora, ao seu quadro teórico, contribuições das teorias do conflito e elementos crítico-dialéticos em seus modelos liberais para nortear a crítica à sociedade moderna e as suas organizações. Apesar disto, o neofuncionalismo não deixou de preservar a orientação funcionalista essencial, a inspiração positivista que lhe dá sustentação, bem como o seu compromisso político com os ideais liberais.

Os fundamentos positivistas e funcionalistas da administração tradicional são colocados em questão pelas formulações teóricas fundamentadas em teorias críticas e libertárias, reunidas na tradição interacionista do conflito e que se caracteriza como crítica, reflexiva e dialética. Para os teóricos dessa perspectiva, a tradição funcionalista não oferece explicações suficientes e adequadas sobre os fenômenos do poder, da ideologia e das contradições que permeiam o sistema educacional contemporâneo.

Em contrapartida, as teorias ligadas à tradição interacionista apresentam uma maior articulação entre diferentes contribuições conceituais e analíticas, na tentativa de explicar os fenômenos organizacionais e administrativos, sendo que cada uma delas corresponde a uma determinada posição acerca da escola e da condição humana na sociedade.

De modo geral, as teorias interacionistas do conflito “preocupam-se com a conscientização e a interpretação crítica da realidade, o alcance da emancipação humana e a transformação estrutural e cultural da escola e da sociedade” (SANDER, 1995, p. 94).

Diante dessas considerações sobre a construção do consenso, constitui-se um desafio o enfrentamento às proposições históricas para a educação que se fundamentam em teorias de cunho positivista. São teorias que enfatizam a racionalidade do comportamento organizacional e desconsideram o caráter humano dos atores envolvidos, reduzindo-os a “objetos manipuláveis” e que não realizam a mediação dos conflitos, subordinando tudo e todos à manutenção da ordem e do progresso do capitalismo.

Esse movimento de instalação do consenso está fortemente presente no Programa FUNDESCOLA e, em decorrência, no PDE. A partir de uma leitura unilateral dos altos índices de repetência e evasão e do baixo nível de escolaridade da população, são feitas afirmações de que o sistema educacional é inoperante, dada à irracionalidade e à ineficiência no seu gerenciamento.

Assim, o Programa busca criar o consenso em torno da idéia de que a melhoria da educação estaria na adoção de parâmetros do mercado, com a aplicação de estratégias da empresa privada na gestão da escola pública.

Portanto, para imprimir mudanças na cultura organizacional da escola, o PDE tem como base elementos da qualidade total a serem viabilizados por meio da elaboração do planejamento estratégico. Na composição metodológica do PDE, encontram-se elementos de diferentes teorias administrativas, destacando-se, fundamentalmente, a Teoria Neoclássica, a Administração por Objetivos, a Teoria do Desenvolvimento Organizacional e a Teoria da Burocracia.

Observa-se que não há a pretensão de abordar com profundidade essas teorias administrativas. Pretende-se apenas fazer uma breve definição, destacando suas principais características, por entender que estas demonstram mais detalhadamente os vínculos deste instrumento de gestão com a organização do trabalho vigente no

modelo da acumulação flexível. Essa caracterização será feita com base no trabalho de Chiavenato (1997), entremeada de comentários sobre os elementos do PDE/FUNDESCOLA que encerram contribuições de cada uma delas.

1.1. Teorias da administração que fundamentam o PDE/FUNDESCOLA

1.1.1. A Teoria Neoclássica

A Teoria Neoclássica é uma teoria da administração de abordagem eclética, que enfatiza as tarefas, as pessoas e a estrutura organizacional. Para essa teoria, a administração consiste em orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum. Trata-se da coordenação de atividades grupais como uma técnica social básica, na qual o administrador alcança os resultados por meio das pessoas com as quais trabalha.

Segundo Chiavenato (1997, p. 221), a Teoria Neoclássica “é exatamente a Teoria Clássica colocada no figurino das empresas de hoje, dentro de um ecletismo que aproveita a contribuição de todas as demais teorias administrativas”, dando-lhe uma configuração mais ampla e flexível. Assim, a administração é considerada um processo operacional que envolve as funções de planejamento, organização, direção e controle⁹⁴.

Cabe ressaltar alguns aspectos referentes a cada uma dessas funções administrativas, por serem relevantes para o estudo em pauta.

Do planejamento, importa destacar o estabelecimento de objetivos e os níveis de planejamento. Os objetivos são pretensões futuras que, ao serem alcançados, tornam-se realidade. Sua formulação deve ser consensual e participativa, e hierarquizados conforme sua importância.

⁹⁴ Planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar são princípios da administração introduzidos a partir do trabalho do engenheiro e administrador francês Henri Fayol, que com a obra *Administração Geral e Industrial* complementa o trabalho de Taylor. A produção de Fayol teve significativa influência sobre a produção cultural brasileira no campo da administração da educação (MOTTA, 1986).

Quanto aos níveis, podem ser estratégico, tático e operacional. O planejamento estratégico é definido pela cúpula organizacional, em nível institucional. É amplo, abrangente e tem como característica principal ser projetado para longo prazo, tendo seus efeitos e conseqüências estendidas por mais anos e envolve a empresa como uma totalidade. Observa-se, que a metodologia do planejamento estratégico foi levada para o âmbito das Secretarias a partir da elaboração do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e, para a escola, por meio do PDE. Ocorre que, embasado neste tipo de planejamento, o objetivo a ser alcançado em longo prazo e respectivas estratégias já estavam estabelecidos pela cúpula organizacional, ou seja, pelo Programa.

O planejamento tático é definido em cada departamento da empresa, em nível intermediário, preocupando-se em atingir os objetivos, sendo projetado para o médio prazo.

O planejamento operacional é definido para cada tarefa ou atividade, em nível operacional. Projetado para o curto prazo, preocupa-se com o alcance de metas específicas. Planejar produz um resultado imediato que é um plano. Plano, segundo Chiavenato (1997, p. 264), é

um curso predeterminado de ação sobre um período específico que representa uma resposta a uma antecipação ao tempo no sentido de alcançar um objetivo formulado [...] precisa proporcionar respostas às questões: o que, quando, como, onde e por quem.

O plano de ação do PDE contempla estas questões e acrescenta a quantificação e a mensuração por meio dos itens “resultado esperado” e “indicador”. A quantificação e a mensuração são características retiradas da teoria administrativa que será abordada no próximo item.

Em cada um dos três níveis de planejamento (estratégico, tático e operacional), é possível realizar os diferentes tipos de planos, que são: procedimentos (relacionados com métodos); orçamentos (relacionados com dinheiro); programas (relacionados com tempo/atividades); regulamentos (relacionados com comportamentos).

A função administrativa de organização consiste em dividir o trabalho, agrupar as atividades em uma estrutura lógica, designar as pessoas para sua execução, alocar os recursos e coordenar os esforços para que os objetivos sejam

alcançados. A organização pode ocorrer nos níveis global (abrange o todo da empresa), departamental (abrange cada departamento da empresa) e operacional (focaliza cada cargo ou tarefa).

Esta função está presente na configuração global do FUNDESCOLA, quando: organiza, para cada estratégia, os produtos necessários ao alcance de seus respectivos objetivos; define uma estrutura gerencial e hierárquica desde o âmbito nacional até o interior da escola; estipula os valores e a forma de aplicação dos recursos a serem repassados para cada ação ou produto e mantém o controle mediante prescrição de normas e diretrizes operacionais, geralmente oriundas do BIRD (BRASIL, 2002b).

A direção – terceira função administrativa – orienta e indica o comportamento das pessoas na direção dos objetivos estabelecidos. Segundo Chiavenato (1997, p. 271), "para que a empresa possa realizar o que foi planejado dentro do esquema que foi organizado para atingir seus objetivos, as pessoas devem ser dirigidas". Isso é feito por meio de um processo de influência das pessoas, fundamentado nos conceitos de autoridade e poder. Nessa perspectiva, o administrador deve comunicar, liderar e motivar as pessoas, influenciando-as.

Dirigir é o ato de interpretar os planos para os outros e dar as instruções sobre como interpretá-los. Abrange o nível institucional, o intermediário e o operacional formando uma hierarquia, na qual os diretores dirigem os gerentes, os gerentes dirigem os supervisores e os supervisores dirigem os funcionários.

Nesse sentido, destaca-se especialmente a estrutura gerencial estabelecida pelo Programa FUNDESCOLA para o âmbito da escola. Trata-se de uma rede de controle, na qual um controla o trabalho do outro velado pela idéia de participação. Esta situação acaba escamoteando as relações de poder existentes tanto na esfera privada quanto na esfera pública.

A última função administrativa – o controle – busca garantir que o que foi planejado, organizado e dirigido realmente cumpra os objetivos pretendidos. O controle apresenta quatro fases, que são: estabelecimento de padrões; monitoramento do desempenho; comparação do desempenho com o padrão estabelecido; ação corretiva.

O controle dos resultados, no âmbito do Programa, ocorre principalmente por meio da sua articulação com a realização do SAEB e da manutenção de programas e sistemas de informações gerenciais e estatísticas. Para o monitoramento de

desempenho, o Programa realiza o *ranking* de escolas, de municípios, de estados, e incentiva a definição de padrões de desempenho para alunos e professores. Segundo Amaral Sobrinho (2001, p. 28), com o apoio do Programa

os Estados do Acre e os Municípios de Campo Grande (Mato Grosso do Sul) e Salvador (Bahia) fizeram a avaliação do desempenho de todos os alunos de suas respectivas redes em algumas séries e disciplinas, permitindo o conhecimento das escolas que estão em situação de maior risco [...] A Secretaria Municipal de Campo Grande está iniciando o desenvolvimento de instrumento para a avaliação do desempenho dos docentes.

Enfim, todos esses procedimentos administrativos são realizados em prol do alcance da eficiência e eficácia da empresa ou instituição. A eficácia e a eficiência, segundo a Teoria Neoclássica, são aspectos administrativos comuns às organizações e devem ser considerados em cada empresa. A eficácia refere-se à capacidade da empresa em satisfazer uma necessidade da sociedade por meio de seus produtos, ao alcance dos objetivos visados e à medida dos seus resultados. A eficiência é uma relação entre recursos aplicados (custos) e o produto final obtido (benefício). Está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas, a fim de que os recursos sejam otimizados. A eficiência preocupa-se com os meios e a eficácia com os resultados. Contudo, segundo essa teoria, nem sempre eficiência e eficácia andam juntas, mas, quando isto acontece, obtêm-se a excelência.

Segundo Sander (1995), eficiência e eficácia são critérios que orientam e avaliam o desempenho administrativo, sendo que a eficiência é uma derivação conceitual da escola clássica de administração, associada aos conceitos de racionalidade econômica e produtividade material, e a eficácia é uma derivação conceitual da escola psicossociológica de administração, relacionada ao movimento das relações humanas.

Assim, o FUNDESCOLA, para ser eficaz, define suas ações como produtos que, se empregados corretamente, irão satisfazer às necessidades dos pais e alunos – clientes da escola – no que tange a melhoria da qualidade do ensino. Para ser eficiente, racionaliza a gestão e a aplicação dos recursos como ação de controle dos meios, para buscar a excelência nos resultados.

1.1.2. Administração por Objetivos

A Administração por Objetivos (APO) surgiu nos anos 1950 quando os empresários americanos, que vinham sofrendo com a crise de 1929, exerciam uma administração por pressão. Sob a pressão econômica desse período, os empresários exigiam melhores resultados dos gerentes (que se mantinham apáticos) e endureciam o sistema de controle sobre os mesmos, por julgarem a apatia como uma forma de resistência. Este círculo vicioso – maior resistência, maior controle – precisava ser rompido. Também, a Teoria Neoclássica vinha deslocando a sua ênfase nas “atividades-meio” para os resultados, ou seja, para os objetivos da organização.

Nessa perspectiva, a APO introduz as idéias de descentralização das decisões e de administração por resultados, as quais se efetivam mediante o emprego de uma técnica sistemática de gerência que dá forte ênfase no planejamento e no controle. Assim, a Administração por Objetivos tem como principais características o estabelecimento conjunto e interligado de objetivos, a ênfase na mensuração e no controle de resultados, a avaliação e revisão contínua dos planos e a participação atuante das gerências.

A APO orienta-se basicamente no planejamento estratégico e nos planos táticos da Teoria Neoclássica. O planejamento estratégico, que define o PDE, refere-se “à maneira pela qual uma empresa pretende aplicar uma determinada estratégia para alcançar os objetivos propostos” e possui quatro fases bem definidas que são “formulação dos objetivos organizacionais, análise interna da empresa, análise externa do ambiente e formulação de estratégias” (CHIAVENATO, 1997, p. 375). A estratégia é a mobilização de todos os recursos da empresa para atingir objetivos globais e de longo prazo. Já, a tática é um esquema específico dentro da estratégia e é de curto prazo.

As quatro fases do planejamento estratégico estão consolidadas na metodologia do PDE, sendo distribuídas, principalmente, nas etapas do diagnóstico, da visão estratégica e do plano de suporte estratégico.

Segundo Chiavenato (1997, p. 394), a APO, depois do apogeu, caiu em descrédito por cometer três exageros que estão relacionados ao excesso de regulamentos e papelório, à autocracia e à motivação negativa causada pela imposição de objetivos exagerados aos subordinados. Entretanto, ressalta o autor, recentemente a APO ressurgiu com uma roupagem mais moderna, amigável,

democrática e participativa, uma vez que, de modo geral, procura envolver gerentes e subordinados nas discussões e decisões em torno dos objetivos da empresa.

Acredita-se que o PDE, enquanto planejamento estratégico, tem uma identificação com essa nova roupagem da APO, tendo em vista o discurso em torno da promoção de práticas mais democráticas e participativas no interior da escola. Entretanto, é importante ressaltar a base dada por esta teoria em relação à definição dos objetivos tanto do FUNDESCOLA como do PDE. Segundo a APO, os objetivos não são da empresa, mas dos indivíduos que nela exercem o poder de liderança e podem representar as necessidades vistas por estes ou, então, por acionistas, clientes, equipe administrativa, funcionários ou público em geral. Em relação a funcionários e a subordinados, estes podem ter objetivos individuais que nem sempre são os mesmos da organização e, nesse caso, deve-se cuidar para que não haja conflitos, sendo a compatibilização destes o grande desafio da gerência moderna. Portanto, verifica-se que a tarefa da gerência é estabelecer o consenso.

Nesse sentido, o FUNDESCOLA, ao traçar o seu grande objetivo em favor da melhoria da qualidade do ensino fundamental, fê-lo com base no consenso sobre os rumos da educação que vigora na macroestrutura representado, principalmente, pelos organismos internacionais. Assim, esse consenso foi transferido para os “meros” executores dessas políticas no âmbito escolar, por meio da elaboração de um plano – estratégico e participativo –, no qual está previsto a “elaboração” de objetivos norteadores, em longo prazo, das ações da escola. Ocorre que os sujeitos da escola também possuem expectativas e objetivos para a sua área de trabalho que podem contradizer com o objetivo proposto nas instâncias superiores. Por isso, a implantação de uma política educacional não vem desprovida de um referencial teórico metodológico que lhe dê o aporte necessário, para que se estabeleça como primordial para a resolução dos problemas.

De forma resumida, a APO realizou uma transição no estilo administrativo⁹⁵ ao definir como características básicas para uma organização: a focalização no futuro; a visualização para fora; a orientação para as pessoas, para os clientes e para os resultados; a criação de inovações; a ênfase no "para quê"; a iniciativa

⁹⁵ Antes da APO era: administração do cotidiano; visualização para dentro; orientação para os produtos, para a organização e para as atividades; administração da rotina; ênfase no “como”, no dinheiro, nas máquinas e materiais; controle centralizado, funcional e tecnocrático; estilo autoritário; diretrizes e supervisão; individualismo (CHIAVENATO, 1997).

descentralizada; o estilo participativo; a delegação de responsabilidade; o trabalho em equipe.

1.1.3. O Planejamento Estratégico

O Planejamento Estratégico, principal fundamento teórico do PDE, deriva das teorias administrativas anteriormente descritas. Esse Planejamento é visto como importante ferramenta, uma vez que imprime racionalidade central às decisões, estimula a adesão e convergência de esforços e focaliza a atenção nos fatores críticos para o sucesso da organização.

Por esta razão, o Manual do PDE orienta o Grupo de Sistematização (GS) para, após realização do diagnóstico, listar os principais fatores críticos de sucesso, a partir dos quais serão propostas as ações estratégicas para a correção do problema.

O Planejamento Estratégico refere-se à maneira como a organização pretende aplicar determinada estratégia para alcançar os objetivos propostos. Para tal, precisa definir sua razão de ser e seus objetivos de longo prazo, estabelecer os programas de ação e alocar os recursos necessários. Sua elaboração exige quatro fases: formulação dos objetivos organizacionais; análise interna da empresa; análise externa do ambiente; formulação das alternativas estratégicas.

Na formulação dos objetivos organizacionais, são definidos os objetivos de longo prazo, sua ordem de importância e prioridade. Esses objetivos devem ter certo sentido de permanência, porque reorientações freqüentes são vistas como extremamente destrutivas e perturbadoras, pois confundem as pessoas envolvidas.

A análise interna das forças e limitações da empresa consiste na análise dos pontos fortes (forças propulsoras que facilitam o alcance dos objetivos organizacionais) e dos pontos fracos (limitações e forças restritivas que dificultam ou impedem o alcance dos objetivos). Requer analisar os recursos disponíveis (pessoas, financeiro, equipamentos etc), a estrutura organizacional e a avaliação do desempenho.

A análise externa do meio ambiente permite conhecer as condições externas que impõem desafios (ou ameaças) e oportunidades à empresa. É preciso identificar

as tendências e a atratividade do ambiente de atuação da empresa e conhecer as características de seus competidores.

As análises interna e externa, no Planejamento Estratégico, visam dar respostas consistentes às forças e fraquezas internas e às oportunidades e ameaças externas, a fim de que a empresa alcance e mantenha um desempenho competitivo. A formulação das alternativas estratégicas é o momento em que a empresa elabora os meios para alcançar os objetivos organizacionais, tendo em vista as condições internas e externas.

Estas características estão presentes, principalmente, na terceira etapa da elaboração do Plano, quando a escola deve definir seus valores, visão de futuro e missão para, depois, estabelecer os objetivos estratégicos, as estratégias, as metas e, por fim, elaborar o plano de ação. A análise das condições interna e externa da instituição ocorre principalmente no questionário 3, quando avalia suas forças e fraquezas (internas) e as ameaças e oportunidades (externas) a fim de, ao identificar essas variáveis, poder planejar segundo suas potencialidades internas e as oportunidades externas.

O Planejamento Estratégico é desdobrado, coordenadamente, em planos táticos que, por sua vez, são desdobrados em planos operacionais. Especificamente no PDE, após definição dos objetivos estratégicos e estratégias, define-se as metas, que são desdobradas em planos de ação, o que corresponde aos planos operacionais e são de curta duração.

O Planejamento Estratégico possibilita consertar os desvios causados pelos riscos e aproveitar as oportunidades que os mercados oferecem. Para tanto, um fator importante para o estabelecimento de estratégias claras e precisas é a liderança. Aos líderes, cabe definir e comunicar a posição da organização, promover a disciplina (para decidir quais mudanças serão feitas para atender as necessidades dos clientes) e, ainda, fazer os ajustes entre as atividades. O líder precisa ser forte, decidido e disposto a fazer as escolhas requeridas.

Em relação à liderança, o PDE faz um destaque destinando o seu Manual, especialmente, às pessoas que exercem essa função na escola (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador, secretário), uma vez que cabe a elas a condução e o sucesso do PDE. Segundo o Xavier e Amaral Sobrinho (1999, p. 15), “os líderes têm a capacidade de produzir mudanças positivas nos indivíduos e nas

organizações”, portanto, devem manter todos motivados para darem o melhor de si no trabalho.

De modo geral, o Planejamento Estratégico preocupa-se com a compatibilidade entre os produtos oferecidos por uma organização e as necessidades do mercado, levando em conta a sociedade competitiva atual.

1.1.4. Teoria do Desenvolvimento Organizacional

A Teoria do Desenvolvimento Organizacional é uma construção teórica que surge do movimento de diversos autores, no sentido de aplicar as ciências do comportamento na administração. Portanto, é uma teoria de abordagem comportamental, também chamada behaviorista.

Trata-se de um conjunto de idéias a respeito do homem, da organização e do ambiente, no sentido de propiciar o crescimento e o desenvolvimento segundo potencialidades destes.

O conceito de desenvolvimento organizacional 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.

Assim, para mudar uma organização não basta mudar sua estrutura. É necessário mudar sua cultura – entendida como modo de vida próprio da organização que repousa sobre valores, crenças, tradições e hábitos – e influenciar o clima organizacional que está ligado “ao moral” e à satisfação das necessidades humanas dos participantes.

O processo de mudança organizacional depende da capacidade inovadora da organização e de estar aberta para absorver uma nova idéia ou um novo comportamento, com vistas ao desenvolvimento. Em relação a essa motivação para aceitar o “novo”, já no momento da capacitação do PDE, o Programa prepara os participantes exibindo filmes de curta duração, que falam da necessidade de mudar os paradigmas, de ter visão de futuro, de adaptar-se aos novos ambientes e de trabalhar em equipe.

O Desenvolvimento Organizacional realiza mudanças estruturais e técnicas, mas centraliza seu foco em mudar as pessoas e a natureza e a qualidade de suas

relações de trabalho. A mudança precisa ser planejada e, para ter êxito, deve atentar para algumas condições, como: mudar a empresa toda, envolvendo a todos num compromisso conjunto; fazer a mudança com a liderança daquele que dirige a empresa; fazer uma operação do tipo "faça-o você mesmo", ou seja, todos são responsáveis pelas mudanças e pelos resultados; utilizar formas sistemáticas de análise com vistas a excelência.

Nesse sentido, o PDE como um todo conjuga esforços para promover mudanças na organização escolar, ao realizar ações como: ênfase na liderança do diretor, que deve agregar todos em torno dos objetivos propostos; desconcentração de tarefas, para que todos assumam responsabilidades e sejam responsáveis por seus resultados; criação de novas relações de trabalho entre funcionários e professores, ao definir uma estrutura gerencial; formalização de registros e incentivo à avaliação constante permitindo a imediata correção de ações sem resultados satisfatórios.

Esta teoria põe ênfase especial nas equipes formais de trabalho, promovendo o fortalecimento destas para a “autonomia” e responsabilidade. Isso significa que a equipe passa a gerenciar e não a ser gerenciada. O gerente passa do papel de chefe para o de líder e orientador. Para a renovação da organização lança mão, ainda, da assistência de um consultor-facilitador, da utilização de teoria e tecnologia da ciência aplicada ao comportamento e da pesquisa-ação. A pesquisa mostra as necessidades organizacionais de melhoria e como ela própria pode fazer essas melhorias, na ação.

Resumidamente, o Desenvolvimento Organizacional realiza a aplicação das técnicas das ciências comportamentais visando melhorar o bem estar e a eficácia organizacional, utilizando-se da capacidade das pessoas de lidar com as mudanças ambientais, de melhorar as relações no trabalho e de aprimorar a competência na solução de problemas.

1.1.5. Teoria da Burocracia

A Teoria da Burocracia surgiu, nos anos 1940, da necessidade de se ter uma teoria da organização sólida e abrangente para orientar o trabalho do administrador, que superasse o mecanicismo da Teoria Clássica e o romantismo ingênuo da Teoria

das Relações Humanas. A burocracia tem suas raízes no trabalho do economista e sociólogo Max Weber (CHIAVENATO, 1997).

A burocracia é uma forma de organização humana que se preocupa com a adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência no alcance desses objetivos. Sua base, portanto, está na racionalidade.

Para a adequação dos meios aos fins, ou seja, para ser eficiente, a burocracia define detalhadamente como as coisas deverão ser feitas. Para tanto, suas características são: presença de normas e regulamentos; formalidade nas comunicações; racionalidade e divisão sistemática do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; ênfase na competência técnica e na meritocracia; separação do corpo administrativo dos proprietários; profissionalização dos ocupantes dos cargos; e, completa previsibilidade do funcionamento via previsão do comportamento dos funcionários.

Estas características podem sofrer alterações tendo em vista o caráter informal que perpassa uma organização. Essas alterações são denominadas disfunções da burocracia que se caracteriza pelo exagerado apego aos regulamentos, excesso de formalismo e papelório, exibição de sinais de autoridade, dificuldades no atendimento aos clientes, entre outros. Seria com base nessas disfunções, ou defeitos do sistema, que a burocracia passou a ser conceituada popularmente.

A burocracia está presente na fundamentação do Programa FUNDESCOLA principalmente pelo seu conceito de racionalidade – adequação dos meios aos fins – conferindo-lhe autoridade para propor os produtos – meios – considerados necessários e adequados para o alcance dos objetivos – fins – para a educação. Nesse sentido, enfatiza-se que, no Plano de Reforma do Aparelho do Estado, apenas a instância dos três poderes, ou núcleo estratégico, mantém características da burocracia no seu sistema administrativo, pois consiste numa significativa instância do Estado capitalista, promotora e/ou reprodutora de políticas públicas. Na definição das políticas públicas – os meios –, ou melhor, a depender de seu caráter, o Estado busca a concretização de seus propósitos – os fins.

1.1.6. O Controle da Qualidade Total

A gestão estratégica instrumentalizada pelo PDE vale-se, basicamente, de elementos do modelo de gestão denominado Controle da Qualidade Total que, com Dalila Andrade Oliveira (1996) e Maria Auxiliadora Monteiro Oliveira (1998), é brevemente caracterizado a seguir.

A Qualidade Total baseia-se nos princípios das teorias psicossociais, da administração científica de Taylor, do controle estatístico de qualidade do processo de Walter A. Shewart⁹⁶, nos trabalhos sobre qualidade de Deming⁹⁷ e nos conceitos sobre comportamento humano de Maslow. Este sistema de gestão americano foi reestruturado por cientistas e engenheiros japoneses a partir das orientações de Deming, com o toyotismo, na superação do modelo taylor-fordista, com vistas a aumentar a produtividade, a competitividade e a qualidade, porém com uma produção a baixos custos e em pequenas séries de produtos variados.

Segundo Oliveira (1996, p. 75), a “redução dos custos passa necessariamente pela redução dos efetivos”. Assim, a gestão da Qualidade Total apresenta uma lógica excludente, pois elimina postos de trabalho e, apesar de tentar superar o taylorismo, continua mantendo o seu princípio básico que é a separação entre concepção e execução. Sendo assim, a Qualidade Total busca resolver, entre outros fatores, o freqüente embate entre trabalhador e a organização do trabalho. Nas formas contemporâneas de produção, a organização do trabalho passa a requerer um maior envolvimento e responsabilização do trabalhador pelas questões referentes ao seu trabalho, bem como, a buscar o resgate de seu conhecimento para mantê-lo sobre controle.

Assim, o Controle da Qualidade Total se caracteriza como uma forma de gerenciamento que promove a adesão de todos aos objetivos da empresa, por intermédio da abertura de espaços à intervenção dos trabalhadores. Contudo, tal

⁹⁶ Estatístico norte-americano que desde os anos 1920 questionava a qualidade e a variabilidade encontrada na produção de bens e serviços. Desenvolveu um sistema de mensuração dessas variabilidades, conhecido como Controle Estatístico de Processo (CEP), e criou o Ciclo PDCA (*Plan*=planejar; *Do*=executar; *Check*=checar; *Action*=tomar direções corretivas), método essencial da gestão da qualidade, que ficou conhecido como Ciclo Deming da Qualidade (LONGO, 1996).

⁹⁷ Em seu método, Deming desenvolveu uma forma participativa de gerência, a qual tirava proveito dos conhecimentos e habilidades de todos os funcionários, por meio de equipes e sistemas de sugestões, sempre focalizando a satisfação dos clientes (WALTON, 1992).

intervenção limita-se, em geral, “a questões de ordem técnica, muito mais que financeiras ou administrativas” (OLIVEIRA, 1996, p. 75).

Segundo Oliveira (1998), a participação exigida do trabalhador restringe-se ao gerenciamento da rotina, portanto, permanecem as formas hierárquicas de poder e a separação entre concepção e execução. E ainda, para garantir a total participação de todos, lança mão de mecanismos de cooptação e controle que se realizam por meio da comprovação por fatos e dados, da mensuração e quantificação, da ênfase nos resultados e, principalmente, da definição de normas e padrões⁹⁸.

Portanto, o Controle da Qualidade Total caracteriza-se pelo gerenciamento como forma de estabelecer, manter e melhorar os padrões e manter o disciplinamento dos trabalhadores. Segundo Oliveira (1998, p. 65), o ‘Gerenciamento por Diretrizes’ objetiva alcançar esses padrões, dividindo-se em:

- a) Gerenciamento pela Organização ou de Rotina, que faz o controle do trabalho diário pelo emprego de tarefas repetitivas, suscetíveis de previsão, que são executadas pelos trabalhadores de base, os quais também desempenham funções de manutenção. Embora este gerenciamento faça uma articulação entre planejamento e execução, não rompe com a fragmentação de tarefas, uma vez que restringe aos pequenos elos da cadeia.
- b) Gerenciamento Interfuncional: busca criar o perfil, a visão da organização, engendrando suas metas estratégicas e visando a melhoria dos processos e o nível de competitividade. Este gerenciamento é realizado pela alta administração.

Estas duas formas de gerenciamento demonstram que as decisões e os rumos da empresa ficam nas mãos de uma cúpula, cabendo aos trabalhadores apenas conhecer e executar bem suas tarefas para manter o bom funcionamento da mesma⁹⁹. Permanece, portanto, a fragmentação do trabalho embora o trabalhador tenha sido solicitado a participar e a se envolver mais com as questões de sua empresa.

Ressalta-se que o gerenciamento, viabilizado pelo PDE/FUNDESCOLA, apresenta tanto as características do gerenciamento de rotina quanto do interfuncional. A realização do gerenciamento da rotina pode ser verificado, no PDE,

⁹⁸ A padronização é um elemento fundamental para o controle da qualidade, pois ao padronizar as rotinas é possível manter o trabalho e o trabalhador sobre controle e vigilância de uma forma sutil e eficiente (OLIVEIRA, 1998).

⁹⁹ Nesse sentido, algumas técnicas são imprescindíveis para implantação do Controle de Qualidade Total. Dentre elas ressalta-se a dos "5S" que tem por objetivo levar as pessoas a perceberem a importância do ambiente de trabalho. A sigla "5S" refere-se a iniciais de cinco palavras em inglês e também traduzidas para o japonês, sendo: *sorting* ou *seiton* (senso de organização); *sweeping* ou *seisoh* (senso de limpeza); *sanitizing* ou *seiktsu* (senso de higiene); *self-discipline* ou *skitsuk* (senso de autodisciplina); *structuring* ou *seiri* (senso de ordenação) (OLIVEIRA, 1998).

por intermédio do questionário 2 que, ao fazer um rol de características relacionadas a uma escala de pontuação que no seu ponto máximo define a eficácia da escola, está francamente ditando e padronizando como devem agir os sujeitos que fazem a escola. Tanto é assim que o emprego do Ciclo PDCA, denominado no PDE como triângulo estratégico da escola, é recomendado como forma de fazer o controle das ações e a imediata correção dos problemas apresentados.

Quanto ao gerenciamento interfuncional, este está presente no FUNDESCOLA, uma vez que a definição de qual qualidade seria pretendida para a educação se deu na cúpula formada pelos técnicos do Programa, respaldados pelas diretrizes dos organismos internacionais. A direção que a educação deveria tomar frente aos requerimentos do mundo produtivo foi definida pela alta administração, cabendo aos trabalhadores que estão na escola executar as ordens fazendo, no máximo, pequenos arranjos ou ajustes. As ordens, por sua vez, são escamoteadas por meio de modelos gerenciais mais flexíveis e participativos e recobertas pelo discurso da qualidade.

Segundo Oliveira (1998), qualidade é um termo que se reveste de muitos significados. No caso do controle da qualidade total, ela é definida como uma técnica empresarial provocada por uma gestão estratégica do trabalho que objetiva satisfazer o consumidor. É oferecer um produto de acordo com as especificações, formato e desenho requeridos pelo cliente. Também significa fazer o certo, para evitar desperdício e retrabalho, e ter preço competitivo.

Por isto, a qualidade deve estar ligada à missão da empresa, identificando-se com ela, e exige a participação de todos para promover uma visão compartilhada. Sob a ótica da qualidade total, se considera que a adesão do trabalhador aos objetivos da empresa gera uma motivação que supera até a questão do incentivo salarial.

Também os sistemas de controle são importantes mecanismos de promoção da adesão de todos à missão da empresa. Destaca-se, aqui, os círculos de controle da qualidade. Estes são pequenos grupos que executam o controle da qualidade, espontaneamente, em prol do melhoramento do trabalho. Verifica-se que o PDE realiza o círculo de controle da qualidade por meio da formação das equipes do plano de ação que, entre outras atribuições, devem realizar reuniões constantes para acompanhar e avaliar o andamento das ações, sendo permitido agirem corretivamente sobre aquelas que não estão apresentando resultados satisfatórios.

De forma resumida, os princípios do controle da qualidade total são: total satisfação dos clientes, desenvolvimento dos recursos humanos, aperfeiçoamento contínuo, delegação, garantia de qualidade, gerência participativa, constância de propósitos, gerência de processos, disseminação das informações e não aceitação de erros.

Realizada essa breve caracterização das teorias administrativas pretende-se, a seguir, analisar como se materializam as orientações teórico-metodológicas do PDE/FUNDESCOLA, no cotidiano escolar.

2. O PDE na escola

2.1. A implementação do PDE na escola

Em relação à implementação do PDE na escola, pretende-se analisar como foram encaminhados e desenvolvidos os processos de elaboração e implementação do Plano, buscando compreender em que medida esses processos atendem às expectativas do programa e/ou são redimensionados pelas características políticas, culturais e sociais presentes no cotidiano da escola.

No que se refere à etapa de elaboração do PDE, os registros, de modo geral, demonstram o cuidado em atender às orientações do Manual e recomendações oriundas tanto do momento da capacitação quanto dos técnicos do Programa. Entretanto, observa-se que houve uma preocupação maior nesse atendimento no primeiro ano de elaboração do PDE, inclusive, sendo possível verificar que os próprios registros são mais minuciosos, embora com um caráter mais técnico do que analítico e esclarecedor¹⁰⁰.

Nas demais elaborações, ano 2000 e 2001, percebe-se que há um melhor domínio da metodologia do PDE por parte dos “elaboradores”, contudo é possível verificar um movimento de reajuste ou reorientação em torno da mesma gerando alguns conflitos. Para os agentes da escola, essas reorientações apresentam aspectos

¹⁰⁰ Cabe informar que o acompanhamento à escola tanto por parte do GDE quanto do AT foi mais acirrado no ano de 1999 e 2000, o que exigia maior empenho da escola em manter os registros corretamente em dia. Nos anos seguintes, apesar do Governo Municipal decidir pela continuação do PDE, a Secretaria de Educação se concentrou mais nos trabalhos com a Constituinte Escolar, deixando a escola mais livre na condução do PDE.

contraditórios, pois podem tanto trazer facilidades para elaboração do Plano quanto constituir uma sensação de “incompetência” para tal. Para os técnicos do Programa, geralmente, essa situação decorre da inexperience histórica desses agentes em relação ao planejamento, reforçada pela não “incorporação” da metodologia.

Corroborando, nesse sentido, Marra, Bof e Amaral Sobrinho (1999) que, ao avaliarem o processo do PDE nas escolas, apresentam como seus obstáculos, entre outros, a dificuldade da equipe escolar em trabalhar com atividades de planejamento e o não entendimento da metodologia. Frente a essa avaliação, pode-se afirmar que os autores escamoteiam o fato de o planejamento, pautado nos princípios da qualidade total, não se constituir em prática comum do âmbito escolar.

Dada essa dificuldade, verifica-se que a escola se “apegou” aos exemplos contidos no Manual, principalmente, no momento da elaboração das ações. Assim, considera-se que a exposição de tais exemplos cumpre papel fundamental na conformação da escola aos propósitos da racionalidade, eficiência e eficácia do Programa. Nessa perspectiva, ações que apresentam a definição de padrões de desempenho, premiações de alunos e funcionários, definição de critérios de eficácia escolar, envolvimento dos pais, treinamento em serviço e mensuração de desempenho escolar foram encontradas nos registros da escola.

A realização das ações dessa natureza, bem como daquelas baseadas em práticas já vivenciadas na escola, deu-se por meio da implementação do plano de ação, no entanto, a sua efetivação, ou não, é informada pelos relatórios de acompanhamento do plano de ação que apresentam a aplicação dos indicadores de cada ação e das metas.

Para o PDE, o uso da mensuração é uma forma da escola aumentar sua eficiência, aumentando, assim, a satisfação dos clientes em relação aos serviços prestados. A aplicação dos indicadores para medir a ação ou meta, constitui um ápice da racionalidade técnico-burocrática na busca da eficiência, imposta para a escola.

Segundo Etzioni (1984), a mensuração da eficiência apresenta problemas delicados, principalmente, quando esta é proposta para organizações cujo rendimento não é material, pois a mensuração exige a definição de um padrão. Eis aí, portanto, um fator que justifica a dificuldade dos atores escolares em elaborar ações nos moldes exigidos pela metodologia do PDE, ou seja, quantificar suas práticas.

Diante do exposto, avalia-se que, por um lado, o uso da mensuração no PDE como garantia de execução das ações e, conseqüentemente, a efetivação de seus

objetivos mais amplos não deram conta de garantir os objetivos esperados. Isso só demonstra que não é possível a quantificação do conteúdo e práticas inerentes ao espaço escolar, pois sua produção não resulta em bens materiais e nem é passível de mensuração. Por outro lado, toda essa orientação metodológica logra o mérito de reforçar práticas classificatórias, adaptativas, discriminadoras, seletivas e meritocráticas ainda vigentes no cotidiano escolar.

Estas são práticas necessárias e inerentes ao sistema capitalista e, segundo Apple (1989, p. 31), as escolas enquanto aparelho do Estado

exercem papéis importantes na criação das condições necessárias para a acumulação de capital (elas ordenam, selecionam e certificam um corpo discente hierarquicamente organizado) e para legitimação (elas mantêm uma ideologia meritocrática imprecisa e, portanto, legitimam as formas ideológicas necessárias para a recriação da desigualdade).

Entretanto, ressalta o autor, as relações entre estas duas funções da escola não são sempre harmoniosas, pois podem entrar em conflito quando a necessidade de uma não coaduna com a da outra, o que pode colocar em xeque a forma pelas quais as escolas funcionam.

Os relatórios preenchidos pela escola dão conta de que a maioria das ações foi cem por cento (100%) realizada, sendo que algumas alcançaram parcialmente os resultados esperados e poucas não foram realizadas. Dentre as que se realizaram 100%, estão aquelas relacionadas às práticas mais cotidianas e as de aquisições. As ações elaboradas com base nos exemplos ou discurso dos técnicos do Programa estão entre as parcialmente realizadas, ou se são totalmente realizadas, geralmente, não são mantidas nem nos Planos posteriores, nem são incorporadas na prática cotidiana. Apenas, a premiação de funcionários, que foi introduzida na escola pelo PDE, foi realizada mais de uma vez e ganhou visibilidade na comunidade escolar por meio do Boletim Informativo.

As aquisições viabilizadas pelo repasse do recurso vinculado ao Plano constituem um outro aspecto do PDE que merece destaque em relação a sua implementação na escola. Primeiramente, cabe tecer algumas considerações acerca da relação do repasse de recursos para a escola com o discurso da autonomia, e, em segundo lugar, analisar os benefícios desses recursos para a prática educativa.

Para o FUNDESCOLA, o repasse de recurso direto para escola é um passo no processo de autonomia das escolas e estímulo à participação dos pais na

administração dos recursos. No entanto, os recursos que chegam diretamente numa conta bancária específica para a escola são os referentes ao Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE) – com destino específico para reforma das salas de aula e definição de como deve ser essa reforma; ao Projeto de Melhoria da Escola (PME) decorrente da elaboração PDE, cuja ingerência metodológica deixa poucas decisões a serem tomadas; ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – destinado à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos em equipamentos. Estes dois últimos programas também delimitam que o uso do recurso seja de 40% em materiais permanentes e 60% em materiais de consumo, não sendo permitido gastos com pessoal.

Assim, é obvio o questionamento acerca de que “decisões” sobram para os pais ou mesmo para a equipe escolar tomarem. Verifica-se que é um campo estrito e limitado que possibilita apenas decidir se é melhor para o processo ensino e aprendizagem adquirir um televisor ou um retroprojetor, comprar tesouras ou tintas, consertar o muro ou o encanamento, conforme o valor disponível e as regras para utilização.

Esse quadro demonstra a inevitável e necessária relação entre autonomia e participação uma vez que, para que os sujeitos exerçam a autonomia, o principal requisito é que participem não de decisões menos importantes ou pré-definidas, mas da concepção, definição e construção das políticas que se deseja implementar. Nesse sentido, Fonseca, Carneiro e Souza (2004, p. 139) afirmam que “quaisquer modelos ou projetos que se instalem na escola dificilmente podem perdurar, se não contarem com a adesão significativa das pessoas a partir da concepção, definição de critérios e planejamento coletivo.”

O Programa FUNDESCOLA interrompe essa relação ao fazer um discurso de autonomia preconizada pelo Banco Mundial que, segundo Silva (2004, p. 110), “insiste na manutenção das estruturas hierárquicas e verticais, tendo por finalidade afirmar os privilégios de poucos, autoridade de poucos e as decisões, também, tomadas por poucos.”

Essa estrutura hierárquica é mantida também no interior da escola sendo viabilizada pela estrutura gerencial. Tal hierarquia pode ser ilustrada por um momento de decisão sobre aquisições registradas em ata. Numa determinada ata, consta uma reunião entre coordenadora do PDE e líderes de objetivo, na qual decidem sobre suspender a compra de um equipamento, com justificativa, e adquirir

outro em seu lugar. Em outra ata posterior, que contém a respectiva aquisição, consta outra reunião entre a gerente da meta com os responsáveis pelas ações, na qual a gerente apenas informa a modificação feita.

Quanto aos benefícios que os recursos visam proporcionar, segundo manual do PME, para a “melhoria dos processos pedagógicos” e, conseqüentemente, “a melhoria do desempenho dos alunos”, poucos registros avaliativos foram encontrados. Por intermédio dos PDEs e PMEs, pode-se verificar o que foi adquirido com os recursos, no entanto, não constam nas atas e relatórios maiores informações sobre o uso, resultados ou benefícios desses materiais e equipamentos adquiridos. Há uma ata que demonstra a avaliação da realização de três capacitações financiadas pelo PDE, das quais uma teve proveito satisfatório e duas insatisfatórias. Como justificativa ao resultado negativo foi alegado falta de seqüência nas atividades, falta de alguns professores nos encontros e pouco acréscimo de conhecimentos.

Convém comentar, ainda, que a possibilidade dada pelo PDE de se realizar capacitações na própria escola, segundo suas necessidades mais específicas, não logrou grande êxito também nas demais escolas da rede municipal, principalmente, devido às formalidades inerentes aos processos de licitação e prestação de contas que dificultam, por exemplo, contratar o profissional desejado. Contribui, também, as dificuldades em relação aos horários para realização das capacitações, uma vez que a maioria dos professores cumpre jornada de quarenta horas de trabalho na semana.

Um outro registro sobre os possíveis benefícios das aquisições foi encontrado no Boletim Informativo da escola que, apesar de expressar uma avaliação positiva sobre os resultados para a aprendizagem, estes, por sua vez, ainda não são visíveis nos índices de desempenho, conforme foi comentado no capítulo anterior.

Diante disto, avalia-se que a escola vem adquirindo muitos materiais didático-pedagógicos e bens permanentes, mas que não tem conseguido desenvolver um trabalho articulado entre os recursos didáticos disponíveis e a prática pedagógica. Aliás, tal articulação seria uma das características que demonstraria a existência de um projeto pedagógico na escola.

Para finalizar, ressalta-se que todo o movimento de implementação do PDE na escola é acompanhado e controlado por meio de mecanismos tanto internos quanto externos. Os internos se realizam mediante reuniões constantes, registros em atas e relatórios mensais; os externos, por meio de relatórios dos assessores técnicos, do *ranking*, das pesquisas encomendadas, de estudos técnicos.

No âmbito da escola, os documentos demonstram que o empenho nesse acompanhamento foi maior no período que corresponde à atuação mais presente dos técnicos da Secretaria de Educação e do FUNDESCOLA, e que o teor dos registros são extremamente técnicos, informando, na maioria deles, apenas a realização das etapas de trabalho e se as ações foram realizadas ou não. Portanto, avalia-se que os mesmos vêm sendo realizados mais para atender formalidades metodológicas do que como uma necessidade detectada pela equipe escolar como forma de documentar analiticamente suas práticas e decisões, ou seja, registrar a história da trajetória escolar.

Conclui-se, dessa análise sobre a implementação do PDE, que a escola atendeu, quase na totalidade, às orientações metodológicas do Manual. No entanto, os documentos não demonstraram que esse zelo metodológico tenha revertido significativamente os principais problemas levantados na análise situacional, como os altos índices de repetência, o pouco envolvimento dos pais e a organização da rotina escolar. Diante disto e reportando-se as expectativas do Programa em relação à “incorporação” do PDE por parte da escola, fica a indagação: será que a escola incorporou a metodologia do PDE, ou tornou-o apenas um apêndice de seu trabalho cotidiano de forma que não fez a diferença esperada?

2.2. A participação dos sujeitos escolares e da comunidade

Quanto à participação dos sujeitos e da comunidade, busca-se analisar de que forma estes são solicitados a participarem e como participam, tendo como pressuposto que o caráter de tal participação está estreitamente ligado tanto à retórica neoliberal quanto aos requisitos da administração contemporânea.

No conjunto, os registros escolares demonstram que os sujeitos, que compõem a equipe escolar, foram “solicitados” a participarem do Projeto que ora chegava à escola. Esta afirmação fundamenta-se no fato de que um dos princípios que regem a implantação do PDE é, segundo Amaral Sobrinho (2001), o trabalho em equipe. Este princípio, advindo de teorias administrativas ligadas tanto à escola da administração científica quanto das relações humanas, tem sido ressignificado, principalmente, no modelo da qualidade total. Frente às novas necessidades técnicas

de produção, o trabalho em equipe passa a ter a finalidade de promover a participação e o envolvimento do trabalhador com a empresa, numa perspectiva gerencialista. Portanto, a participação, escamoteada por um discurso falacioso de que esta se dá em nível das decisões, busca tão somente lograr o envolvimento do trabalhador no ponto exato para executar com comprometimento as tarefas da produção rumo aos objetivos, enfatiza-se, da organização. Segundo Motta (1998, p. 56), as abordagens estruturalistas sobre as organizações fazem a crítica a esse caráter ilusório, uma vez que a tão celebrada participação nas decisões é

uma forma de fazer com que os subordinados acatem decisões previamente tomadas, em função de uma ilusão de participação e de poder, geralmente criada pela delegação de autoridade para decidir em assuntos absolutamente indiferentes para a alta cúpula administrativa.

Nessa perspectiva, o PDE, ao mesmo tempo em que incita os sujeitos a participarem mediante discurso da autonomia, do trabalho em equipe, da responsabilização e da cooperação, induz essa participação ao estabelecer uma estrutura gerencial para o interior da escola com funções definidas. As pessoas se “encaixam” segundo a função que desempenham, ou são “encaixadas” por designação, como é o caso da definição de um coordenador pedagógico para ser o coordenador do PDE.

Os registros da escola demonstram que todos os elementos da estrutura gerencial foram preenchidos e, conforme orientações do Manual, por pessoas que ocupam diferentes funções, sendo que os professores aparecem em maior número, uma vez que também são a maioria na escola.

O comitê estratégico, que é, segundo o Manual, a instância máxima para o acompanhamento e controle do PDE, foi oficialmente composto, mas não há registros que demonstrem que tenha atuado regularmente. A avaliação possível por meio das atas é de que tal função foi praticamente desempenhada pelo coordenador do PDE. Cabe considerar, com base na experiência vivida junto à rede municipal, que essa é uma situação comum entre as escolas, tanto que a troca de um coordenador de PDE, ou ausência temporária, era suficiente para desestruturar o andamento dos trabalhos ou, até mesmo, para decair significativamente.

Portanto, é possível afirmar que para uma implementação satisfatória do PDE, conforme expectativa do Programa, o desempenho do coordenador do PDE

tem sido de fundamental importância e, ainda, que este tem se destacado mais enquanto liderança nesse processo do que o diretor ou diretora.

Essa constatação contraria a ênfase e expectativa que o Programa coloca sobre a figura do diretor, no sentido de ele ser o elemento catalisador da mobilização da comunidade interna e externa, em prol do sucesso do PDE na escola. Diante dessa expectativa, a participação, segundo Fonseca, Carneiro e Souza (2004, p. 123), “é tomada secundariamente, como decorrência natural da capacidade de liderança do diretor.”

Os papéis como líderes de objetivos, gerentes de metas e responsáveis por ações dão mostras de como se constituem os grupos de trabalhos com base gerencial, no qual um exerce o controle sobre o trabalho do outro, numa ilusão de que todos estão envolvidos e participando ativamente da gestão escolar. Essa organização do trabalho escolar justifica-se pela intenção de promover uma nova cultura organizacional, fundamentada na lógica da nova divisão internacional do trabalho que, por meio de formas descentralizadas e flexíveis de administração, abre espaço, em certa medida, às diferentes formas de expressão e de intervenção dos trabalhadores na produção.

No entanto, em relação aos profissionais que desempenham esses papéis na estrutura gerencial da escola, denota-se dos registros uma atuação mais técnica, isto é, mais cumpridora das orientações de como proceder quanto aos registros, do que sinais de uma atitude mais autônoma, no sentido de tomar decisões ou mesmo avaliar criticamente o trabalho.

Assim, seria possível afirmar que esse procedimento demonstra um aspecto do caráter pedagógico do PDE, no que se refere a adequar as pessoas a uma determinada organização de trabalho. Entretanto, a análise dos documentos da escola não possibilita afirmar que elas já internalizaram e aceitaram a metodologia enquanto prática rotineira, ou que haja uma negação dos sujeitos ao trabalho proposto.

Nesse sentido, reportando-se novamente à experiência enquanto GDE, pode-se afirmar que, quando os sujeitos negam o PDE, é mais por intuição, pois não conseguem realizar uma análise consistente da situação e, quando aceitam, demonstram um certo entusiasmo e esperança de encontrar a solução para os problemas da escola. Há também aqueles que adotam uma postura do tipo “se não tem outro jeito, então vamos fazer”.

Em relação ao envolvimento dos pais e comunidade com a escola, o Manual aponta, para que a escola seja eficaz, que os mesmos participem das atividades promovidas pela escola, façam sugestões para sua melhoria e para o enriquecimento do conteúdo. E ainda, ampliando o campo de participação destes, Amaral Sobrinho (1999?) afirma que as famílias e a comunidade devem apoiar a Secretaria de Estado de Educação na tarefa de prover condições físicas para o bom funcionamento das escolas. Entendimento este, condizente com o caráter da descentralização presente no Plano Diretor de Reforma do Estado.

A convivência com professores e diretores de diversas escolas permite afirmar que as opiniões divergem sobre a forma de participação dos pais. Para alguns, os pais deveriam participar e ter voz nos diversos assuntos pertinentes ao âmbito escolar. Para outros, bastaria serem mais presentes no acompanhamento da aprendizagem dos filhos.

No caso da escola pesquisada, a expectativa demonstrada, por meio das características priorizadas no questionário 2 dos PDEs dos anos 1999, 2001 e 2002, refere-se à participação dos pais nas reuniões de avaliação na escola e ao acompanhamento dos deveres de casa.

Para resolução dos problemas relacionados à integração dos pais com a escola, estabeleceu-se como meta implementar atividades como: torneio de futebol de salão para os pais; gincana para as mães; realizar um dia de louvor; jogos internos; divulgação do PDE e ações da escola via faixas e jornal informativo; reuniões com pais dos alunos com dificuldades de aprendizagem.

Para os problemas relacionados ao envolvimento dos pais com a aprendizagem, propôs-se fazer um questionário para diagnosticar a realidade de vida dos alunos; fazer um seminário com os pais para discutir os resultados do questionário; passar orientações para os pais que participaram do seminário; promover palestras.

Conforme registros das Atas e relatórios mensais, observa-se que as ações ligadas à meta de integração dos pais foram realizadas, independente do atraso do recurso. Quanto ao envolvimento dos pais com a aprendizagem, conforme relatório nº 01/2002, as suas principais ações não tinham sido realizadas até fevereiro de 2002, tendo como justificativa a não liberação do recurso.

Verifica-se, a partir destas informações e, também, da análise de algumas questões trabalhadas pela coordenação pedagógica com seis (6) professores de 5ª a 8ª

séries, em momento de planejamento bimestral¹⁰¹, nas quais indagava sobre as principais dificuldades apresentadas tanto pelos alunos quanto pelos professores. Nas respostas, quatro (4) docentes colocaram, entre outros fatores, a falta de acompanhamento dos pais, demonstrando expectativas de que, se os pais se envolvessem mais no acompanhamento do filho, todo o processo ensino-aprendizagem melhoraria.

Nesse sentido, os docentes esperam que a maior presença dos pais colabore para a melhoria do disciplinamento em sala de aula, deixando de analisar os fatores inerentes à própria docência e à necessidade de um projeto pedagógico consistente que abarcaria todos os fatores que contribuem para a sua plena realização. Entende-se, ainda, que esta expectativa dos professores em relação ao envolvimento dos pais constitui um campo fértil para pesquisas, no que diz respeito ao papel do docente, da escola pública e das políticas educacionais em relação ao modo de produção capitalista.

Ainda, quanto aos pais, lograr o seu envolvimento não é um projeto fácil de se realizar, principalmente, se elaborado por meio de planos estratégicos, com ações pensadas e propostas numa via de mão única. É preciso perguntar: Quais são as necessidades dos pais? O que esperam da escola? Como podem participar?

Assim, avalia-se que a concepção de envolvimento e participação, presente no Programa, atende a aspectos correspondentes ao modelo produtivo, às políticas neoliberais e à reforma do Estado, que guardam relações entre si. Tais aspectos se traduzem em ações análogas às relações de mercado, cuja instalação é favorecida pelos mecanismos da descentralização político-administrativa. São mecanismos que, embasados no paradigma da administração contemporânea e nas políticas neoliberais, buscam o engajamento de todos em torno de objetivos definidos na macroestrutura, com vistas a estabelecer a cultura organizacional necessária. Esse engajamento, ao ser estendido aos pais e à comunidade, atenderia, também, à necessidade de responsabilizá-los pela manutenção da escola e pelos resultados dos alunos. Além disso, o caráter de relações de mercado sugere uma visão de pais como cidadão-cliente, ou seja, o entendimento de que a escola tem um produto para oferecer-lhes, como se soubesse previamente o que desejam e precisam receber. Portanto, o limite da participação encontra-se nesse paradoxo: envolver-se para

¹⁰¹ A realização deste planejamento é uma ação prevista no PDE dos anos 1999 e 2001 e as questões analisadas estão em uma pasta arquivo de “Ações realizadas/PME”.

assumir compromissos com a manutenção da escola e seus resultados, mas aceitar o “produto” que lhe é destinado.

2.3. A organização escolar

Nesta seção, busca-se analisar em que medida a implementação do PDE introduz mudanças na organização escolar, na direção do objetivo do FUNDESCOLA de elevar o desempenho dos alunos e da escola a partir da melhoria de sua organização e funcionamento.

A gestão escolar, colocada pelo Programa nos termos da gestão empresarial, tem sua implementação proposta com base em processos gerenciais, o que implica incorporação de princípios competitivos, seletivos e meritocráticos. Por sua vez, isso demanda práticas de consenso, de administração de conflitos, de enfoque ao cidadão-cliente, de liderança, de uso de padrões de desempenho, de avaliação por mérito, entre outras.

Estas características são “sugeridas” à escola por meio das orientações e exemplos do Manual, das orientações verbais dos técnicos do Programa, do discurso presente em mensagens repassadas por intermédio de filmes e/ou textos em reuniões ou capacitações. Enfim, uma série de informações que buscam criar o clima propício para introdução de mudanças no fazer escolar e disposição para enfrentá-las em nome da inovação, da modernização e do sucesso, para a tão almejada qualidade do ensino.

Em relação à gestão, a escola pesquisada declarou, nos diagnósticos dos PDEs dos anos 1999, 2001 e 2002, que a direção, o conselho escolar e a APM são atuantes, mas coloca também que os objetivos da escola não são claros e aceitos por todos e que há, ainda, problemas na condução dos processos devido ao desconhecimento desses objetivos e ausência de avaliação dos resultados dos trabalhos. Embora repetitivo, convém lembrar que a escola faz sua auto-análise com base nos itens contidos no Manual, portanto, torna-se difícil dimensionar suas reais práticas. Também, é importante enfatizar que, devido à obrigatoriedade sobre a manutenção do fator referente à gestão, comentada anteriormente, a escola se vê

obrigada a pontuar certas características como problema, mesmo que julgue tê-las resolvido.

Apesar dessas ressalvas, cabe analisar aquilo que a escola registrou como sua avaliação. Assim, observa-se que há uma dissonância no que o diagnóstico aponta em relação à escola ter direção, conselho escolar e APM atuantes e não obter o envolvimento e comprometimento da equipe de forma geral.

Avalia-se que a atuação dessa equipe diretiva não tem se constituído numa prática democrática de forma a desencadear um trabalho verdadeiramente coletivo. Mas, parece não ser esta a análise realizada pelo GS e equipes do plano de ação ao elaborar as ações para combater tal problema. As ações propostas, como por exemplo: “avaliar todos os funcionários da escola”, “palestra sobre relações humanas”, “estudos sobre gestão participativa e sobre objetivos de cada função na escola”, “premiar o melhor funcionário”, recaem sobre os sujeitos mais no sentido de aprimoramento de seu desempenho individual do que em ações que possibilitem desenvolver práticas coletivas.

Quanto à avaliação de funcionários, os documentos não informam quem elaborou as respectivas fichas, mas, a tarefa de análise das mesmas era atribuída ao Conselho Escolar. O relatório de acompanhamento do plano de ação nº 01 de 10/02/2002 registra que esta última ação não aconteceu, “por falta de tempo disponível do conselho escolar para realização da tarefa”. Entretanto, consta no mesmo relatório que a premiação do melhor funcionário foi realizada, pois a mesma não tinha por base a ficha avaliativa, mas sim, outros critérios que também não fica claro quem os elaborou.

O detalhamento dessas ações permite levantar algumas questões: será que a escola avaliou o caráter e a dimensão de tais ações? Analisou em que medida elas são pertinentes para uma escola pública? Que tipo de envolvimento e comprometimento é possível obter dos funcionários com ações dessa natureza? Essas ações são intenções reais da escola ou influenciadas pelo “clima” teórico-metodológico do Programa?

E, ainda, cabe questionar em quais momentos o conselho escolar e a APM têm sido atuantes, uma vez que, no que se refere aos registros de reuniões de acompanhamento do PDE, sua presença é praticamente nula.

Afora as indagações, tais ações dão fortes indícios de uma gestão verticalizada – que seguramente não é exclusivo da escola pesquisada –

representando uma prática de administração escolar arraigada no centralismo burocrático e no autoritarismo.

As ações demonstram, também, que a implementação do PDE na escola recrutou um certo número de pessoas, em torno das funções referentes à estrutura gerencial, que passaram a se envolver em atividades diferentes da que desempenham cotidianamente (dando uma aparência de participação) e desencadeou ações que requereram tomadas de decisões (simulando certa autonomia) referentes à reorganização de espaços físicos, à aquisição de diversos materiais que reequiparam a escola, à organização de capacitações, entre outras.

No entanto, avalia-se que o tipo de envolvimento e o alcance das decisões assumem apenas uma nova roupagem como forma de adequação aos requerimentos da administração contemporânea que, na essência, resulta em realimentar velhas práticas e introduzir apenas as reformas necessárias. Portanto, pode-se afirmar que o PDE, ao mesmo tempo em que introduz novos mecanismos de gestão, realimenta, dissimuladamente, o centralismo burocrático.

Esses mecanismos, cujas características e formas de materialização buscou-se detalhar ao longo deste trabalho, estão introduzidos no interior da escola por meio da elaboração e implementação do PDE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo partiu do pressuposto de que a educação é parte de uma totalidade social estruturada e determinada historicamente, o que significa considerar as dimensões imediatas e mediatas de um fenômeno social. Portanto, compreende que o delineamento das políticas educacionais deve ser dimensionado no universo das relações inerentes ao modo de produção vigente.

Assim, buscou-se nesta pesquisa elucidar o sentido da proposição do PDE para as escolas públicas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto instrumento de gestão de caráter gerencial e estratégico, pautado no modelo da Qualidade Total. Para tal compreensão, tomou-se como fio condutor a análise de sua própria metodologia, cujos fundamentos teórico-conceituais atestam a estreita relação entre esse instrumento e os “novos” paradigmas da administração capitalista contemporânea. A análise foi desenvolvida mediante a descrição das orientações metodológicas contidas no Manual do PDE e dos procedimentos da escola selecionada, em relação a essas orientações, nos processos de elaboração e implementação do Plano.

Considera-se que a descrição e a análise tanto da metodologia do PDE quanto dos procedimentos da escola permitiram especificar as referências teórico-conceituais que dão aporte à metodologia do Plano e, ao mesmo tempo, observar a forma como a escola procedeu em relação a esse referencial teórico sintetizado nas orientações do Manual. Desse modo, a análise contribuiu para estabelecer os nexos de um fenômeno que vem ocorrendo no âmbito de escolas públicas com as transformações econômicas, políticas e sociais desencadeadas, a partir dos anos 1970, no mundo capitalista. Essas transformações ganharam concretude com a acumulação flexível e o neoliberalismo, cujos requerimentos são traduzidos e veiculados pelo Banco Mundial, mediante seus programas de ajustes estruturais.

Verifica-se, assim, a importância do Banco Mundial no processo de reestruturação do capitalismo e a sua capacidade em influenciar a formulação das políticas, essencialmente dos países em desenvolvimento, por meio das condicionalidades vinculadas à concessão de empréstimos. Tal importância se

intensificou com a adoção, pelo Banco, de novos modelos de financiamento e também por deter a maior fonte de créditos para financiar projetos nos setores sociais, entre eles a educação (FONSECA, 2001).

A razão pela qual o banco financia a educação brasileira, segundo Fonseca (2001), se justifica pelos prognósticos internacionais sobre o crescimento da pobreza no Terceiro Mundo, cujos transtornos locais poderiam trazer conseqüências para a estabilidade dos países desenvolvidos. Entretanto, afirma a autora, as reais razões para a concessão de créditos sociais estão ligadas à política de ajuste econômico do Banco. Por isso, as ações financiadas para os setores sociais se constituem em medidas compensatórias ou de “alívio” para a população pobre.

A relação, portanto, entre o discurso de solidariedade aos pobres e as reais razões dos financiamentos está na visão economicista do Banco. O emprego desta visão no setor da educação significa entendê-la como importante fator para a redução da pobreza e para o crescimento econômico. È nessa perspectiva que se inscreve a apologia da eficiência na gestão da educação, uma vez que esta se constitui em estratégia que possibilita ao Estado atuar nas políticas educacionais, porém, com baixos investimentos.

Vale lembrar, que a eficiência é uma derivação conceitual da escola clássica de administração que se preocupa com o controle dos meios para que os recursos aplicados sejam otimizados. Assim, é interessante avaliar que, apesar do Plano Diretor da Reforma do Estado conter a afirmação de que a administração pública precisaria deixar de basear-se nos meios (eficiência) para concentrar-se nos resultados (eficácia), essa afirmação é apenas parte da retórica. Isto porque, enfocando o setor social e mais especificamente a educação, observa-se que as políticas propostas não cobram apenas os resultados, como sugerem à primeira vista, mas detêm todo um aparato que define como fazer, ou seja, controlam os meios. Portanto, do conjunto das teorias da escola clássica de administração, a que ganha grande centralidade na administração pública brasileira é a teoria da burocracia, pois é aquela que, com base na racionalidade, preocupa-se com a “adequação” dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência no alcance desses objetivos.

Assim, do “pacote” das políticas veiculadas pelo Banco Mundial, destacou-se neste trabalho, a reestruturação do Estado e a reforma educacional tendo em vista

que as transformações desencadeadas em relação ao papel do Estado são norteadoras na definição das políticas educacionais.

Em relação ao Estado, as novas exigências giram em torno de uma maior flexibilidade administrativa que o torne mais ágil, efetivo e coerente com o advento da reestruturação produtiva, da globalização, das novas estruturas de poder e, principalmente, que possibilite o envolvimento e a participação da sociedade.

No caso da educação, com base no discurso de que os problemas educacionais se devem essencialmente a uma má administração, esses requerimentos recaem principalmente sobre a gestão e apontam a necessidade da modernização dos sistemas educacionais. Portanto, para o discurso oficial, os altos índices de repetência e evasão e a má qualidade do ensino decorrem da ineficiência e ineficácia do sistema educacional.

Esse discurso justifica tanto as proposições de ordem técnico-administrativa (em detrimento do aspecto político) para o aprimoramento da qualidade do sistema educacional, bem como a adoção (ou melhor, a revitalização) de critérios da economia privada na gestão da escola pública, como forma viável e segura para reverter esse quadro negativo.

Desse modo, a modernização da gestão significa que os sistemas educacionais devem adotar as “novas” perspectivas de administração, engendradas no setor produtivo, que se referem basicamente à capacidade da instituição em integrar-se num contexto altamente diferenciado e em manter o controle da ação coletiva. A necessidade da adoção de novos modelos de administração quando posta para a escola, passa a requerer a revitalização da sua cultura organizacional para que as mudanças possam ser efetivadas. Nessa perspectiva, inscreve-se o Programa FUNDESCOLA e, de forma específica, o seu produto para a gestão escolar, o PDE.

Da análise da metodologia, verificou-se que o PDE/FUNDESCOLA se pauta no paradigma gerencial contemporâneo, que exige formas flexíveis de gestão fundamentadas nos princípios da autonomia, da participação e da descentralização. Assim, estruturado nessa concepção, o Programa propõe a elaboração do planejamento estratégico com vistas a promover a melhoria da qualidade do ensino.

A autonomia, para o PDE/FUNDESCOLA, seria garantida por meio da elaboração do PDE e do repasse do recurso financeiro diretamente à escola. No entanto, tal autonomia toma forma tutelada, uma vez que o Plano da escola é

elaborado sob minuciosas orientações, contidas no seu respectivo Manual, e a aplicação do recurso é também a elas submetida.

A participação, para o Programa, constitui-se num requisito para a efetivação dessa autonomia, uma vez que o trabalho em equipe, a tomada de decisões e a responsabilidade pelos resultados seriam fatores determinantes na construção da mesma. Entretanto, convém observar que esses fatores, considerados importantes para a autonomia, são característicos da gestão gerencialista. Portanto, estão vinculados aos conceitos de flexibilidade, de descentralização e de eficiência que traduzem as regras do mercado (SILVA, 2004), contudo viabilizados pela ação do Estado. O estudo confirmou esse caráter de autonomia presente no Programa, ao demonstrar que a participação é estimulada, induzida e solicitada. Por um lado, isso é feito no sentido de desconcentrar as tarefas, criando novas demandas de trabalho aos profissionais da escola, e, por outro, de envolver os pais e a comunidade nas ações desenvolvidas pela escola de forma a responsabilizá-los pela sua manutenção e pelos resultados dos alunos.

Essa forma de conceber a autonomia e a participação tem relação com a concepção de descentralização, presente na reestruturação da administração pública do Estado brasileiro. A concretização dessa concepção promove a desconcentração da responsabilização e da execução das tarefas estatais para a sociedade, de modo geral, ao mesmo tempo em que concentra, em sua instância, a formulação e a avaliação das políticas públicas.

Nesse sentido, enquadra-se a lógica da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado ao atribuir o compromisso da educação ao setor de serviços não exclusivos do Estado, a fim de resolver a situação de que, se esta não pode ser literalmente privatizada, abre-se, então, espaço para que possa agir segundo a lógica do setor privado (FARAH, 1994).

Assim, na ótica do Programa, a promoção da autonomia, da participação e da descentralização no interior da escola seria condição básica para a melhoria da qualidade do ensino, uma vez que a escola estaria, desse modo, gerando e gerenciando seus processos mediante um trabalho coletivo. Ocorre que a qualidade do ensino é entendida, no âmbito do Programa, segundo a ótica da qualidade total, na qual a qualidade é visualizada numa perspectiva mercadológica cujos parâmetros são a relação custo-benefício e a definição do indivíduo como cidadão-cliente. Esta concepção não é elucidada na definição dada no Manual, mas está explicitada tanto

na metodologia do PDE quanto nos procedimentos do Programa em geral, essencialmente, pela ênfase nos padrões e índices de desempenhos, pelo uso excessivo da mensuração, pelo fomento à competitividade e pela preocupação com a relação custo-benefício no financiamento à escola. Portanto, trata-se de uma concepção de qualidade que anda na contramão de um trabalho de reconstrução da educação, no sentido de ser uma atividade que realize a emancipação humana e social. Ou seja, a construção de uma educação cuja qualidade esteja voltada para a formação de sujeitos capazes de produzir outras formas de relação econômica, social, cultural e política, superadoras das formas atuais (CAMINI, 2001).

Portanto, o Programa FUNDESCOLA e o PDE encerram os requerimentos pertinentes ao sistema educacional, no contexto das reformas, e traduzem, nos aspectos teórico-conceitual-metodológico, as políticas e diretrizes do Banco Mundial em diversos produtos que são disseminados às escolas públicas. Observa-se, também, que este Programa vem tomando força à medida que abarca e envolve diferentes segmentos da sociedade, formando, assim, uma trama para a consolidação dos objetivos de disseminação de uma nova perspectiva de administração dos sistemas educacionais, pautada (sempre) na forma capitalista de administrar.

Em relação à presença do PDE na escola, a descrição e a análise dos processos de elaboração e implementação permitiram observar o cumprimento fiel das orientações metodológicas referentes a cada etapa do Plano. Ressalta-se que a fidelidade à metodologia pode ser observada no Plano elaborado e também no caráter dos registros. Entretanto, a análise desses documentos não permite afirmar que a escola tenha incorporado a metodologia de maneira a satisfazer a expectativa do Programa, expressa em seus objetivos e, também, as informações documentais não são suficientes para dimensionar o quanto o PDE alterou, ou vem alterando, a organização escolar.

Também cabe considerar que o PDE, por ser “proposto” para a escola mediante um modelo de gestão que não lhe é comum e com manual a ser seguido *ipsis litteris*, constitui-se num projeto alheio a ela. Os conceitos, a metodologia, os objetivos, o modelo de gestão não foram pensados ou propostos pela escola, mas sim na macroestrutura do sistema educacional. Portanto, os profissionais da escola agem a serviço de objetivos e de um projeto que não puderam eleger. Esse é um aspecto que demonstra a lógica do modelo produtivo presente no setor educacional. Isto porque, assim como na organização da produção na qual os trabalhadores não

participam da concepção do produto e de como fazê-lo, no caso do PDE, os profissionais da escola também foram apartados de tais decisões.

Portanto, os objetivos do PDE/FUNDESCOLA, por mais que na aparência sejam oportunos e necessários para a melhoria da educação, só podem ser compreendidos, quanto aos seus propósitos reais, a partir da sua raiz teórica e forma como se materializa na escola. A materialização do PDE na escola constitui-se em campo fértil para futuras pesquisas acadêmicas, dado que essa materialização ainda pode ser considerada recente.

Ainda em relação à presença do PDE na escola pesquisada, avalia-se que a mesma vem adquirindo muitos materiais didático-pedagógicos e bens permanentes por meio do recurso vinculado, no entanto, não tem conseguido desenvolver um trabalho articulado entre os recursos didáticos disponíveis e a prática pedagógica. Acredita-se que tal articulação seria uma das características que demonstraria a existência de um projeto pedagógico na escola.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a característica gerencial, pragmática, pontual e estratégica do PDE dificilmente se constituirá em base para a construção de um projeto pedagógico único, consistente, articulado e emancipador na relação entre sujeito e conhecimento. Portanto, esse instrumento não tem uma fundamentação teórica capaz de fazer a mediação entre gestão e processo ensino e aprendizagem. Essa desarticulação dá provas de que o ensino de qualidade não se sustenta sobre projetos que insistem em manter a fragmentação e desarticulação do conhecimento, bem como, a priorização do aspecto técnico em detrimento do político.

Para finalizar, convém tecer mais algumas considerações a respeito da dificuldade em dimensionar as possíveis mudanças na escola a partir da implementação do PDE. As considerações se referem ao fato de que, apesar do caráter inovador atribuído ao PDE, nas suas raízes encontram-se teorias administrativas que são sustentáculos históricos da organização escolar, e que apenas assumem uma nova roupagem como forma de adequação aos requerimentos da administração capitalista contemporânea, resultando na realimentação de velhas práticas e na introdução, apenas, das reformas necessárias.

Nesse sentido, Gurgel (2003, p. 25) sustenta a tese de que

a teoria e a tecnologia de gestão e produção contemporâneas, aparentemente fragmentadas e contraditórias, têm predominâncias e elementos comuns que permitem reuni-las em corpo teórico consentâneo com a forma atual do desenvolvimento capitalista.

Assim, para o autor, os valores e as crenças tanto das primeiras teorias de gestão quanto das contemporâneas, os seus métodos e técnicas, independente do tempo e da forma, constituem-se em forças objetivas na afirmação e reprodução das relações sociais inerentes ao capitalismo. Portanto, para além de seu caráter técnico de organização do trabalho, cumpre, fundamentalmente, uma função ideológica no sentido de veicular valores *universais* que são historicamente necessários para o desenvolvimento e sustentação do capitalismo (GURGEL, 2003).

Para realização dessa tarefa, as teorias administrativas são generalizadas e estendidas para os diferentes e diversos tipos de organização. Nesse caso, a escola, entendida como uma organização que, historicamente, não logrou construir um corpo teórico próprio de administração (FÉLIX, 1985), tem incorporado na sua prática administrativa, entre outras razões históricas, tais teorias.

Entretanto, há possibilidade da administração e da gestão escolar assumirem outro caráter, o que vai depender da intenção ideológica que anima um projeto societário. Conforme Libâneo (2004, p. 101), “a organização e os processo de gestão [...] assumem diferentes significados conforme a concepção que se tenha dos objetivos da educação em relação à sociedade e à formação dos alunos.”

Acrescenta-se, ainda, a partir dos estudos de Sander (1995), que as diferentes construções de gestão de educação não ocorrem de forma estática e pura na vida real. São perspectivas teóricas, analíticas e praxiológicas, encontradas em diferentes formas de organização e administração da educação, portanto, vivem em processo e sob diferentes concepções de educação e da condição humana na sociedade. Desse modo

a passagem da avaliação crítica da realidade organizacional e administrativa na educação para propostas concretas de ação humana coletiva é um grande desafio para a gestão da educação como processo mediador. A estratégia mais efetiva para enfrentar esse desafio é a *participação cidadã*, concebida como direito e dever de todos os integrantes de uma comunidade democrática (SANDER, 1995, p. 111)

Considera-se que o desafio da participação cidadã, da democracia substantiva e da construção de políticas públicas emancipadoras na educação depende de um esforço coletivo, portanto, participativo e, fundamentalmente, embasado numa concepção correlata. Requer, ainda, promover a formação contínua dos profissionais que estão na escola, como forma de resgatar os conhecimentos negados e/ou secundarizados no processo de formação profissional e, até mesmo, na formação

básica, cuja “ausência” colabora para que as possíveis análises sobre as políticas educacionais e suas razões de ser sejam insuficientes ou praticamente nulas.

Diante disso, importa considerar, com Freitas (1997, p. 166), a natureza do projeto educacional, de gestão escolar e, mais amplamente, de construção social que se persegue para a escola pública brasileira:

Se o projeto que se tem em vista é o de reprodução do tipo de sociedade que se tem [...] é possível reduzir a educação à análise economicista, subordinando-a aos imperativos político-econômicos engendrados pelo capitalismo em sua face contemporânea.

Porém, para se contrapor a tal projeto, seria necessário, segundo a autora, repensar “os procedimentos, as estratégias, os mecanismos em virtude de considerá-los sob a perspectiva de suas razões históricas e de suas finalidades. Isto porque se põe em questão o próprio projeto de reprodução da sociedade vigente” (FREITAS, 1997, p. 166).

Deste modo, propõe-se a realização de discussões acerca da presença do PDE nas escolas, a partir de sua lógica e fundamentação teórica, como meio de colocar em questão a própria sociedade capitalista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL SOBRINHO, José. **O plano de desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil: situação atual e perspectivas**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001. (Série Documentos, n. 2)

_____. Reflexões sobre a escola. In: _____. **Gestão escolar: colocando pingos nos “is”**. [S.I.: s.n.],[1999?]. Mimeografado.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In.: SADER, E., GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

APPLE, Michael W. **Educação e poder**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BANCO MUNDIAL. Memorando do presidente do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e da Corporação Financeira Internacional aos Diretores Executivos sobre uma Estratégia de Assistência ao País do Grupo Banco Mundial para a República Federativa do Brasil. In: VIANNA JR., A. (org.) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos**. Brasília: Rede Brasil, 1998.

BORON, Atílio A. Os “novos leviatãs” e a pólis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E., GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?** Petrópolis: Vozes, 1999. p. 7-67.

BRASIL. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Projeto de Melhoria da Escola: manual de orientação**. 2. ed. Brasília: FUNDESCOLA, 1999a.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Projeto FUNDESCOLA IIIA: Manual de operação e implementação do Projeto-MOIP: orientações gerais**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2002a. v. 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Decreto n. 3.502 de 12 de junho 2000a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2004.

_____. **Fundo de Fortalecimento da Escola**: 1998-2002. Brasília, DF: [s.n.], jan. 2003. Mimeografado.

_____. **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação** – PRASEM. Brasília, DF: Projeto Nordeste, 1997a.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Caderno de transparência. Brasília, 2002b.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 41, ano V, out. 2000b.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 35, ano V, mar. 2000c.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 21, ano III, set. 1998a.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 28, ano IV, jun. 1999b.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 25, ano IV, fev. 1999c.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 16, ano II, out. 1997c.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 19, ano III, abr. 1998b.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 20, ano III, jun. 1998c.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. **Boletim Técnico**. n. 22, ano III, out. 1998d.

_____. Ofício nº 99 CGE/DGP, de 05 de abril de 1999, Brasília, DF, 1999d.

_____. Ofício nº 035/99/FUNDESCOLA, de 14 de janeiro de 1999, Brasília, DF, 1999e.

_____. Ofício nº 636/2000/CGE/DGP, de 23 de maio de 2000, Brasília, DF, 2000d.

_____. Ofício nº 1.862/2000/DGP/FD, de 30 de outubro de 2000, Brasília, DF, 2000e.

_____. Ofício nº 394/2000/CGE/DGP, de 09 de março de 2000, Brasília, DF, 2000f.

_____. Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. **Chamada à ação:** combatendo o fracasso escolar no Nordeste. 2. ed. Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF, 1997b.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista.** A degradação do trabalho no século XX. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova:** Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 45, p. 49-91, 1998.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação:** desafios contemporâneos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 15-45.

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

CAMINI, Lúcia (Coord.) e outros. **Educação pública de qualidade social:** conquistas e desafios. Petrópolis: Vozes, 2001.

CAMPOS, Vicente Falconi. Gerenciamento por sistemas ou gerenciamento participativo da qualidade da Educação Brasileira. **Estudo em Avaliação Educacional.** São Paulo, n. 2, p. 41-44, jul/dez, 1990.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 5. ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

CHOMSKY, Noam. Democracia e mercados na nova ordem mundial. In: GENTILI, P. (Org.). **Globalização excludente:** desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. 3. ed. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 7-62.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

_____. **Educação e contradição:** elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. **Informações gerais sobre o PDE – Plano de desenvolvimento da Escola – anos 1999 e 2000.** Dourados, MS, 2000. (Encadernação).

_____. **Programa de governo para Dourados – Movimento vida nova,** Dourados! Dourados, julho de 2000.

DRAIBE, Sônia M. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. In.: MESSEMBERG, D.G. et. al. **Políticas sociais no Brasil.** Brasília: Serviço Social da Indústria, DN, Super, DITEC, 1993. p. 13-20.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Global, 1984.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo; CEDEC, n. 24, p. 85-116, 1991.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília: IPEA, n. 11, jun/dez. 1994, p. 189-236.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, E., GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 54-61.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Gestão educacional – A experiência de Dourados/MS (2001 a 2003). In: GIL, J. (Org.). **Educação municipal**: experiências de políticas democráticas. Ubatuba: Estação Palavra, 2004. p. 157-177.

FERRO, Olga Maria dos Reis. **O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE na escola pública de Ensino Fundamental em Mato Grosso do Sul**: o gerencial e o pedagógico. Campo Grande. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFMS/CCHS, 2001.

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

_____. CARNEIRO, Maria Aparecida Lopes; SOUZA, Patrícia Goretti Balduino de. O PDE e a participação na escola: um caminho a ser percorrido. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Ed. da UCG, 2004. p. 119-141.

_____. OLIVEIRA, João Ferreira de. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): mobilização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In: 2. **Reunião da ANPED**. Poços de Caldas, 06-08, out. 2003. Disponível em <http://www.anped.org.br>. Acesso em: jun. 2004.

_____. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun., 1998.

_____. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, I. P. A.; FONSECA, M. (Orgs.). **As dimensões do projeto político-pedagógico**: novos desafios para a escola. Campinas, SP: Papirus, 2001. p. 13-44.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal**. Campo Grande. Dissertação (Mestrado em Educação) – UFMS/CCHS, 1997.

_____. et. al. PDE: evidências do município de Dourados. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira (Org.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004. p. 55-80.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e toyotismo: na civilização do automóvel**. São Paulo: Boitempo, 1999.

GURGEL, Cláudio. **A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. ver. e amp. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LONGO, Rose Mary Juliano. Gestão da qualidade: evolução histórica, conceitos básicos e aplicação na educação. In: **Gestão da qualidade: evolução, conceitos e aplicação na educação**. Brasília: IPEA, 1996. p. 7-15.

MARRA, Fátima; BOF, Alvana; AMARAL SOBRINHO, José. **Plano de desenvolvimento da escola: conceito, estrutura e prática**. FUNDESCOLA-MEC/BIRD, 1999. (Série Documento, n. 1).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM, 2002. (Coleção L&PM Pocket).

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

MIRANDA, Marília Gouvêa. O novo paradigma de conhecimento e as políticas educativas na América Latina. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 100, p. 37-48, mar. 1997.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. São Paulo: Pioneira, 1986.

_____. **Teoria geral da administração: uma introdução**. 22. ed. amp. São Paulo: Pioneira, 1998.

NOGUEIRA, Sonia Martins de A. As Grandes Conferências da década de 90, as diretrizes da política educacional e o ensino fundamental: uma abordagem. **Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 459-474, out./dez. 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Qualidade Total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, Lúcia (Org.) **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**: outras leituras selecionadas. São Paulo: Atlas, 1996. p. 57-90.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, E., GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 24-28.

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

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. Controle da Qualidade Total: uma gestão salvadora? In: _____. **Escola ou empresa?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 41-96.

OLIVEIRA, Regina T. C. O Estado brasileiro e o neoliberalismo. In: SENNA, E. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande: Editora UFMS, 2003. p. 135-148.

OLIVEIRA, Sonia Maria Borges de. **Gestão escolar**: por que e para que o Plano de Desenvolvimento da Escola? 2001. Trabalho de conclusão de curso (Especialização) – Campus Dourados, UFMS, Dourados, 2001.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **XIV Reunião do Grupo de Especialistas do Programa das Nações Unidas em Administração Pública e Finanças**, Nova York, 4-8 de maio de 1998.

PORTELA, Adélia Luiza. Panorama do Ensino Fundamental nas regiões Norte e Centro-Oeste. In: **Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação**. PRASEM: Caderno de atualização do guia de consulta. Brasília: Projeto Nordeste, 1998.

RIBEIRO, Benvida Barros Dourado. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e suas implicações na organização e gestão da escola pública do Tocantins**. Goiânia: Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Educação Brasileira) – UFG, 2002.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

SANTOS GUERRA, Miguel Ángel. Crítica de la eficacia y eficacia de la crítica: lo verdadero, lo verosímil y lo verificable en el análisis de las instituciones educativas. In: ANGULO RASCO, Jose Félix el al. **Escuela pública y sociedad neoliberal**. Madrid: Miño y Dávila, 1999. cap. 4, p. 83-111.

SENNA, Ester. “Welfare State” e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social. In: _____. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Editora UFMS, 2003. p. 111-133.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

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

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo A. A. e SILVA, Tomaz T. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: versões críticas**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. p. 9-29.

SIMIONATTO, Ivete. Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para sociedade civil e a profissão. Disponível em: <www.artnet.com.br/gramsci>. Acesso em: 20 mar. 2003a.

_____. **Reforma do Estado ou modernização conservadora?** O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul. Disponível em: <www.artnet.com.br/gramsci>. Acesso em: 20 mar. 2003b.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 15-38.

SOUZA, Miriam Santos; ABREU, Malila da G. R. **A execução do Projeto Nordeste no Estado do Maranhão: primeiras aproximações**. 23ª Reunião da ANPED, 2000. Mimeografado.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 39-50.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996, p. 125-186.

VIANNA JR., Aurélio (Org.). **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos**. Brasília: Rede Brasil, 1998.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentado o desempenho da**

escola por meio do planejamento eficaz. 2. ed. Brasília: Programa FUNDESCOLA, 1999.

_____. PLANK, David; AMARAL SOBRINHO, José. Escola eficaz, escola de qualidade: novos paradigmas para a gestão da escola. In: **Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM**. Brasília: Projeto Nordeste, 1997. p. 41-95.

WALTON, Mary. **Método Deming na prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.