
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE-ESCOLA):
INSTRUMENTO DE AUTONOMIA PARA AS UNIDADES ESCOLARES?**

ELISANGELA MARIA PEREIRA SCHIMONEK

Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências do Câmpus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Agosto - 2012

ELISANGELA MARIA PEREIRA SCHIMONEK

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE-ESCOLA):
INSTRUMENTO DE AUTONOMIA PARA AS UNIDADES ESCOLARES?**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Biociências do Campus de Rio Claro,
Universidade Estadual Paulista Júlio de
Mesquita Filho, como parte dos
requisitos para obtenção do título de
Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Aparecida Segatto Muranaka

Rio Claro

2012

379.81 Schimonek, Elisangela Maria Pereira
S335p O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola):
instrumento de autonomia para as unidades escolares? /
Elisangela Maria Pereira Schimonek. - Rio Claro ; [s.n.], 2012
278 f. : il., figs., gráfs., tabs., quadros

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,
Instituto de Biociências de Rio Claro
Orientador: Maria Aparecida Segatto Muranaka

1. Educação e Estado - Brasil. 2. Planejamentos
educacionais. 3. IDEB. 4. Projeto político pedagógico. 5.
Autonomia escolar. 6. Participação. I. Título.

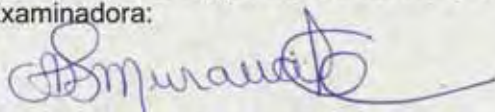
CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO: O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE-ESCOLA): INSTRUMENTO DE AUTONOMIA PARA AS UNIDADES ESCOLARES?

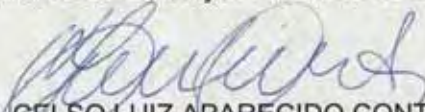
AUTORA: ELISANGELA MARIA PEREIRA SCHIMONEK

ORIENTADORA: Profa. Dra. MARIA APARECIDA SEGATTO MURANAKA

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO , pela Comissão Examinadora:



Profa. Dra. MARIA APARECIDA SEGATTO MURANAKA
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro



Prof. Dr. CELSO LUIZ APARECIDO CONTI
Universidade Federal de São Carlos



Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORGHI
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro

Data da realização: 13 de agosto de 2012.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por se fazer presente em todos os momentos de minha vida, concedendo-me oportunidades tão valiosas como esta.

À Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida Segatto Muranaka, minha orientadora, pela convivência harmoniosa nestes anos, pelo exemplo de ética, dedicação, profissionalismo e competência. Pelas sempre sábias palavras, constante incentivo, respeito e amizade.

Ao Prof. Dr. Cleiton de Oliveira, pelas significativas contribuições proferidas no Exame de Qualificação, que muito enriqueceram o presente estudo.

À Prof^a Dr^a. Raquel Fontes Borghi pela minuciosa análise do texto e sugestões apresentadas tanto no Exame de Qualificação quanto na Defesa.

Ao Prof. Dr. Celso Luiz Aparecido Conti pela criteriosa leitura desta dissertação e brilhante arguição na ocasião do Exame de Defesa.

À Secretaria Municipal da Educação de Limeira-SP e escolas envolvidas neste estudo, pela disponibilidade, receptividade e viabilização da coleta de dados.

Aos meus queridos pais Manoel Antonio e Helena, pelo amor incondicional e terno apoio às minhas escolhas, mesmo quando lhes parecem incompreensíveis.

Ao meu irmão Clayson e cunhada Márcia, pelo constante incentivo, pelas palavras de alento e carinho quando do surgimento das dificuldades.

À irmã Manoela e aos sobrinhos Leonardo e João Victor, fontes renováveis de alegria e esperança para um mundo melhor.

À amiga Alessandra Aparecida Cain, pela amizade, apoio nos momentos difíceis e encorajamento quando do ingresso ao Curso de Pós-Graduação.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a efetivação deste trabalho.

*No mundo, muita coisa ainda está inconclusa.
Todavia, nada circularia interiormente se o
exterior fosse totalmente estanque.
Do lado de fora, porém, a vida é tão inconclusa
como no eu que opera nesse lado de fora.
Nenhum objeto poderia ser reelaborado conforme
o desejo se o mundo estivesse encerrado, repleto
de fatos fixos e até consumados.
No lugar deles, há apenas processos, ou seja,
relações dinâmicas, nas quais o existente dado
ainda não é completamente vitorioso.
O real é processo, e processo é a mediação
vastamente ramificada entre o presente, o passado
pendente e, sobretudo, o futuro possível.*

Ernst Bloch

RESUMO

As políticas educacionais dos anos 1990, fortemente influenciadas pelo ideário neoliberal, por prescrições de organismos internacionais como o Banco Mundial e ainda por princípios da Reforma do Estado Brasileiro, empreendidas no Governo Fernando Henrique Cardoso, foram vias de materialização de modelos e atributos gerenciais em educação. Nesse contexto, a gestão das instituições educacionais ganhou centralidade e em nome da autonomia escolar foi induzida a adotar metodologias de planejamento estratégico, objetivando a racionalização, eficiência e eficácia dos resultados educacionais. O Plano de Desenvolvimento da Escola, concebido no referido governo sob a égide do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), oriundo de um acordo internacional entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação e à luz desses princípios gerenciais, interferiu incisivamente na gestão das escolas públicas. Tal ferramenta gerencial de planejamento estratégico proclamou-se, enquanto um mecanismo capaz de viabilizar a organização e autonomia das unidades educacionais, a gestão democrática e a melhoria do desempenho dos alunos. No Governo Luiz Inácio Lula da Silva, essa ferramenta foi incorporada ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007), sendo público-alvo as escolas que apresentaram um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional. A presente pesquisa objetivou promover uma análise da implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) em duas unidades educacionais do município de Limeira-SP, que apresentaram o IDEB/2007 abaixo da média nacional (4.2) e que foram direcionadas a implantar a metodologia PDE-Escola a partir de 2009. A finalidade deste estudo foi constatar se os objetivos delineados por tal ferramenta, no que concerne à garantia do fortalecimento da autonomia, ganham concretude na prática. Trata-se de uma pesquisa de cunho qualitativo, realizada a partir de estudo de casos e concretizada por meio de coleta de dados (entrevistas e questionários semiestruturados, análise documental e revisão bibliográfica). Os resultados obtidos acenaram para a imposição de uma metodologia padronizada e burocrática, traçada por órgãos centrais, cabendo às escolas de baixo IDEB implantá-la. O foco do programa foi posto na melhoria dos resultados educacionais medidos a partir da aplicação da Prova Brasil, combinados com indicadores de desempenho dos alunos coletados por meio do Censo Escolar, tendo como consequência a responsabilização/culpabilização dos profissionais da educação pelos índices alcançados. O monitoramento, cobrança e controle das etapas do PDE-Escola, atrelados ao direcionamento de ações a serem consideradas na elaboração dos Planos de Suporte Estratégico/Planos de Ações Financiáveis, dificultaram a possibilidade de conquista gradativa da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas pesquisadas.

Palavras-chave: Planejamentos Educacionais. IDEB. PDE-Escola. Projeto Político Pedagógico. Autonomia Escolar. Participação.

ABSTRACT

The educational policies of the 1990's, influenced by neoliberal ideas, for prescriptions of international organizations, such as the World Bank and, also, for the principles of reform of the Brazilian State, taken in Fernando Henrique Cardoso, was the process of materialization of models and management attributes in education. In this context, the management of educational institutions gained centrality and on behalf of school autonomy was induced to adopt strategic planning methodologies, aimed at the rationalization, efficiency and effectiveness of educational outcomes. The School Development Plan, designed in that government under the aegis of the School Empowered Fund (FUNDESCOLA), from an international agreement between the World Bank and the Education Ministry, guided by these managerial principles, intervened decisively in the management of the public schools. This management tool for strategic planning was proclaimed as a mechanism to facilitate the organization and autonomy of educational units, democratic management and improvement of student performance. In Government Luiz Inacio Lula da Silva, this tool was incorporated into the Education Development Plan (PDE/2007), assuming as target audience that the schools had an Basic Education Development Index (IDEB) below the national average. This research aimed to promote a review of the School Development Plan' implementation (PDE-School) in the two educational units in Limeira City, SP, who presented the IDEB/2007 below the national average (4.2) and were directed to deploy the methodology PDE-School from 2009. The purpose of this study was to determine whether the goals outlined by this related tool, when it comes to ensuring the strengthening of the autonomy, can be applied in practice. This is a qualitative research, carried out case studies and undertaken through data collection (semi-structured interviews and questionnaires, documentary analysis and literature review. The results pointed to the imposition of a standardized and bureaucratic methodology, drawn by the central organs, leaving it to schools in low IDEB deploy it. The program's focus was put on improving educational outcomes measured from the application of the Brazil Proof, combined with indicators of student performance collected through the School Census, with the consequence accountability/culpability of education professionals by the index reached. The monitoring, collection and control of the PDE-School' stages linked to direct actions to be considered in the preparation of the Strategic Support Plans/Action Plans Eligible hampered the possibility of gradual conquest of the pedagogical, administrative and financial autonomy of the schools surveyed.

Keywords: Educational Planning. IDEB. PDE-School. Pedagogical Political Project. School Autonomy. Participation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AID - Associação Internacional de Desenvolvimento
- ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
- ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
- APM - Associação de Pais e Mestres
- Art. - Artigo
- BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- BM - Banco Mundial
- CACS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social
- CAP - Centro de Aperfeiçoamento Pedagógico
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEIEF - Centro de Educação Infantil e Ensino Fundamental
- CEMEP - Centro Municipal de Estudos Pedagógicos
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CF - Constituição Federal
- CEE - Conselho Estadual de Educação
- CFE - Conselho Federal de Educação
- CGE - Coordenação de Gestão Educacional
- CME - Conselho Municipal de Educação
- CNE - Conselho Nacional de Educação
- COEP - Coordenação Estadual Executiva
- CONED - Congresso Nacional de Educação
- CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
- COPLAN - Comissão Nacional de Planejamento
- COPLED - Comissão de Planejamento da Educação
- CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPS - Coordenação de Planejamento Setorial

DF - Distrito Federal

DGP - Direção Geral do Programa

DIPRO - Diretoria de Assistência a Programas Especiais

EC - Emenda Constitucional

EM - Escola Municipal

EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental

EMEIEF - Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental

ENC - Exame Nacional de Cursos

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FHC - Fernando Henrique Cardoso

PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola

GAE - Gerência de Apoio à Escola

GDE - Grupo de Desenvolvimento da Escola

GQT - Gestão da Qualidade Total

IACE - Instrumento de Auto-Avaliação dos Comitês Estratégicos das Secretarias de Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação

IMAV - Instrumento de Monitoramento e Avaliação do PDE-Escola

IMO - Instrumento de Monitoramento das Escolas

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LC - Lei Complementar

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação

MOIP - Manual de Operação e Implementação do Projeto

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs - Organizações não-governamentais

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OTS's - Organizações do Terceiro Setor

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAF - Plano de Ações Financiáveis

PAFE - Programa de Apoio Financeiro Escolar

PAR - Plano de Ações Articuladas

PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDE-Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola

PL - Projeto de Lei

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB - Produto Interno Bruto

PIC - Programa Intensivo de Ciclo

PISA - Programme for International Student Assessment

PME - Projeto de Melhoria da Escola

PNAC - Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PNDs - Planos Nacionais de Desenvolvimento

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP - Projeto Pedagógico

PPE - Planejamento Político- Estratégico

PPP - Projeto Político Pedagógico

PQTE - Programa Qualidade Total na Educação

PSE - Plano de Suporte Estratégico

PSE/PAF - Plano de Suporte Estratégico/Plano de Ações Financiáveis

PSECS - Planos Setoriais de Educação e Cultura

PrND - Programa Nacional de Desburocratização

PROINFO - Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RC - Recuperação de Ciclo

TQC - Total Quality Control

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SAREM - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Município de Limeira

SARESP - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

Séc. - Século

SEF - Secretaria de Educação Fundamental

SEMOR - Secretaria da Modernização

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

SME - Secretaria Municipal de Educação

SNE - Sistema Nacional de Educação

SP - São Paulo

UEx - Unidades Executoras

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

ZAPs - Zonas de Atendimento Prioritário

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

GRÁFICOS

Gráfico 1: Responsabilidade pelo atendimento da educação básica 1991-2006.....	105
Gráfico 2: Evolução do atendimento da Rede Municipal no Ensino Fundamental.....	105
Gráfico 3: Metas projetadas para a Educação Básica (Anos Iniciais).....	143
Gráfico 4: Metas projetadas para a Educação Básica (Anos Finais).....	144
Gráfico 5: Metas projetadas para a Educação Básica (Ensino Médio).....	144
Gráfico 6: Matrículas na Educação Infantil - 2011.....	182
Gráfico 7: Matrículas no Ensino Fundamental de 8 anos - 2011.....	182
Gráfico 8: Matrículas no Ensino Fundamental de 9 anos - 2011.....	183

FIGURAS

Figura 1: Plano de Desenvolvimento da Educação.....	147
Figura 2: Representação gráfica do PDE-Escola.....	156
Figura 3: Etapas da elaboração e implementação do PDE-Escola.....	157
Figura 4: Constituição do Grupo de Sistematização.....	158
Figura 5: Localização do Município de Limeira no Estado de São Paulo.....	180

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Setores do Estado.....	90
Quadro 2: Diretrizes do PNE para a Avaliação.....	123
Quadro 3: Objetivos e Metas do PNE para a Avaliação.....	124
Quadro 4: Análise dos Critérios de Eficácia Escolar (exemplo).....	160
Quadro 5: Plano de Suporte Estratégico.....	161
Quadro 6: Plano de Suporte Estratégico - Plano de Ação.....	162
Quadro 7: Entrevistados da Secretaria Municipal de Educação de Limeira-SP.....	178
Quadro 8: Entrevistados da Escola A.....	178
Quadro 9: Entrevistados da Escola B.....	179
Quadro 10: Pontos Positivos e Negativos da Metodologia PDE-Escola	223
Quadro 11: Plano de Ações Financiáveis (PAF) Escola A.....	224
Quadro 12: Plano de Ações Financiáveis (PAF) Escola B.....	225
Quadro 13: Plano de Suporte Estratégico da Escola A.....	226
Quadro 14: Plano de Suporte Estratégico da Escola B.....	227
Quadro 15: Monitoramento do Plano de Ação.....	240

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Financiamento das ações do PDE/PME – Convênio FUNDESCOLA.....	110
Tabela 2: Percentuais de Financiamento FUNDESCOLA/ Estados/ Municípios.....	110
Tabela 3: Metas do IDEB.....	143
Tabela 4: Referencial de Cálculo da Parcela Principal.....	154
Tabela 5: Referencial de Cálculo da Parcela Complementar.....	154
Tabela 6: Relação aluno-docente/2011.....	183
Tabela 7: IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para o Brasil.....	185
Tabela 8: IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para o Estado de São Paulo.....	186
Tabela 9: IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para o município de Limeira-SP.....	186
Tabela 10: IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para as escolas municipais de Limeira-SP.....	186
Tabela 11: Número de Alunos por nível de ensino/2011 - Escola A.....	192
Tabela 12: Formação dos profissionais da Escola A.....	194
Tabela 13: IDEB e Metas Projetadas para a Escola A.....	195
Tabela 14: Mapeamento dos alunos do Ensino Fundamental (2006-2010) - Escola A.....	196
Tabela 15: Indicadores de Fluxo (promoção e retenção) 4ª série/5º ano (2006-2010) - Escola A	196
Tabela 16: Número de Alunos por nível de ensino/2011 (Escola B).....	198
Tabela 17: Formação dos profissionais da Escola B.....	199
Tabela 18: IDEB e Metas Projetadas para a Escola B.....	200
Tabela 19: Mapeamento dos alunos do Ensino Fundamental (2006-2010) - Escola B.....	201
Tabela 20: Indicadores de Fluxo (promoção e retenção) 4ª série/5º ano (2006-2010) - Escola B	201

SUMÁRIO

	Página
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTOS EDUCACIONAIS NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS	25
1.1 A educação como política pública.....	25
1.2 Planejamento Educacional.....	39
1.2.1 Sistemas de Ensino e Planos Nacionais de Educação.....	45
1.3 Retrospectiva histórica dos Planejamentos Educacionais Brasileiros no período de 1930 a 1988.....	52
CAPÍTULO 2. A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DOS ANOS 1990	63
2.1 O Estado de Bem- Estar Social, o Neoliberalismo e a Educação.....	64
2.2 A Reforma do Aparelho do Estado e as Políticas Educacionais dos anos 90.....	80
2.2.1 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	82
2.2.2 As Políticas Educacionais nos anos 90.....	91
CAPÍTULO 3. DO PROGRAMA FUNDESCOLA AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO DE MODELOS GERENCIAIS A PARTIR DO PDE E PDE-ESCOLA	115
3.1 O Plano Nacional de Educação/2001: questões para o debate.....	116
3.2 Indagações sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).....	133
3.3 As interfaces do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).....	150
3.3.1 As especificidades da metodologia Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).....	155
3.3.2 A Autonomia Escolar e o Projeto Político Pedagógico frente à ferramenta PDE-Escola.....	164
CAPÍTULO 4. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE-ESCOLA): AUTONOMIA CONQUISTADA OU MONITORADA?	177

4.1 A efetivação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) no município de Limeira-SP.....	179
4.1.1 O Município de Limeira e sua Rede Municipal de Educação.....	180
4.1.2 Caracterização da Escola A.....	192
4.1.3 Caracterização da Escola B.....	198
4.2 O Projeto Político Pedagógico e o PDE-Escola: articulação e antagonismos.....	203
4.3 O PDE-Escola e a autonomia escolar.....	212
4.4 A participação da comunidade escolar no PDE-Escola.....	228
4.5 O monitoramento e avaliação do PDE-Escola.....	237
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	247
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	253
ANEXOS	267
1. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	268
2. Roteiro para entrevista: Representante da Secretaria Municipal da Educação e responsável pelo PDE-Escola.....	269
3. Roteiro para entrevista: Equipe Gestora (Diretor, Vice-Diretor e Professor Coordenador).....	270
4. Roteiro para entrevista: Representantes de Docentes.....	271
5. Roteiro para entrevista: Representantes de Funcionários.....	272
6. Roteiro para entrevista: Representantes de Pais de Alunos.....	272
7. Questionário semiestruturado: Equipe Gestora.....	273
8. Questionário semiestruturado com representante da Secretaria Municipal de Educação.....	277

INTRODUÇÃO

O interesse pelo objeto desta pesquisa deu-se a partir de uma aproximação e vivência profissional na função de Supervisora de Ensino da Rede Municipal de Rio Claro/SP.

Após concluir o curso de 2º Grau na Habilitação Específica para o Magistério, iniciei minha trajetória profissional na Rede Municipal de Ensino de Rio Claro (1995), na função de professora contratada, permanecendo vinculada à educação municipal até a presente data (2012). Em 1997, ingressei no Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia, na Faculdade de Ciências e Letras de Araras (Habilitação em Administração Escolar) e, em 1999, participei de um Processo Seletivo (Prova Escrita e Entrevista) na Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”- UNESP Rio Claro, para cursar outra Habilitação da Pedagogia: Orientação Escolar, tendo ingressado em 2000. Nesse mesmo ano, aprovada em dois concursos públicos, ingressei no cargo de Professor de Educação Infantil e de Ensino Fundamental. Paralelo a esta atividade profissional conclui o Curso de Especialização (pós-graduação lato sensu) em Coordenação Pedagógica na Faculdade de Ciências e Letras de Araras (2001).

Em 2001, fui convidada pela Diretora da escola em que atuava para exercer a função de Vice-Diretora, permanecendo nessa atividade profissional até o início do ano de 2005, momento em que desisti dessa função, tendo em vista a aprovação no concurso público para provimento do cargo de Diretor de Escola da Rede Municipal de Ensino.

Nesse mesmo ano, fui indicada pelo então Secretário Municipal de Educação de Rio Claro para assumir a Coordenação Pedagógica do Centro de Aperfeiçoamento Pedagógico (CAP) da Secretaria Municipal de Educação, cuja Coordenadoria possuía a atribuição de possibilitar a formação continuada dos educadores da Rede Municipal.

Em 2006, retornei, a pedido, ao cargo de Diretora de Escola na EM “Sueli Maria Proni Cerri”, que atende alunos da educação infantil (etapas 1 e 2). Em 2008, ingressei no curso de especialização (pós-graduação lato sensu) em Gestão Educacional pela Faculdades Claretianas de Rio Claro.

No mesmo ano (2008), fui aprovada em um Processo Seletivo, com apresentação de Plano de Trabalho e entrevista para a função de Supervisor de Ensino da Secretaria Municipal de Educação de Rio Claro, função na qual permaneço até o presente momento (2012).

Dentre as funções de Suporte Pedagógico de Supervisor de Ensino previstas no Anexo II da Lei Complementar nº 024 de 15 de outubro de 2007 (Estatuto do Magistério Público Municipal de Rio Claro) consta a de “assessorar, acompanhar e avaliar a elaboração dos

planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento do sistema e/ou, rede de ensino e da escola, em relação a aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros, de pessoal e de recursos materiais.”

Tendo por suporte essa determinação, no final de 2008, participei de uma formação, promovida pelo Ministério da Educação (MEC), em São Paulo, para a qual também foram convocados alguns diretores de escolas de Rio Claro, acerca do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). O encontro reuniu representantes de vários municípios do estado de São Paulo que possuíam escolas prioritárias (com IDEB/2005 de até 2.7 nas séries iniciais e 2.8 nos anos finais ou com IDEB/2007 de até 3.0 nas séries iniciais e 2.8 nos anos finais) e/ou que apresentaram o IDEB/2007 abaixo da média nacional, ou seja, até 4.2 (nas séries iniciais) e 3.8 (nos anos finais).

Somente nessa formação tivemos a notícia de que Rio Claro possuía uma única escola com IDEB/2007 de 4.1 nas séries iniciais, ou seja, abaixo da média nacional (4.2) e que seria direcionada a implantar a metodologia PDE-Escola em 2009.

A formação teve a duração de uma semana durante a qual os participantes tomaram conhecimento dos materiais que compõem o referido Programa do MEC (manuais, instrumentos/oficinas). Considerando o exposto no Manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*, foi possível constatar que se tratava de uma metodologia gerencial de planejamento estratégico, centrada na racionalização, na eficiência e eficácia do desempenho escolar, de cunho altamente burocrático, que se proclamava como capaz de viabilizar a autonomia escolar, o fortalecimento da gestão e a melhoria do desempenho dos alunos.

O Manual do PDE-Escola assim define o Programa:

O Plano de Desenvolvimento da Escola é uma ferramenta gerencial utilizada com o propósito de auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que a equipe esteja trabalhando para atingir os mesmos objetivos, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. [...] O PDE pode ser considerado, assim, como um planejamento estratégico que a escola desenvolve para melhoria da qualidade do ensino. É elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar, pais de alunos e outras partes interessadas). É um processo coordenado pela liderança da escola para o alcance de uma situação desejada, de uma maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e de recursos. (BRASIL, 2006, p. 20).

Em nome de elevar o conhecimento dos diretores, incentivar o compromisso de toda a equipe escolar, a gestão participativa e o acompanhamento dos pais nas atividades escolares

em prol da melhoria dos resultados educacionais, ocorre uma política de responsabilização dos envolvidos no processo pedagógico pelos índices alcançados e uma desconcentração de tarefas no que tange ao papel Estado.

Na mesma formação, os representantes MEC foram categóricos na responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados alcançados na Prova Brasil, cobrando um melhor desempenho dos alunos e, conseqüentemente, melhores índices. Na oportunidade, fomos informados sobre a necessidade de documentar todas as etapas do PDE-Escola, concretizadas em cada Unidade Educacional (atas, relatórios, documentos oficiais, listas de reuniões, fotos, reportagens, etc.), pois poderiam ocorrer visitas técnicas de representantes do Ministério da Educação para verificar a efetivação do Plano de Suporte Estratégico. Foram arroladas as vantagens financeiras que cada escola teria para implantar suas ações, uma vez que haveria descentralização de recursos, via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)¹ para a materialização das ações financiáveis. Convém ressaltar que fomos informados, naquele momento, de que as escolas que haviam atingido a meta traçada para o IDEB/2007 receberiam 50% a mais do valor de repasse do PDDE, ou seja, um prêmio por ter alcançado bons resultados junto aos alunos.

Após a formação, fui nomeada pela Portaria nº 10.433, de 17 de novembro de 2008, para compor o Comitê Estratégico do PDE-Escola, juntamente com mais dois Supervisores de Ensino. Tal Comitê é uma prescrição do Programa e tem por função o acompanhamento, monitoramento da implantação de todas as etapas do PDE-Escola e validação do Plano de Suporte Estratégico elaborado pela equipe escolar, além de remetê-lo à análise do MEC.

Com isso, houve a necessidade de muito estudo tanto pelos supervisores quanto pela equipe gestora da escola envolvida no processo, considerando a metodologia excessivamente pormenorizada. A ferramenta foi implantada a partir de 2009, sendo que o índice alcançado pela escola de Rio Claro ao final desse ano letivo foi de 5.6, meta traçada para ser atingida em 2017.

Ao me aproximar do material que compõe o PDE-Escola e na medida em que colocávamos em prática seus instrumentos, a partir da realização das oficinas, várias inquietações surgiram. Delas decorreu a necessidade que senti de tentar apreender de forma mais sistemática o sentido de uma política pública que se materializava e da qual também era

¹ De acordo com o Portal do MEC, o PDDE consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, com base no censo escolar do ano anterior ao do repasse.

agente. Assim, elaborei um Projeto de Pesquisa para participar, no 2º semestre de 2009, do processo seletivo para o Mestrado em Educação na UNESP Rio Claro, tendo ingressado no Programa em fevereiro de 2010.

A questão que instigava e me mobilizou a empreender esforços na busca de referenciais teóricos sobre a temática que compôs meu Projeto de Pesquisa foi: “Considerando que os atuais discursos e legislações enfatizam a necessidade de garantia da autonomia das Unidades Educacionais e que o PDE-Escola surge como um mecanismo proclamado para fortalecer a autonomia das escolas, o que está posto se efetiva com a implantação de tal Plano?”

A primeira versão do referido Projeto expressou minha intenção em realizar a pesquisa na escola que apresentou o baixo IDEB/2007 da Rede Municipal de Rio Claro, considerando que já estava envolvida no processo, tendo adquirido certo conhecimento da metodologia e de toda a equipe escolar.

No entanto, consideramos que esse caminho poderia comprometer a confiabilidade dos dados a serem coletados, portanto, o rigor científico da pesquisa, em função do envolvimento da pesquisadora no Comitê Estratégico do PDE-Escola e por representar a Secretaria Municipal de Educação na escola.

Com isso, optamos por desenvolver a pesquisa na Rede Municipal de Ensino de Limeira-SP, tendo em vista a existência de escolas que atendiam o critério estabelecido no presente estudo, ou seja, de baixo IDEB/2007, e que tinham implantado a metodologia PDE-Escola a partir de 2009.

Para tanto, no primeiro semestre de 2010, antes mesmo de concluirmos o Projeto de Pesquisa, entrei em contato com a Secretaria Municipal de Educação de Limeira e obtive a anuência para a realização da pesquisa.

Temos como objetivo geral desta pesquisa analisar os processos de implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), para constatar se as determinações legais e o estabelecido em tal Plano, no que concerne à autonomia das Unidades Educacionais, se efetivam na prática.

Os objetivos específicos delineados foram: promover um aprofundamento teórico para desvelar a concepção do Programa PDE-Escola; analisar o processo de sua implantação no município de Limeira, buscando indícios para constatar se as unidades educacionais, tiveram autonomia na elaboração e implantação do PDE-Escola; estabelecer relações entre o PDE-Escola e Projeto Político Pedagógico; analisar as consequências da materialização da ferramenta PDE-Escola, no que tange à autonomia das unidades educacionais envolvidas.

Esta pesquisa possui cunho qualitativo, tendo sido concretizada a partir de estudo de casos, em duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Limeira, que foram intencionalmente selecionadas por apresentarem o IDEB/2007 abaixo da média nacional de 4.2. Bogdan e Biklen (1994) ressaltam as características de uma pesquisa qualitativa:

A investigação qualitativa tem na sua essência, cinco características: (1) a fonte directa dos dados é o ambiente natural e o investigador é o principal agente na recolha desses mesmos dados; (2) os dados que o investigador recolhe são essencialmente de carácter descritivo; (3) os investigadores que utilizam metodologias qualitativas interessam-se mais pelo processo em si do que propriamente pelos resultados; (4) a análise dos dados é feita de forma indutiva; e (5) o investigador interessa-se, acima de tudo, por tentar compreender o significado que os participantes atribuem às suas experiências. (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p.68).

Considerando a viabilidade desse tipo de pesquisa (qualitativa), optamos por promover um estudo de casos, tendo em vista que,

[...] o estudo de caso “qualitativo” ou “naturalístico” encerra um grande potencial para conhecer e compreender melhor os problemas da escola. Ao retratar o cotidiano escolar em toda a sua riqueza, esse tipo de pesquisa oferece elementos preciosos para uma melhor compreensão do papel da escola e suas relações com outras instituições da sociedade. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 23).

Assim, para apreendermos a realidade escolar, bem como elucidarmos nossa questão de pesquisa, recorreremos à revisão bibliográfica, análise documental (legislações municipais, Plano de Suporte Estratégico e Plano de Ações financiáveis, Projeto Político Pedagógico, registros das oficinas desencadeadas com a equipe escolar, atas de reuniões), aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas com representantes das unidades educacionais envolvidas e Comitê Estratégico da Secretaria Municipal de Educação de Limeira, que participaram da elaboração e implantação do PDE- Escola.

Limeira conta com três escolas que se enquadravam no critério delineado para efetivação da presente pesquisa, ou seja, apresentaram o IDEB/2007 abaixo da média nacional e implantaram a metodologia PDE-Escola em 2009. Assim, para selecioná-las, contamos com a colaboração e indicação de dois Agentes de Desenvolvimento Educacional da SME de Limeira. Tais profissionais sugeriram duas unidades educacionais que possuem uma equipe de trabalho mais estável, pois a terceira escola apresenta um problema de grande rotatividade de gestores, docentes e funcionários, o que inviabilizaria a coleta de dados para a pesquisa em questão.

O critério de escolha dos entrevistados das unidades educacionais foi ter participado do processo de implantação do PDE-Escola em 2009 e acompanhado a efetivação das metas e ações constantes do Plano de Suporte Estratégico. Optamos, ainda, pela entrevista com dois especialistas da Secretaria Municipal de Educação de Limeira, que participaram da formação oferecida pelo MEC acerca do PDE-Escola e que acompanharam o processo de implantação do programa junto às escolas.

Para a efetivação das entrevistas/questionários e coleta de demais dados constantes de documentos oficiais, foram realizadas várias visitas ao longo dos meses de maio e junho/2011, tanto à Secretaria Municipal de Educação de Limeira, quanto às duas unidades educacionais selecionadas. Destacamos que tanto os profissionais da SME, quanto os que atuam nas unidades educacionais selecionadas foram muito cordiais e dispostos a contribuir com informações relevantes à pesquisa em questão.

Ao todo, foram aplicados dois tipos de questionários: um, junto à Direção das duas unidades escolares envolvidas (Anexo 7); e outro, junto a dois especialistas da SME de Limeira (Anexo 8), e realizadas 22 entrevistas, a partir de um roteiro de questões pré-definidas (Anexos 2 a 6), que totalizaram aproximadamente 22 horas de gravação, as quais depois de transcritas, renderam 158 páginas.

Convém ressaltar que as entrevistas foram realizadas com a anuência dos envolvidos, que assinaram o *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* (Anexo 1). O anonimato, sigilo e privacidade dos sujeitos entrevistados foram assegurados ao se atribuírem nomes fictícios para os mesmos.

Após promover a transcrição e leitura de todas as entrevistas, optamos por estabelecer as seguintes categorias de análise: relação PDE-Escola/Projeto Político Pedagógico, autonomia escolar, participação e monitoramento/avaliação do PDE-Escola.

A presente pesquisa é composta por quatro capítulos, descritos a seguir:

No capítulo 1 discorreremos sobre os conceitos de políticas públicas, com destaque às políticas educacionais, estabelecendo relações entre os Planejamentos Educacionais e o Sistema Nacional de Educação. Ainda, ao final do referido capítulo, apresentaremos uma retrospectiva histórica dos Planejamentos Educacionais no Brasil, evidenciando ao leitor as contradições, os impasses, os antagonismos, as continuidades e rupturas que permeiam o estabelecimento e efetivação das políticas educacionais e, conseqüentemente, dos Planejamentos Educacionais, bem como apontaremos a importância dos Planos Nacionais de Educação e a necessidade de acompanhamento e avaliação da efetivação de suas metas. Com isso, partiremos da caracterização de planejamentos em nível mais amplo (Planos Nacionais

de Educação), dando ênfase à viabilidade da elaboração de Planos Estaduais e Municipais de Educação, para adentrarmos em níveis de planejamento mais estritos: PDE-Escola e Projeto Político-Pedagógico.

O Capítulo 2 apresentará os principais aspectos e elementos que delinearão a Reforma do Estado Brasileiro, empreendida no Governo Fernando Henrique Cardoso, e as políticas educacionais dos anos 1990. Discorreremos sobre o ideário neoliberal e a presença dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que interferiram decisivamente nos rumos das políticas educacionais traçadas para o período. Tais interferências direcionaram a adoção de modelos gerenciais e práticas inovadoras para o ensino público, em nome da descentralização e garantia da autonomia escolar. Procuraremos mostrar ter sido nesse contexto político que o Plano de Desenvolvimento da Escola foi concebido, originando-se de um acordo entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação, e vinculado ao Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). A partir daí, apresentaremos a concepção de educação e de planejamento gerencial que permeia o referido programa.

O Capítulo 3 trará uma contextualização acerca dos embates que permearam a elaboração do Plano Nacional de Educação (2001-2010) e sua conseqüente descontinuidade em função da mudança de governo, fato recorrente na história dos planejamentos educacionais brasileiros, evidenciando a sobreposição de políticas de governo em detrimento de políticas de Estado. Apresentaremos o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em plena vigência do PNE, e ainda discorreremos sobre o instigante fato de o Plano de Desenvolvimento da Escola, concebido no governo FHC, ser incorporado ao atual PDE. Com isso, buscaremos dar sustentação teórica para promover uma análise acerca do PDE-Escola e seus reflexos na autonomia das escolas. Procuraremos, ainda nesse capítulo, apresentar a metodologia PDE-Escola e analisar, teoricamente, as relações existentes entre o PDE-Escola e Projeto Político Pedagógico.

O Capítulo 4 realizará uma caracterização do município de Limeira, de sua Rede Municipal de Ensino, e promoverá a análise dos dados empíricos coletados a partir do estudo de casos em duas escolas municipais de Limeira que apresentaram o IDEB/2007 abaixo da média nacional, sendo induzidas a implantar a ferramenta PDE-Escola em 2009. A análise tem como cerne constatar se a ferramenta PDE-Escola favorece, de fato, a autonomia da escola.

Nas Considerações Finais, recuperaremos o caminho investigativo percorrido neste estudo e, ainda, a partir das categorias de análise elencadas, analisaremos os resultados

obtidos com relação ao estudo de casos realizado em Limeira, elucidando nossa principal questão de pesquisa.

É importante destacar que esta pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos.

CAPÍTULO 1. PLANEJAMENTOS EDUCACIONAIS NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS

Este capítulo, ao trazer uma discussão conceitual acerca das políticas públicas, com ênfase nas políticas educacionais, objetiva analisar a reconfiguração histórica das últimas em termos de planejamentos educacionais.

Feito um recorte histórico do período de 1932 (resgatando o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova) a 1988 (ano da promulgação da atual Constituição Federal Brasileira), procedeu-se a uma análise acerca das legislações e documentos oficiais que regulamentaram a necessidade da elaboração de Planos Nacionais de Educação.

Dada a importância do Sistema Nacional de Educação, discorreu-se sobre a relação existente entre este e os Planos de Educação, apreendendo-se, assim, as contradições, continuidades e rupturas das políticas educacionais, sobretudo no que tange aos citados planejamentos, evidenciando uma concepção de Plano Nacional de Educação traduzida enquanto política de governo e não como política de Estado.

Ademais, ao considerar que um Planejamento Educacional se constitui em um importante mecanismo de intervenção do Estado na educação, foi destacada a relevância da mobilização e participação da sociedade civil na construção do mesmo, assim como a necessidade do estabelecimento de processos de acompanhamento, avaliação e controle social na implantação de um PNE .

1.1 A educação como política pública

Subjacentes às várias concepções de Estado encontram-se diferentes e divergentes perspectivas teóricas elaboradas nos diferentes tempos históricos, localizam-se os variados interesses materiais e as múltiplas e intrincadas relações que se estabelecem entre o Estado e o complexo social nos diferentes e sucessivos modos de produção. Assim, o conceito de Estado não é um conceito universal. Foge ao escopo deste trabalho discutirmos as diferentes concepções, conotações e peculiaridades historicamente assumidas pelo Estado. Se, por um lado, consideramos os mecanismos de poder, de controle e de dominação política, econômica, e ideológica da classe hegemônica capazes de influir na estrutura formal do Estado e na sua organização de forma a garantir-lhe seus interesses, por outro lado, há de se considerar as ambiguidades e contradições inerentes ao Estado Capitalista. Evidenciamos os limites existentes no bojo de um Estado Capitalista, mas ressaltamos a importância da organização

nos diversos campos de luta, visando a uma prática transformadora e superadora da dominação burguesa.

As políticas públicas constituem-se em mecanismos de intervenção, através dos quais o Estado age. Azevedo (2004, p. 5), pautada em Jobert e Muller (1987), concebe tais políticas como “a materialidade da intervenção do Estado, ou o Estado em ação”.

Assim, podemos afirmar que as políticas públicas são respostas do poder público para as mais variadas problemáticas sociais, sendo estas oriundas de demandas e tensões geradas na sociedade.

Num processo que é dinâmico, as políticas públicas constituem respostas a certos problemas, quase sempre demandados por grupos sociais que se organizam para lutar por soluções. O que não significa que as decisões, em uma determinada etapa, não serão modificadas e redesenhadas em etapas posteriores, podendo mesmo resultar, no campo da sua implementação, em resultados diferentes dos pretendidos. Em outras palavras, mesmo que uma política seja norteada por referenciais que privilegiem a garantia de direitos sociais, os processos de sua implementação, em virtude dos distintos e contraditórios interesses em jogo, podem seguir rumos que acabem por reforçar desigualdades socioculturais, indo na contramão dos direitos sociais. (AZEVEDO, 2010, p.31).

A formulação e a implantação de políticas públicas expressam interesses diferentes e até mesmo divergentes dos diversos segmentos sociais. O embate político nem sempre se restringe ao âmbito dos poderes constituídos, mas pode ganhar o espaço da sociedade civil que, por meio da mobilização social, vai forjando a visibilidade de suas demandas, a discussão de seus projetos e, quiçá, dependendo da força política, consubstanciá-los nos documentos legais e em suas implementações.

De acordo com Azevedo (2004, p. 61), uma política pública para um determinado setor surge com o reconhecimento de um problema que afeta o mesmo e que necessita de uma política específica, como meio de o Estado garantir que o setor se reproduza de forma harmoniosa, com os interesses predominantes na sociedade.

Na sociedade civil, predomina uma multiplicidade de interesses e de visões contraditórias que precisa ser discutida e negociada para obter-se um mínimo de consenso. No entanto, em função da fragmentação das organizações sociais, essa tarefa torna-se um tanto complexa e, com isso, evidenciamos a prevalência dos interesses dos grupos mais organizados e articulados contemplados nas políticas públicas.

Segundo Ball (1997, p. 15), nenhuma política é neutra, pois se insere em um campo de representações codificadas e decodificadas, engendradas, em determinado contexto histórico e

espaço geográfico, de uma forma complexa e multifacetada, por meio de conflitos, lutas e correlações de forças.

Logo, o terreno de formulações de políticas públicas é fértil de disputas, no sentido de garantir o atendimento aos mais variados interesses:

O processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim, pode-se perceber a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos. (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 15).

Esse processo pode ser dinâmico, com negociações, pressões, acordos, alianças, refletindo os conflitos e interesses da sociedade, fatores que influenciarão na formulação e implementação de políticas ou programas de ação. Com isso, ressaltamos a importância da mobilização social e dos conflitos daí emanados, ressaltando que:

Muitas vezes, tende-se a tomar o Poder Público como única instância de formulação de política. É, contudo, “na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado - as sociedades política e civil - que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais”. (VIEIRA, 2009, p. 23).

Nesse processo, o papel da sociedade civil organizada (sindicatos, associações de moradores, entidades de representação, conselhos deliberativos, entre outros segmentos) é de grande relevância, pois, do contrário, o poder restringir-se-ia aos órgãos constituídos que definiriam aquilo que é de “interesse público”. Isso não significa desconsiderarmos os instrumentos de coerção e persuasão da classe hegemônica.

Teixeira (2002, p. 1) ressalta que é fundamental a presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, pois as políticas públicas envolvem interesses e recursos públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e os limites entre público e privado vão-se tornando cada vez mais tênues.

Muitas conquistas sociais podem ser obtidas a partir da mobilização e controle social, principalmente quando esse processo priorizar não apenas o tecer críticas, mas um debate público de proposições em torno de alternativas às mais variadas demandas sociais.

Nessa direção, Azevedo (2004) discorre sobre o papel da mobilização social e sua interferência na definição das políticas públicas:

Na sociedade, portanto, a influência dos diversos setores, e dos grupos que predominam em cada setor, vai depender do grau de organização e articulação destes grupos com ele envolvidos. Este é um elemento chave para que se compreenda o padrão que assume uma determinada política e, portanto, porque é escolhida uma determinada solução e não outra, para a questão que estava sendo alvo de problematização. (AZEVEDO, 2004, p. 63).

O destaque para esse tipo de organização é que tais grupos representativos dos diversos setores tenderão a lutar para que suas reivindicações e demandas sejam contempladas e inscritas nas agendas dos governos.

Höfling (2001, p. 38) afirma que “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos na esfera de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”.

Assim, uma política pública é um conjunto de ações desencadeadas pelo Estado visando a atingir um objetivo, portanto, não são neutras, pois sofrem interferência do contexto social, econômico e político em vigência e refletem interesses, valores, diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público e normatizações estatais.

O Estado ao tomar para si a responsabilidade pela formulação e execução das políticas econômica e social, tornou-se “arena de lutas por acesso à riqueza social”, uma vez que as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre camadas e classes sociais, e as respostas do Estado para essas questões podem atender a interesses de um em detrimento do interesse de outros. Nesse processo, destaca-se a participação de diversos movimentos que lutaram por garantia de direitos civis, políticos e sociais. Muitas ações do Estado foram resultados dessas lutas. (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 11).

Ademais, as políticas públicas são construídas a partir de determinadas prioridades que são resultados de um jogo de poder e conflitos de classe.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. (TEIXEIRA, 2002, p.2)

Tendo em vista o campo contraditório e a “arena de lutas”, no bojo da concepção das políticas públicas, enfatizamos a necessidade e viabilidade de ações de mediação que podem

ser exercidas pelo Estado ou por representantes da sociedade civil indicados e imbuídos da defesa dos interesses coletivos dos trabalhadores, em detrimento de interesses particulares da classe hegemônica.

Nessa direção, Azevedo (2010, p. 32) aponta que tais mediadores se constituem intermediários ativos, escolhidos e aceitos por entidades para articularem e representarem interesses de determinados setores na busca do atendimento de suas reivindicações, pugnando por mudanças no padrão das políticas sociais. Esses mediadores tratam de sujeitos fundamentais no interior do movimento conflituoso em que se inserem as contínuas negociações de interesses dos segmentos sociais e, por consequência, do controle social, da participação e organização da sociedade civil nos espaços de participação e decisão.

Nesse território de disputas e embates, torna-se fundamental a organização do debate público em prol da elaboração das políticas públicas, sendo o mediador uma figura importante no processo.

Höfling (2001) destaca a importância de realizar a distinção entre Estado e Governo:

[...] É possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001, p. 31).

Assim, ao definirmos uma política pública, é imprescindível para a análise das estratégias de intervenção governamental compreender a relação estabelecida entre a concepção de Estado e as políticas públicas que ele implementa em determinado período histórico, uma vez que tais políticas são traçadas no interior de um tipo específico de Estado, sofrendo interferência do contexto e realidade em curso e desenvolvidas de acordo com as diversas concepções.

Partindo desse pressuposto, a referida autora destaca que o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, a organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. Estas devem ser compreendidas como de responsabilidade do Estado, no que tange à sua implementação e manutenção, a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Nesse sentido, afirma que as “políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais”. (HÖFLING, 2001, p.31)

Isso decorre do fato de as políticas públicas serem constituídas de forma mais ampla, refletindo os embates que ocorrem em uma dada sociedade. Logo, trazem marcas históricas e político-ideológicas, tradutoras do contexto social, cultural e simbólico daquela realidade.

Retomando o campo das políticas sociais, no qual se insere a educação, é possível destacar que se situam no interior de um tipo particular de Estado e se constituem em formas de intervenção do mesmo, objetivando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. De acordo com Höfling (2001, p.32) “assumem ‘feições’ diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo”.

Assim, as políticas sociais são desenhadas e formuladas de acordo com o modelo de Estado em vigência e refletem as estruturas de poder e dominação que permeiam esse tipo específico de Estado.

As carências de educação, saúde ou segurança são consideradas seja diretamente como custos, na medida em que impedem, retardam ou tornam mais onerosos os investimentos no desenvolvimento econômico, seja como custos para a sociedade que, através do Estado, terá que investir recursos para supri-las. E o Estado, submetido a essa mesma lógica, tenderá a atrofiar a política social, subordinando-a, em qualquer circunstância, aos ditames da política econômica. (SAVIANI, 2000, p. 4).

Com isso, explicitamos que não basta estarmos cientes das reconfigurações e mazelas do tipo de Estado em vigência. É preciso avançarmos no sentido de fazer valer os direitos dos cidadãos a partir de lutas por políticas públicas essenciais. Temos a consciência de que se realizam em um campo contraditório, no qual interesses, valores e visões de mundo conflitantes se entrecruzam. Daí, a necessidade da presença e participação ativa da sociedade civil na definição de tais políticas.

A denominação de política social decorre das características da sociedade capitalista cuja forma econômica se centra na propriedade privada dos meios de produção, o que implica a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente. Com isso, a produção social da riqueza fica subordinada aos interesses privados da classe que detém o controle dos meios de produção. (SAVIANI, 2000, p. 1).

Partindo desse pressuposto, tendo a sociedade um Estado regulador e capitalista, a política econômica, objetivando o desenvolvimento e consolidação da ordem capitalista, favorecerá os interesses privados em detrimento dos interesses coletivos. Saviani (2000, p. 1) explicita que disso decorre “o caráter anti- social da “política econômica”, cujos efeitos,

entretanto contraditoriamente, atuam no sentido de desestabilizar a ordem capitalista em lugar de consolidá-la”.

Diante dessa realidade e buscando minimizar seus efeitos, o Estado produz as políticas sociais, abrangendo ações nas diversas áreas como saúde, educação, previdência, assistência social, etc.

Constata-se, assim, que a “política social” é uma expressão típica da sociedade capitalista, que a produz como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia própria dessa sociedade. Entretanto, a determinação econômica projeta sobre a “política social” o seu caráter anti-social, limitando-a e circunscrevendo o seu papel às ações típicas que concorram para a preservação da ordem existente. (SAVIANI, 2000, p.121).

Assim sendo, podemos considerar as políticas sociais como um paliativo aos efeitos antissociais da economia, ficando elas subordinadas aos desígnios do capital.

Höfling (2001, p. 39) afirma que uma administração pública que busca atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores de poder econômico, deve estabelecer programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social.

Com efeito, reforçamos que não basta o oferecimento de serviços sociais compensatórios; as ações do poder público devem ter articulação com as reais necessidades da sociedade e ser voltadas à garantia dos direitos sociais.

Brandão (2009, p. 129) retoma Gramsci² e indica que, para o referido autor, a sociedade capitalista não é uma realidade imutável e, sim, uma construção histórica, cujas relações sociais são estabelecidas entre classes sociais desiguais e com interesses antagônicos, decorrentes de uma função essencial no mundo da produção econômica. Essa sociedade divide-se em duas classes, ou seja, aqueles que possuem a propriedade dos meios de produção e aqueles aos quais restou apenas a posse da própria força de trabalho, a qual, para sobrevivência, é vendida em troca de salário.

Nessa perspectiva, o Estado, na busca de sua própria sobrevivência, utiliza-se da regulação das relações sociais para garantir a preservação das relações capitalistas, administrando os interesses divergentes e antagônicos que permeiam uma sociedade estratificada em classes tão díspares.

² GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, v.2.

No entanto, Brandão (2009, p. 129) mostra que, diante desse contexto, as “políticas públicas” são “políticas de Estado burguês”. Com isso, apresenta duas ideias acerca do significado do Estado. A primeira compreende o Estado enquanto instituição que busca o bem geral da nação, cujas políticas públicas objetivam o atendimento igualitário dos interesses de todos os indivíduos. A segunda ideia compreende o Estado como uma instituição centralizadora, autoritária e corrupta que se coloca em oposição à sociedade civil. De forma romântica e harmônica, a sociedade civil, através de seus cidadãos, faria pressão para que se encaminhasse apenas na direção do bem comum.

Ao que nos parece, em uma sociedade capitalista, nem o Estado através das políticas públicas, estaria a serviço de garantir o bem de todos indistintamente, nem a sociedade civil estaria disposta a lutar pelo bem geral de toda a nação, uma vez que, nessas relações, permeiam interesses de classes divergentes.

Na sociedade civil as classes estão diluídas em interesses genéricos e corporativos, como “melhores condições de vida”, ao mesmo tempo em que se agrupam em organizações que não estão vinculadas à vida material e à intervenção classista. A disputa no âmbito da sociedade civil vista com um caráter, progressivo, democrático e emancipador, seria uma etapa para a chegada ao Estado pela legalidade jurídica. Assim, a luta está concentrada na melhoria das condições de vida dos trabalhadores, objetivo passível de conquista apenas em uma sociedade democrática, que por ampliação e aprofundamento da participação de amplas camadas da sociedade no conteúdo programático e execução de políticas públicas levaria o país ao socialismo. (GOULART, 2007, p. 71).

Com isso, apesar de reconhecermos na sociedade a existência de grupos que apresentam anseios díspares, ainda assim ressaltamos a viabilidade do processo democrático de manifestação social, do empenho coletivo em prol da conquista dos interesses da maioria.

Brandão (2009, p. 133) destaca que, de acordo com Gramsci, a construção da hegemonia de uma classe social sobre as outras ocorre no campo da relação das forças políticas, correspondendo a um determinado grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado por essa classe social, o que equivale a um determinado grau de consciência política.

Assim, o Estado está imbuído em garantir a expansão e a consolidação do projeto da sociedade capitalista, garantindo a hegemonia de uma classe social em detrimento de outra, acirrando as desigualdades, uma vez que, no processo de correlação de forças, o capital detém a supremacia.

Brandão (2009, p. 135) explicita que Gramsci reafirma ser o Estado um Estado-classe, ou seja, um Estado que representa os interesses de uma determinada classe e o projeto de

sociedade de tal classe. Se o projeto de sociedade não inclui a igualdade econômica, como é o caso da sociedade capitalista, não há como existir igualdade política.

Assim, no seio de uma sociedade capitalista predomina uma estrutura social pautada na divisão de classes, sendo a questão econômica o principal definidor da estratificação social. Nesse tipo de sociedade, a hierarquia é determinada de acordo com a posição social que o indivíduo ocupa no mercado ou na produção e pela possibilidade de consumo.

Desta forma, hoje, a classe social hegemônica deve buscar um equilíbrio entre ser *dominante* – no sentido de deter, apenas com base na coerção, os meios de produção e o aparelho de Estado – e ser *dirigente*, se dedicando assim, mais do que antes, a dirigir intelectual e moralmente, a organizar o consenso na sociedade civil. É por isto que, diferentemente de outros momentos da história, de outras classes sociais, a burguesia necessita convencer, absorver toda a sociedade (ou grande parte dela) para um projeto que, de fato, é o seu próprio projeto de sociedade. (BRANDÃO, 2009, p. 135).

Diante da perspectiva apresentada, a classe dominante adota outra tática com relação à sociedade civil organizada, ou seja, para além da utilização da força e coerção, incentiva-se o conformismo social, inculcando e levando-a a crer que os interesses da classe hegemônica também são os seus. Além disso, a classe subordinada é direcionada a pensar que as oportunidades de ascensão social existem e que, para tanto, há necessidade de empenho e esforço individual para prosperar.

O Estado, a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto, favorece o processo de dominação de uma classe social sobre outra. Segundo Brandão (2009, p. 139), o Estado amplia suas funções ao conformar as massas populares à concepção burguesa do mundo, a esse projeto de sociedade, o que inclui formá-las para atuarem na produção econômica.

Com isso, o Estado exime-se cada vez mais da responsabilidade de garantir os direitos sociais, provendo a população com serviços públicos de qualidade e com políticas públicas efetivas, capazes de minimizarem as disparidades agudizadas entre as classes sociais.

Brandão (2009, p. 141) explicita que o Estado vem deixando de oferecer o que historicamente foi conquistado como direito social, como a saúde e a educação, não se sustentando a ideologia do Estado que cuida do “bem geral da nação” através de suas políticas públicas. Assim, parece que a sociedade civil passa a ser encarada como o novo lócus de “bem geral da nação”, a defensora “do bem e da verdade”. Não existem conflitos de classes na sociedade capitalista. As iniciativas da sociedade civil, respaldadas em políticas do Estado

são esvaziadas de conteúdo de classe e desvinculadas de um projeto específico de sociedade. O único projeto que parece ser possível é o da sociedade capitalista.

Diante dessa lógica, ressalta-se que, no bojo de uma sociedade capitalista, não existem políticas públicas de fato e, sim, ações esparsas e paliativas que não contribuem para promover a igualdade entre os cidadãos, pois, para tanto, um novo modo de produção deveria ocorrer.

Nogueira (2002, p. 17) nos diz que os direitos humanos estão ameaçados pelos impactos e desdobramentos da globalização, a qual retira a soberania dos Estados nacionais, reduzindo sua capacidade de regular, controlar, proteger e continuar operando como fonte de garantia de expectativas normativas. Os direitos humanos, em geral, e, particularmente, os direitos sociais ficam sem o devido anteparo estatal, correndo o risco de não serem efetivados. Na marcha rumo à "sociedade global", emergem novos espaços de produção de direitos que, no entanto, não gozam de garantias ou proteções consistentes, ficando na dependência da vontade política dos governantes, da dura luta dos interessados em positivar seus direitos forjados na pugna cotidiana.

Sob a ótica de uma abordagem neoliberal³, o mercado assume o papel de regulador do capital e do trabalho, sendo as políticas públicas consideradas as responsáveis pela crise que perpassa as sociedades. Nesse contexto, a ideologia neoliberal contrapõe-se à intervenção estatal e determina, de acordo com Azevedo (2004, p. 11), “menos Estado e mais Mercado”, pois a intervenção estatal é coibidora da liberdade individual e as políticas públicas são os males para os indivíduos e sociedade.

Assim sendo, ocorre a redução do papel do Estado e ganha concretude a concepção de Estado mínimo, através da qual este deixa de promover as políticas sociais, transferindo tal responsabilidade à própria sociedade.

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. (HÖFLING, 2001, p. 37).

³ O ideário neoliberal será apresentado de forma mais detalhada no Capítulo 2.

No que tange às políticas sociais, os neoliberais consideram-nas como instrumentos inibidores da livre iniciativa e individualidade, desestimulando a competitividade, infringindo a ética do trabalho e induzindo os beneficiários à acomodação e dependência dos subsídios estatais. Aponta como problema o fato de o Estado assumir inúmeras demandas, o que acarreta a necessidade de muitas receitas para suprir os encargos sociais.

Assim, o Estado neoliberal não toma para si a responsabilidade para com a oferta dos serviços públicos, tais como a saúde, cultura, educação, etc.; afinal, eles deixam de ser responsabilidade exclusiva do Estado e podem ser oferecidos pelo setor privado e/ou público não estatal.

Diante da perspectiva neoliberal, Höfling (2001, p. 39) destaca que as ações sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias e focalizadas, voltadas aos que não usufruem do progresso social, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”. Tais ações não têm o poder de alterar as relações estabelecidas na sociedade e nem se propõem a isso.

Tais medidas possuem um caráter assistencialista e não incorporam valores de igualdade. São ações focalizadas e não universais, destinadas a um público-alvo restrito.

Calazans (1999, p. 20) afirma que, no planejamento da “ditadura do capital”, o Estado promove políticas compensatórias, através de projetos econômicos e sociais, provendo os mais “necessitados” de benefícios como alimentação, saúde, educação, habitação, por intermédio das políticas sociais. Os discursos ambíguos, encaminhando mensagens de “desenvolvimento social”, de “serviço comunitário”- sem qualquer vinculação a projetos concretos que proponham transformar -, falam de “justiça social”, mas as ações são de caridade pública.

A lógica neoliberal afeta o campo educacional, sendo a educação moldada segundo os interesses do capital. É considerada a responsável por qualificar a mão-de-obra para atender às demandas do mercado, o que viabilizará a competitividade entre os indivíduos, a produtividade e a lucratividade.

Azevedo (2004, p. 50) informa que a política educacional atua como um meio de garantir a sociabilidade da força de trabalho segundo os moldes próprios do capitalismo e que a regulação estatal sobre a educação, conjugada a outras políticas públicas, constitui-se numa das estratégias para regular e manter a possibilidade e continuidade do trabalho assalariado.

Diante dessa lógica, Silva (1995, p. 12) destaca que a educação é concebida como um canal de transmissão de ideias que proclamam a excelência do livre mercado, da livre

iniciativa, formando indivíduos para a execução técnica de tarefas, nas quais se ressaltam as competências e habilidades, sem o objetivo de promover a formação humanística.

Höfling (2001, p. 35) destaca que “seria equivocado pensar nos objetivos da política educacional voltados estritamente para qualificação da força de trabalho conforme interesses de determinadas indústrias ou de determinadas formas de emprego”.

É inconcebível considerar a educação apenas sob o ponto de vista de transmissora de conhecimentos que qualificam o indivíduo para atuar de forma eficaz na esfera econômica, ou seja, preparando-o somente para o mercado do trabalho. As políticas educacionais devem pautar-se na democratização do ensino, no direito à educação de qualidade a todos (acesso, permanência e sucesso do aluno), na formação integral do educando em suas múltiplas dimensões (aspectos físicos, intelectuais, psicológicos e sociais).

Os neoliberais não defendem a ideia de que o Estado seja o responsável pelo oferecimento de uma educação pública e universal a todos os indivíduos. Apregoam, conforme Azevedo (2004, p.15), que “os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços”. Logo, tal estratégia reduziria consideravelmente os gastos públicos e possibilitaria às famílias o direito de escolha do tipo de educação almejada para os filhos.

Segundo Souza e Oliveira (2003, p. 876-879), a noção de “quase-mercado” é implantada no setor público sob a suposição de induzir a melhorias, sendo a alternativa encontrada a de introduzir concepções de gestão privada nas instituições públicas, sem alterar a propriedade das mesmas. Os mecanismos que têm evidenciado maior potencial de se adequarem a essa noção são as políticas de avaliação, associadas ou não a estímulos financeiros, que viabilizam uma lógica de gerenciamento da educação.

Além disso, a ideia é difundir nos sistemas escolares uma concepção de avaliação que tem como finalidade a instalação de mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar. (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 881).

A lógica pautada em princípios empresariais contribui para a desagregação e fragilização da escola pública, uma vez que as escolas passam a competir entre si, a educação é considerada produto, mercadoria, e, os pais e alunos, os seus consumidores, clientes das instituições.

Nesse contexto, “a política educacional tal como outras políticas sociais, será bem sucedida, na medida em que tenha por orientação principal os ditames e as leis que regem os mercados, o privado” (AZEVEDO, 2004, p.17).

Diante da perspectiva neoliberal, as escolas são direcionadas a adotar modelos gerenciais de administração, pautados em planejamentos estratégicos que objetivam à eficiência, à eficácia e à produtividade dos resultados educacionais, além da racionalização de gastos, como é o caso do Plano de Desenvolvimento da Escola, objeto deste estudo.

Constatamos, nos dias atuais, a precariedade e as carências de que a educação brasileira padece:

Os déficits educacionais existentes no país são do conhecimento de todos. Há falta de vagas em creches e pré-escolas públicas. O ensino fundamental, embora com acesso quase universalizado, não garante a permanência dos alunos, com taxa esperada de conclusão de cerca de metade dos ingressantes e uma jornada de apenas 4 horas em escolas onde faltam bibliotecas e laboratórios de ciências e informática (menos de um quinto delas possuem esses equipamentos). Há mais de 60 milhões de pessoas acima de 15 anos que não completaram o único nível de ensino obrigatório⁴. O ensino médio, com matrículas em baixa, metade das quais oferecidas no período noturno, não aponta perspectiva de futuro para os jovens. O ensino superior ainda atende uma pequena parcela da população de 18 a 24 anos, a minoria nas boas instituições do setor público, que admite apenas em cada dez estudantes que prestam o vestibular, e mais de 70% em faculdades privadas de qualidade duvidosa. Na educação inclusiva, destacam-se as formas limitadas de atendimento e a pequena oferta (quase sempre em convênio com instituições privadas sem fins lucrativos). Completam o quadro a formação precária, os baixos salários, as doenças crônicas e a carência de professores em todos os níveis; a inexistência de processos participativos para definir os rumos das instituições educacionais; a carência de uma qualidade socialmente referenciada; o reduzido monitoramento do ensino oferecido pelo setor privado; a ausência de um sistema nacional de educação; e o limitado controle social sobre os recursos financeiros destinados legalmente à educação. (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 2).

O lamentável cenário educacional leva-nos a concluir que a educação não é considerada prioridade em nosso país; logo, as políticas educacionais que vêm sendo concebidas e implantadas têm sido insuficientes para suprir as dificuldades no campo mencionado, atender as reais necessidades da sociedade e equacionar seus problemas.

Uma educação de qualidade se faz com investimentos na infraestrutura das escolas, na formação e valorização dos profissionais, nos recursos pedagógicos e tecnológicos disponíveis, na ampliação do atendimento à demanda dos alunos nos diversos níveis e modalidades de ensino, na merenda escolar, enfim, nos aspectos físicos, administrativos, pedagógicos e humanos.

⁴ A EC nº 59 de 11 de novembro de 2009, determina a ampliação da obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade.

Sander (2009, p. 83) reforça que uma educação de qualidade socialmente referenciada requer uma sólida política de Estado, traduzida na Constituição, nas leis de ensino e em outros códigos jurídicos que estabelecem os objetivos das instituições e sistemas de ensino.

Torna-se inviável a elaboração de “políticas educacionais” aleatórias, compensatórias e desvinculadas de um projeto nacional. Estas devem pautar-se nos preceitos constitucionais, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nas demais regulamentações do ensino e nos planejamentos educacionais.

Os Planejamentos Educacionais têm avançado no sentido de delinear diretrizes, finalidades, prioridades, metas e ações a serem cumpridas em um determinado período, sinalizando para a elaboração de políticas educacionais que favoreçam a redução dos déficits educacionais do país.

Sander (2009, p. 84) explicita que uma educação de qualidade para todos requer a concepção e adoção de práticas de gestão capazes de materializar as políticas públicas e as disposições da legislação do ensino, no cotidiano das instituições escolares e sistemas educacionais. Enfatiza, ainda que “existe ampla comprovação empírica sobre a distância entre leis de educação e a realidade escolar, entre a formulação e execução de políticas públicas de educação. Essa discrepância não é um fato novo na educação brasileira”.

Não basta a formulação de legislações e políticas educacionais se estas não forem implementadas de fato; daí decorre a importância da mobilização e controle social tanto no processo de elaboração de políticas, legislações e planos de educação, quanto no acompanhamento de sua efetivação e avaliação.

Pensando em política educacional, ações pontuais voltadas para maior eficiência e eficácia do processo de aprendizagem, da gestão escolar e da aplicação de recursos são insuficientes para caracterizar uma alteração da função política deste setor. Enquanto não se ampliar efetivamente a participação dos envolvidos nas esferas de decisão, de planejamento e de execução da política educacional, estaremos alcançando índices positivos quanto à avaliação dos resultados de programas da política educacional, mas não quanto à avaliação política da educação. (HÖFLING, 2001, p. 39).

Ressaltamos a importância da participação dos diversos atores do processo educacional nos processos decisórios de definição das políticas educacionais (profissionais da educação, alunos, pais, etc.), aumentando assim a possibilidade de uma maior aproximação dos planos à realidade que vivenciam ao se delinearem ações que contribuam na busca de soluções para os mesmos.

Sander (2009, p. 85) demonstra que temos diante de nós dois desafios: o primeiro trata de formular uma sólida política de Estado para a educação; o segundo, o desafio de conceber e adotar práticas de gestão capazes de dar forma concreta às políticas públicas no cotidiano das instituições escolares e sistemas educacionais.

É preciso concentrar esforços na elaboração de políticas educacionais que se diferenciem daquelas elaboradas de maneira centralizada por instâncias burocráticas que detêm o poder. É necessário ouvir e atender aos anseios dos diferentes atores sociais na construção de políticas que viabilizem a construção de uma educação pública pautada em uma perspectiva democratizante e inclusiva.

Saviani (2000, p.4) sugere que “é necessário, pois, tomar a decisão histórica de definir a educação como prioridade social e política número 1, passando a investir imediata e fortemente na construção e consolidação de um amplo sistema nacional de educação”. Ressalta a falta de vontade política para tomar essa decisão histórica, tendo em vista a subordinação à lógica hegemônica do mercado, permanecendo as políticas educacionais debilitadas e impotentes.

1.2 Planejamento Educacional

O Planejamento Educacional, ao delinear diretrizes, finalidades, prioridades, metas e ações a serem cumpridas em um determinado período, constitui-se em um importante instrumento de organização e direcionamento das medidas a serem implantadas, sejam estas no âmbito dos sistemas ou das unidades escolares. Tal tipo de planejamento é uma forma de intervenção do Estado na educação, o qual gerencia e define as diretrizes da política educacional e prevê a estruturação e funcionamento do sistema. Daí a importância de sua construção coletiva, participativa.

Vasconcellos (2000, p. 95) afirma que o Planejamento Educacional, também denominado Planejamento do Sistema de Educação, “é o de maior abrangência, correspondendo ao planejamento que é feito em nível nacional, estadual ou municipal. Incorpora e reflete as grandes políticas educacionais”.

Segundo Baia Horta:

O Planejamento Educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública) visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado estabelecida com a finalidade de

levar o sistema educacional a cumprir as funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado. (HORTA, 1987, p. 195).

Há de se reconhecer a importância do planejamento, considerando-o não apenas sob o ponto de vista lógico-racional, mas nas suas relações com o contexto social, sob a ótica histórica, política, econômica e cultural. Assim, a elaboração de planos implica em disputas político-ideológicas por grupos com intencionalidades divergentes e conflitantes. Considere-se, ainda, que a mera existência de um plano não garante a sua efetivação, pois por uma multiplicidade de fatores pode-se abrir um grande fosso entre o planejado e o concretizado.

Nesse sentido, Sander (2009, p. 84) destaca que não basta a formulação de políticas educacionais ou a proclamação de normas legais e a declaração do direito à educação. É preciso garantir e efetivar o seu cumprimento nas instituições e sistemas educacionais.

Um Planejamento Educacional constitui-se em um importante instrumento para organizar e traçar os rumos da educação no país. Entretanto, é necessário adotar uma postura crítica acerca de sua intencionalidade, pois ele não é neutro e traz consigo mecanismos de intervenção do Estado na educação, garantindo meios para que o sistema educacional cumpra determinadas atribuições.

Para reforçar a não neutralidade de um planejamento, retomamos Luckesi (1992, p. 117) que afirma: “O ato de planejar é a atividade intencional pela qual se projetam fins e se estabelecem meios para atingi-los. Por isso, não é neutro, mas ideologicamente comprometido”.

Há expectativa na elaboração de um Plano Nacional de Educação que seja vinculante para todos os entes federados; um plano que faça jus à educação escolar como um todo em termos de sua democratização mais ampla e que seja coerente aos ditames do direito do cidadão e do dever do Estado, e aos termos plano e nacional; um plano que supere a dispersão de iniciativas e que dê conta, por meio de suas estratégias, metas e recursos, de nossas mazelas e deficiências. Um plano que constitua uma escola comum para todos, gratuita, obrigatória, pública, laica, inclusiva, qualificada e equidistante de particularismos. (CURY, 2011, p. 3).

Um Plano Nacional de Educação pressupõe a garantia dos interesses coletivos da sociedade em detrimento de interesses partidários, ou seja, deveria evidenciar-se enquanto política de Estado e não como uma mera política de governo.

Saviani (2000, p.3) aponta que a importância de um planejamento educacional deriva de seu caráter global, abrangendo todos os aspectos concernentes à organização da educação

nacional e de seu caráter operacional, definindo ações e metas a serem atingidas em determinados prazos. Assim, o mesmo pode ser considerado referência privilegiada para avaliar a política educacional e para aferir o que o governo considera de fato prioritário.

Um Planejamento Educacional ocupa uma posição estratégica na luta por uma escola de qualidade, uma vez que considera as condições e dificuldades do presente e projeta o futuro, evitando improvisações.

Calazans (1999, p.11) discorre a respeito do planejamento educacional enquanto um mecanismo do capitalismo: “Não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas é o capitalismo que planeja o planejamento”.

Nessa direção, a referida autora destaca:

Se concordarmos que é o “capitalismo que planeja o planejamento”, estaremos afirmando que o planejamento da educação também é estabelecido a partir de regras e relações da produção capitalista, herdando, portanto, as formas, os fins, as capacidades e os domínios do modelo do capital monopolista do Estado. (CALAZANS, 1999, p.13)

Sabemos que um planejamento educacional traz consigo concepções, princípios e diretrizes norteadoras do momento histórico, político, social e econômico vigente no país. Assim, o planejamento é um meio para garantir a materialidade das propostas inerentes ao tipo de Estado em vigência.

Em um país, cujo sistema capitalista é marcadamente excludente - como é caso do Brasil, com uma elevada dívida social -, certamente os “planos econômicos” ou de “desenvolvimento global” ou os Planos Nacionais de Educação não têm exercido papel determinante. (CALAZANS, 1999, p. 11).

Apesar disso, não podemos permanecer petrificados diante da realidade, é preciso empreender esforços no rompimento dessa lógica, participando da construção de um Plano Nacional de Educação que se possa traduzir enquanto política de Estado e não como mera política partidária.

Na história da educação brasileira, constatamos algumas tentativas de elaboração e consolidação de planos nacionais de educação, mas, apesar disso, ainda comprovamos os déficits educacionais no Brasil. Alinhado a esse quadro, evidencia-se a falta de direção, a descontinuidade administrativa, a desarticulação de governo, fruto de políticas governamentais, e a falta de controle social - fatores que contribuem para a não concretização das metas propostas e planejadas.

Mesmo diante de tal cenário, reconhecemos a importância do planejamento educacional, não o considerando inócuo e muito menos retórico. Um plano de educação elaborado com a participação da sociedade civil, acompanhado e avaliado periodicamente pela mesma, pode resultar em um instrumento decisivo para a melhoria dos referidos déficits.

Calazans (1999, p. 12) concebe o planejamento educacional enquanto um mecanismo de intervenção estatal, um canal de condução de medidas mantenedoras do *status quo*, ou, ainda, de repasse de medidas que agravam a perversa situação de violência da qual os “excluídos” são vítimas.

A autora acima citada ratifica a afirmação de Horta, quando este considera que

A intervenção do Estado em educação nas formações sociais capitalistas, [...] tem como finalidade real implantar uma política educacional estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir o seu papel na reprodução da formação social do capitalismo, pela reprodução das forças produtivas e das relações de produção. (HORTA, 1987, p. 236).

A partir do pressuposto citado, visando ao cumprimento desse papel por parte do sistema educacional, o Estado estabelece uma determinada política de intervenção educacional, seja a partir de legislações, seja por intermédio da educação pública ou a partir de planejamentos educacionais.

Com relação às políticas educacionais, Baia Horta (1987, p. 236) destaca três concepções e estas se remetem a formas específicas de planejamento. Assim, uma concepção ingênua de política educacional parte do pressuposto de que a educação possui autonomia para demarcar seus fins e a sociedade deve estabelecer uma política para que tais fins sejam alcançados. No entanto, o que se observa é que uma política educacional visa a conduzir a educação a cumprir as funções que lhe são atribuídas por aqueles que definem o rumo da sociedade.

Uma concepção “liberal” de formulação de política educacional parte da premissa de que os rumos da sociedade são definidos com base em “interesses coletivos” e que as escolhas relacionadas com a educação são feitas em nome de “todos” ou da “maioria”, através de um processo democrático.

A terceira concepção que, segundo o referido autor, é a realista da política educacional, parte do pressuposto de que a mesma se insere em uma política global do país, definida por aqueles que detêm a hegemonia do Estado. Assim, a definição dos fins do sistema e políticas educacionais é um problema essencialmente político, que se insere em um

processo dialético através do qual são estabelecidas as relações entre o poder e o saber e não apenas uma disputa de liderança do processo educacional entre educadores e economistas.

Assim, um planejamento educacional enquanto meio de intervenção do Estado, somente poderá ser analisado sob a égide das características gerais da forma de Estado Intervencionista.

Com efeito, o planejamento educacional constitui uma extensão da idéia de planificação do domínio econômico para o campo do ensino; é considerada uma tarefa de “técnicos”, normalmente colocada fora do campo de influência específica dos “educadores”; e constitui um dos mecanismos básicos de ampliação da educação enquanto “direito social” da cidadania, e conseqüentemente, um dos mecanismos de garantir a “legitimação” da forma de Estado Intervencionista. (HORTA, 1982, p.239).

Partindo da premissa de que o planejamento é um ato de intervenção técnica e política, Calazans (1999, p. 15) destaca ser fundamental que o profissional (planejador) por ele responsável esteja habilitado a promover uma articulação entre a esfera técnica, o nível político e o corpo burocrático. Tal articulação possibilitaria ao planejador manter uma postura autônoma na estrutura e no sistema de relações das instituições e da sociedade. A autonomia e a postura clara no desempenho de suas atribuições lhe possibilitam o respaldo das bases do sistema - professores, técnicos de outras áreas, funcionários e alunos - garantindo-lhe a viabilização de um processo de planejamento na perspectiva de uma política “construída” na conjuntura “dinâmica”, o que favoreceria a catalização das necessidades, tensões, relações de forças e outros fenômenos peculiares ao contexto e ao processo.

Daí a distância entre o real e o ideal, pois o tecnocrata da educação, assim como qualquer outro, não é neutro e apolítico, mas está a serviço da manutenção da ordem política, econômica e social vigente.

Com isso, evidenciamos as contradições inerentes à concepção de um planejamento: de um lado, compreendemos que um tecnocrata não é neutro e buscará impor a manutenção da ordem vigente, mas, de outro, reconhecemos a importância das pressões e embates da sociedade civil no sentido de avançar nas discussões acerca do planejamento e fazer valer seus direitos. A realidade não é linear, mas dialética, com possibilidades de avanços nos seus próprios limites.

O campo educacional, historicamente, tem mostrado a existência de grande descontinuidade de políticas em virtude de mudanças de governos e, sendo o planejamento educacional um exercício de controle do Estado sobre a educação, este, via de regra, passa por modificações, quer sejam no plano de elaboração ou no da implantação, pois cada equipe quer

consubstanciar suas próprias marcas, movida pelos interesses de grupos que, em um dado momento histórico, mantêm sua hegemonia. Recorrentes são as impressões de fracasso e de um recomeçar sem fim.

A descontinuidade das políticas, ofensiva à idéia de plano e o distanciamento da burocracia governamental das práticas escolares tornam as famílias e os docentes céticos e cansados quanto a promessas e proposições que não se cumprem e que recomeçam ao sabor do último gestor. (CURY, 2011, p.2).

Assim, ao longo da História da Educação Brasileira, percebemos a prevalência de políticas de governo em detrimento de políticas de Estado, pois as políticas educacionais são radicalmente influenciadas pela hegemonia de interesses partidários e, raramente, por demandas coletivas concebidas a partir da participação democrática da sociedade civil.

Afinal, se pretendemos mudar o planejamento da educação em tudo o que ele tem de arcaico, burocrata e ditatorial – suas concepções, forma de tratar os professores, os alunos, enfim, a escola (de cima para baixo) através de “pacotes” e modelos empastelados –, temos de romper com as idéias (teórico/metodológicas) eivadas de antagonismos e cristalizadas no “centralismo burocrático” que autoriza, legitima e impõe o(s) plano(s). É no direcionamento de “refutar o velho” e construir o novo que podemos investir (os educadores brasileiros que defendem uma educação crítica) num trabalho de planejamento da educação – em todas as instâncias de poderes no Estado – cujo ponto de partida e de chegada deverá ser a valorização e a democratização da Escola Pública. (CALAZANS, 1999, p. 32).

Diante do panorama de embates, disputas de interesses, contradições, continuidades e descontinuidades que permeiam a elaboração de um planejamento educacional, é possível concebê-lo e concretizá-lo à luz de princípios democráticos, objetivando uma educação de caráter emancipatório?

Kuenzer (1999, p.71) afirma que, para neutralizar um planejamento autoritário, centralizado, tecnocrático, haverá a necessidade de instaurar um amplo processo de discussão em nível nacional, do qual participem o Estado e a sociedade civil, através de suas formas de organização. Sem tal processo, o plano carecerá de legitimidade. A partir desse processo democrático, será possível proceder à definição de prioridades para a educação nacional.

A referida autora avança no sentido de apontar que, para a definição das prioridades educacionais, terão que ser consideradas as diferentes realidades brasileiras, dos estados e municípios, o que exigirá a deflagração de sucessivos processos de discussão. Em algumas regiões, por exemplo, a questão da universalização poderá estar resolvida, mas não a da qualificação dos professores. Logo, as prioridades deverão ser rediscutidas nas diferentes instâncias, considerando a especificidade de cada realidade.

O processo não será pacífico, uma vez que a sociedade é caracterizada por contradições oriundas das diferenças de classe: aquilo que for prioridade para o centro poderá não ser para a periferia; o que for prioridade para a classe dominante, não o será para a classe trabalhadora. (KUENZER, 1999, p.72).

Assim sendo, o Estado deverá assumir o papel de mediador do processo de elaboração dos planos, comprometendo-se a atender às necessidades e aos interesses da maioria da população. Para tanto, quanto maior for o envolvimento dos diversos segmentos sociais nos processos de discussão, elaboração e implementação das políticas, maior será sua força para forjar o espaço de novos interlocutores que possam contrapor projetos e lutar pelas prioridades postas nas diferentes instâncias sociais.

Pensando na questão da definição de prioridades que atendam às díspares realidades brasileiras, salientamos a viabilidade da elaboração não apenas do Plano Nacional de Educação, mas também de Planos Estaduais e Municipais de Educação, que contemplem as especificidades, necessidades e os anseios da comunidade local.

1.2.1 Sistemas de Ensino e Planos Nacionais de Educação.

Retomando Saviani (1999, p. 120), podemos afirmar que existe uma íntima relação entre Sistema de Ensino e Plano de Educação.

Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação. (SAVIANI, 1999, p. 120).

Assim, a partir das colocações de Saviani, constatamos uma linha tênue entre os referidos termos, pois um planejamento educacional permitirá aos sistemas que se organizem e se articulem em prol do cumprimento e efetivação dos objetivos, diretrizes e metas nele delineados.

O Sistema trata de elementos que se relacionam entre si e formam um todo organizado. Não é constituído por partes sobrepostas, nem padronizadas; possui especificidades próprias e integradas.

[...] sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à idéia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é sistema. (SAVIANI, 1997, p. 206).

Sistema implica a reunião, união intencional de vários elementos, compondo uma unidade, ou seja, um todo organizado, coerente e operante, com vistas a alcançar uma finalidade.

Romão (2010, p. 78) explicita que o conceito de sistema denota a reunião e a ordenação de elementos para se atingir determinado fim, intenção ou objetivo. É a unidade (reunião e ordenação) na diversidade (de elementos singulares). Pressupõe que seus elementos constitutivos não percam a individualidade, mas que assumam, na sua integração, um novo conjunto, papéis específicos que colaborem para a eficiência do todo.

Muranaka e Minto (2007, p.45) enfatizam que “a essência de um sistema tem tudo a ver com a maneira pela qual procura-se articular a multiplicidade, buscando a totalidade e a unidade dos conhecimentos, dos objetivos”.

O termo sistema possui vários sentidos e é repleto de ambiguidades e imprecisões, conforme explicita Saviani:

Frequentemente o termo se aplica não ao sistema propriamente dito, mas às suas partes constitutivas. Daí expressões como “sistema de ensino fundamental”, “sistema de ensino médio”, “sistema de ensino profissional”, “sistema de educação básica”, “sistema de ensino superior”, “sistema escolar”, “sistema estadual de ensino”, “sistema municipal de ensino”, “sistema federal de ensino”, “sistema de ensino comercial (industrial, agrícola)” etc., como se fossem coisas diferentes quando, na verdade, são apenas partes do mesmo sistema educacional em seu conjunto. Não bastasse isso, são frequentes também expressões como “sistema público de ensino ou de educação”, “sistema particular de ensino” e “sistema livre de ensino”. Ora, a primeira expressão é pleonástica, porque o sistema só pode ser público, já que uma de suas características é a autonomia, o que implica normas próprias que obrigam a todos os seus integrantes. E, obviamente, somente o Estado, isto é, o poder público tem a prerrogativa de definir normas que obrigam a todos. Disso resulta que a segunda expressão é contraditória, pois os particulares não podem emitir normas que obrigam a todos; logo, não pode haver sistema particular de educação. Finalmente, a terceira expressão não faz sentido, pois o ensino livre é tal exatamente porque não segue as normas do sistema; logo, está fora dele. (SAVIANI, 2010, p. 380).

Evidentemente, a palavra sistema tem sido utilizada como sinônimo de rede, ou seja, a reunião de escolas. Exemplo: sistemas estaduais, sistemas municipais, sistemas particulares, etc. Ora, como bem explicitou Saviani, sistema de educação só pode ser público - o que inclui

o ensino privado que segue normas públicas -, afinal, somente o Estado possui competência para legislar.

Saviani (2010, p. 381) aponta que “o sistema nacional de educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população”.

Portanto, “um sistema nacional de educação implica o estabelecimento de normas comuns a todos, articuladas e ordenadas pela prática política dos sujeitos interessados, instituídas em um corpo doutrinário e normativo”. (MURANAKA; MINTO, 2007, p.45).

A questão de conceber um Sistema Nacional de Educação (SNE) é uma temática que remonta ao início do século XIX. A partir daí, vários países foram se organizando para constituir um SNE, entendendo que seria a oportunidade para universalizar a educação “básica⁵”. No Brasil, as elites dirigentes não assumiram a questão como uma prioridade em âmbito nacional. (SAVIANI, 2010).

É bem verdade que o Brasil teve várias oportunidades para efetivar o SNE. Uma possibilidade significativa deu-se na década de 30, momento em que o país vivenciava o desenvolvimento da urbanização e industrialização, sendo a educação considerada como questão nacional. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 teve uma importância crucial nesse processo, pois apontava para a organização da educação em âmbito nacional a partir da elaboração de um plano de educação.

De acordo com Bordignon (2009, p. 6), o Manifesto analisa os 43 anos da República, concluindo que as diversas reformas republicanas representavam visões isoladas, permanecendo “tudo fragmentado e desarticulado”, sem visão de um projeto de totalidade da educação nacional. Contava-se com uma educação destinada à elite e outra, se é que havia, para o povo, com viés profissionalizante.

O Manifesto preconizava uma organização da educação pautada em bases e diretrizes nacionais, delineando e articulando responsabilidades dos entes federados. “Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas.” (BORDIGNON, 2009, p. 6).

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização,

⁵ Ensino primário.

mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932).

Saviani (2000, p. 73) explicita que, pela leitura global do “Manifesto”, a ideia de plano de educação se aproxima da ideia de sistema educacional, ou seja, uma organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país.

Outras iniciativas acenaram para a possibilidade de concretização do Sistema Nacional de Educação, no entanto, tais oportunidades foram perdidas. Podemos afirmar que, de fato, ele não chegou a ser materializado em nosso país.

A Constituição Federal de 1934, influenciada pelo referido Manifesto, determina, em seu Art. 5º, inciso XIV, que compete privativamente à União traçar as diretrizes da educação nacional e, em seu Art. 150, que é competência da União fixar o plano nacional de educação. Com isso acenava-se para a possibilidade da organização de um SNE.

Saviani (2010, p. 776) destaca que “esta oportunidade foi perdida com o advento do Estado Novo”. Bordignon (2009, p. 7) reforça tal concepção, explicitando que “as discussões promissoras suscitadas pelos pioneiros foram interrompidas em 1937, pelo advento do Estado Novo, que optou pela fragmentação das leis orgânicas”.

A Constituição Federal de 1946 também determinou, em seu Art. 5º, inciso XV, alínea d, que “compete à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional”, logo, outra chance estava lançada para a consolidação do SNE.

Bordignon (2009, p. 8) explicita que os Pioneiros propuseram e que as Constituições de 1934 e 1946 consagraram a importância da articulação de um projeto nacional de educação fundado na unidade com multiplicidade: a unidade, assegurada e fundamentada por meio de políticas e diretrizes nacionais, e a multiplicidade, pela descentralização com distribuição de poder e responsabilidades. A organização e a gestão do projeto nacional de educação, com articulação da unidade na multiplicidade, se assentam no tripé: sistema, planos e conselhos de educação. Tal concepção fundamentou os dispositivos constitucionais de 1934 e 1946 de criação de sistemas de ensino e conselhos de educação, com sua ação pautada e orientada por um Plano Nacional de Educação, instrumento de garantia da unidade educacional.

Romão (2010, p. 74), informa que a primeira LDBEN (Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961) tramitou por cerca de 13 anos no Congresso Nacional, até sua aprovação. Assim nasceu desatualizada e possuiu curta vigência, em função da interrupção do Estado de

Direito e à outorga, pelos governos autoritários, de uma legislação substitutiva⁶ dispersa e fragmentária, que revogou grande parte de seus dispositivos. Logo, outra tentativa em vão.

A Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, apesar de avançar na direção da consolidação de um SNE, explicita a expressão “sistemas de ensino” ao invés de “sistema nacional de educação”.

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988).

Muranaka e Minto (2007, p. 43) afirmam que a referida Constituição não deixa clara a intenção de organizar um Sistema Nacional de Educação e, ao invés disso, apregoa a organização dos sistemas de ensino relacionando-os às diversas esferas administrativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

O agravante é que, da forma com que o artigo está redigido, o sistema poderia resultar da somatória dos sistemas constituídos nas diversas esferas administrativas, ou seja, da mera justaposição de sistemas fragmentados. (MURANAKA; MINTO, 2007, p. 44).

A Constituição Federal de 1988, em seu Art.22, inciso XXIV, determina a competência exclusiva da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, o que pressuporia que a próxima LDBEN⁷, tivesse um capítulo específico para tratar do sistema nacional de educação.(MURANAKA; MINTO, 2007, p. 44).

⁶ Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968 que fixou normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média e Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

⁷ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) é aprovada em 20 de dezembro de 1996, tendo o Título IV denominado “Da organização da Educação Nacional”. É importante destacar que o projeto substitutivo proposto pelo Deputado Jorge Hage, oriundo de várias audiências públicas, debates junto à sociedade civil e aprovado por unanimidade pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados em junho de 1990, apresentava um capítulo referente ao Sistema Nacional de Educação. Muranaka e Minto (2007, p. 61) destacam que tanto a CF 88 quanto a LDB nº 9394/96 não explicitam a ideia de construção de instâncias de cooperação articuladas (com responsabilidades partilhadas pelas diferentes esferas administrativas para o atendimento de direitos) .

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 especifica apenas a divisão de responsabilidades entre a União, Distrito Federal, Estados e Municípios, mas transfere a incumbência de regulamentar as competências dos “sistemas de ensino” para a próxima LDB. A referida Constituição também não esclarece o sentido do termo “regime de colaboração” e nem discorre sobre como se daria a função redistributiva e supletiva da União, delegando tais esclarecimentos a outras legislações complementares.

O Regime de Colaboração é o princípio constitucional posto como nó para estabelecer a conectividade geradora das interconexões necessárias para articular a unidade na multiplicidade. Mas, esse princípio não foi eficaz como elo articulador dessas interconexões. Assim, hoje se coloca a questão da regulamentação do regime de colaboração por meio da construção de um sistema nacional de educação. (BORDIGNON, 2009, p.11).

Muranaka e Minto (2007, p. 47) discorrem sobre ser um fato curioso a CF 88 não contemplar a existência de um Sistema Nacional de Educação, entretanto prevê o estabelecimento das diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, inciso XXIV) e a existência de um plano nacional de educação (Art. 214) que, pretensamente, articularia os diferentes sistemas de ensino em todos os seus níveis.

Isso posto, Saviani justifica a estreita relação entre sistema de educação e plano de educação:

Se o desenvolvimento do Sistema Educacional é condicionado pelo Plano de Educação, no âmbito do qual se definem as metas e os recursos com os quais o Sistema opera, a viabilidade do Plano de Educação depende do Sistema Educacional, pois é nele e por ele que as metas previstas poderão se tornar realidade. Podemos dizer que a formulação do Plano Nacional de Educação (PNE) se põe como uma exigência para que o Sistema Nacional de Educação mantenha permanentemente suas características próprias. (SAVIANI, 2010, p. 782).

Daí emana a importância e o desafio na elaboração de um Plano Nacional de Educação que contribua efetivamente para a construção de um Sistema Nacional de Educação capaz de favorecer a articulação entre os diversos níveis e modalidades de ensino, organizados em regime de colaboração pelos entes federados, tendo respeitadas a autonomia e as especificidades regionais e locais.

A questão da autonomia dos estados, municípios e DF fica assegurada na organização do SNE, posto que o entendimento do termo autonomia está, na justa medida, condicionado às demandas de sua diversidade local. Com isso, no panorama da autonomia/diversidade se inscreve a liberdade de agir dos entes federativos, garantindo, de um lado, os direitos da diversidade e, do outro, os direitos da unidade. Faz-se necessário, para tanto, esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar

novas bases na relação entre todos os entes, visando a garantir o direito à escola pública unitária para todos. (GRACINDO, 2010, p. 59).

Autonomia não é soberania. Assim, temos clareza sobre os diferentes graus de autonomia que possuem as diferentes esferas administrativas. A União possui a plenitude na regulação do funcionamento do sistema, a partir da consolidação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e do Plano Nacional de Educação. No que tange aos Estados, os mesmos possuem uma certa autonomia para expedir regulamentações complementares e normas para o funcionamento do sistema, desde que haja consonância com as determinações federais. Com relação aos municípios, a Constituição Federal não lhes garante estabelecer normas próprias. No entanto, a LDB 9394/96, em seu Art. 11, inciso III, avança no sentido de explicitar que “os municípios incumbir-se-ão de baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”.

Saviani (2010, p. 383) reforça que a diferença de graus de autonomia não significa redução de importância para as instâncias que detêm menor autonomia. Enfatiza que os estados e a União configuram-se como instâncias abstratas, já que sua realidade se materializa no recorte dos municípios, onde afinal, vivem as pessoas.

[...] é preciso também ter presente que a melhor forma de fortalecer as instâncias locais não é necessariamente conferir-lhes autonomia, deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais. Inversamente, articuladas no sistema, enseja-se a possibilidade de fazer reverter as deficiências, o que resultará no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema. (SAVIANI, 2010, p. 384).

O referido autor (2010, p. 387) esclarece que a repartição das atribuições não caracteriza a exclusão da participação dos entes aos quais não cabe a responsabilidade direta pelo cumprimento de determinada função. Eles participarão através dos respectivos colegiados, acompanhando e apresentando subsídios que venham a tornar mais qualificadas as decisões tomadas. Assumirão responsabilidades nos aspectos que lhes correspondem, por meio das secretarias, conselhos estaduais e municipais de educação, sempre que tal procedimento venha a concorrer para a flexibilização e maior eficácia da operação do Sistema Nacional de Educação, sem prejuízo do comum padrão de qualidade que caracteriza o sistema.

O desafio está posto. É preciso trilhar na direção de conceber verdadeiramente um Sistema Nacional de Educação para o país, capaz de articular todos os seus aspectos, todos os

níveis e modalidades de ensino, com normas e procedimentos comuns para assegurar uma educação de qualidade a todos, respeitando as especificidades locais e regionais; de consolidar o regime de colaboração previsto na Constituição Federal, com foco não apenas na divisão de responsabilidades entre a União, Distrito Federal, Estados e Municípios, mas, principalmente, no compromisso de todas as instâncias na efetivação do direito a um ensino igualitário para toda a população do país.

1.3 Retrospectiva histórica dos Planejamentos Educacionais Brasileiros no período de 1930 a 1988

Um planejamento educacional é fruto de disputas, de posicionamentos muitas vezes contraditórios, de embates, interesses, negociações e acordos, sendo reconfigurado de acordo com o momento histórico, político, econômico, social e cultural em vigência. Dessa forma, julgamos fundamental apresentar uma contextualização histórica dos planejamentos educacionais do Brasil, analisando as rupturas, continuidades, avanços, retrocessos e fatores que os delinearão ao longo dos anos.

Dourado (2011, p.17) destaca que a História da Educação Brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas de Estado e de planejamento, da relação entre os entes federados, da lógica de gestão e organização. Evidenciam-se embates entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado, distintas visões de planejamento, bem como as discussões sobre proposição e materialização de planos nacionais e/ou setoriais de educação.

Assim, a descontinuidade dos planejamentos educacionais em função de mudanças governamentais, imprimindo a sobreposição de políticas de governo em detrimento de políticas de Estado, é recorrente.

A primeira ideia de Plano de Educação surgiu na década de 1930, por meio do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932, que definiu e traçou as diretrizes gerais para a educação brasileira a partir da formulação de um “Plano de Reconstrução Educacional”.

O referido Manifesto realiza um diagnóstico acerca da educação brasileira e aponta para a importância de um plano de educação: “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país.” (MANIFESTO DOS

PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932). De tais necessidades decorre a formulação do Plano de Reconstrução Educacional.

[...] os pioneiros, orientavam-se por valores democráticos de universalização do acesso à escola e de igualdade de ensino para todos. Incentivavam a qualidade metodológica da educação básica, pela adoção de uma pedagogia que facilitasse a individualização do educando pela atividade livre e espontânea; que se pautasse por um método ativo, estimulando a atividade criadora da criança por meio do exercício prático. A intenção era substituir o conceito estático por um conceito dinâmico de ensino. (FONSECA, 2009, p. 156).

Assim, observa-se que o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e consequentemente o Plano de Reconstrução Educacional são influenciados pelos ideais da escolanovista. Além disso, a ideia de Plano trazida à luz do Manifesto está alinhada à concepção de sistema educacional.

Assim se expressaram os pioneiros, no Plano de Reconstrução Educacional:

[...] procuramos, antes de tudo, corrigir o erro capital que apresenta o atual sistema (se é que se pode chamar sistema), caracterizado pela falta de continuidade e articulação do ensino, em seus diversos graus, como se não fossem etapas de um mesmo processo, e cada um dos quais deve ter o seu “fim particular”, próprio, dentro da “unidade do fim geral da educação” e dos princípios e métodos comuns a todos os graus e instituições educativas. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932).

O Manifesto enfatiza que, desse plano, decorre uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional, objetivando possibilitar uma educação integral a cada indivíduo.

Cabe evidentemente ao Estado a organização dos meios de o tornar efetivo, por um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que torne a escola acessível, em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932).

No entanto, apesar de Baia Horta (1982, p. 20) reconhecer que a ideia de plano educacional para o Brasil estava presente no Manifesto dos Pioneiros, afirma que este não pode ser considerado um Plano Nacional de Educação:

A leitura atenta do documento permite concluir que “o plano de reconstrução educacional” nele apresentado em linhas gerais é antes de tudo um plano de organização e de administração do sistema educacional, a partir de alguns princípios pedagógico-administrativos, e não um “plano nacional de educação” com objetivos, metas e recursos claramente estabelecidos. (HORTA, 1982, p.20).

Ao analisarmos o documento dos Pioneiros, concluímos ser uma diretriz que o permeia a descentralização em todos os graus de ensino. Para constatar tal afirmação, retomamos o Manifesto (1932), o qual explicita que “à União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição [...]”

A aplicação da doutrina federativa e descentralizadora não impediria “a organização da educação brasileira unitária sobre princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional”. O Governo Federal deveria exercer uma função fiscalizadora e supletiva, por intermédio do Ministério da Educação, cabendo-lhe “vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais”. (HORTA, 1982, p.20).

Apesar de o Manifesto apregoar uma educação de cunho mais democrático, ainda assim, idealizava a educação em duas categorias: atividades de humanidades e ciências (de natureza mais intelectual) e cursos de caráter mais técnico (de natureza mecânica e manual), ratificando-se a distinção entre os que pensam e os que executam. (MOURA, 2010, p. 877).

A primeira Constituição Brasileira a mencionar a necessidade da construção de um PNE foi a de 1934, influenciada pelos militares positivistas, desejosos de se construir uma nação ordeira e progressista pautada pelo conhecimento científico, apoiados pelos Pioneiros da Educação Nova de 1932 (CURY, 2011, p. 3). Pela primeira vez na história da educação brasileira, uma Constituição dedicaria um capítulo inteiro a ela e ainda seria a precursora a anunciar a necessidade de um Plano Nacional de Educação ao estabelecer:

Art. 150 - Compete a União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; [...]

Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. (BRASIL, 1934).

Assim, ao Conselho Nacional de Educação⁸ foi dada a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação.

⁸ O CNE foi criado em 1931 pela Reforma Francisco Campos, sendo reformulado em 1936, objetivando adequá-lo a essa nova atribuição.

Nesse contexto, Baia Horta (1982, p.24) destaca que o Ministério da Educação e Saúde realizou, em 1936, um grande inquérito nacional com a finalidade de coletar subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação, tendo distribuído aos educadores de todo o país um minucioso questionário, contendo mais de 200 itens⁹.

A partir das respostas obtidas, o Conselho Nacional de Educação sob orientação do ministro Gustavo Capanema elaborou o Plano Nacional de Educação, encaminhando-o à Presidência da República em maio de 1937. Tratava-se, portanto de um detalhado plano de organização e estruturação da educação nacional, contendo 504 artigos¹⁰, que foi denominado “Código da Educação Nacional”, o qual, segundo Saviani (2000, p. 74) acabou sendo deixado de lado em razão do advento do “Estado Novo” em 1937, que manteve Getúlio Vargas no poder até 1945.

A intenção de Gustavo Capanema, ministro da Educação no governo Vargas, era elaborar inicialmente uma lei geral de ensino, para depois propor um plano de educação com o objetivo de orientar e controlar (racionalidade de controle político-ideológico) as ações educativas no país. Contudo, nenhum dos dois foi concretizado. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005, p. 155).

De acordo com Saviani (2000, p. 74), do ponto de vista da forma, o Plano Nacional de Educação correspondia ao espírito da Constituição de 1934, pois a ideia de Plano coincidia com as diretrizes e bases da educação nacional. Quanto ao conteúdo, este se afastava da ideia dos pioneiros, aproximando-se da orientação que iria predominar no Estado Novo. Assim, enquanto para os educadores que, alinhados ao movimento renovador, entendiam o plano de educação como instrumento de introdução da racionalidade científica na política educacional, para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema, o plano convertia-se em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido por meio da política educacional.

Assim, apesar de considerarmos que a dinâmica adotada para elaboração do Plano Nacional de Educação pautou-se em princípios democráticos, pois consultou os envolvidos no processo educacional (educadores) que puderam expressar suas opiniões através dos questionários elaborados, o projeto final apresentado evidenciava um conteúdo alinhado às orientações que permeariam o período seguinte (Estado Novo 1937-1945).

⁹ Brasil. Ministério da Educação e Saúde Pública. **Plano Nacional de Educação: Questionário para um inquérito**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

¹⁰ Cf. José Silvério Baia Horta (1982, p. 24).

Baia Horta (1982, p. 25) aponta que “o projeto nem chegou a entrar em discussão no Congresso, em virtude das transformações políticas ocorridas no país em 1937”. Para ilustrar tal afirmação o autor recorre a Azevedo¹¹, que esclarece ter sido a situação política tal, mesmo antes do Estado Novo, que tornava inoportuna qualquer implantação de um “Plano de Educação” em termos nacionais.

Assim, conforme Fonseca (2009, p. 157), o Plano de 1937 não foi aprovado pelo Congresso devido à resistência de vários segmentos da sociedade, especialmente dos educadores. Foram aprovadas somente algumas Leis Orgânicas do Ensino, intituladas “Reformas Capanema”.

A Constituição Federal de 1937, decorrente do Golpe de Estado de 10 de novembro daquele ano, não menciona a ideia de Plano Nacional de Educação, aliás, desaparece das legislações qualquer referência nesse sentido.

Com o período demarcado pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro, evidencia-se um clima propício à retomada das discussões e proposições de ações a respeito do planejamento educacional. Em 1946, é promulgada a nova Constituição Federal que, ao discorrer sobre o campo educacional, apresenta certa semelhança à Carta de 1934.

Entretanto, Horta (1997, p.158) destaca que a Constituição de 1946, ao atribuir à União a competência para legislar sobre as “Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, secundariza a ideia de PNE, mas insere o país “lentamente por etapas”, na sistemática de planejamento setorial e global. Assim, a partir do Governo Juscelino Kubistchek, com a implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento (Programa de Metas), pela primeira vez, afirma-se a vinculação educação-desenvolvimento.

O período de 1946 a 1964 é marcado por duas tendências conflituosas: a do nacionalismo desenvolvimentista que definia como papel do Estado a responsabilidade de planejar o desenvolvimento do país, libertando-o da dependência externa, e a dos privatistas que, contrários à primeira tendência no que diz respeito à intervenção do Estado na economia e ao monopólio estatal do ensino, defendiam a liberdade da educação. Tais tendências influenciaram a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases de 1961, a primeira a ressaltar a distribuição de recursos públicos, dos quais as escolas particulares almejaram dispor. (SAVIANI, 2000, p. 75).

¹¹ Cf. AZEVEDO, F. **A Cultura Brasileira**. 4ª Ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1963. p. 676-677.

Conforme enfatizado, entre o primeiro anteprojeto dessa LDBEN, até a sua promulgação, foram vários anos, logo, tal texto apresenta defasagens em função da dinamicidade de ideias e fatos ocorridos no campo educacional.

No que tange ao Planejamento Educacional, observamos:

O planejamento em educação, com sistemática própria, tem uma história à parte em nosso país. As origens estão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1961, e as origens filosóficas, numa concepção liberal que, até certo ponto, parece oposta à própria idéia de planejamento. É verdade que a lei é hesitante: o Art. 93 se refere aos planos (correspondentes aos três fundos que ela instituiu: do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior) e atribui ao Conselho Federal de Educação – CFE – por ele igualmente criado, a prerrogativa de formulá-los. Entretanto, o Art. 9, que enumera as atribuições do Conselho, não faz qualquer referência a plano ou planejamento. E como este é o órgão encarregado de fixar a política nacional de educação, a omissão parece significar que não acudiu aos legisladores (nem aos educadores que os inspiraram) que tal política deveria ser estruturada em forma de plano. Relegados para a parte final da lei, os planos aparecem desligados das intenções fundamentais que o nortearam, assim como da metodologia da ação que ela pretendeu instaurar. (MENDES, 2000, p. 17).

Assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4024/61 enfatizou, pela primeira vez, a questão da distribuição de recursos públicos ao Fundo Nacional do Ensino Primário, ao Fundo Nacional do Ensino Médio e ao Fundo Nacional do Ensino Superior, constituídos por nove décimos dos recursos federais destinados à educação. Assinale-se que, pela LDB 4.024/61, a União deveria aplicar anualmente nunca menos de 12% da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 92). Coube, então, ao Conselho Federal de Educação a responsabilidade de elaborar o Plano de Educação referente a cada fundo (Art.92, § 2º). Ainda, o Art. 93 explicita que “os recursos a que se refere o Art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação”.

Dessa forma, segundo Baia Horta (1982, p. 52), “o Plano de Educação seria um conjunto de normas e critérios a ser estabelecido pelo CFE, para a aplicação de recursos públicos da União destinados à educação”.

O documento elaborado pelo Conselho Federal de Educação, em cumprimento ao disposto nos Artigos 92 e 93 da Lei de Diretrizes e Bases, indevidamente denominado Plano Nacional de Educação, divide-se em duas partes. A primeira contém as metas educacionais de um Plano Nacional de Educação, a ser elaborado pela Comissão de Planejamento da Educação (COPLED), para ser executado até 1970, e a segunda apresenta as normas reguladoras da aplicação dos recursos dos Fundos de Ensino. (HORTA, 1982, p. 93).

Entretanto, não foi efetivada a incumbência dada à Comissão de Planejamento da Educação (COPLED) para a elaboração do Plano Nacional de Educação com base nas metas educacionais estipuladas pelo CFE.

Alguns autores¹² consideram o documento elaborado pelo Conselho Federal de Educação como o primeiro Plano Nacional de Educação e explicitam que foi constituído por um conjunto de metas qualitativas e quantitativas a serem alcançadas em oito anos, além de estabelecer alguns critérios para a aplicação dos recursos destinados à educação. No entanto, Baia Horta (1982, p. 93) é enfático ao afirmar que foi “indevidamente denominado de PNE”.

Para evidenciarmos mais uma vez a descontinuidade dos planejamentos educacionais no Brasil, recorremos a Baia Horta:

Com efeito, menos de uma semana depois de o documento preparado pelo CFE ter sido entregue ao ministro da Educação para ser encaminhado à COPLED, foi criado, no Brasil, o cargo de ministro de Estado extraordinário, responsável pelo Planejamento. Seu titular recebeu a atribuição de dirigir e coordenar a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social. A COPLED, como uma das comissões de Coordenação Setorial da Comissão Nacional de Planejamento, ficou subordinada ao novo ministro. (HORTA, 1982, p. 127).

Em 1962, o então ministro extraordinário de Planejamento¹³ elaborou, com o apoio da COPLAN, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período de 1963-1965. A Educação é contemplada como um dos setores desse plano, tendo sua parte denominada “Plano Trienal da Educação”. (HORTA, 1982, p. 128).

Mendes (2000, p. 18) afirma que, para os liberais, o sentido da palavra plano não se referia à possibilidade de articulação da práxis educacional do país, pois ela desenvolver-se-ia de forma natural, apenas acompanhada pela ação supletiva do Estado.

Os planos que sucederam o de 1962 mostraram-se mais tentativas frustradas do que planos efetivos de educação, uma vez que as coordenadas de ação do setor eram obstaculizadas pela falta de integração entre os diferentes ministérios, especialmente em razão de a educação nunca ter sido prioridade governamental, a não ser nos discursos, e da descontinuidade administrativa que tem caracterizado os sucessivos governos. (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2005, p. 156).

Com o Golpe Militar de 1964, iniciou-se o período de ditadura militar, através do qual os militares passaram a governar o Brasil (1964 a 1985). No referido período, imperou uma

¹² Cf. Azanha (1998), Libâneo; Oliveira; Toschi (2005), entre outros.

¹³ Economista Celso Furtado.

concepção tecnicista de educação¹⁴, e a responsabilidade da elaboração do Planejamento Educacional foi transferida dos educadores aos tecnocratas¹⁵, ficando o Ministério da Educação subordinado ao Ministério do Planejamento. Além disso, as funções técnicas e dirigentes eram, via de regra, oriundas de formações das ciências econômicas.

Dourado (2011, p. 21) nos diz que “este talvez seja um dos grandes impasses nas esferas de decisão e que, historicamente, vem sendo marcado pela hegemonia dos ministérios/secretarias do Planejamento e da Fazenda, em detrimento dos órgãos similares educacionais”.

Horta (1982, p. 128), por sua vez, já destacava que, em 1964, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi abandonado em função da criação do cargo de ministro de Estado extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e consequente elaboração do Programa de Ação Econômica do Governo, ao qual se seguiram o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970) e Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), que apresentaram, para o campo educacional, metas diferentes daquelas determinadas pelo Conselho Federal de Educação em 1962.

A Constituição Federal de 1967, em seu artigo 8º, inciso XIV, também traz à tona o assunto Plano Nacional de Educação e determina: “Compete a União: [...] estabelecer Planos Nacionais de Educação e de saúde”.

A Lei nº 5692/71 explicita a tendência de subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento quando afirma:

Art. 53 O Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação [...]
Parágrafo único. O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Govêrno, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmônicamente nesse Plano-Geral. (BRASIL, 1971).

¹⁴ Para Saviani (2007) a pedagogia tecnicista baseada no pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, advoga a reordenação do processo educativo de maneira que o torne objetivo e operacional. De modo semelhante ao que ocorreu no trabalho fabril, pretende-se a objetivação do trabalho pedagógico. Buscou-se, então, com base em justificativas teóricas derivadas da corrente filosófico-psicológica do behaviorismo, planejar a educação de modo a dotá-la de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que pudessem pôr em risco sua eficiência. Com isso, o elemento principal passou a ser a organização racional dos meios, ocupando o professor e o aluno posição secundária. A organização do processo converteu-se na garantia da eficiência, compensando e corrigindo as deficiências do professor e maximizando os efeitos de sua intervenção.

¹⁵ De acordo com o dicionário Aurélio, tecnocrata é um estadista ou alto funcionário que busca apenas soluções técnicas ou racionais para os problemas, sem levar em conta aspectos humanos e sociais.

Diante do exposto, Saviani (2000, p.76) afirma que “os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) recebendo, por isso mesmo, a denominação de Planos Setoriais de Educação e Cultura” (PSECs).

Saviani (2000, p.77) afirma que, no período compreendido entre 1932 e 1962, descontados os diferentes matizes, o plano era entendido, grosso modo, como um instrumento de introdução da racionalidade científica na educação, sob a égide da concepção escolanovista e, no período seguinte, que se estende até o ano 1985, a ideia de plano se converte em um instrumento de racionalidade tecnocrática em consonância à concepção tecnicista da educação.

Com o fim da Ditadura Militar, inicia-se a Nova República (1986-1989), período caracterizado pela “redemocratização” política do Brasil e pela busca da estabilidade econômica.

São elaborados, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989) e o Plano “Educação para Todos” que expressavam as metas do Governo José Sarney para a educação, sendo ainda, definida a estratégia de repasses de recursos aos Estados e Municípios.

Dessa forma, segundo Kuenzer (1999, p.57), “de uma fase tecnocrática de formulação de Planos, passou-se à pulverização de recursos travestida de descentralização”. A autora enfatiza, ainda, que o Ministério da Educação, de instância articuladora da política nacional de educação, transformou-se em mera agência repassadora de recursos a partir da análise de projetos, cujos critérios nem sempre são transparentes. O MEC desenvolve tal estratégia, que desconsidera a definição de prioridades nacionais, leva à fragmentação de recursos, facilita o clientelismo e não permite o acompanhamento dos recursos em educação.

Passou-se, desta forma, de uma estratégia de formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática, concentrada no topo da pirâmide no governo autoritário, para o pólo oposto, da fragmentação e do descontrole, justificado pela descentralização, mas imposto e mantido por mecanismos autoritários.(KUENZER, 1999, p. 61).

De acordo com Adrião e Camargo (2007, p. 63) a década de 80 é marcada por relações mais democráticas: grandes movimentos grevistas, movimento das “Diretas Já”, pelo retorno de eleições para governantes, luta pelas liberdades democráticas, entre outras ações que configuraram um “clima” de maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado.

Nesse contexto, é promulgada, em 1988, a atual Constituição Federal do Brasil, que estabelece:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988).

Assim, essa foi a Constituição Brasileira que mais aprofundou a ideia de Plano Nacional de Educação, traçando até algumas diretrizes para culminar na elaboração do mesmo.

Esse Art. 214 estabelece a necessidade de formulação de um plano nacional de educação, que articule e desenvolva o ensino em todos os seus níveis, inclusive por meio de ações integradas do Poder Público, nas várias esferas administrativas (federal, estaduais e municipais). Ou seja, explicita claramente a vontade de elaborar um instrumento que sistematize o direcionamento da política educacional a ser adotada num determinado período, indicando as prioridades educacionais para um dado período. Tudo isso é necessário para implementar as diretrizes e metas pretendidas, conduzindo à concretização dos objetivos expressos nos incisos desse artigo [...] (MURANAKA; MINTO, 2007, p. 48).

Dourado (2010, p. 784) realiza uma síntese acerca dos planejamentos educacionais no Brasil, no período de 1930 a 1988:

Em suma, na década de 1930, o conceito de plano assumiu o sentido de introdução da racionalidade científica na educação; no Estado Novo, metamorfoseou-se em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido pela política educacional; com a LDB de 1961 se converteu em instrumento de viabilização da racionalidade distributiva dos recursos educacionais; no regime militar, caracterizou-se como instrumento de introdução da racionalidade tecnocrática na educação; na Nova República, sua marca foi o democratismo com o que a ideia de introduzir, pelo plano, uma espécie de racionalidade democrática se revestiu de ambiguidade; finalmente, na era FHC, o plano se transmutou em instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação. (DOURADO, 2010, p. 784).

Assim, de acordo com Bordignon (2009, p. 8), os planos de educação, elaborados com a participação da sociedade, passaram a constituir-se em instrumentos fundamentais da gestão democrática dos sistemas de ensino. Como instrumentos de gestão, os planos precisam guardar coerência com as políticas e diretrizes nacionais e locais. Para isso, é imprescindível estabelecer as interconexões entre os diferentes planos, desde o âmbito nacional até o escolar.

Concluindo, a discussão tecida neste capítulo evidenciou que as políticas públicas significam o “Estado em ação” e que ao abordá-las é preciso ter clareza das estruturas de poder e interesses que permeiam seu processo de elaboração e implementação. Essas são construídas de acordo com o modelo de Estado em vigência e segundo as opções ideológicas assumidas pelos dirigentes em um dado momento histórico.

Constatamos, ao longo da história da educação brasileira, a descontinuidade das políticas públicas e, conseqüentemente das políticas educacionais e planejamentos de educação em virtude das trocas de governo, evidenciando uma concepção de planos nacionais de educação que se traduz enquanto política de governo e não como política de Estado.

Para ilustrarmos esse problema que assola a educação em nosso país, recorremos a Saviani:

Deve-se [...] evitar a descontinuidade que tem marcado a política educacional, o que conduz ao fracasso das tentativas de mudança, pois tudo volta à estaca zero a cada troca de equipe de governo. Na verdade, cada governante quer imprimir a própria marca, quer fazer sua reforma. Com isso, interrompe o que havia sido iniciado na gestão anterior e a educação fica marcando passo, já que se trata de um assunto que só pode ser equacionado satisfatoriamente no médio e logo prazos, jamais curto prazo. E as conseqüências recaem sobre a população, que vê indefinidamente adiado o atendimento de suas necessidades educacionais. (SAVIANI, 2010, p. 774).

Diante de tal realidade, evidenciamos a importância da mobilização social tanto no processo de elaboração das políticas educacionais como no tocante à construção de um Plano Nacional de Educação, no sentido de imprimir prioridades que façam valer o direito a uma educação de qualidade para todos. Além disso, para que um PNE não se configure como “letra morta”, é preciso investir em mecanismos de participação e controle social que possibilitem o seu acompanhamento, fiscalização e avaliação¹⁶.

O cenário histórico, político e econômico da década de 90 influenciou decisivamente os rumos da educação brasileira. As políticas educacionais foram determinadas e direcionadas por princípios neoliberais, ditames de organismos internacionais e de acordo com o modelo de governo em vigência. Tais interferências serão detalhadas no próximo capítulo, à luz da Reforma do Estado Brasileiro.

¹⁶ Respeitando a ordem cronológica das temáticas inerentes à presente pesquisa, daremos continuidade à discussão dos Planos Nacionais de Educação no Capítulo 3.

CAPÍTULO 2. A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DOS ANOS 1990

Os princípios da Reforma do Estado Brasileiro empreendida no governo Fernando Henrique Cardoso¹⁷, as prescrições de organizações internacionais como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), entre outras, e o ideário neoliberal interferiram incisivamente nas políticas educacionais a partir de 1990.

Modelos gerenciais atrelados a técnicas inovadoras de gestão foram direcionados e adotados no ensino público, com foco na descentralização e autonomia da escola.

Com isso, as instituições escolares foram contempladas com programas oriundos de acordos entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação, como é o caso do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), vinculado ao Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). O Plano de Desenvolvimento da Escola foi concebido como uma metodologia de planejamento estratégico¹⁸ que favoreceria o fortalecimento da autonomia escolar, a modernização da gestão e a melhoria da qualidade do ensino.

Na tentativa de evidenciarmos detalhadamente as interferências do cenário político, econômico e social no direcionamento de ações como o Plano de Desenvolvimento da Escola, apresentaremos, neste capítulo, os principais aspectos e elementos que delinearão a Reforma do Estado Brasileiro, expressos no documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (PDRAE) e suas implicações no campo educacional.

Para tanto, optamos por apresentar brevemente uma contextualização teórica a respeito da reconfiguração e disseminação da lógica neoliberal a partir da década de 70, com ênfase nas políticas educacionais dos anos 90, estabelecendo relações entre as ideologias políticas pertinentes a cada momento histórico e destacando a forte influência de organismos internacionais como o Banco Mundial na educação.

¹⁷ Governo FHC (1995- 2002).

¹⁸ De acordo com Meyer (2004, p. 2) o Planejamento Estratégico surgiu nos anos 60 quando as forças que atuavam no mercado se tornaram cada vez mais imprevisíveis e inesperadas, forçando as organizações a buscarem novas formas de planejamento e gestão que lhes permitissem posicionar-se melhor num mercado cada vez mais competitivo. A essência do planejamento estratégico era dar um senso de direção à “empresa”, identificando objetivos, estratégias, táticas e metas que permitissem mensurar o seu desempenho na intenção de alcançar o objetivo final proposto.

Ao analisarmos as políticas educacionais implantadas a partir de 1990, daremos destaque às ações voltadas ao Ensino Fundamental, sobretudo no que tange aos processos de avaliação de desempenho dos alunos, profissionais da educação e instituições educacionais; à gestão da educação e à autonomia escolar, cujas temáticas permeiam o objeto deste estudo.

2.1 O Estado de Bem- Estar Social, o Neoliberalismo e a Educação

Para compreendermos a reconfiguração da lógica neoliberal que se estabelece com maior intensidade a partir da crise capitalista de 1970, julgamos imprescindível retomarmos, em linhas gerais, alguns dos princípios que permearam o Estado de Bem-Estar Social também conhecido como *Welfare State*, Keynesianismo e Estado-Providência. Trata-se de um tipo de organização política e econômica através da qual o Estado assume o papel de agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia, sendo o regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país, cabendo-lhe garantir serviços públicos e proteção à população.

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. (GOMES, 2006, p. 203).

A partir da Segunda Guerra Mundial¹⁹, ocorreu a necessidade de uma reorganização da ordem econômica, pois os países estavam devastados pelo conflito e, além disso, uma crescente onda de desemprego assolava as nações. Nesse contexto, o Estado de Bem-Estar Social tornou-se uma saída coerente e viável, sobretudo para os países mais desenvolvidos, que buscavam uma reorganização capitalista para a diminuição do desemprego e redução dos problemas sociais.

Assim, várias nações procuraram estabelecer relações entre o desenvolvimento econômico e social, por meio de estratégias de ação no campo político. As citadas estratégias visavam ao pleno emprego para o aumento da renda, consumo e produção, e o propunham,

¹⁹ Assinale-se que Keynes defendeu suas ideias mesmo antes da crise de 1929 e teve uma de suas obras publicada antes do período da Segunda Guerra (Tratado sobre a Moeda, em 1930) e outra importante contribuição publicada no período da Guerra (Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda em 1936). Entretanto, somente no período pós- guerra é que suas ideias ganharam concretude nos governos dos países capitalistas. (Cf. John Maynard Keynes. São Paulo: Abril Cultural, 1978. Coleção Os Pensadores).

além de políticas públicas que objetivavam atender os direitos sociais mínimos como a saúde, habitação, educação, seguridade e previdência social. Assim, o Estado de Bem-Estar Social, criação do Capitalismo²⁰, pressupunha uma alternativa de garantir as necessidades sociais e os interesses do capital.

O Keynesianismo manteve, desde o pós guerra, a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Ele acabou fornecendo as bases para um compromisso de classe, ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas do pleno emprego e da redistribuição de renda a favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador do mercado tornava-se mediador das relações - e dos conflitos - sociais. (DUPAS, 1999, p. 225).

Nessa direção, Peroni (2003, p. 22) enfatiza que o Estado assumiu muitos compromissos e obrigações, pois a produção em massa²¹ necessitava de investimentos em capital fixo e condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa. O Estado possuía o papel de controlar os ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e do consumo de massa, que tinham também o objetivo de garantir o pleno emprego. O salário social era complementado através da garantia de serviços sociais e de proteção à população.

Convém destacar que o Estado do Bem-Estar Social possuía três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa, como aponta Abrúcio:

A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo por exemplo. O Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado do Bem- Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. (ABRÚCIO, 1998, p. 175).

²⁰ A crise do final dos anos 20 e início dos anos de 1930, no mundo capitalista, e a direção oposta que seguiam os países socialistas, depois da Revolução Russa e da formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, levaram Keynes a se preocupar com as estratégias para combater o socialismo e salvar o capitalismo. O New Deal, criado no governo Roosevelt (1933-1945), inspirou-se nas ideias de Keynes e, pouco depois, o Plano Marshall, traçado nos Estados Unidos e que permaneceu por 4 anos a partir de 1947, visava à reconstrução dos países aliados da Europa pós Segunda Guerra, pois a crise colocava em risco o sistema capitalista, podendo favorecer a expansão comunista.

²¹ O Fordismo, conhecido como modelo de produção em massa que revolucionou a indústria automobilística a partir de janeiro de 1914, teve, entretanto, seu ápice no período posterior à segunda Guerra Mundial, nas décadas de 1950 e 1960.

O Estado de Bem-Estar Social, contudo, não foi implementado da mesma forma em todos os países, pois algumas variações ocorreram devido ao modo com que cada um articulou suas relações de trabalho, a política fiscal e monetária e os investimentos públicos. Tais aspectos recebiam algumas interferências de acordo com a forma com que as relações de classe eram administradas e também em função da posição ocupada pelos países na economia internacional. (HARVEY, 2009, 132). Convém ressaltar que, no Brasil, o Estado de Bem-Estar Social não foi concretizado.

Harvey (2009, p. 132) destaca que mesmo nos países em que o Estado de Bem-Estar Social estava mais desenvolvido, os benefícios do keynesianismo não alcançavam toda a população. Havia os excluídos do acesso ao emprego em função de raça, gênero ou origem étnica. Essas desigualdades tornaram-se insustentáveis diante do aumento das expectativas, alimentadas em parte por todos os artifícios aplicados à criação de necessidades e à produção de um novo tipo de sociedade do consumo.

Assim, segundo Rosar (2008, p. 108), na maioria dos países da América Latina, a concretização dessa forma histórica do Estado do Bem-Estar não poderia ser identificada com o que ocorreu em países como a Inglaterra, Alemanha, França, Itália e os Estados Unidos, muito embora o Estado tenha exercido a sua dupla função de financiador da acumulação de capital e da reprodução da força de trabalho. No entanto, o seu caráter redistributivista não alcançou os níveis dos países do “Primeiro Mundo”, onde as organizações dos trabalhadores em sindicatos e partidos fortes contribuíram, desde o final da II Guerra Mundial, para que se estabelecessem novas formas de articulação de demandas sociais com o funcionamento da economia de mercado capitalista.

De acordo com Francisco de Oliveira (1985, p. 4), no Brasil, diferentemente dos países avançados, ocorreu uma regulação keynesiana sem a garantia dos direitos sociais, ou seja, vivenciamos um “Estado de Mal-Estar Social”, onde houve crescimento econômico sem uma contrapartida em nível da participação democrática e dos benefícios sociais.

O referido autor destaca que foi pela política, e não pelos automatismos de mercado, que se conseguiu reduzir os níveis de desigualdade nas experiências mais exitosas da democracia representativa. Mesmo na sua periferia e, sobretudo, falando da periferia latino-americana, embora nunca se tenha chegado a nenhum Estado do Bem-Estar – os nossos parecem mais com Estado do Mal-Estar – percebe-se como a pretensa instalação de automatismos de mercado eleva os níveis de desigualdade. (OLIVEIRA, 2004, p.2).

Tais aspectos corroboraram para o estabelecimento de um clima de instabilidades e tensões, culminando em mobilizações dos excluídos junto a sindicatos, que exigiam a legitimação dos direitos e bem-estar social.

Dessa forma, os compromissos assumidos pelos Estados responsáveis em prover os serviços sociais e de proteção em função das crescentes demandas e pressões por parte dos trabalhadores e a rigidez na produção coibia a expansão da base fiscal para sustentar os gastos públicos.

Assim, as estratégias do Estado de Bem-Estar Social, nos países que as conheceram, perduraram até a década de 70, período denominado por Hobsbawm (1995) como a Era do Ouro²², quando uma crise econômica toma grandes proporções, evidenciada pelo crescimento da inflação, do desemprego e baixo crescimento econômico. É importante destacar que crises são inerentes ao sistema capitalista.

O reordenamento interno do capitalismo empreendido através do Welfare State teve, no entanto, curta duração. O crescimento do Estado e de suas despesas com as instituições sociais criadas e o consequente déficit público, bem como o estancamento econômico e o crescimento da inflação, aliados às situações conjunturais desfavoráveis como a crise do petróleo (já na década de 1970), foram elementos significativos para determinar o tempo de duração da presença do Welfare State. (SANTANA, 1996, p. 164).

Com isso, o neoliberalismo ganhou concretude²³, justificando que a grave Crise Fiscal do Estado se instalava em virtude do endividamento decorrente de gastos superiores às receitas, sendo esta a maior causa da inflação, que reduzia consideravelmente o nível de produção, gerando o desemprego em massa. Além disso, intensificou-se também uma crise de governabilidade-ingovernabilidade, pois os governos mostravam-se incapazes de resolver os citados problemas.

A continuidade da aplicação de tal política econômica poderia, em última instância, descaracterizar e até mesmo inviabilizar a própria continuidade do capitalismo. Desta maneira, se num primeiro momento o Welfare State foi proposto e aceito no interior do capitalismo, como solução para suas graves crises, ele passou a ser considerado, posteriormente, um perigo e agente causador de crises ainda mais agudas. Isto porque considerava-se que o Welfare State, de forma artificial interferia em mecanismos de funcionamento do próprio sistema, mecanismos estes que, se

²² Indicamos a leitura da obra: Hobsbawm, E. **A Era dos Extremos - O Breve Século XX (1914-1991)**. 2. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

²³ Salientamos que a obra de Hayek "*O Caminho da Servidão*" foi publicada em 1944 e, em 1947, os liberais que compartilhavam com ele as teses contrárias ao Estado de Bem-Estar fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin visando a combater todas as formas de intervencionismo, teses essas que só ganharam força e concretude diante de uma nova crise do sistema capitalista. Interessante observar que a Hayek foi concedido o Prêmio Nobel de Economia, em 1973, e no ano de 1976, foi a vez de Friedman, outro ideólogo do livre mercado e integrante da Sociedade de Mont Pèlerin, levar o prêmio.

deixados agir naturalmente, não provocariam as referidas crises.(SANTANA, 1996, p.163).

Foi quando o discurso neoliberal surgiu atacando decisivamente o Estado de Bem-Estar Social, responsabilizando-o pela redução da capacidade de poupança e investimentos do setor privado e, logo, pelo baixo crescimento da economia, além de culpabilizá-lo pela grave inflação econômica, em virtude das políticas sociais implementadas, e por desviar investimentos de setores produtivos para os improdutivos. Para os neoliberais, o *Welfare State* era inviável, pois o Estado assumia mais demandas do que era capaz de suportar.

De acordo com Rosar (2008, p. 109), o declínio do modelo keynesiano nos países de capitalismo central apontava os limites para a sustentação de um Estado que buscou administrar um processo redistributivo sem, contudo, alterar o mecanismo de distribuição de renda no mercado e o padrão das relações sociais de produção. Assim, esse modelo expressou sinais de enfraquecimento e países como a Inglaterra e Estados Unidos concretizaram as medidas de fortalecimento de uma política neoliberal dos Governos Thatcher e Reagan. Conseqüentemente, o neoliberalismo avançou com total rapidez, atingindo a todos os países, entretanto, não de forma linear, apresentando intensidade variada e formas distintas de reconfiguração, dependendo da formação sócio-político-econômica de cada nação. É importante destacar que o Chile²⁴ foi o primeiro país do mundo a implantar o ideário neoliberal.

Logo, a lógica neoliberal enfatizava ser o Estado o agente principal da crise que o capitalismo vinha enfrentando nos últimos anos, pois era ineficiente e não estabelecia mecanismos de controle fiscal. Em contrapartida, o mercado e o privado seriam sinônimos de qualidade, eficiência, eficácia e equidade.

Oliveira (2003, p. 142) destaca que as ideias 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.

Assim sendo, segundo Santana (1996, p.158), “o neoliberalismo ressurgiu com toda força na busca de hegemonia, no final da década de 60 e início da de 70 (sob inspiração de Hayek e de Friedman²⁵)”.

²⁴ As privatizações no Chile durante o governo de Augusto Pinochet antecederam às da Grã-Bretanha de Margaret Thatcher.

²⁵ Friedrich August Von Hayek e Milton Friedman, economistas que difundiram as ideias neoliberais. Para maior conhecimento do ideário neoliberal sugerimos as seguintes obras: HAYEK, F. **Fundamentos da liberdade**. Brasília: Ed. UNB, 1983. HAYEK, F. **O Caminho da Servidão**. Porto Alegre: Globo, 1977.

No final da década de 60 e início de 70, como resultado da manutenção do Welfare State, instaurou-se nos países que o adotaram como solução uma crise de cujos desdobramentos ressurgiu o neoliberalismo. Dentre suas propostas estava a de uma nova organização do Estado que, ao mesmo tempo, fosse forte para impedir reivindicações que pudessem desestabilizar o sistema capitalista, oriundas das organizações sindicais e das lutas pela justiça social, e também mínimo em termos de intervenção no mercado econômico e do padrão de financiamento público, além de se impor como necessidade o enxugamento administrativo e a consequente estratégia de privatização. (SANTANA, 1996, p. 164).

O discurso neoliberal passou a apontar que gastos em serviços sociais aumentavam consideravelmente o trabalho improdutivo e criavam assalariados dependentes e acomodados, cuja estabilidade no emprego não favorecia a competitividade. Logo, ao enxugar os gastos com políticas sociais e obras públicas, o governo tendia a diminuir os impostos e a estimular as atividades produtivas.

Assim, o neoliberalismo começou a induzir uma mudança no papel do Estado, através da qual o mercado deveria substituir a política e o Estado Mínimo sucederia ao Estado de Bem-Estar Social. Para solucionar a crise descrita, propôs a privatização dos setores públicos, o que diminuiria os gastos do Estado, incentivando à livre competição do mercado. Além disso, a força persuasiva da retórica dos neoliberais convencia de que a política privatista seria capaz de garantir a eficiência da máquina administrativa do Estado, reduziria os déficits e promoveria a democracia.

As tendências do cenário internacional têm provocado, pois, a necessidade de uma profunda revisão do papel do Estado moderno. Após ampla aceitação do esgotamento das possibilidades de manutenção de práticas keynesianas, o debate acabou balizando-se entre a idéia de um “Estado- Mínimo”- que não crie nenhum embaraço ao mercado – e de um “Estado Forte”- que saiba atuar no mundo globalizado minimizando seus conflitos, inclusive a exclusão social. (DUPAS, 1999, p. 220).

Além disso, de acordo com Ball (2004, p.1106), ocorreu a substituição do Estado provedor para o Estado regulador, que estabelecia as condições sob as quais vários mercados internos eram autorizados a operar. Ao assumir o papel de auditor, o Estado passou a avaliar os resultados e dirigia as atividades do setor público “à distância”.

A lógica neoliberal iniciou um ataque às formas rígidas de administração burocrática, ao pleno emprego, à estabilidade profissional e começou a propor organizações mais flexíveis, a partir de uma administração gerencial, que exigia trabalhadores cada vez mais ágeis, polivalentes, competitivos, abertos às mudanças a curto prazo, que assumissem riscos e

dependessem cada vez menos de leis e procedimentos formais. Logo, segundo a lógica mercadológica, esse tipo de indivíduo seria capaz de possibilitar lucro ao mercado.

O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir o suficiente em seu capital humano por meio da educação) em vez de atribuídos a alguma propriedade sistêmica (como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo). (HARVEY, 2008, p. 76).

Como vemos, os processos de globalização da economia impunham aos Estados que se colocassem a serviço dos mercados e exigiam sua desburocratização, ou seja, as leis e regras econômicas deveriam ser simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas; além disso, posicionavam-se contrários aos tributos e impostos excessivos. Pode-se afirmar que ocorreu um enfraquecimento do Estado no que tangia à garantia dos direitos sociais, mas ao mesmo tempo ele era forte para regular e manter os interesses da economia global. Ressaltamos a presença dessa ordem global nos dias atuais.

Devido à total e inexorável disseminação das regras de livre mercado e, sobretudo, ao livre movimento do capital e das finanças, a “economia” é progressivamente isenta do controle político; com efeito, o significado primordial do termo “economia” é o de “área não política”. O que quer que restou da política, espera-se, deve ser tratado pelo Estado, como nos bons velhos tempos, mas o Estado não deve tocar em coisa alguma relacionada à vida econômica: qualquer tentativa nesse sentido enfrentaria imediata e furiosa punição dos mercados mundiais. (BAUMAN, 1999, p. 74).

Nesse sentido, evidenciava-se a fragilidade do Estado-nação, face aos poderosos mecanismos da regulação de uma economia de mercado à escala global. (DOMINGUES, 2003, p. 172). Por outro lado, constatava-se o fortalecimento de organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI²⁶, que ofereciam “receitas” para a superação das crises.

Dupas (2005, p. 84) reforça que “as empresas transnacionais passam a tomar decisões quase políticas. Governos e opinião pública vão se transformando em espectadores das tomadas de decisão corporativas maximizantes do lucro, sem nenhuma legitimação democrática”, ou seja, ocorre uma inversão de valores e uma inércia do Estado frente ao processo de globalização da economia. Um Estado que não interfere na economia, ao contrário, está a seu serviço, e, ao mesmo tempo, impõe-se a utilização da política em favor do capital.

²⁶ Fundo Monetário Internacional

A “nova” ordem global apresentava uma sutileza e um discurso convincente de que os setores que antes eram administrados e geridos pelo Estado (como a construção e administração de estradas, as usinas de energia, as indústrias de base e até parte de setores de fundamental interesse público como saúde e educação) deviam ser transferidos para a iniciativa privada, pois esta consolidava-se como um prestadora de serviço mais eficaz. Assim, reforçava-se uma política de privatização de serviços e empresas estatais, induzindo a que o Estado não interferisse nesse processo (desregulação).

Afirma-se que a privatização e desregulamentação combinadas com a competição eliminam entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos – tanto os custos diretos ao consumidor (graças a mercadorias e serviços mais baratos) como, indiretamente, mediante a redução da carga de impostos. (HARVEY, 2008, p. 76).

Portanto, a lógica neoliberal passou a disseminar que o livre funcionamento do mercado, sem controles inibidores do Estado, era o caminho para a elevação da produção e, conseqüentemente, geração de emprego e de renda, acarretando efeitos sociais positivos. Ademais, a competitividade entre indivíduos, empresas, cidades, países, etc., começou a ser considerada algo saudável e primordial, pois possibilitava a eficiência dos serviços e a produtividade, fatores que contribuía para a redução dos preços, viabilizando o controle da inflação.

Assistimos à liberdade de mobilidade (sem fronteiras) do capital, enquanto a maioria da população, a massa trabalhadora permanecia presa à localidade.

Para os habitantes do Primeiro Mundo – o mundo cada vez mais cosmopolita e extraterritorial dos homens de negócio globais, dos controladores globais da cultura e dos acadêmicos globais – as fronteiras dos Estados foram derrubadas, como o foram para as mercadorias, o capital e as finanças. Para os habitantes do Segundo Mundo, os muros constituídos pelos controles de imigração, as leis de residência, a política de “ruas limpas” e “tolerância zero” ficaram mais altos; os fossos que os separam dos locais de desejo e da sonhada redenção ficaram mais profundos, ao passo que todas as pontes, assim que se tenta atravessá-las, revelam-se pontes levadiças. (BAUMAN, 1999, p.97).

É importante destacar que tal mobilidade e flexibilidade afetavam diretamente a classe trabalhadora, pois com o crescimento do desemprego, os empregadores impunham aos trabalhadores suas exigências, oferecendo regimes de contratação mais flexíveis. O trabalho regular foi substituído por atividades em tempo parcial, ocorrendo uma proliferação dos contratos temporários. Atualmente, observamos a concretização dessa lógica, com o intuito de evitar o estabelecimento de vínculos empregatícios e conseqüentes encargos trabalhistas. Segundo Sennett (2008, p.50), “os empregados podem estar vinculados a contratos de três ou

seis meses frequentemente renovados ao longo dos anos; com isto, o empregador pode eximir-se de pagar-lhes benefícios como seguro saúde e pensões”. Com relação ao processo de competitividade instaurado no seio das corporações, Sennett destaca o discurso dos “globais”:

Para obter resultados rápidos e flexíveis, os grupos de trabalho precisam de certa medida de autonomia. De fato, a empresa tentará motivar a autonomia através dos mercados internos; o centro estabelece os termos da competição entre as equipes no estabelecimento de um código de computação, no levantamento de fundos ou na concepção de um produto, e quatro ou cinco equipes passam a competir nessa direção. Pela lógica de Taylor baseada na forma piramidal, isto seria altamente ineficiente, pois haveria duplicação de esforços, mas pela nova lógica da flexibilidade, o que importa é obter os melhores resultados com a maior rapidez possível. (SENNETT, 2008, p. 53).

Desencadeou-se um processo acirrado e desumano de competitividade entre pares, permeando um clima de rivalidade e individualismo. Além disso, instaurou-se um sistema de premiação e incentivos para as equipes vencedoras dos melhores resultados em menos tempo (meritocracia). Sennett (2008, p. 104) reforça que “hoje, as empresas testam e avaliam obsessivamente os empregados, para que o talento seja recompensado e, mais decisivamente o fracasso seja atestado e, portanto, legitimado”.

Harvey (2008, p. 85) destaca que a “flexibilidade” tornou-se um mantra dos mercados de trabalho. O capital apropriou-se da especialização flexível como maneira conveniente de buscar formas mais flexíveis de acumulação flexível. O resultado se traduziu em baixos salários, crescente insegurança no emprego, perdas de benefícios e de proteção ao trabalho.

Verificou-se o distanciamento entre os países mais pobres e os mais ricos, permanecendo os primeiros mais dependentes dos segundos, devido à debilidade econômica e política. Nessa conjuntura, o Banco Mundial²⁷ se consolidou como um importante mecanismo para amenizar a situação. Assim, organismos internacionais, como o referido Banco e o FMI, orientados pela política hegemônica, passaram a exercer grande influência na economia internacional, desempenhando uma função estratégica no processo de reestruturação neoliberal. O Banco Mundial colocou-se como articulador da interação econômica entre as nações e negociador das dívidas externas dos países.

Em função da sua estrutura de agência financeira multilateral, comportando cerca de 180 países sócios, o Banco afirma sua presença mundial como financiador de projetos para o setor público e privado. Em relação ao setor público brasileiro, os

²⁷ O Banco Mundial é composto pelo BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento) e pela AID (AID Associação Internacional de Desenvolvimento).

créditos oriundos do BIRD constituem mais de 10% da dívida externa do país. Porém, a importância como agência internacional justifica-se, também, pela sua atuação para além da chamada assistência econômica, a qual é concretizada pela concessão de créditos a projetos de infra-estrutura, como energia, transportes, saneamento, urbanização. (FONSECA, 2008, p.46).

Fonseca (1998, p. 2) destaca que, a partir dos anos 70, o Banco Mundial constituiu-se uma importante fonte de financiamento para o setor social, apresentando um discurso humanitário, assentado nos princípios de solidariedade, sustentabilidade, justiça e igualdade social. Logo, nesse período, o combate à pobreza passou a ser a ‘bandeira’ da atuação do Banco Mundial.

Por definição teórica, este ideal fundamenta-se nos princípios de igualdade e eficiência, significando que a justa distribuição dos benefícios econômicos seria alcançada mediante a atuação eficiente dos setores públicos. Para tanto, requeria-se a incorporação de modelos gerenciais modernos e o estabelecimento de metas realistas para o incremento da produtividade entre as nações. (FONSECA, 2008, p. 48).

A política do referido Banco passou a apontar que o crescimento da produtividade nos países mais pobres do mundo era pré-requisito para o desenvolvimento dos mesmos. Para tanto, orientava-os a considerar a necessidade de implantação de modelos gerenciais modernos de administração. Assim, segundo Fonseca (2008, p. 48) a partir de 1971, o Banco Mundial dedicou-se à elaboração de muitos documentos políticos, nos quais eram explicitados os princípios, as diretrizes e as prioridades para a consecução de seus créditos, os quais guardavam estreita vinculação com as políticas gerais de desenvolvimento que o Banco vinha incentivando junto aos países. Além disso, o Banco realizava uma série de estudos e pesquisas sobre diferentes setores da área social, cujo produto culminou em uma série de informações que eram utilizadas no momento da negociação. Com isso, o Banco podia interferir nos projetos e agendas do setor financiado.

A partir de 1980, o Banco Mundial assumiu a finalidade de agência credora, responsabilizando-se pela gestão de dívidas externas e, logo, pela reestruturação econômica dos países. Suas diretrizes, em linhas gerais, objetivavam atender à internacionalização do capital e ficaram conhecidas como “Consenso de Washington²⁸”. Os programas foram

²⁸ O Consenso de Washington, também conhecido como Consenso Neoliberal, formulado em 1989, tratava de um conjunto de medidas fundamentadas pelo economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do FMI, em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Assim, tal Consenso refere-se a um conjunto de propostas de ajuste estrutural, posto como condição para a reintrodução dos países, principalmente os da América Latina, afastados pela dívida externa, no sistema financeiro internacional. As propostas oriundas do Consenso pautam-se em : desregulação dos mercados, privatização, abertura comercial e garantia do direito à propriedade. Segundo Santos (2002, p. 27), “este consenso está hoje relativamente

propostos de maneira não linear, segundo o contexto de cada nação, sendo que os maiores impactos foram observados nos países em desenvolvimento. A concessão de empréstimos, mediante condicionalidades, passou a intervir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países. (SOARES, 1996, p. 21).

Convém destacar que, de modo geral, os programas de ajuste não resolveram o problema da dívida externa, nem tampouco conseguiram alavancar um grande desenvolvimento dos países endividados. Problemas como o desemprego, a miséria, a pobreza, a exclusão social continuaram a aumentar. Assim sendo, o Banco Mundial promoveu novas reestruturações em seus projetos, a partir dos anos 80, com foco em programas voltados ao alívio à pobreza e ao meio ambiente.

No decorrer da década de 80, o Banco passou a articular uma política de ajustes econômicos, como base para o projeto global de desenvolvimento. Nesta ótica, o financiamento para projetos sociais adquiriu maior importância, enquanto medida compensatória para “proteger os pobres” durante períodos de ajustamento econômico, ou seja, para aliviar as possíveis tensões sociais decorrentes. (FONSECA, 2008, p. 53).

Nesse contexto, constatamos, também, forte influência de organismos internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial no campo educacional, prescrevendo propostas e objetivando a formação de um sujeito útil e eficiente, do ponto de vista do mercado: consumidor e prestador de mão- de- obra.²⁹ Para a formação desse tipo de indivíduo, o Banco passou a orientar que a educação oferecesse conteúdos mínimos, padronizados (homogêneos) a toda a população, para garantir a “igualdade” entre as pessoas. Tal direcionamento almejava uma homogeneidade e racionalização de recursos aplicados na educação.

De acordo com Coraggio (1998, p. 78), “as políticas sociais - seja por razão de equidade ou de cálculo político - estão direcionadas para compensar conjuntamente os efeitos da revolução tecnológica e econômica que caracteriza a globalização”. Em suma, a educação foi posta como capaz de garantir o alívio à pobreza e ainda possibilitar o desenvolvimento social e econômico, preparando sujeitos sociais para contribuírem com essa tarefa.

fragilizado em virtude dos crescentes conflitos no interior do campo hegemônico e da resistência que tem vindo a ser protagonizada pelo campo subalterno ou contra- hegemônico”.

²⁹ Os documentos elaborados pelo Banco Mundial são prescritivos e apresentam “orientações” que devem ser seguidas para se evitar os “becos sem saída” (expressão recorrente nos documentos).

De acordo com Souza, os documentos da década de 90 da CEPAL³⁰ e Banco Mundial, dão ênfase às seguintes propostas para o campo educacional:

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

Conforme podemos observar, os ditames do Banco Mundial seguiam uma lógica de racionalização de gastos para com a educação; a preocupação era posta na preparação dos indivíduos à vida produtiva, portanto, ao mercado de trabalho; estabeleciam mecanismos de controle para a efetivação das políticas traçadas pelo órgão central; priorizavam o ensino fundamental em detrimento de outros níveis; previam a participação da sociedade no financiamento da educação (política de desresponsabilização do Estado) e formação aligeirada dos docentes.

Os documentos do Banco Mundial passaram a induzir a adoção de um modelo de administração gerencial para a educação, pautada na Gestão da Qualidade Total³¹, que concebia a escola como uma empresa.

³⁰ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

³¹ De acordo com Cordeiro (2004, p. 20) a Gestão da Qualidade Total ou Total Quality Management (TQM) foi uma prática de gestão bastante popular nas décadas de 1980 e 1990 nos países ocidentais. Os conceitos dessa prática, desenvolvidos inicialmente por autores norte-americanos, como Deming, Juran e Feigenbaum, nas décadas de 1950 e 1960, encontraram, no Japão, o ambiente perfeito para o seu desenvolvimento durante os anos que se seguiram. No início da década de 1980, o mundo voltava sua atenção para o elevado grau de competitividade alcançado pelas principais indústrias japonesas, cujos produtos chegavam com excelente qualidade e preços relativamente baixos aos principais mercados consumidores do mundo ocidental, passando a constituir uma ameaça para as suas economias. Para as principais empresas norte-americanas e europeias, não restavam muitas alternativas, exceto a da identificação das razões para o sucesso competitivo japonês e sua “importação” para suas “bases”. A partir desse momento, verificou-se o início de um grande movimento mundial

Las escuelas eficaces tienen directores activos que dedican un tiempo considerable a la coordinación y la administración de la enseñanza, son muy visibles en los planteles y se mantienen cerca del proceso de enseñanza. En muchos casos, el estilo de gestión del director eficaz se asemeja al estilo “peripatético” de los ejecutivos de las empresas exitosas. (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 34).

A gestão escolar foi concebida nos documentos do Banco Mundial como um dos pilares mais eficazes para garantir o sucesso da escola, devendo o Diretor assumir o papel de controlador e fiscalizador do processo de aprendizagem dos alunos:

El director de escuela se encuentra en la mejor situación para observar a los maestros e influir en ellos y es por ende la mejor fuente de supervisión de la enseñanza... El estudio sostiene que la supervisión más frecuente de los maestros da lugar tanto a su mayor puntualidad como a su mejor cumplimiento de los planes de estudios, lo que a su vez da lugar a calificaciones más altas. (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 104/105).

Assim, o Banco Mundial não apregoava que a escola devia possuir autonomia administrativa e pedagógica para elaborar e desenvolver seu projeto pedagógico, pois prescrevia a utilização de manuais de professores e planos de estudos que deveriam ser seguidos na íntegra para a obtenção de melhores resultados junto aos alunos.

De especial eficacia son los manuales que incluyen información sobre o qué enseñar y cómo enseñarlo, pruebas de diagnóstico para ayudar a los maestros a supervisar el aprendizaje de los alumnos y a modificar las lecciones diarias en forma correspondiente, sugerencias acerca de métodos para dirigir la clase y actividades para realizar en la sala de clase. (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 39).

Os docentes que apresentassem maior desempenho, logo melhores resultados, deveriam contar com uma política de incentivos, baseada no mérito, o que, segundo o Banco Mundial, iria torná-los cada vez mais motivados. “Los gobiernos tendrán que elaborar políticas y programas orientados específicamente a mejorar la preparación académica y pedagógica de los maestros y a proporcionar incentivos para aumentar su motivación y dedicación profesional”. (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 94).

relacionado à TQM. A Gestão da Qualidade Total (GQT) é uma opção para a reorientação gerencial das organizações, que coloca a qualidade dos produtos ou serviços como principal foco da empresa. Possui como pontos básicos: foco no cliente; trabalho em equipe permeando toda a organização; decisões baseadas em fatos e dados; e a busca constante da solução de problemas e da diminuição de erros. Segundo Robles Jr. (1996), a Gestão da Qualidade Total consiste em um processo de melhoria contínua baseado em dados, otimização de recursos, redução de custos e melhoria de serviços rumo à obtenção da satisfação de colaboradores e clientes visando a atingir os objetivos e assegurar a sobrevivência da organização. Para tanto, deve sensibilizar, capacitar e mobilizar recursos humanos para a busca da excelência do desempenho.

Dessa forma, os sistemas de avaliação de desempenho dos alunos, docentes e instituições educacionais, como controle de resultados ocupavam lugar de destaque nos documentos internacionais e atualmente estão regulamentados em documentos oficiais e legislações, cuja tendência é culpabilizar os docentes e escolas pelo fracasso dos alunos.

Em muchos países, los sistemas nacionales de evaluación del aprendizaje están permitiendo a los ministerios de educación vigiar su próprio progreso, evaluar las posibles repercusiones de los programas experimentales y su eficacia em función de los costos y mejorar la calidad de la planificación educacional. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 113).

A partir de então, o Estado assumiu o papel de regulador e avaliador das políticas traçadas, “descentralizando³²” o plano da execução das mesmas aos Estados e Municípios.

Com relação à formação de professores, a prescrição do Banco Mundial era que o docente tivesse uma formação inicial aligeirada e, posteriormente, os sistemas deveriam possibilitar um treinamento em serviço pautado “no que e como ensinar”. De acordo com o Banco Mundial:

(...) la duración de los programas de formación de maestros podría encortarse y centrarse más rigurosamente em proporcionar las capacidades pedagógicas apropiadas, esto reduciría aún más los costos de formar um maestro” e ainda (1989, p. 55) “em muchos países la enseñanza a distancia puede ser el método más eficaz em función de los costos para reducir el número de maestros insuficientemente calificados (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 81).

Diante desse contexto, tornava-se perceptível o descaso com a formação profissional do docente, pautada em “treinamentos”, cursos rápidos e à distância, o que acarretaria uma acentuada desqualificação intelectual, em nome da redução dos gastos públicos.

Constatou-se, nas últimas décadas, uma intensificação do trabalho docente em função dos baixos salários destinados à categoria, tendo o profissional que se sujeitar a várias jornadas. Outro aspecto que merece destaque é a precarização desse trabalho, pois os professores têm contado com materiais pedagógicos e equipamentos escassos, classes compostas por um excessivo número de alunos, submissão a contratos de trabalho “flexíveis” (temporários, terceirizados), desvalorização profissional e formação continuada ineficiente para a garantia de contribuições à prática pedagógica.

³² Não podemos conceber este processo como “descentralização”, mas como “desconcentração”. Segundo Neto e Almeida (apud Moraes, 2002, p.72), a desconcentração implica a delegação da competência sem deslocamento do poder decisório e a descentralização compreende a distribuição do poder e dos espaços do exercício do poder e redistribuição dos meios para o exercício do poder. Souza e Faria (2004, p. 929) destacam que o processo de desconcentração exprime a estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais da sociedade.

Uma educação de qualidade se faz com investimentos em aspectos físicos, materiais e humanos, fatores que corroboram para a efetivação de um ensino público que atenda aos anseios da sociedade.

Segundo Gentili (1996, p. 17), “na perspectiva neoliberal, os sistemas educacionais enfrentam , hoje, uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de quantidade, universalização e extensão”. As escolas têm sido consideradas ineficazes e os profissionais incompetentes, fatores que contribuem para a exclusão, repetência e discriminação dos alunos. Assim, de acordo com os neoliberais, os sistemas enfrentam uma crise gerencial, não uma crise de democratização, necessitando de uma reforma administrativa do sistema escolar para garantir a qualidade dos serviços educacionais.

De acordo com Gentili (1995, p. 143) “a Escola de Qualidade Total começa a evidenciar-se como a tentativa mais séria de aplicar os princípios empresariais de controle de qualidade no campo pedagógico”. Imbuída de caráter gerencial, a escola passou a ser considerada como uma empresa, os alunos como clientes, o conhecimento, um produto/mercadoria, e os profissionais da educação, como os prestadores de serviço.

As instituições escolares devem ser pensadas e avaliadas como se fossem empresas produtivas. Produz-se nelas um tipo específico de mercadoria (o conhecimento, o aluno escolarizado, o currículo) e conseqüentemente suas práticas devem estar submetidas aos mesmos critérios de avaliação que se aplicam em toda empresa dinâmica, eficiente, flexível. Se os sistemas de Total Quality Control (TQC) têm demonstrado êxito comprovado no mundo dos negócios, deverão produzir os mesmos efeitos produtivos no campo educacional. (GENTILI, 1996, p. 5)

Nessa direção, Ball (2004, p. 1108) destaca que “a educação é em vários sentidos uma oportunidade de negócios” e, ainda, “o mundo dos negócios enfoca os serviços de educação como área em expansão, na qual lucros consideráveis devem se obtidos” (2004, p. 1111). Sob essa ótica, considerando a educação como mercadoria, constatamos uma crescente onda de terceirizações e inúmeras parcerias público-privadas no campo educacional, seja na aquisição de sistema apostilado e/ou softwares, contratação de assessorias, bolsa creche³³, etc. Ademais, observamos a proliferação de Organizações não-governamentais (ONG's) e Organizações do Terceiro Setor (OTS's), portanto, uma transferência de responsabilidade do Estado para tais setores.

³³ Para ampliar o atendimento da demanda de Educação Infantil, muitos municípios optam por estabelecerem convênios/parcerias com instituições privadas. Dessa forma, os municípios repassam recursos públicos para a iniciativa privada, objetivando o atendimento à demanda reprimida; em contrapartida, esta oferece seus prédios, recursos humanos e materiais.

Outra prescrição neoliberal recorrente é a “descentralização”, por meio da qual, as instituições escolares são transferidas da jurisdição federal para a esfera estadual e municipal. Entretanto, os governos neoliberais centralizam algumas funções, como a de regulação, cabendo às esferas estaduais e municipais o papel de executoras das políticas traçadas em nível federal. Gentili especifica as funções centralizadas dos referidos governos:

- a) A necessidade de desenvolver sistemas nacionais de avaliação dos sistemas educacionais (basicamente provas de rendimento aplicadas à população estudantil);
- b) A necessidade de desenhar e desenvolver reformas curriculares a partir das quais estabelecer os parâmetros e conteúdos básicos de um Currículo Nacional;
- c) A necessidade de desenvolver estratégias de formação de professores centralizadas nacionalmente e que permitam atualização dos docentes segundo o plano curricular estabelecido na citada reforma. (GENTILI, 1996, p. 6).

Nessa perspectiva tem ocorrido forte ênfase no Sistema de Avaliação do Desempenho não apenas dos alunos, mas também dos profissionais da educação e escolas, com o intuito do controle dos resultados, desconsiderando a importância do acompanhamento do processo de aprendizagem para redimensionar ações que possam garantir o desenvolvimento acadêmico dos mesmos e a melhoria da qualidade do ensino.

A avaliação externa tendeu a ser um instrumento de controle do Estado sobre a educação, cujos resultados têm sido publicizados, provocando tensões e competitividade por melhores resultados entre os sistemas de ensino e entre as escolas de um mesmo sistema.

Gentili (1996) explicita que o ideário neoliberal propaga o seguinte diagnóstico:

Não faltam escolas, faltam escolas melhores; não faltam professores, faltam professores mais qualificados; não faltam recursos para financiar as políticas educacionais, ao contrário, falta uma melhor distribuição dos recursos existentes. Sendo assim, transformar a escola supõe um enorme desafio gerencial: promover uma mudança substantiva nas práticas pedagógicas, tornando-as mais eficientes; reestruturar o sistema para flexibilizar a oferta educacional; promover uma mudança cultural, não menos profunda, nas estratégias de gestão (agora guiadas pelos novos conceitos de qualidade total); reformular o perfil dos professores, requalificando-os, implementar uma ampla reforma curricular, etc. (GENTILI, 1996, p. 18).

Sob a lógica da qualidade total, as escolas pautadas em modelos empresariais e em atendimento às exigências do mercado, têm reforçado, cada vez mais, os seguintes aspectos:

- adoção de mecanismos de flexibilização e diversificação dos sistemas de ensino nas escolas;
- atenção à eficiência, à qualidade, ao desempenho e às necessidades básicas de aprendizagem;
- avaliação constante dos resultados/desempenho obtidos pelos alunos que comprovam a atuação eficaz e de qualidade do trabalho desenvolvido na escola;

- o estabelecimento de *rankings* dos sistemas de ensino e das escolas públicas ou privadas que são classificadas ou desclassificadas;
- criação de condições para que se possa aumentar a competição entre as escolas e encorajar os pais a participarem da vida escolar e fazer escolha entre escolas;
- ênfase na gestão e na organização escolar mediante a adoção de programas gerenciais de qualidade total;
- valorização de algumas disciplinas: matemática e ciências naturais, devido à competitividade tecnológica mundial que tende a privilegiar tais disciplinas;
- estabelecimento de formas “inovadoras” de treinamento de professores como, por exemplo, educação à distância;
- descentralização administrativa e do financiamento, bem como do repasse de recursos em conformidade com a avaliação do desempenho;
- valorização da iniciativa privada e do estabelecimento de parcerias com o empresariado;
- o repasse de funções do Estado para a comunidade (pais) e para as empresas. (OLIVEIRA; LIBÁNEO, 1998, p. 604).

Podemos concluir que os valores éticos e morais têm sido substituídos pelo individualismo e competitividade, permanecendo os profissionais da educação à mercê de métodos padronizados de mensuração e controle.

Observamos uma política de responsabilização das escolas e conseqüentemente de seus profissionais pelos índices alcançados e, além disso, o trabalho pedagógico vem sendo redimensionado para o cumprimento de metas estabelecidas, sem considerar a autonomia das instituições de ensino de elaborarem seu projeto pedagógico.

Segundo Ball (2004, p. 1117), “a prática de ensino é reelaborada e reduzida a seguir regras geradas de modo exógeno e a atingir metas”. Logo, tais metas têm sido traçadas por órgãos centrais, cabendo às escolas alcançá-las, sendo elas mensuradas a partir da implantação das referidas sistemáticas de avaliação de desempenho.

Nas últimas décadas, a gestão da educação tem sofrido influência de modelos gerenciais, como mecanismo para alcançar a “eficiência, eficácia e produtividade” do ensino.

2.2 A Reforma do Aparelho do Estado e as Políticas Educacionais dos anos 90

A ofensiva neoliberal disseminou a ideia de que o Estado era o grande causador das crises que o capitalismo vinha sofrendo nas últimas décadas, pelo fato de ser ineficiente, ineficaz e incapaz de promover um controle fiscal. Por outro lado, propagou-se o princípio de que o mercado e a iniciativa privada eram capazes de promover maior qualidade, eficiência, produtividade e equidade, demonstrando sua superioridade em relação à atuação estatal.

Logo, a retórica neoliberal de maneira perspicaz, induzia ao pensamento de que a crise fiscal exigia uma profunda reforma do Estado, sem precedentes, não somente no que tangia ao

seu papel, mas também em sua forma de organização e gestão. Propunha um Estado mínimo, no oferecimento de serviços sociais de qualidade à população, mas máximo na defesa dos interesses da reprodução do capital. Além disso, perpetuou a ideia da necessidade de enxugamento da estrutura do Estado, propôs a “descentralização” das atividades estatais e uma administração pública pautada em princípios gerenciais e empreendedores.

No Brasil, a lógica neoliberal ganhou concretude em 1990, no Governo Fernando Collor de Melo³⁴, uma vez que as medidas expressas no Plano Collor apontavam para uma política de privatizações, abertura comercial, diminuição do número de servidores públicos, confisco das poupanças e corte de subsídios.

Tal governo foi alvo de muitas críticas e polêmicas, considerando o fracasso do referido Plano devido à crescente recessão econômica e exorbitante inflação. Além disso, uma onda de favorecimentos políticos e econômicos, seguida de denúncias de corrupção e escândalos era evidenciada. O Presidente Collor posicionava-se contrário às organizações sindicais e de servidores públicos, logo, aos movimentos trabalhistas, temendo uma mobilização desses segmentos.

Nesse contexto conturbado, em resposta às graves denúncias envolvendo o Presidente Collor, o Congresso Nacional instaurou uma investigação controlada por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Em sinal de indignação, a sociedade civil (representantes de sindicatos, estudantes, entidades de classe e população em geral) organizou o movimento “Fora Collor” e saiu às ruas com os rostos pintados de verde, amarelo e preto (em sinal de repúdio ao governo). Tal manifestação ficou conhecida como a dos “Caras Pintadas”, que culminou no impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo. (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 152).

Collor foi afastado da presidência em outubro de 1992 e seu julgamento pelo Senado ocorreu em dezembro daquele ano. Entretanto, com o intuito de preservar os direitos políticos, Collor renunciou ao mandato antes mesmo do início de seu julgamento. É importante destacar que a investigação teve continuidade e o referido presidente foi considerado condenado à perda do cargo e a uma inabilitação política pelo período de oito anos. Seu sucessor foi o Vice-Presidente Itamar Franco.

No Governo Itamar Franco, alguns fatos importantes merecem destaque: um deles refere-se à realização de um plebiscito para a escolha da forma e sistema de governo

³⁴ O Presidente Collor governou o país no período de 1990 a 1992, sendo sucedido pelo Vice- Presidente Itamar Franco no período de 1993 a 1994.

brasileiro, cujo resultado evidenciou a continuidade do regime republicano e o sistema presidencialista; outro fato marcante tratou da implantação do Plano Real:

O destaque principal desta administração é o Plano Real, iniciativa concebida para solucionar as dificuldades econômicas, agravadas pela inflação. O Plano introduz nova moeda (o Real), afastando-se de medidas como o congelamento de preços e de salários, anteriormente adotados. Sua ênfase está na contenção de gastos públicos, aceleração do processo de privatização, controle de demanda através do aumento de juros e abertura às exportações, o que provocaria a queda de preços internos. Em termos de médio e longo prazos, o Plano aponta no sentido da continuidade do movimento de abertura econômica do país e de ações visando o apoio à modernização das empresas nacionais. (VIEIRA; FARIAS, 2007, p.153).

Assim, apesar de constatar, nesse período, um expressivo avanço das organizações da sociedade civil, não foi possível aniquilar as políticas neoliberais que eram impostas aos países em desenvolvimento. Com isso, o projeto neoliberal se reconfigura e se consolida com maior intensidade no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.2.1 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Fernando Henrique Cardoso, ministro da Fazenda no Governo Itamar Franco e Presidente da República no octênio (1995 - 2002), acenou que a crise brasileira das últimas décadas era também uma crise do Estado, pois ele se desviara de funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, fato que culminou em uma gradual deterioração dos serviços públicos e no agravamento da crise fiscal e da inflação (BRASIL, 1995).

Dessa forma propôs a reforma do Estado como um mecanismo capaz de assegurar uma maior estabilização social e crescimento sustentado da economia. FHC apontou para a necessidade de redefinição do papel do Estado:

Mudar o Estado significa, antes de tudo, abandonar visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista, de um Estado que, por força de circunstâncias, concentrava-se em larga medida na ação direta para a produção de bens e serviços. Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor. (CARDOSO, 1998, p. 15).

FHC (1998, p. 16) ressaltava que, para o atendimento das crescentes demandas da sociedade, fazia-se necessária uma reorganização do Estado no sentido de adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades e cobrar resultados.

Podemos afirmar que o Governo FHC adotou os princípios neoliberais em sua administração, propondo um Estado mais enxuto, visando a racionalização dos gastos públicos, a uma política de avaliação de desempenho pautada na obtenção de resultados e parcerias com a sociedade e a iniciativa privada, no sentido de “dividir” responsabilidades e oferecer os serviços sociais com maior “eficiência”. (OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

Como uma de suas primeiras medidas de governo, instituiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)³⁵ sendo o ministro nomeado para esta pasta o economista Luiz Carlos Bresser Pereira que, ao propor uma Reforma do Aparelho do Estado, assumiu a perspectiva de uma administração gerencial.

O então Presidente da República ressaltou um grande desafio a ser enfrentado pelo país:

O grande desafio histórico que o país se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes a ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. (BRASIL, 1995).

Ao ingressar em tal Ministério, Bresser Pereira elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e, com base no diagnóstico de que o Estado se encontrava em crise, ressaltou a concepção de que sua Reforma era uma exigência dos processos de globalização e também de uma necessidade no sentido de estabelecer mecanismos oportunos para a superação da situação de desequilíbrio.

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América latina e no leste europeu, era a crise do Estado que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra (BRASIL, 1995).

³⁵ Em 1995, no primeiro Governo de FHC, foi instituído o MARE, por transformação da Secretaria de Administração Federal. O órgão foi criado por força da Medida Provisória nº 813/95, reeditada várias vezes, sendo apenas em 1998 convertida na Lei nº 9.649/98. Deu-se início ao que ficou conhecido como Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. O MARE foi extinto em 1999, pela Medida Provisória nº 1.795/99. O Decreto Presidencial nº 2.923/99 transferia para o então Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, as atribuições que pertenciam ao MARE.

O referido documento apontava que a primeira resposta à crise, ainda nos anos 80, tinha sido ignorá-la, subestimando tal desequilíbrio. A segunda, considerada utópica, foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Assim, somente em meados dos anos 90 surgiu a possibilidade real de superação da crise: a ideia de reforma ou reconstrução do Estado, objetivando resgatar sua autonomia financeira e capacidade de implementar políticas públicas.

Logo, o PDRAE foi elaborado projetando uma economia mais estável. Para tanto, apresentava como imprescindível uma Reforma do Estado para superar a Crise Fiscal.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, 1995)

Assim, o Estado assumia o papel de formulador, regulador e avaliador das políticas públicas, reduzindo seu papel de executor e prestador de serviços, delegando-o aos Estados e Municípios.

Conforme o documento, o Estado tem as funções de coordenação e de regulação na esfera federal, devendo descentralizar-se progressivamente, passando para as esferas estadual e municipal as funções de execução no que se refira a serviços sociais e de infra-estrutura. (PERONI, 2003, p.60).

A Reforma introduziu, ainda, a ideia de transferir para o setor privado as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado via privatização, terceirização e publicização (transformar as instituições públicas estatais em Organizações Sociais com direito privado, reforçando-se a concepção de público não- estatal). Segundo o Plano do MARE, por meio do programa de publicização ocorreria a “[...] descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”, e afirmava que, com a publicização, “[...] transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não- exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995).

Nesse sentido, podemos afirmar que, através do processo de publicização, os serviços que anteriormente apresentavam um caráter público e eram oferecidos pelo Estado, passariam

a ser ofertados pelo 3º Setor (público não-estatal), através dos agentes privados e das organizações da sociedade civil.

Adrião (2006, p. 37) destaca que, nas atividades não-exclusivas, onde se inseria a educação, foi posta como estratégia de gestão a adoção de medidas que estimulassem a “descentralização” e o aumento da “autonomia”, uma vez que nesse tipo de administração o governo e a sociedade civil dividiriam responsabilidades sobre o controle e o desempenho das instituições. A justificativa para tal parceria encontrava-se na natureza não-estatal daquelas atividades, uma vez que sua propriedade não pertencia ao aparelho do Estado. Com base nesse Plano, a autora enfatiza que ao Estado caberia o financiamento, o fomento à criação de outras fontes de recursos, além do controle sobre os resultados dos serviços prestados, ou seja, evidenciava-se a criação das Organizações Sociais.

O primeiro projeto é o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa. Para isto, a idéia é criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em organizações sociais.(BRASIL, 1997).

Logo, é possível constatar que a “descentralização” e a autonomia destacada referiam-se à transferência de responsabilidades aos Estados e Municípios e à participação da sociedade no âmbito da execução das tarefas. Dessa forma, a proposta traçada não se referia à descentralização, mas à desconcentração, uma vez que as decisões estavam centralizadas no Estado.

Assim, segundo Peroni (2003, p. 60), as propostas apresentadas pelo PDRAE quanto à estrutura organizacional, eram a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos, no sentido de que a administração pública fosse permeável à maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil. A proposta deslocava, também, o eixo dos procedimentos para os resultados.

O referido Plano ressaltava a necessidade de redefinição do papel do Estado para que pudesse concretizar as reformas consideradas inadiáveis:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas

a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (BRASIL, 1995).

O documento ainda realizava uma distinção entre os conceitos de aparelho do Estado e o Estado, descrita a seguir:

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três poderes, por um corpo militar. O estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional- legal, que regula a população nos limites de um território. O estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (BRASIL, 1995)

Assim, a Reforma do Estado era um projeto de maior amplitude, pois envolvia as várias áreas do governo e a sociedade brasileira, enquanto a Reforma do Aparelho do Estado, com caráter mais restrito, tinha por finalidade proclamada tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania.

Bresser Pereira apontou a finalidade da Reforma do Aparelho do Estado:

1. tornar a administração pública mais flexível e eficiente; 2. reduzir seu custo; 3. garantir ao serviço público particularmente ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado; 4. levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação. (PEREIRA, 1995, p.8).

O PDRAE fazia referência a três formas de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial e discorria sobre elas se sucederem no tempo, convivendo entre si, no sentido em que nenhuma delas fosse totalmente abandonada. Na Administração Pública Patrimonialista, o Estado funcionava como extensão do poder do soberano; a Administração Pública Burocrática surgiu na segunda metade do séc. XIX, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, por intermédio de um rígido controle de processos, entretanto, acabou perdendo sua missão básica que era servir à sociedade; a Administração Pública Gerencial emergiu na segunda metade do séc. XX, como resposta aos problemas associados aos modelos anteriores e objetivando tornar a administração pública mais eficiente, tendo em vista o crescente aumento das demandas sociais e econômicas do Estado, o desenvolvimento tecnológico e a globalização.

A Reforma Administrativa reforçava que o governo brasileiro não carecia de “governabilidade”, ou seja, de poder para governar, pois contava com a legitimidade

democrática e o apoio da sociedade civil; entretanto, enfrentava um problema de governança, pois sua capacidade de implementar as políticas públicas era limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Ao longo do documento, várias críticas foram proferidas à Administração Burocrática, por ser rígida e ineficiente. Entretanto, esta não foi totalmente descartada, sendo justificado que a qualidade de tal forma de administração residia na efetividade do controle dos abusos.

O PDRAE pautou-se por um modelo de Administração Pública Gerencial, fundamentado em conceitos de eficiência, eficácia, qualidade e produtividade do serviço público, voltado ao atendimento do cidadão-cliente. Além disso, apontava para a necessidade de exercer o controle e a cobrança dos resultados dos serviços prestados. Daí, a diferença entre a Administração Burocrática e a Gerencial tecida no documento, ou seja, a forma de controle deixava de concentrar-se nos processos, para priorizar os resultados.

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 administrativa. (BRASIL, 1995).

De acordo com Peroni (2003, p. 60), esse tipo de avaliação pautada nos resultados gerou uma motivação negativa, ou seja, permeou uma insegurança no trabalho, uma vez que a demissão de servidores se atrelou à insuficiência de desempenho. Logo, segundo a referida autora, os princípios de orientação eram: o cidadão-cliente, o controle por resultados e a competição administrativa, pois a administração pública gerencial via o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços.

Para evidenciarmos que a flexibilidade foi uma das grandes metas da Reforma do Aparelho do Estado retomamos Bresser Pereira, quando explicita que ela seria alcançada da seguinte forma:

(1) permitindo a existência de mais de um regime jurídico dentro do Estado; (2) mantendo o regime jurídico estatutário apenas para os funcionários que exercem funções no núcleo burocrático do Estado; (3) conservando a estabilidade rígida, prevista na atual constituição, segundo a qual só pode ser dispensado o servidor que houver cometido falta grave, para as carreiras para cujo exercício o funcionário necessita de proteção da estabilidade dadas as ameaças que pode sofrer; (4) prevendo a dispensa por dois motivos adicionais – insuficiência de desempenho e excesso de quadros – para os demais funcionários, garantindo-se, porém, a adoção de critérios objetivos para as decisões e o recebimento de uma indenização para o

funcionário dispensado nessas condições; (5) permitindo, alternativamente, a colocação do funcionário excedente em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço. (PEREIRA, 1995, p. 12).

Ou seja, com a flexibilidade proposta a partir do enxugamento do quadro de pessoal, da existência de mais de um Regime Jurídico, previsão de demissão aos funcionários por ineficiência, enfim, é possível afirmar que tais fatores contribuiriam para uma considerável redução dos gastos públicos.

No modelo de Administração Gerencial, a estratégia está pautada na definição precisa dos objetivos que o administrador almeja atingir, na sua autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários para a execução dos objetivos delineados, no controle e exigência dos resultados. Valorizam-se e incentivam-se processos de competição dentro do próprio Estado, ao estabelecer concorrência entre as unidades internas, assim, o foco dos procedimentos desloca-se dos meios para os resultados (fins).

O Plano de Reforma apontava para a redução da atuação do Estado no tocante às políticas públicas e sociais e reforçava que um Estado pautado em um modelo de Administração Burocrática seria um entrave ao processo de fortalecimento da economia do mercado.

O documento PDRAE realizou, ainda, um breve histórico da Administração Burocrática no Brasil e ressaltou que a Administração Gerencial não fora concebida somente no governo em questão. Destacou o Decreto Lei nº 200/67 como um importante marco da Reforma de 1967, na tentativa da superação da rigidez burocrática e do empenho em “flexibilizar a administração”, objetivando atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

No entanto, afirmou que as reformas trazidas à luz desse decreto não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, coexistindo núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração central.

Em meados da década de 70, com a criação do SEMOR (Secretaria da Modernização), ocorreu a tentativa de implantar novas técnicas de gestão e administração de recursos humanos na administração pública federal, pautadas em um modelo gerencial.

Em 1980, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), buscaram-se a revitalização e a agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade e a promoção da eficiência.

Entretanto, o documento apontava que as ações rumo à administração pública gerencial foram paralisadas no período de transição democrática de 1985, o que trouxe um novo populismo patrimonialista para o país e, por outro lado, explicitava que a alta burocracia era acusada de ser culpada pela Crise do Estado. Logo, a Constituição de 1988, concebida nesse contexto, foi considerada no PDRAE como um retrocesso pelo seu enrijecimento burocrático extremo:

O Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração direta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (BRASIL, 1995)

O Plano evidenciava que, com a referida Constituição, ocorria um encarecimento significativo do custeio da máquina pública, tanto no que se referia aos gastos com pessoal como com bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos.

Sguissardi e Reis (1997, p. 10) concluem que Bresser Pereira considerou a crise do Estado (crise fiscal, crise do modo de intervenção da economia e do social e crise do aparelho do Estado) como o principal motivo da crise econômica que o país vivia. Por crise fiscal entendia a perda do crédito público e a poupança pública negativa. Por crise do modo de intervenção, o esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações e por crise do aparelho do Estado entendia a ocorrência do clientelismo, da profissionalização insuficiente e que, a partir da Constituição de 1988, sofreria de mal oposto: do enrijecimento burocrático extremo.

Com a intenção declarada de implementar uma Administração Gerencial, o Plano Diretor apresentou um diagnóstico da administração pública brasileira e centrou a atenção de um lado às condições do mercado de trabalho e na política de recursos humanos, e, de outro, em três dimensões inter-relacionadas dos problemas: a dimensão institucional-legal relacionada aos entraves de ordem legal; a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e burocráticos com os novos valores gerenciais; a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas. Ressaltava ser possível promover uma mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto a mudança legal era providenciada. (BRASIL, 1995).

Convém enfatizar que a dimensão gestão do Estado se apresentava como a de maior importância, uma vez que a partir dela seria possível alcançar os níveis desejáveis de efetividade e eficiência da administração.

De acordo com o PDRAE (1995), a Reforma do Aparelho do Estado requeria mais que um rearranjo nas estruturas, previa a necessidade de superação das formas tradicionais da ação estatal e propunha a flexibilidade para gerar bons resultados. Dessa forma, objetivando a modernização do aparelho estatal, exigia-se a criação de mecanismos que viabilizassem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública, através do controle social que possibilitaria serviços de qualidade.

O Plano previa a reorganização das funções dos setores do Estado que são sintetizados a seguir:

Quadro 1: Setores do Estado

Setores do Estado	Princípios Administrativos	Forma de Administração	Forma de Propriedade
Núcleo estratégico: setor que define leis e políticas públicas e cobra o seu cumprimento (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário).	Efetividade: garantia de que as melhores decisões sejam tomadas.	Mista: Administração Pública Burocrática/ Administração Pública Gerencial.	Estatal
Atividades exclusivas: setor de serviços que somente o Estado com seu poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar pode realizar (cobrança e fiscalização de impostos, controle do meio ambiente, polícia, previdência social básica, subsídios à educação básica, etc.).	Eficiência: atendimento de qualidade aos cidadãos com custos reduzidos.	Administração Pública Gerencial	Estatal
Serviços não-exclusivos: setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas (universidades, centros de pesquisa, hospitais, museus).	Eficiência: atendimento de qualidade aos cidadãos com custos reduzidos.	Administração Pública Gerencial	Pública não-estatal
Produção de bens e serviços para o mercado: é o setor de atividades econômicas lucrativas que ainda pertencem ao Estado (ex. privatização de serviços).	Eficiência: atendimento de qualidade aos cidadãos com custos reduzidos.	Administração Pública Gerencial	Privada

Fonte: Brasil, PDRAE, 1995.

Analisando o referido Quadro, constatamos que apenas o Núcleo Estratégico previa a adoção de um tipo de Administração Burocrática e que a Administração Gerencial permeava todos os setores. Assim, buscava-se corrigir o retrocesso presente na Constituição Federal de

1988, como o próprio documento em questão preconizava, uma vez que, nos modelos burocráticos havia um excesso de formalismo e rigor técnico.

Entretanto, conforme já enfatizado, a Administração Burocrática não fora totalmente “abandonada” em virtude de conceber e evidenciar a importância da avaliação de desempenho pautada em resultados, o treinamento sistemático, a meritocracia e carreiras, o estabelecimento de um sistema estruturado de remuneração, princípios estes que garantiriam a efetividade desse setor do Estado e a centralização das decisões. Logo, nos demais setores a ênfase recaía sobre uma gestão gerencial pautada em parâmetros flexíveis, prevendo a participação de agentes privados e organizações da sociedade civil. Dessa maneira, o Estado garantia sua hegemonia no tocante ao controle central e “dividia responsabilidades” com outros setores, no que se referia ao oferecimento de serviços públicos.

Sobre a Reforma do Aparelho do Estado, Bresser Pereira concluiu:

Não há dúvida de que alguns interesses serão atingidos, de que alguns privilégios serão eliminados. Mas o mais importante é o aspecto positivo da reforma. É o fato de que nela está embutida uma concepção de estado social-democrata e pragmática. De que através dela a crise fiscal poderá ser superada. De que graças a ela, funcionários competentes e dedicados serão mais valorizados, terão melhores salários, e mais respeito social. Enfim, que teremos um Estado mais enxuto e mais eficiente, que prestará um serviço de melhor qualidade aos cidadãos. (BRASIL, 1995).

A seguir, discutiremos as reformas educacionais brasileiras dos anos 90, com ênfase ao Governo FHC, buscando explicitar em que medida as tendências que permearam a Reforma do Aparelho do Estado direcionaram as políticas educacionais do referido período.

2.2.2 As Políticas Educacionais nos anos 90

No Brasil, as políticas educacionais dos anos 90 foram concebidas a partir de grande influência dos organismos internacionais, principalmente da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e Banco Mundial. Conforme já explicitado, vasta documentação emanada dessas fontes foi produzida, com base em diagnósticos, análises e soluções para os países em desenvolvimento, tanto no que se referia à educação como à economia.

Em 1990, no Governo Fernando Collor de Mello, o Brasil participou da Conferência Mundial de Educação para Todos³⁶, em Jomtien (Tailândia), financiada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e pelo Banco Mundial, que propôs maior equidade social aos países mais pobres e populosos do mundo.

Dessa conferência participaram vários países e, dentre eles, os nove com maior taxa de analfabetismo: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, que assumiram o compromisso de consolidar os princípios acordados na Declaração Mundial sobre Educação Para Todos. Dentre as obrigações que permeavam tal documento, a principal consistia em assegurar uma educação básica³⁷ de qualidade às crianças, jovens e adultos, conforme segue:

- universalizar o acesso à educação e promover a equidade;
- concentrar a atenção na aprendizagem;
- ampliar os meios e o raio de ação da educação básica;
- propiciar um ambiente adequado à aprendizagem;
- fortalecer alianças.(UNESCO, 1990, p.3)

Nessa Declaração, a educação foi posta como capaz de favorecer o progresso social, econômico e cultural. Enfatizava-se, também, a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho para constatar os resultados efetivos da aprendizagem dos alunos (UNESCO, 1990, p. 3). Ainda previa a necessidade de fortalecer alianças (parcerias) e mobilizar recursos (financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários) para a educação.

Evidenciava-se no curto mandato do Governo Fernando Collor um descaso para com a educação. Logo, os compromissos assumidos na referida Conferência não ganharam concretude. Vieira e Farias (2007, p. 162) consideraram tal mandato como um espetáculo, uma vez que alguns projetos foram concebidos, mas não efetivados na prática, como foi o caso do PNAC (Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania), divulgado em setembro de 1990. Tal ação do MEC não abarcava apenas a alfabetização, pois seu conteúdo envolvia quase todos os níveis de educação, excetuando apenas o ensino superior. O PNAC

³⁶ Conferência Mundial sobre Educação para Todos - de 5 a 9 de março de 1990.

³⁷ Ao apresentar como prioridade a Educação Básica, a Declaração referia-se ao Ensino Fundamental.

proclamava-se como capaz de cumprir os preceitos legais de universalizar a educação básica e eliminar o analfabetismo.

Ainda segundo Vieira e Farias (2007, p.162), o Jornal do Brasil apresentou a seguinte manchete sobre os primeiros meses da gestão de Collor: A educação é um dos pontos fracos do governo, observando que:

Ao escolher Carlos Chiarelli para Ministro da Educação, num lance que claramente resvalava para a improvisação, o presidente revelou que não tinha nem nome, nem as idéias, para atacar um problema igualmente crucial para o País. Apesar do trombeteado Programa de Alfabetização e Cidadania (...) a Educação é o calcanhar-de-aquiles desse governo. (JORNAL DO BRASIL, 16/9/90, p. 26 apud VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 162).

Verificava-se uma preocupação muito maior do governo com o marketing político do que com a definição de políticas educacionais capazes de solucionar os problemas que permeavam o ensino público. Assim, sendo alvo de muitas críticas, o MEC divulgou no final dos anos 90, o Programa Setorial de Ação do Governo Collor (1991 – 1995), que retomava o PNAC e apresentava minuciosamente suas ideias. Tal programa trazia como fundamentos a educação na Constituição Federal de 1988 e a modernização do Brasil com a sua inserção na ordem econômica internacional. O referido documento esboçava como tarefa urgente, para o Brasil, inserir-se no quadro das transformações contemporâneas, que se operavam em nível mundial, por força de uma revolução científico-tecnológica sem precedentes (BRASIL, 1990, p.9). Entretanto, a falta de credibilidade do governo era tanta, que tal programa não se consolidou.

Em fevereiro de 1991, é lançado o documento *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*, que deveria ser o principal instrumento do governo. Com o tempo de Collor em vias de esgotamento, contudo, o Estado espetáculo começa a fazer água. A educação como as demais áreas, torna-se refém do clima de suspeitas que se instala em torno da administração no poder. Os fatos políticos determinariam seu afastamento da Presidência da República. (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 164).

O “espetáculo” findou com o impeachment de Collor, sem a efetivação dos compromissos assumidos na Conferência de Jomtien. Itamar Franco (Vice- Presidente da República) assumiu a Presidência do Brasil no período de 1993 a 1994.

Diante do exposto, o novo presidente foi cobrado em função do não cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro na referida Conferência. É importante destacar que o Ministro da Educação nomeado para assumir essa pasta foi Murílio de Avellar Hingel e que, no início de 1993, participou da Conferência de Educação para Todos na China,

quando, segundo Peroni (2003, p.94), foi constatado que o Brasil não cumprira os acordos estabelecidos em 1990, em Jomtien. Para justificar tal afirmação, Peroni (2003, p. 94) apresentou parte do discurso proferido pelo referido Ministro na abertura da Conferência Nacional de Educação para Todos (29/08/1994):

Participando de uma conferência de educação para todos, em março de 1993, na China, verifiquei que o Brasil, não tinha ainda tomado iniciativas consistentes para cumprir o compromisso da Declaração Mundial de Educação para Todos, de Jomtien, Tailândia, de 1990. Retornando ao Brasil após ter convivido alguns dias com esta frustrante experiência de indiferença do nosso país em torno de um compromisso assumido internacionalmente, tomei a decisão de elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, determinando que sua metodologia se orientasse por uma ampla participação e mobilização da sociedade.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 52), com o Plano Decenal de Educação para Todos, “o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien e acenava aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implementado”.

Assim, o Plano Decenal de Educação foi elaborado não em função de um compromisso para com a sociedade brasileira objetivando a superação do fracasso educacional, mas com foco central na busca de meios para consolidar o cumprimento dos acordos assumidos com a comunidade internacional.

Logo, o Ministro Hingel assumiu, em Pequim (China), o compromisso de levar a Paris, ao final de 1993, um plano educacional para o Brasil. Para tanto, o MEC coordenou e desencadeou uma série de debates com a participação do CONSED (colegiado que reúne os secretários da educação dos estados da federação), da UNDIME (entidade que congrega a participação de secretários municipais de educação, o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação), entre outros órgãos.

Convém destacar que as discussões em torno da elaboração do Plano ocorreram principalmente nas escolas e que, na abertura do documento oficial elaborado, Hingel (1993, p. 5) expressava: “torna-se necessário, [...] o fortalecimento institucional das escolas para que possam elaborar e executar projeto pedagógico de qualidade, objetivo que requer o apoio e participação dos professores e dirigentes escolares, das famílias e da comunidade próxima à escola”. Com essa afirmação, notamos que o foco do Plano era a escola.

O Plano Decenal de Educação para Todos foi elaborado com a finalidade de traçar um diagnóstico do Ensino Fundamental, esboçar perspectivas, elencar as dificuldades a serem superadas, delinear estratégias adequadas para a universalização da educação fundamental e a

erradicação do analfabetismo, indicando medidas e formas para a implementação. Logo, os objetivos do Plano em questão eram:

1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;
2. Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
3. Ampliar os meios e o alcance da educação básica;
4. Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
5. Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso;
6. Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
7. Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional.

O Plano Decenal de Educação elaborado expressava a essência dos princípios contemplados na Declaração Mundial de Educação para Todos, evidenciando o direcionamento das políticas educacionais a partir de ditames de organismos multilaterais.

Quanto à gestão do sistema de ensino, o plano traçou um diagnóstico: “a falta de consistência, de continuidade, de integração estratégica e de focalização das ações de direção e de administração dos sistemas leva a uma ineficiente orientação das equipes responsáveis pelas unidades escolares” (1993, p. 27). Logo, conforme prescrição do BM, constatamos que o foco central das políticas educacionais devia centrar-se na gestão da escola, objetivando um sistema eficiente e eficaz, com ênfase na construção de um projeto pedagógico voltado às necessidades de aprendizagem dos alunos.

Nessa mesma direção, em uma das metas globais, o referido Plano expressava a viabilidade de implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica (1993, p.42). Destacava que uma gestão responsável aumentaria a racionalidade e produtividade (1993, p.50) e reforçava a importância da gestão democrática da escola, mediante a participação de pais e comunidade escolar na definição dos objetivos de ensino e da avaliação de seus resultados (1993, p. 40).

Podemos afirmar que o Plano Decenal de Educação para Todos já apresentava grande preocupação com a gestão e autonomia da escola, direcionando estratégias para viabilizar a implantação de um novo modelo de gestão educacional.

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

A necessidade de estabelecimento de um Sistema de Avaliação da Educação Básica também foi pauta do Plano Decenal de Educação para Todos:

Articulando a Secretaria de Educação Fundamental (SEF), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), a Coordenação de Planejamento Setorial (CPS) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), vem sendo desenvolvido e implementado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de primeiro grau e prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional. (BRASIL, 1993, p. 59).

Previa, ainda, a necessidade de reorganização dos espaços de atuação e das atribuições das diferentes instâncias de governo e da sociedade organizada na educação, com novos processos e instrumentos de participação, de parceria e de controle (1993, p. 21).

Como muitos dos planejamentos educacionais do Brasil, esse Plano praticamente não saiu do papel, sendo abandonado com a posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Para Saviani (1999, 129), “o mencionado Plano foi formulado mais em função do objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial”.

O Ministro nomeado por FHC para assumir o Ministério da Educação e do Desporto foi o economista Paulo Renato de Souza, tendo permanecido nessa gestão durante os oito anos de mandato do referido Presidente. O ministro Paulo Renato ocupara, nos últimos quatro anos, uma diretoria na sede do Banco Mundial em Washington.

Observou-se, nesse governo, uma sintonia entre os Ministérios no que tangia à elaboração e implantação de políticas públicas, em consonância com princípios neoliberais. Constatamos, ainda, um alinhamento dos programas e documentos oficiais elaborados pelo Ministério da Educação com os documentos do MARE e Banco Mundial.

Para ilustrar tal afirmação, buscamos fundamentação no Planejamento Político-Estratégico (1995-1998) elaborado pelo MEC, por meio do qual, a educação foi concebida

como meio para inserção do indivíduo no mercado do trabalho. A prioridade absoluta do Planejamento recaía no fortalecimento da escola de 1º Grau³⁸.

O referido documento destacava a importância de enfrentar as distorções do sistema educacional brasileiro:

Há escolas, há vagas, há evasão, há repetência, há professor mal treinado, professor mal pago, há desperdício. Para trilhar um caminho de seriedade, é preciso acima de tudo, valorizar a escola e tudo o que lhe é próprio: a sala de aula e os professores, o currículo e a formação dos mestres; o resultado da aprendizagem. (BRASIL, 1995, p. 3).

O PPE (1995, p. 4), explicitava que “é na escola que estão os problemas e é na escola que está a solução”, ou seja, evidenciava-se a responsabilização dos profissionais que atuavam na educação pelo êxito ou fracasso dos alunos.

Observou-se no Planejamento Político-Estratégico, o cumprimento de prescrições do Banco Mundial e dos princípios neoliberais, ao prever a implementação de sistemáticas de avaliação de desempenho dos alunos e das escolas, objetivando o controle de resultados, acompanhados inclusive de auditorias.

A produção de informações objetivas sobre o conjunto do sistema educacional é instrumento importante para o planejamento da ação nos diversos níveis de ensino, incluindo tanto dados estatísticos confiáveis como avaliações sistemáticas do desempenho dos alunos e das instituições de ensino. Esse mesmo princípio deve-se aplicar ao acompanhamento, controle e avaliação das ações do próprio MEC. (BRASIL, 1995, p. 5).

Além disso, o Planejamento Político-Estratégico determinava a necessidade de tornar públicos os resultados alcançados nas avaliações externas.

A ampla divulgação de informações sobre os sucessos e os fracassos do sistema educacional, das medidas que vêm sendo adotadas e que estão previstas para corrigir ineficiências é parte importante desse processo de angariar adesões, consolidar parcerias e colher opiniões. As ações de comunicação social serão conduzidas no sentido de estimular a efetiva tomada de posição em favor da escola. (BRASIL, 1995, p.3).

O MEC, através de sua Comunicação Social, buscou comprometer a sociedade com o destino da escola, a partir da publicização de resultados como forma de corrigir as falhas no processo educacional. Logo, a mobilização social foi posta como palavra-chave para enfrentar

³⁸ Refere-se ao atual Ensino Fundamental.

as distorções do sistema educacional brasileiro. Ao abordar a mobilização, o citado Planejamento referia-se tanto à sociedade civil como ao empresariado.

A importância crucial da mobilização pode ser resumida em duas premissas: 1. Se o Brasil quiser garantir educação de qualidade para todos, toda a sociedade deverá zelar pela qualidade da educação; 2. Se o sistema educacional quiser ampliar e melhorar a oferta, será preciso que o conjunto da sociedade tome consciência da necessidade de lutar por um ensino de melhor qualidade. (BRASIL, 1995, p. 10).

O Ministério da Educação, por sua vez, assumiu o papel de elaborador, coordenador e avaliador das políticas educacionais, “descentralizando”³⁹ o plano da execução aos Estados e Municípios. Estabeleceu uma política de incentivo aos Estados e Municípios que se mostrassem comprometidos com os resultados obtidos através de ações de acompanhamento, avaliação e ajustes para garantir o acesso, progresso e sucesso do aluno na escola. Propôs uma “articulação de políticas e de esforços entre os três níveis da federação, de maneira a obter resultados mais eficazes”. (1995, p. 4).

Propôs, ainda, como no PDRAE, um tipo de administração gerencial para todos os níveis e modalidades de ensino, pautado na desburocratização e ressaltou a importância da autonomia da escola, bem como sua responsabilização para com o aluno, a comunidade e a sociedade (1995, p. 4). Tal modelo de gestão da educação pautou-se na descentralização, na eficácia e eficiência do sistema de ensino.

A obsessão pela eficácia, pela eficiência e pela qualidade, ainda que recente no universo educativo é uma obsessão tipicamente tayloriana presente por diversas formas na teoria da burocracia, na escola das relações humanas, nas perspectivas sistêmicas e contingenciais, etc. A novidade residirá, apenas, na insistência com que é referida no sector educativo, ganhando foros de inovação. A reedição de programas, de métodos e de técnicas que têm feito carreira na administração das empresas sobretudo a partir da década de sessenta, agora no contexto educativo, é mais um sinal a confirmar a adoção de um modo de racionalidade econômica. (LIMA, 2001, p. 128).

Ademais, a melhoria da qualidade na educação foi posta como responsabilidade da gestão, sendo, portanto, os problemas educacionais decorrentes de questões técnicas, de eficácia/ineficiência na administração de recursos materiais e humanos.

Vitor Henrique Paro (2001, p. 115), ao realizar uma análise das políticas de descentralização e seu impacto na autonomia da escola, preconiza a necessidade de atentar para as práticas de políticos neoliberais que, sob o discurso da descentralização e autonomia,

³⁹ Ao reafirmar a descentralização da execução, o que ocorreu foi um processo de desconcentração, uma vez que não se deu autonomia aos Estados e Municípios de tomarem decisões acerca do sistema educacional.

buscam a padronização de atividades, com vistas à previsão de atitudes e ao controle das ações dos envolvidos.

A política educacional do Governo FHC, a partir do Planejamento Político-Estratégico priorizou o atendimento do Ensino Fundamental e propôs uma gestão de qualidade, pautada inclusive na racionalização de gastos. Referiu-se à autonomia financeira no sentido de mobilização da escola para angariar fundos ou gerenciar os recursos repassados pelo governo federal em virtude do cumprimento das metas estabelecidas, mas estabeleceu mecanismos de fiscalização quanto à aplicação dessa verba. Segundo o MEC (1995, p. 6), os recursos deveriam ser disponibilizados visando à equidade, enquanto política redistributiva para corrigir desigualdades sociais e regionais, e também à eficiência, enquanto política de incentivo a estados e municípios que se mostrem comprometidos com os resultados obtidos, através de ações de acompanhamento, avaliação e ajustes para garantir o acesso, o progresso e o sucesso do aluno na escola.

Em consonância ao PDRAE e aos princípios neoliberais, o Planejamento Político-Estratégico (1995, p.8) propunha a desregulamentação, uma vez que considerava o arcabouço normativo inibidor à inovação e à criatividade das escolas. Para tanto, criticava a Constituição Federal, afirmando que ela engessava a gestão do sistema educacional; propunha a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases que possibilitasse a diversificação institucional: novos cursos, novos programas, novas modalidades; previa, ainda, a instituição de um Conselho Nacional de Educação mais ágil e menos burocrático e reforçava a necessidade de modificação nas regulamentações para garantir maior autonomia às escolas; reforçava, conforme já apresentado, a necessidade de transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados.

Várias foram as legislações e políticas educacionais concebidas na gestão do então Ministro da Educação, e, dentre elas, destacamos: a EC nº 14/96, que alterou a CF/88; a LDB nº 9394/96 que foi promulgada; o Conselho Nacional de Educação, o qual foi instituído; os sistemas de avaliação de resultados que foram consolidados (SAEB, ENEM, Exame Nacional de Cursos e CAPES) e a Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996, que dispôs sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, parágrafo 7º das Disposições Constitucionais Transitórias, sancionada com os objetivos de justiça social, equidade, efetiva descentralização, melhoria do ensino e a valorização do magistério público.

A equidade como forma de se fazer política no Governo de FHC buscou equilibrar despesas e gastos (trade off), bem como a distribuição dos recursos escassos, segundo as necessidades mais urgentes (focalização); distribuir responsabilidades de forma ponderada entre União, Estados e Municípios; articular a descentralização, a autonomia e o controle central. (SILVA, 2006, p. 103).

Outra ação do MEC, bastante coerente com as determinações do Banco Mundial, referia-se à promoção de ensino à distância para treinamento de professores e diretores, almejando alcançar melhores resultados educacionais.

Ainda, em sintonia com as prescrições de documentos do BM, no que diz respeito à definição de conteúdos mínimos e manuais de professores, o referido Planejamento destacava como uma das funções do MEC o papel de definir conteúdos curriculares básicos e estabelecer parâmetros curriculares mínimos para todo o país, tanto no que tangia a conteúdos como habilidades e valores que constituem a base da cidadania. Propôs, inclusive, a elaboração de manuais para os docentes das quatro primeiras séries. (PPE, 1995, p. 12).

Em 1995, o processo de elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental foi iniciado. Segundo Peroni (2003, p. 103), nos anos 90, na América Latina, observavam-se sinais da ofensiva neoliberal e a globalização da economia que acabaram interferindo na educação. Nas propostas de elaboração curricular, essa tendência materializou-se na forte presença de organismos que passaram a estabelecer a pauta de discussões acerca do processo educacional. Logo, a elaboração de Parâmetros Curriculares Nacionais foi parte integrante do Plano Decenal de Educação e do Planejamento Político - Estratégico.

De acordo com a versão preliminar dos PCNs- convívio social e ética (1995, p. 6), “uma tarefa essencial na busca da melhoria da qualidade do ensino passa a ser a de elaborar parâmetros claros no campo curricular, capazes de orientar as ações educativas na escola”.

É importante destacar que ocorreu um processo de terceirização na elaboração dos PCNs, uma vez que uma equipe de docentes em exercício no ensino fundamental, especialistas, assessores e consultores nacionais e estrangeiros foram contratados pela Secretaria de Ensino Fundamental do MEC, em 1995 para prestação de serviços.

O documento oficial Desenvolvimento da Educação no Brasil, elaborado pelo MEC em 1996 dizia que,

Com os Parâmetros Curriculares Nacionais, o MEC pretende subsidiar a elaboração ou revisão curricular em cada estado, município e escola; orientar a formação de professores, a produção de livros e outros materiais didáticos; fomentar a discussão pedagógica interna das escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo da escola com especialistas em educação, bem como a avaliação do sistema educacional em nível nacional. (BRASIL, 1996, p. 65).

Peroni (2003, p.108) considera tal afirmação problemática, pois a formulação e a implementação das políticas curriculares não são neutras, ou simplesmente técnicas, são resultantes de lutas entre posicionamentos, interesses e projetos sociais, políticos, culturais e pedagógicos. A autora ainda destaca a falta de democratização no processo de elaboração das diretrizes nacionais, durante a qual os atores envolvidos, tanto pesquisadores da área quanto as instituições vinculadas à educação, foram silenciados.

Conforme podemos observar, evidenciava-se a relação dos PCNs com os processos de avaliação do sistema educacional, afinal, de acordo com Silva (2006, p. 104), isso foi necessário para se controlar centralmente o processo de descentralização e autonomia da gestão da educação pública no Brasil. Segundo Paulo Renato Souza (2005, p. 123), “prevaleceu a orientação de elaborar o parâmetro curricular nacional ou um referencial curricular nacional para evitar justamente os entraves legais: um parâmetro ou um referencial não é obrigatório nem fere a autonomia de Estados e Municípios”.

Minto e Muranaka (1997, p.33), ao retomarem Azanha⁴⁰, enfatizam que os PCNs, tendo como pressuposto a adoção de um único referencial teórico, o construtivismo, com prevalência da Psicologia Genética, afronta o princípio do “pluralismo de ideias e concepção pedagógicas [...]” estabelecido no inciso III do Art. 206 da C.F/88. Ainda, a Lei Maior, em seu Art. 210, estabelece “serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”; logo, segundo os referidos autores, a fixação de “conteúdos mínimos” para esse nível de ensino se contrapõe ao inciso IX do Art. 9º da LDB 9394/96 e Lei 9131 de 24/11/97 ao preverem que a União ou o CNE deliberem sobre “diretrizes curriculares”. Ora, a diferença entre fixar “conteúdos curriculares” e deliberar sobre “diretrizes curriculares” é matéria que dispensa comentários adicionais.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁴¹ (1996), promulgada no Governo FHC, é o resultado de um embate entre duas propostas distintas, que teve a duração de aproximadamente seis anos. A primeira proposta, conhecida como Projeto Jorge Hage, de caráter progressista e democrático, era resultado de uma série de debates alcançados a partir de discussões com a sociedade civil, organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, tendo sido apresentado na Câmara dos Deputados. A outra proposta havia sido elaborada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa, em articulação

⁴⁰ AZANHA, José Mário Pires. Parâmetros curriculares nacionais e autonomia da escola. Conselho Estadual de Educação de São Paulo, Seminário Regional sobre Parâmetros Curriculares Nacionais (Região Sudeste), 16 e 17 de setembro de 1996, (mimeo).

⁴¹ Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996.

com o poder executivo, através do MEC, projeto este que deu entrada no Senado. É importante destacar que tal projeto foi recebido com certo espanto, uma vez que Darcy Ribeiro sempre fora considerado um lutador pela democracia, em função de seus ideais progressistas e, naquele momento, tentava forjar a aprovação de uma lei que serviria aos interesses dominantes.

[...] Tal iniciativa causou perplexidade em vários sentidos: pela forma açodada e intempestiva com que foi apresentado; pela quebra do bom senso na relação entre as duas casas do Congresso; pela contradição entre a “exposição de motivos” e os dispositivos adotados; e por ter, um projeto com essas características, se originado de um intelectual respeitável com um passado político identificado com as forças progressistas.” (SAVIANI, 1997, p.196).

A principal divergência entre ambas as propostas devia-se à relação do papel do Estado na educação. Enquanto a proposta dos setores organizados da sociedade civil apresentava uma preocupação com mecanismos de controle social do sistema de ensino, a proposta dos senadores, com apoio do MEC e do governo FHC, previa uma estrutura de poder mais centrada nas mãos do governo. A proposta aprovada, que culminou na atual LDBEN, apesar de conter alguns elementos levantados pelo primeiro grupo, aproximava-se mais das ideias levantadas no projeto Darcy Ribeiro.

Logo, a LDB nº 9394/96, seguindo as especificidades do governo em questão, apresenta diretrizes que atendem às exigências de acordos internacionais. Dessa forma, determina, em seu Art. 2º, que a “(...) educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Assim, observamos que a educação está diretamente relacionada à preparação de um indivíduo competitivo ao mercado de trabalho, capaz de enfrentar a soberania global. Além disso, atendendo às prescrições emanadas do BM, a primeira versão da referida lei evidencia apenas o ensino fundamental como obrigatório e gratuito.

No que tange à implantação de processos de avaliação institucional, a LDB 9394/96 determina:

Art. 9º A União incumbir-se-á:
[...]VI- assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 1996).

Segundo a LDB, o papel da União continua sendo o de regulação e coordenação da política nacional de educação, cabendo aos Estados e Municípios a função executora. Além

disso, observa-se a valorização da implementação de sistemáticas de avaliação de desempenho do ensino fundamental ao ensino superior; logo, a ênfase é posta no resultado/produto em detrimento do processo de aprendizagem dos alunos.

Com relação à gestão educacional, a LDBEN determina:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

A gestão democrática, contemplada na atual LDB, é garantida apenas no ensino público. Portanto, a pretexto da garantia de liberdade de ensino à iniciativa privada, garante-se a autonomia das instituições particulares de ensino de opinarem sobre as formas de administração.

Por aqui dá para perceber a que disparates nossos legisladores se prestam, quando, cedendo à ânsia do lucro representada nos lobbies dos interesses privados, permitem que a lógica do mercado se sobreponha à razão e aos interesses da sociedade. (PARO, 2001, p.80).

Além disso, Minto e Muranaka (1997, p. 31) enfatizam que a gestão democrática dos sistemas e das instituições educacionais é tema pouco caro a essa LDB. A reivindicação histórica dos setores democráticos e populares quanto à participação da comunidade nas instâncias deliberativas e órgãos colegiados, na escolha de dirigentes, no financiamento com gestão transparente dos recursos, deixa muito a desejar.

Isto é socialmente pernicioso, sobretudo se reconhecermos que, na área educacional, tem vigorado a tradição de um suposto "consenso" de que a gestão dos sistemas de ensino e das escolas é prerrogativa, direta ou indireta, daqueles que detêm a hegemonia do Estado. Tem prevalecido a definição de critérios de escolha de prepostos para as funções de gestão que, em geral, privilegiam o saber que advém apenas da competência técnica, com doses variadas de burocracia. Esta LDB não faz mais do que retroceder no que tange à gestão democrática dos sistemas de educação e das instituições escolares, oficializando e ratificando prerrogativas centralizadoras e impositivas das chamadas "autoridades educacionais". (MINTO; MURANAKA, 1997, p. 31).

No que tange à autonomia das instituições educacionais, a atual LDB determina, em seu Art. 15, que "os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de

gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. Entretanto, conforme veremos mais adiante, a gestão financeira será concedida às escolas mediante a adesão aos programas do governo, com repasses direto às instituições educacionais, desde que assumam os compromissos de implantarem as ações eminentes aos mesmos, desconsiderando, muitas vezes, os anseios da comunidade escolar expressos no Projeto Político- Pedagógico da escola. Então, que autonomia é essa?

Além disso, uma determinação muito instigante, trazida à luz da Lei em questão, diz respeito ao §1º do Art. 87 - “a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. Assim, assistimos mais uma vez, às prescrições de organismos internacionais como a UNESCO, Banco Mundial, entre outros, garantidos na Legislação Brasileira.

É importante destacar que, após alguns dias da promulgação da LDB 9394/96, mais especificamente em 24 de dezembro de 1996, foi aprovada a Lei 9424/96 que dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF⁴²). Assim, atendendo aos princípios da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, às prescrições do BM e PPE, priorizava-se o ensino fundamental, desconsiderando os demais níveis e modalidades de ensino. Assim, a referida lei previa o repasse de recursos apenas para esse nível (1ª a 8ª séries).

No caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do FUNDEF). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação. (DAVIES, 2006, p. 755).

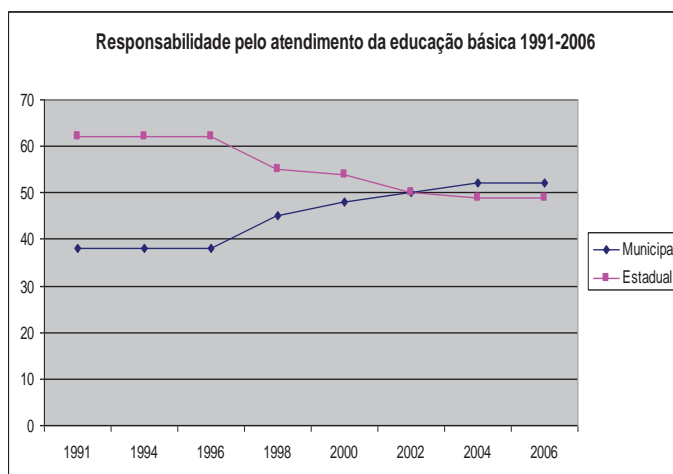
A Lei 9424/96, em seu Art. 7º, destacava que “os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público”. Tal determinação, conforme Davies (2006, p. 756), contribuiu para acirrar o corporativismo dos que trabalham na educação, uma vez que tanto a Emenda Constitucional n. 14 quanto a Lei nº 9.424 prevêm a remuneração apenas dos professores do ensino

⁴² Criado pela EC 14 e regulamentado pela Lei 9424/96, passou a vigorar em 01/01/98, com vigência prevista até 31/12/06.

fundamental, deixando de fora os docentes de outros níveis e modalidades de ensino e os demais funcionários da educação.

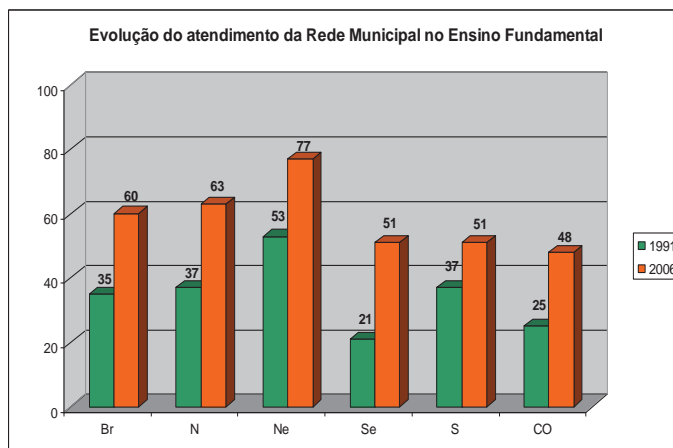
Além disso, segundo Pinto (2007, p.879), “ao atrelar parcela dos recursos vinculados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, este fundo induziu um processo de municipalização sem precedentes no Brasil”. Observemos os gráficos elaborados pelo referido autor:

Gráfico: 1



Fonte: PINTO, 2007, p. 878.

Gráfico: 2



Fonte: PINTO, 2007, p. 879.

De acordo com Davies (2006, p.769), o FUNDEF praticamente não trouxe novos recursos para o sistema educacional como um todo, apenas promoveu com base no número de matrículas no ensino fundamental regular, uma redistribuição, entre o governo estadual e as

prefeituras, de uma parte dos impostos já vinculados anteriormente à MDE⁴³. Os únicos recursos novos, pelo menos em termos do conjunto nacional das redes estaduais e municipais, foram os da complementação federal que, no caso do FUNDEF, é insignificante (1% da receita nacional em 2006).

Apesar disso, Davies (2006, p.770) enfatiza que alguns governos tiveram ganhos expressivos, ao passo que outros tiveram perdas, pois a lógica do FUNDEF baseava-se na redistribuição de acordo com o número de matrículas. Os ganhos foram significativos para os governos que contribuíram menos do que outros para os fundos e cujas matrículas eram proporcionalmente maiores do que as dos demais governos ou para aqueles que recebiam a complementação. Analogamente, as perdas ocorreram na situação inversa à descrita.

Assim, embora a lógica do FUNDEF fosse *a priori* democrática, ao promover um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada estado e uma diminuição da desigualdade entre a rede estadual e as redes municipais de cada estado, o FUNDEF provocou perdas significativas em alguns municípios.

Ainda no Governo FHC, constatamos que algumas das políticas educacionais propostas revestiam-se de caráter compensatório, visando corrigir as desigualdades sociais. Uma dessas políticas foi o Projeto Nordeste e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), que teve início em junho de 1998 e que direcionou recursos para as regiões mais pobres do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O FUNDESCOLA⁴⁴ era um programa do MEC, cofinanciado pelo BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) e elaborado em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação.

O referido programa proclamava-se como capaz de possibilitar o desenvolvimento da gestão escolar, pautada em práticas gerenciais, visando à melhoria da qualidade das unidades educacionais de ensino fundamental e à permanência dos alunos nas escolas públicas das citadas regiões brasileiras, consideradas como as mais pobres do Brasil. Dentro dessas regiões, priorizaram-se as microrregiões mais populosas (ZAPs-Zonas de Atendimento Prioritário), definidas pelo IBGE, e as escolas em que se concentravam os alunos mais carentes.

De acordo com o Manual de Operação e Implementação do Projeto-MOIP (BRASIL/MEC/FUNDESCOLA, 2002), o FUNDESCOLA foi concebido com base em princípios de equidade enfatizada na busca de igualdade de oportunidades educacionais, considerando o

⁴³ Refere-se à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Para maiores esclarecimentos acerca das despesas consideradas como MDE, consultar os artigos 70 e 71 da LDB 9394/96.

⁴⁴ Criado através do acordo 17402-BR entre o Brasil e o Banco Mundial.

número de alunos carentes e as áreas educacionais mais críticas; de efetividade, enfatizada como alcance máximo dos resultados, conjugada pelos critérios de eficiência (realizar o máximo com o mínimo de meios), eficácia (realizar procedimentos corretos atuando nas causas fundamentais dos processos) e complementariedade (desenvolvimento de ações que funcionam em sinergia com outras iniciativas e programas governamentais).

Assim, o FUNDESCOLA privilegiava o desenvolvimento de ações que funcionassem em consonância com outros programas, como o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Ao enfatizar a necessidade de garantir o acesso e permanência, qualidade e gestão, pautava-se em instrumentos normativos e operacionais como a LDB 9394/96 e os referidos programas.

O contrato de financiamento com o Banco Mundial previa o estabelecimento de tarefas de monitoramento e avaliação para acompanhamento sistemático e periódico dos resultados do programa. Assim, além de relatórios semestrais encaminhados ao Banco, anualmente a Direção-Geral do Programa e integrantes do Banco Mundial realizavam revisões para analisarem dados, tendo em vista o cumprimento dos objetivos. Foram ainda utilizados, como instrumentos de controle de resultados, o SAEB e o Censo Escolar.

O FUNDESCOLA objetivava também o desenvolvimento institucional das secretarias de educação, para que estas desencadeassem ações com foco nas unidades escolares.

A autonomia das escolas era “garantida” por meio de repasses financeiros e em função das decisões quanto à aplicabilidade dos mesmos pela equipe escolar. Entretanto, os membros que compunham o quadro administrativo das escolas eram responsabilizados pelos resultados de suas decisões e ações.

Convém ressaltar que o valor de financiamento do FUNDESCOLA, por unidade educacional, tinha por base o número de alunos matriculados no ensino fundamental, indicado no Censo Escolar do ano anterior ao convênio.

Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 129) assinalam que propostas de descentralização e autonomia estabelecidas pelo FUNDESCOLA se respaldam na própria orientação da legislação educacional brasileira. Para elucidar tal afirmação, os autores recorreram à LDB 9394/96, que determina a organização do espaço físico e do trabalho pedagógico, a participação dos atores escolares, a integração da escola/ comunidade e ainda estabelece como tarefa da escola executar sua proposta pedagógica ou projeto político-pedagógico a partir da participação dos docentes no processo. Nesta perspectiva, delineia-se um novo sentido de gestão escolar, a gestão democrática, entendida como ação que prevê a descentralização

pedagógica e administrativa como mecanismo para atingir a participação mais decisória dos protagonistas escolares.

Os citados autores (2005, p. 130) afirmam que a concepção de gestão educacional apresentada nos documentos oficiais do FUNDESCOLA, não expressa o caráter democrático outorgado pela LDB. Logo, a visão estratégica do programa em questão incide sobre a organização racional do sistema, a partir da adoção de modelos gerenciais de administração escolares, ferramentas de gestão e treinamento.

O referido programa propunha, também, ações de fortalecimento da escola através de convênios com diversos municípios, mediante a adesão dos mesmos. Assim, Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 129) destacam que “estados, municípios e escolas devem adotar a metodologia de planejamento estratégico, consubstanciadas no modelo do PDE⁴⁵, que leve à racionalização, eficácia e eficiência da gestão do trabalho escolar”.

É importante destacar que o FUNDESCOLA integrava doze ações, sendo o PDE o seu “carro chefe”, uma vez que sinalizava grande destaque “na escola com foco no aluno”.

Nesse processo, a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o projeto visa a modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola, segundo um processo de planejamento estratégico coordenado pela liderança da escola e elaborado de maneira participativa. A busca do apoio público ao desenvolvimento centrado na escola é um ingrediente essencial para assegurar o clima político e os recursos para a sustentação e a expansão do processo de desenvolvimento da educação. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 132).

Conforme podemos observar, o PDE objetivava fortalecer e aperfeiçoar a gestão da escola pública e garantir a qualidade de ensino a partir da elaboração de um plano estratégico. Para a construção deste planejamento, a equipe escolar realizava um diagnóstico acerca da situação educacional a partir do levantamento de dados, que viabilizava a identificação dos valores, a visão de futuro e missão da escola. Eram traçados objetivos, estratégias, metas, planos de ações a serem alcançados a curto, médio e longo prazo. Nesse contexto, a escola era responsabilizada pela melhoria da qualidade de ensino.

Com relação à estrutura organizacional do FUNDESCOLA/ PDE, em âmbito federal (Ministério da Educação), a gestão do Programa foi realizada pela Direção Geral do Programa (DGP) e a coordenação de todo o processo do PDE foi feita pela Coordenação de Gestão Educacional (CGE). O acompanhamento do PDE nos Estados foi desenvolvido pela

⁴⁵ Refere-se ao Plano de Desenvolvimento da Escola, que no Governo Lula é denominado de PDE-Escola. O formato do Programa (concepções, objetivos, ações, estratégias) é o mesmo em ambos os governos (FHC e Lula), ocorrendo apenas pequenos ajustes.

Coordenação Estadual Executiva (COEP) e pela Gerência de Apoio à Escola (GAE), responsável pela supervisão e articulação das ações de elaboração do PDE e PME (Projeto de Melhoria da Escola), com outras ações do Programa FUNDESCOLA. Em âmbito municipal foi instituído um Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE), cuja tarefa era o acompanhamento das ações do PDE junto às escolas da rede municipal. No que tangia à assistência técnica e monitoramento do processo, a DGP contratou assessores técnicos para trabalharem junto à GAE e GDE.

Em âmbito escolar, a gestão do PDE era conduzida por uma “equipe de sistematização do PDE”, composta pelo diretor de escola, coordenador do PDE e líderes de objetivos estratégicos. Cabia ao referido grupo a atribuição de implantar o PDE e direcionar os fundos transferidos pelo FUNDESCOLA para as diferentes ações e metas, organizadas na forma de “gerências” e que passaram a compor o Plano de Melhoria da Escola (PME).

O PME era formado por um conjunto de metas e ações elencadas pela escola a partir de seu PDE, para serem financiadas pelo Programa FUNDESCOLA.

O PDE, definido como um processo gerencial⁴⁶, apresentava como objetivos: promover a melhoria da qualidade de ensino; buscar a eficiência e a eficácia no sistema de ensino, a partir da autonomia da escola na resolução de seus problemas e na realização de suas necessidades.

As unidades educacionais contempladas recebiam apoio técnico para elaborar o seu plano (PDE), sendo coordenado também pela liderança da escola. Como condição para adesão ao projeto, a escola precisava pertencer a um município integrante das ZAPs, contar com no mínimo 100 alunos matriculados, organizar unidades executoras, dispor de condições mínimas de funcionamento e contar com liderança forte.

O processo de elaboração e implementação do plano de cada escola desdobrava-se em cinco etapas: preparação; análise situacional; definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico; execução; monitoramento e avaliação.

⁴⁶ Shiroma (2003, p. 1) destaca que o gerencialismo, também conhecido pelos ingleses como *managerialism*, trata de uma ideologia que se difunde no campo educacional disseminando princípios orientados pela eficiência financeira. A autora retoma Hoyle e John (1995) que afirmam que o gerencialismo dá prioridade aos recursos financeiros mesmo numa escola. Os diretores tornam-se agentes hierárquicos tanto do controle quanto da implementação de mudanças e são elementos cruciais a serem responsabilizados pela prestação de contas da instituição. Assim, o elemento crucial do gerencialismo nas escolas está na criação de um tipo particular de liderança planejada para desempenhar um papel de pivô no redesenho do setor público, deixando a direção política para o centro, mas a responsabilidade por sua implementação para a periferia. Ao fazê-lo, extrai a essência da liderança local e a reduz a uma função meramente técnico-racional. Ball (2005, p. 544), fundamentado em Bernstein (1996), reforça que o gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder; ele é um “instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva”, uma força de transformação.

Após a elaboração do Plano, tinha início a implementação das ações, cujo processo era monitorado tanto pelo grupo de sistematização, quanto por integrantes das secretarias de educação que cobravam por melhores resultados educacionais.

Conforme dados do Manual de Operação e Implementação do Projeto (BRASIL, MEC, FUNDESCOLA, 2002), a execução do Projeto de Melhoria da Escola não poderia exceder o prazo de um ano e os recursos disponíveis para cada escola contemplada com o PDE baseavam-se no número de alunos:

Tabela 1: Financiamento das ações do PDE/PME – Convênio FUNDESCOLA

Número de alunos por escola	Total de recursos em R\$
De 100 a 199 alunos	R\$ 4.400,00
De 200 a 500 alunos	R\$ 6.200,00
De 501 a 1000 alunos	R\$ 10.000,00
De 1001 a 1500 alunos	R\$ 12.000,00
Acima de 1500 alunos	R\$ 15.000,00

Fonte: MOIP (BRASIL, MEC, FUNDESCOLA, 2002).

É importante ressaltar que o financiamento assumido pelo FUNDESCOLA ia decrescendo a cada ano, à medida que a participação dos Estados e Municípios aumentava gradativamente. Observa-se que os recursos financeiros provenientes do BM e de responsabilidade do MEC, paulatinamente foram sendo assumidos pelos Estados e Municípios que incorporavam a metodologia de planejamento estratégico do PDE e também o financiamento de suas ações. Tal afirmação pode ser constatada na tabela a seguir:

Tabela 2: Percentuais de Financiamento FUNDESCOLA/ Estados/ Municípios

Programa	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
FUNDESCOLA	100%	70%	50%	30%	0%
Estados/ Municípios	0%	30%	50%	70%	100%

Fonte: MOIP (BRASIL/MEC/FUNDESCOLA, 2002).

De acordo com Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 140), o PDE, principal estratégia do FUNDESCOLA, foi disseminado e acolhido por um número significativo de instituições escolares. Afinal, a adesão a um projeto de porte internacional significava prestígio para o quadro de direção que o acolhia, especialmente em virtude da destinação de recursos

financeiros às escolas. Além disso, o programa propunha-se a promover soluções em curto prazo para problemas institucionais crônicos, como evasão e repetência, deficiência numérica e má formação de docentes, além da falta de materiais, equipamentos e espaço físico adequados.

Entretanto, segundo os mesmos autores (2005, p. 141), alguns gestores enfatizavam que existia certa convicção de que o modelo de gestão do BM, por meio do PDE, era altamente diretivo e não levava à autonomia da escola, uma vez que, para sua execução, se fixavam exigências que o tornavam altamente burocrático. Dessa forma, a sobrecarga de atividades burocráticas aumentava a demanda de atividades processuais, sem que contribuíssem necessariamente para o trabalho em sala de aula.

A autonomia da gestão fundamenta-se na liderança do diretor, a partir da adoção de medidas de treinamento intensivo em planejamento estratégico, abordando assuntos tais como mobilização da comunidade, gestão de recursos e planejamento da carreira do professor. O importante é buscar meios de financiar melhorias de qualidade e expansão de acesso, sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, considerada bastante alta para o país. Portanto, apela-se para alternativas de financiamento e de estratégias que atinjam o sistema, sem aumentar os custos. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 142).

O PDE previa sistemáticas de controle sobre os Planos das escolas, com manuais para acompanhamento e planejamento de ações, além de regras para a utilização de recursos e prestação de contas do dinheiro repassado à escola, para aquisição de materiais e melhoria do espaço escolar.

No tocante ao trabalho escolar, imprime-se uma organização que se aproxima da racionalidade taylorista, na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica: facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; diluem-se as atividades escolares, muitas entre elas preexistentes ao PDE, em inúmeros projetos desarticulados e com “gerências” próprias. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 143).

Tais autores (2005, p. 143) evidenciam a fragmentação do trabalho escolar e a diluição dos poderes dos componentes de uma mesma coletividade, uma vez que cada um era responsável por apenas uma parte do poder decisório.

O poder central, responsável pela regulação já definira a concepção teórica do Programa/ Projeto, logo às instâncias “menores” (Estados, Municípios e Escolas) cabia, apenas, a execução das ações fundamentadas em princípios gerenciais.

Fica evidente que, dentro da mesma esfera governamental, convivem duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes

teóricas. Uma de caráter burocrático, que internaliza modelos concebidos por agências financeiras internacionais e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade e que conhecemos como “Projeto Político-Pedagógico”. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 143).

Assim, em uma mesma escola, dois projetos com concepções divergentes eram construídos pela equipe escolar. Um, teoricamente, de caráter mais democrático (Projeto Político Pedagógico), elaborado a partir dos saberes dos próprios atores da instituição escolar, pautado em valores que levavam em conta as especificidades locais e as aspirações da comunidade educativa em prol de uma escola mais autônoma e de qualidade; e outro, mais burocrático (PDE), mais diretivo, de controle da gestão e do trabalho dos profissionais da educação, imprimindo uma visão gerencial, moderna e estratégica, com foco na racionalização dos gastos e na eficiência operacional.

O mais grave ocorria quando havia uma maior valorização do PDE, em detrimento do PPP⁴⁷, ou quando o segundo era definitivamente substituído pelo primeiro, desconsiderando a cultura escolar. A proposta do PDE não coadunava com a perspectiva de gestão democrática garantida nas atuais legislações brasileiras e nem com a concepção de PPP.

A organização e a divisão pormenorizada do trabalho, o controle das decisões, o parcelamento das atividades e das atribuições, a vigilância contínua em todas as fases do trabalho e a intensificação do trabalho, visando ao maior controle e, conseqüentemente, à maior eficiência, são claramente percebidos no modelo gerencial implementado pelo PDE. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 145).

Em linhas gerais, os programas e as políticas educacionais implementados no governo FHC traduziam e eram vias de materialização das prescrições do Banco Mundial no tocante à descentralização e autonomia escolar, à prioridade ao atendimento do ensino fundamental, à administração gerencial e à implantação de sistemáticas de avaliação dos profissionais da educação e instituições de ensino.

Silva e Alves (2009) consideram que os marcos regulatórios que normatizam as políticas educacionais a partir dos anos de 1990,

[...] reforçam a política de Estado no contexto da internacionalização crescente do capital, da reestruturação produtiva e da implantação de reformas, pautadas, em grande parte, pelo ideário neoliberal, de mercantilização crescente dos direitos sociais, e por sua concepção das políticas sociais. (SILVA; ALVES, 2009, p. 116).

⁴⁷ A relação entre a concepção do Plano de Desenvolvimento de Escola e do Projeto Político Pedagógico será abordada de forma mais minuciosa no Capítulo 3.

Nesse contexto, a gestão das escolas de educação básica foi foco das políticas educacionais dos anos 1990, pois foi considerada uma alternativa para a resolução dos problemas educacionais em nível local. A escola foi concebida como uma empresa, cuja administração devia pautar-se por um modelo gerencial. O controle de qualidade era aferido a partir da implementação de sistemáticas de avaliação de desempenho do aluno, do docente, da escola, dos municípios enfim, instaurava-se uma política de controle de resultados, responsabilização e de prestação de contas dos sistemas e das unidades educacionais, o que se denominou *accountability*.⁴⁸

Não somos contrários ao estabelecimento de sistemáticas de avaliação, desde que apresentem um cunho diagnóstico/prognóstico⁴⁹, formativo⁵⁰ e emancipador⁵¹, objetivando o acompanhamento do processo educacional e o redimensionamento de ações que possam efetivamente garantir a melhoria na aprendizagem dos educandos e, portanto, o direito a uma educação de qualidade.

Ainda julgamos oportuno destacar que as políticas educacionais dos anos 90 influenciaram decisivamente instâncias intermediárias, como as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que assumiram seus sistemas de ensino/escolas, permanecendo os órgãos centrais, como o MEC, apenas com a função reguladora. Várias demandas administrativas, financeiras e pedagógicas foram transferidas a essas instâncias em nome da “descentralização”. Além disso, o MEC passou a interferir na cultura e identidade das escolas, direcionando programas a serem implantados, como é o caso do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), principal ação do FUNDESCOLA.

⁴⁸ Consiste na obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Sobre o termo, Vieira (2009, p. 124) enfatiza que a responsabilização está associada à condição de que o responsável por um processo ou resultado – sobretudo no setor público em uma sociedade democrática – tem a obrigação de prestar contas dos resultados e do uso dos recursos aplicados.

⁴⁹ Para Penna Firme (2007), avaliações diagnósticas são conduzidas com o propósito de identificar as fraquezas e as potencialidades dos estudantes, com o intuito de informar futuras estratégias ao professor e ao aluno. Tal conceito está fundamentado na ideia de que, para o professor, a atenção ao desempenho do estudante é elemento primordial à prática pedagógica; ou seja, cabe ao educador desenvolver estratégias que lhe permitam conhecer os erros e acertos do aluno, a fim de promover o seu objetivo cognitivo.

⁵⁰ A avaliação formativa ou formadora visa a fornecer aos alunos um *feedback* de seus progressos, considerando avaliações feitas em diferentes momentos e instrumentos. Segundo Hadji (2001), a avaliação formativa é um ideal que pode tornar a avaliação verdadeiramente útil em situações pedagógicas, ao permitir a crítica da realidade, a libertação dos sujeitos, a saída do imediatismo pedagógico, ao permitir ao aluno questionar e refletir sobre determinado assunto.

⁵¹ Para Luckesi (2000), a avaliação emancipatória visa a promover os sujeitos, à libertação dos modelos classificatórios e de estagnação social, proporcionando seu crescimento. Desse modo, não pode ser o momento final da aprendizagem, mas, sim, parte desse processo, de modo que haja a percepção, a crítica e a prática dos agentes (aluno e professor). Cabe ao professor mediar a interação do aluno com o objeto de conhecimento, proporcionando-lhe meios para que a construção dos saberes ocorra. E professor e aluno devem aprender com a avaliação: o primeiro, ao perceber os limites e o estágio de conhecimento do aluno em relação a determinado tema/assunto; este, por sua vez, ao detectar os temas em que tem dificuldade.

Em 2007, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, essa metodologia de planejamento estratégico (PDE) foi incorporada ao Plano de Desenvolvimento da Educação, que será abordado de forma mais específica no próximo capítulo.

Isso posto, reconhecemos a importância do estabelecimento de legislações, documentos oficiais, enfim, de políticas educacionais para nortear a educação de um país. Entretanto, é fundamental adotarmos uma postura crítica e não ingênua acerca da intencionalidade dos mesmos, pois não são neutros e trazem consigo mecanismos de intervenção do Estado na educação.

CAPÍTULO 3. DO PROGRAMA FUNDESCOLA AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO DE MODELOS GERENCIAIS A PARTIR DO PDE E PDE-ESCOLA

Este capítulo tem por objetivo analisar as decorrências do programa PDE-Escola na autonomia das escolas públicas.

Conforme explicitado no capítulo anterior, o PDE-Escola foi concebido no governo Fernando Henrique Cardoso, sob a denominação PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), sendo uma dentre várias ações que compunham o programa FUNDESCOLA. No governo Luiz Inácio Lula da Silva, foi incorporado ao atual Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, pelo Governo Federal/Ministério da Educação.

O PDE-Escola proclama-se capaz de viabilizar a autonomia, a obtenção de melhores resultados educacionais e a modernização da estrutura, organização e gestão escolar, a partir da adoção de modelos administrativos gerenciais. Trata-se de uma metodologia de planejamento estratégico que prevê a melhoria da qualidade do ensino, tendo em vista a elaboração coletiva de um Plano de Suporte Estratégico, que favorece o fortalecimento da liderança da escola e da gestão pedagógica, a concentração da equipe escolar em ações efetivas que possibilitem a superação de dificuldades e a elevação do desempenho dos alunos e da escola.

Esta lógica fundamenta-se em princípios que permearam a Reforma do Estado Brasileiro no governo FHC, sintonizada com um modelo econômico e produtivista de organização, gestão e controle de resultados. (SILVA, 2005, p. 266).

Nessa perspectiva, os problemas relacionados à qualidade da educação são considerados decorrentes da ineficiência do modelo de administração burocrático e para a superação das dificuldades, é previsto a implantação de práticas gerenciais vinculadas a uma concepção de administração empresarial capitalista, que favorecerá a eficiência, a eficácia e a produtividade do processo educativo. (AMARAL SOBRINHO, 2001).

Observamos, no Governo Lula (2003-2010), a continuidade de muitas políticas educacionais implantadas no governo FHC, como é o caso do PDE-Escola, objeto deste estudo, sendo ampliada apenas sua área de abrangência que, anteriormente, abarcava as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, no governo em questão, ganhou dimensão nacional. Em contrapartida, evidenciamos algumas rupturas que permearam o governo Lula, como é o caso do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em plena vigência do Plano

Nacional de Educação (Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001), de maneira aleatória e à sua margem.

Isso posto, consideramos ainda relevante abordar, neste capítulo, algumas das ambiguidades, continuidades e rupturas que permearam o governo Lula, no que diz respeito ao Plano Nacional de Educação (2001-2010), ao Plano de Desenvolvimento da Educação/2007 e ao Plano de Desenvolvimento da Escola.

Para obtermos coerência nessa discussão, ao discorrermos sobre o PNE/2001, o PDE/2007 e o PDE-Escola, serão enfatizadas as questões que permearam o capítulo 2 (autonomia escolar, gestão educacional e sistema de avaliação de desempenho no ensino fundamental), cujas temáticas são inerentes ao PDE-Escola.

Apresentaremos, ainda, a metodologia PDE-Escola e promoveremos uma análise teórica acerca da autonomia escolar frente a essa ferramenta, além de estabelecer relações entre a concepção do PDE-Escola e Projeto Político Pedagógico.

3.1 O Plano Nacional de Educação/2001: questões para o debate

O Art. 214 da Constituição Federal de 1988 sinaliza para a elaboração de um Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Assim, apesar da CF 88 avançar com relação à temática Plano Nacional de Educação delineando, inclusive, algumas diretrizes para a sua elaboração, consideramos que o tratamento dado a ele ainda é, de certa forma, superficial, ou seja, apesar de trazer à tona aspectos relevantes de um PNE, reconhecemos os limites do texto constitucional.

Mas não é lícito ignorar que a redação genérica desse Art. 214, embora não lhe ofusque o mérito, permite leituras diferenciadas: por exemplo, a de que durante a eventual ausência de um plano nacional de educação [...], as autoridades responsáveis por implementar políticas públicas nessa área, em todas as esferas administrativas, tenham nele um referencial claro que contém as diretrizes mais amplas que visam contemplar as necessidades e os anseios educacionais da sociedade brasileira. (MURANAKA; MINTO, 2007, p. 48).

Considerando o tratamento inócuo do texto constitucional, esperávamos que uma legislação subsequente, no caso a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional pudesse avançar no sentido de possibilitar um maior detalhamento com relação ao PNE.

A atual LDBEN (Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996) foi promulgada no governo FHC e determina, em seu Art. 9º, inciso I, que “a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, ou seja, alinhada às diretrizes da política de governo em vigência, o referido marco regulatório reitera a atribuição de responsabilidade à União no que tange à regulação e à coordenação da política nacional de educação.

Com esse artigo da LDB, fica evidente que a sistemática a ser adotada para a elaboração do PNE dependeria dos órgãos oficiais, mas não especifica os caminhos a serem trilhados para concebê-lo a partir da colaboração entre as várias esferas administrativas.

Como peça de planejamento estratégico, esse plano pode ser construído a partir das demandas dos municípios, sistematizadas pelos Estados, acrescidas das suas próprias e compiladas pelo governo federal que, obviamente, também acrescentaria suas demandas específicas; desse processo resultaria, então, a substância do plano global para a educação nacional. Outra forma seria privilegiar o sentido oposto, ou seja, o plano seria elaborado centralizadamente pelo governo federal, consideradas as demandas respectivas das demais esferas administrativas. Por certo, outras alternativas intermediárias a essas duas seriam exequíveis, mas a idéia que parece hoje hegemônica é a de construir o PNE de forma centralizada, o que não implica, necessariamente, um caminho autoritário. Aliás, qualquer que seja a opção metodológica adotada, quanto mais democrática, maior a probabilidade de se garantir a consecução dos objetivos, na medida em que os que participam da elaboração do plano estarão teoricamente mais envolvidos na defesa, tanto de seu conteúdo como de sua implementação. (MURANAKA; MINTO, 2007, p. 50).

Outra determinação bastante instigante trazida à luz dessa LDB diz respeito ao §1º do Art. 87 das Disposições Transitórias, que reforça: “a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.” Assim, assistimos às prescrições de organismos internacionais como a UNESCO e Banco Mundial, garantidos na legislação brasileira.

O embate entre dois projetos em disputa marcaram a tramitação do PNE: o encaminhado pelo Executivo Federal e o PNE da Sociedade Brasileira⁵² subscrito por alguns

⁵² Tratava-se de uma proposta elaborada e articulada junto aos diversos segmentos da sociedade civil (educadores, estudantes, pais de alunos, etc.) pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), nos trabalhos do I e II CONEDS – Congressos Nacionais de Educação. O primeiro CONED foi realizado em Belo Horizonte no período de julho/agosto de 1996, reunindo mais de 6 mil pessoas. O segundo CONED realizou-se em 9 de novembro de 1997.

deputados federais. O primeiro, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) com a participação de alguns interlocutores, como o Conselho Nacional de Educação e os presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), coerente com as políticas educacionais e formas de gestão efetivadas no governo FHC. Assim, essa Proposta do PNE objetivava assegurar a continuidade das políticas educacionais em vigência e promover a articulação da União, Estados e Municípios para a sua implantação. Na exposição de motivos, o Ministro da Educação Paulo Renato Souza destacou que,

A concepção do Plano teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993⁵³. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. (BRASIL, 2001, p.7).

Logo, a proposta do Executivo cumpriu a determinação do Art. 87 da atual LDB, pois considerou as prescrições dos organismos internacionais acordados na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia em 1990.

O segundo projeto em disputa, o PNE da Sociedade Brasileira⁵⁴, protocolado na Câmara Federal antes mesmo do projeto do Executivo, foi elaborado com a participação da sociedade civil e consolidado na plenária de encerramento do Congresso Nacional da Educação (CONED). Com isso, em defesa do caráter social da educação vinculada às reais necessidades da população, almejava-se resgatar a participação democrática da sociedade na elaboração das leis em colaboração com os seus representantes parlamentares.

A elaboração do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira enfatizou a construção coletiva e democrática, com base na reflexão acumulada nos movimentos sociais no campo da educação. Sustenta-se, portanto, nas concepções, diretrizes e metas a partir dos princípios, experiências e deliberações das entidades do campo democrático-popular que integram o FNDEP. O fato de o PNE ter sido elaborado por meio desse

⁵³ O Plano Decenal de Educação para Todos foi elaborado em 1993, mas a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorreu em 1990 em Jomtien (Tailândia).

⁵⁴ Em 03 de dezembro de 1997, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública apresentou ao Congresso Nacional o projeto da Sociedade Brasileira. Em 10 de fevereiro de 1998 foi transformado em Projeto de Lei (PL 4155/1998). O projeto do executivo federal foi enviado à Câmara dos Deputados em 11 de fevereiro de 1998, sob o PL nº 4173/1998 e foi apensado ao primeiro projeto.

método democrático de debate e sistematização concede-lhe a legitimidade necessária como instrumento de difusão e de disputa política do projeto de educação e de sociedade que o Fórum defende. (BOLLMANN, 2010, p. 673).

Essa dinâmica, de certa forma, direcionou o governo federal a construir rapidamente um PNE, para garantir que as concepções e diretrizes da política educacional do governo em vigência fossem contempladas.

Os projetos apresentavam diferenças entre si e expressavam alguns interesses controversos, tanto na forma de elaboração quanto nas metas a serem cumpridas. De um lado, tínhamos um projeto mais democrático e popular; de outro, um projeto que melhor correspondia às diretrizes que norteavam o governo.

O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a democratização da gestão educacional, fatores que corroborariam para a universalização da educação básica. Isso implicaria a proposição de objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a manutenção e o desenvolvimento do ensino, o que acarretaria a necessidade de garantir a elevação do PIB, equivalente a menos de 4% do PIB nos anos 1990, para 10% do PIB, ao fim dos 10 anos do PNE. Visava a organizar a gestão educacional e o embate histórico pelo efetivo Sistema Nacional de Educação, antagônico ao enfático Sistema Nacional de Avaliação. O PNE do governo⁵⁵ previa a manutenção da atual política educacional da esfera federal na formulação e gestão política educacional, com progressivo abandono pelo Estado de suas responsabilidades, transferindo-as para a sociedade. (VALENTE, 2002, p. 98).

Em 9 de janeiro de 2001, o então Presidente da República (Fernando Henrique Cardoso) sancionou, com 9 vetos, a Lei nº 10.172/01, que aprovou o PNE. O texto aprovado evidenciou a grande distância entre o que a sociedade almejava para a educação e o que o Congresso de fato aprovou, confirmando a hegemonia do governo no Congresso Nacional. Assim se expressou Ivan Valente, um dos deputados que subscreveu o PNE da sociedade brasileira:

O PNE, como lei, de conjunto não contempla as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade. Ele é uma espécie de salvo-conduto para que o governo continue implementando a política que já vinha praticando. Vimos, também, que, como foi aprovado no parlamento este PNE já estava claramente comprometido, em sua validade, pelo traço de carta de intenções. Os vetos que FHC impôs à lei, além de radicalizarem tal característica, retiraram do

⁵⁵ O relator dessa proposta de plano foi o deputado Nelson Marchezan (PDSB) que, na verdade, subscreveu um substitutivo à proposta da Sociedade Brasileira. Na versão, foi estabelecida, como meta a ser atingida nos 10 anos de validade do plano, a aplicação de 7% do PIB em educação.

PNE precisamente alguns dispositivos que a pressão popular havia forçado a que fossem inseridos. (VALENTE, 2001, p.7).

Os citados vetos referiam-se à ampliação de recursos destinados ao financiamento da educação, prevalecendo, dessa maneira, uma política de racionalização de gastos do Estado, alinhada à lógica neoliberal e às prescrições do Banco Mundial.

O PNE, em discussão, foi organizado da seguinte forma: I. Introdução; II. Níveis de ensino: educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior; III. Modalidades de ensino: educação de jovens e adultos, educação à distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena; IV. Magistério da educação básica (formação de professores e valorização do magistério); V. Financiamento e gestão; VI. Acompanhamento e avaliação do plano. O PNE (2001-2010) constituiu-se em um marco regulatório bastante minucioso, apresentando um excessivo número de metas⁵⁶.

O Plano aprovado apresentou um diagnóstico dos déficits educacionais do país e estabeleceu uma série de diretrizes, objetivos e metas para os diversos níveis e modalidades de ensino, para o magistério da educação básica, financiamento e gestão educacional. Investimentos significativos deveriam ser realizados, objetivando a melhoria da qualidade do ensino, mas o que vimos foi uma política de contenção de gastos e de desresponsabilização do Estado, como os vetos de FHC referentes à aplicação de mais recursos na educação, vetos que o governo Lula, em dois mandatos, não derrubou.

As políticas educacionais concebidas no governo FHC foram focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental e na efetivação de um sistema de avaliação educacional, conforme previa o Planejamento Político-Estratégico 1995-1998, abordado no capítulo anterior.

Em consonância com a CF/88 e a LDB 9394/96, o Plano Nacional de Educação/2001, no que diz respeito ao Ensino Fundamental, enfatizou a obrigatoriedade e gratuidade desse nível de ensino e trouxe um diagnóstico acerca da situação educacional no país: destacou a existência de um grande número de alunos com faixa etária acima dos 14 anos, matriculados no Ensino Fundamental; apresentou a ocorrência de grande exclusão de crianças da escola e a consequente inércia do Poder Público, a omissão das famílias e da sociedade, característica da forma mais perversa de exclusão social; explicitou o aumento da taxa de matrícula decorrente da distorção idade-série e o elevado índice de reprovação e ineficiência do sistema

⁵⁶ O PNE/2001 apresentou 295 metas.

educacional do país; afirmou a existência de crianças não matriculadas no Ensino Fundamental e uma considerável taxa de analfabetismo; explicitou a grave desigualdade regional existente no país e destacou a incumbência da União de oferecer auxílio técnico e financeiro para as regiões que apresentavam as maiores deficiências, através do FUNDEF e do Projeto Nordeste/FUNDESCOLA, o que viabilizaria a redução das desigualdades educacionais.

Considerando a Constituição Federal de 1988, a LDB 9394/96, as Diretrizes Curriculares Nacionais e Parâmetros Curriculares Nacionais, o PNE/2001 apresentou algumas diretrizes norteadoras, objetivos e metas para viabilização da universalização do Ensino Fundamental e indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade. Acenou para a necessidade de implantação de políticas educacionais de correção das distorções idade-série, ampliação da jornada escolar para o turno integral e classes de aceleração, na tentativa de universalizar o ensino e diminuir a repetência. Propôs a ampliação da duração do ensino fundamental para 9 anos, à medida que fosse universalizado o atendimento à faixa etária dos 7 aos 14 anos. Destacou a importância da melhoria da infraestrutura física das escolas e a necessidade de garantir a participação da comunidade na gestão escolar. Apontou para a necessidade de adoção de formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural, bem como a adequada formação profissional dos professores, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio.

Enfim, vários foram os objetivos e metas voltados à melhoria do ensino Fundamental e, como é possível observar, os déficits educacionais no país são muito grandes, o que requer uma significativa aplicação de recursos. No entanto, no campo educacional, assistimos a uma política de contenção de gastos e de desresponsabilização do Estado. Um exemplo disso foi a imposição dos vetos de FHC ao PNE/2001, o que inviabilizou maior investimento em educação.

Dourado (2011, p. 24) destaca que “os antecedentes históricos indicam os caminhos e as opções hegemônicas adotadas no planejamento e nas políticas educacionais de governo, não se efetivando, portanto, como políticas de Estado ampliadas, malgrado alguns processos de participação mais amplos.”

Ao realizarmos uma análise histórica das políticas e planejamentos educacionais brasileiros, constatamos que têm sido marcados por contradições que se traduzem em continuidades/descontinuidades, na soberania de políticas de governo em detrimento de políticas de Estado e na centralização administrativa ao invés da construção coletiva de políticas com participação da sociedade civil.

Assim, apesar da participação da sociedade civil na construção de um dos projetos do PNE, o Plano aprovado evidenciou a soberania da política de governo em contraposição a uma política de Estado, pois desconsiderou a “vontade nacional”, ou seja, as discussões tecidas e os anseios da sociedade por uma educação de qualidade.

O PNE/2001 foi aprovado no final do governo FHC, cabendo ao governo Lula concretizá-lo. No entanto, ao tecermos uma breve avaliação do plano, constatamos a descontinuidade das políticas educacionais em função da troca de governo.

No que tange à implantação de sistemáticas de avaliação, o Art. 4º do PNE/2001 estabeleceu que “a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação”.

Assim, evidenciamos que ainda não temos um Sistema Nacional de Educação, mas o Sistema Nacional de Avaliação começou a ganhar maior concretude no governo FHC e atualmente está consolidado.

Um dos objetivos declarados do PNE foi a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis e, para a sua concretização, propôs 5 prioridades, dentre as quais destacamos uma delas:

5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino. (BRASIL, 2001, p. 8).

Observou-se, no governo FHC, a ênfase posta na implantação de sistemáticas de avaliação, cabendo à União o estabelecimento de competências, diretrizes educacionais e a coordenação do Sistema Nacional de Avaliação. Com isso, ganhou solidez o SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), o ENC (Exame Nacional de Cursos) e, além disso, o Brasil vem participando do PISA⁵⁷ (Programme for International Student Assessment).

O PNE da Sociedade Brasileira apresentou como uma de suas diretrizes gerais a temática em debate; no entanto, a proposta apresentada propôs uma avaliação de caráter processual e diagnóstico, envolvendo a participação dos atores do processo educativo em prol da melhoria dos resultados educacionais. Tal diretriz é a seguinte:

⁵⁷ Avaliação promovida pela OCDE para avaliar o desempenho do aluno no que tange à capacidade de análise, raciocínio e comunicação de ideias.

Instituir mecanismos de avaliação interna e externa em todos os segmentos do Sistema Nacional de Educação, com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, por meio de uma dinâmica democrática, legítima e transparente, que parte das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho educativo até chegar a resultados socialmente significativos. (CONED, 1997).

Assim, observamos que esta proposição se contrapõe à prioridade 5 do PNE (2001-2010), na medida em que apresenta um cunho mais democrático, alinhada à concepção de avaliação proposta logo na apresentação do documento:

Conseqüentemente, a avaliação é processo contínuo a partir dos objetivos estabelecidos para cada uma das etapas do trabalho pedagógico, do papel social das instituições educacionais e das políticas públicas para a área. É através da avaliação que todos os envolvidos no processo educacional poderão explicar o que está ocorrendo, apropriar-se da situação, reconhecendo a diversidade e a complexidade do problema educacional e referenciando o aperfeiçoamento constante dos sistemas e das práticas educacionais. (CONED, 1997).

O foco da prioridade 5 do PNE/2001 foi posto na avaliação como controle de resultados a partir da coleta de dados, monitoramento e divulgação dos mesmos. Quanto às diretrizes que se reportam ao sistema de avaliação da educação básica, destacamos aquelas referentes ao ensino fundamental e gestão:

Quadro 2: Diretrizes do PNE para a avaliação

Ensino Fundamental	Gestão
<p>O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão. [...] a consolidação e o aperfeiçoamento do censo escolar, assim como do SAEB, e a criação de sistemas complementares nos Estados e Municípios permitirão um permanente acompanhamento da situação escolar do país, podendo dimensionar as necessidades e perspectivas do ensino médio e superior.</p>	<p>Para que seja possível o planejamento educacional, é importante implantar sistemas de informação, com aprimoramento da base de dados educacionais do aperfeiçoamento dos processos de coleta e armazenamento de dados censitários e estatísticos sobre a educação nacional. Dessa maneira, poder-se-á consolidar um sistema de avaliação indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas em matéria de educação. A adoção de ambos os sistemas requer a formação de recursos humanos qualificados e a informatização dos serviços, inicialmente nas secretarias, mas o objetivo de conectá-las em rede com suas escolas e com o MEC.</p>

Fonte: FREITAS, 2007, p. 100.

Percebemos um avanço do PNE em discussão, ao atrelar o direito ao ensino fundamental não apenas à matrícula, mas também à qualidade da educação. Explicitou, ainda, a intenção em consolidar um Sistema Nacional de Avaliação capaz de constatar a eficiência e eficácia das políticas educacionais, além de prever o aprimoramento dos serviços de informatização que pudessem contribuir para a viabilização do planejamento educacional. Se, por um lado, as diretrizes citadas apontaram para a implantação de um tipo de avaliação com a finalidade de acompanhamento de desempenho do aluno, contraditoriamente, por outro lado, acenou para a consolidação de um sistema de monitoramento, supervisão e inspeção da situação escolar. Tal perspectiva pode ser observada nos objetivos e metas descritas a seguir:

Quadro 3: Objetivos e metas do PNE para a avaliação

Ensino Fundamental	Gestão
<p>24. Articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação.</p> <p>26. Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos.</p>	<p>38. Consolidar e aperfeiçoar o SAEB e o censo escolar.</p> <p>39. Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e médio.</p> <p>41. Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica, numa conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.</p>

Fonte: FREITAS, 2007, p. 101.

Assim, o PNE/2001 concebeu as avaliações em larga escala, com testes padronizados, objetivando o controle de resultados como meio de garantir a almejada qualidade de ensino, dando continuidade ao processo de construção de um sistema nacional de avaliação da educação, uma das prioridades da reforma educacional do governo FHC. Com isso foram difundidos mecanismos de medição, inspeção e monitoramento, acompanhados de processos de publicização de resultados, gerando competição entre os profissionais da educação e instituições escolares.

Esse tipo de política de avaliação desconsidera outras variáveis (tanto intraescolares como extraescolares) que podem interferir nos resultados alcançados e, conseqüentemente, na

qualidade da educação. A tendência é a da responsabilização, sobretudo, da escola e do professor pelos resultados obtidos.

Adotou-se em vários países do mundo, a idéia de que a competição entre sistemas de ensino, escolas e professores promove a melhoria do desempenho dos alunos e, nessa lógica, era preciso ampliar a autonomia das escolas, bem como a participação e a responsabilização dos professores e gestores educacionais, e, ainda, aumentar a livre escolha dos pais, devendo ter papel significativo na regulação pela procura/demanda por escolas com alto desempenho. (OLIVEIRA, 2010, p. 92);

A lógica da competitividade é disseminada com o objetivo proclamado de atingir melhores resultados educacionais e a tática é a do controle social, que exerce pressão e cobrança por melhores índices.

Freitas (2007, p. 190) enfatiza que o governo FHC logrou aparelhar a regulação da educação básica via “medida-avaliação-informação”, ajustar o modelo e operacionalização do SAEB, ampliar meios de regulação centralizada com a criação de exames e refinamento de mecanismos para coletar e divulgar informações educacionais, induzir unidades federadas a práticas de regulação avaliativa e suscitar interesse da população pelo tema avaliação educacional.

Logo, em “Regime de Colaboração”, a União assumiu a incumbência de coordenar, regular e cobrar melhores resultados das demais instâncias administrativas. Os Estados e Municípios, acuados diante dessa lógica, passaram a exigir das escolas e dos docentes resultados mais significativos e palpáveis, gerando tensões, competição, instabilidade e insegurança.

Para isso serve um Regime de Colaboração? Outro aspecto que intriga, é que do PNE/2001, desapareceu qualquer menção a respeito de implementar um Sistema Nacional de Educação. Sabemos que um Plano Nacional de Educação possui um papel significativo na articulação e envolvimento dos entes federados, viabilizando que estes se organizem em prol do cumprimento e efetivação das diretrizes traçadas. Com isso, mais uma vez, perdemos a oportunidade de concretizar o SNE.

Convém ressaltar que, diferentemente do PNE do Executivo, o PNE da Sociedade Brasileira trouxe como uma de suas diretrizes gerais “consolidar um Sistema Nacional de Educação”.

A gestão do ensino público também foi pauta do PNE/2001, considerada um dos objetivos do plano:

Em síntese, o Plano tem como objetivos:

[...] democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 2001).

Entendemos que a democratização da gestão pode contribuir para a melhoria da qualidade pedagógica na medida em que viabiliza a efetiva participação dos vários segmentos da comunidade escolar na elaboração, implantação e avaliação do Projeto Político Pedagógico e possibilita a atuação nos processos decisórios da escola, seja por intermédio dos conselhos escolares e/ou associação de pais e mestres.

O Conselho de Escola constitui-se em um importante órgão colegiado que pode contribuir para o rompimento das relações de poder hierarquizadas e centralizadas no diretor, desde que assuma a função consultiva e deliberativa nas questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da escola.

O PNE/2001, coerente com a Constituição Federal de 1988 e com a LDB 9394/96, contemplou o princípio de gestão democrática. No entanto, percebemos que o fato de estar previsto em legislação, não é garantia de sua efetivação na prática. Nessa direção, Adrião (2007, p. 64) explicita que, embora “represente um avanço, a simples presença no texto legal de quaisquer medidas democratizadoras não implica sua execução. Eis parte da ambiguidade que acompanha as conquistas no plano da lei: as contradições entre o proposto e o implementado”.

Quanto ao item 2 do PNE que incide sobre o Ensino fundamental, destacamos:

2.2 Diretrizes

[...] Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação.

2.3 Objetivos e Metas

[...] 9. Promover a participação da comunidade na gestão das escolas, universalizando, em dois anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes.[...] (BRASIL, 2001).

Gestão democrática é um processo a ser trilhado e a ser consolidado, é uma expressão de aprendizado de participação, que envolve diferentes atores, com diferentes formações e concepções, o que favorece a diversidade de opiniões e até conflitos para culminar nas deliberações coletivas.

Schlesener (2006, p. 188) destaca que um dos meios para instaurar a prática da gestão democrática são os conselhos escolares que, a partir da participação efetiva da comunidade na elaboração do PPP e na deliberação sobre os problemas mais urgentes da educação, criam condições para a efetiva liberdade de cada um no conjunto da vida coletiva. No bojo desse processo, ocorre a redefinição da democracia e criam-se novas práticas de convivência social e política.

O item V do PNE/ 2001, que enfocou a questão do Financiamento e Gestão, explicitou, em uma das diretrizes:

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, 2001).

A diretriz apontou para o funcionamento de Conselhos em nível federal, estadual e municipal, como o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Estadual de Educação (CEE) e Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS FUNDEF)⁵⁸, entre outros, que refletissem a gestão democrática em nível de sistema. Quanto às unidades escolares, a proposição do item V, foi para que a participação ocorresse via Conselhos de Escola e processos de escolha de diretores.

Quanto aos objetivos e metas propostos no PNE/2001 que fizeram referência à gestão, destacamos:

11.3.2 Gestão

22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.

42. Instituir em todos os níveis, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. (BRASIL, 2001).

⁵⁸ Em 2007, foi aprovada a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB, prevendo a aplicação de recursos a toda a educação básica, da creche ao ensino médio. A destinação dos recursos é realizada conforme o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação desses recursos são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim.

O termo autonomia também permeou o Plano Nacional de Educação em discussão. Para analisá-lo, retomamos parte do diagnóstico tecido no item V, referente ao Financiamento e Gestão: “O Governo Federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia. Neste processo foi induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos Escolares.” (BRASIL, 2001).

Assim, o governo FHC direcionou às escolas alguns programas que previam a descentralização de recursos, como é o caso do PDDE⁵⁹ e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Uma diretriz alinhada ao diagnóstico apresentado anteriormente é a de número 11.2 que também discorre sobre a autonomia:

Deve-se promover a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano. (BRASIL, 2001).

A referida diretriz, em consonância com a Reforma do Aparelho do Estado, apontou para a desburocratização da gestão, pois conforme os documentos do MARE, uma administração burocrática é rígida e ineficiente, ao passo que uma administração gerencial é eficiente e corrobora para a redução dos custos e aumento da produtividade. Ademais, a diretriz em questão mencionou a descentralização de recursos como mecanismo para viabilizar a autonomia das escolas; no entanto, conforme explicitado, as verbas destinadas têm sido pequenas para atender às várias demandas educacionais. Almejamos a descentralização e a autonomia das escolas, mas é preciso não confundi-las com desresponsabilização do Estado para com a educação pública.

Reforçamos que a descentralização também foi pauta da Reforma do Estado Brasileiro, permanecendo o Estado com a função de coordenação e regulação de políticas públicas, descentralizando progressivamente, às esferas estaduais e municipais, as funções de execução dos serviços sociais e de infraestrutura.

Quanto aos objetivos e metas do PNE/2001 que mencionaram o termo autonomia escolar, destacamos o item 11.3.1, referente ao Financiamento:

⁵⁹ Programa Dinheiro Direto na Escola, criado em 1995, com a denominação Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Com a Medida Provisória nº 1784 de 14 de dezembro de 1998, passou a ser chamado de PDDE. É um programa do FNDE que prevê o repasse anual de recursos diretamente às escolas, visando a melhoria de sua infra-estrutura física e pedagógica.

11.3 Objetivos e Metas

11.3.1 Financiamento

14. Assegurar a autonomia das escolas, tanto no que diz respeito ao projeto pedagógico como em termos de gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar.

15. Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.

24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.

28. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica. (BRASIL, 2001).

Coerentes com o Art. 15 da LDB 9394/96 - “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”-, os objetivos e metas acima descritos também explicitaram a autonomia das escolas a partir das três dimensões especificadas.

Para melhor compreensão das referidas dimensões, recorremos a Domingues, Toschi e Oliveira (2000), que lhes acrescentam também a autonomia jurídica:

A autonomia pedagógica está ligada à identidade da escola, à sua função social. Refere-se às medidas essencialmente pedagógicas, como definir cursos, explicitar objetivos, organizar e selecionar currículo, introduzir metodologias inovadoras, estabelecer cronogramas, calendários e horários escolares. São funções que estabelecem critérios próprios de organização da escola, descentralizando-os, com vistas à melhoria da qualidade social e cidadã do ensino. A autonomia administrativa consiste nos aspectos de gestão da unidade escolar, de sua organização, que dá liberdade para a escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos. A autonomia jurídica refere-se às ações tomadas no âmbito de seu regimento nas dimensões administrativa, pedagógica e disciplinar, bem como às orientações quanto a matrícula, transferência, concessão de graus, etc. A autonomia financeira abrange os aspectos de independência financeira, controle e previsão de contas, além da captação de recursos complementares. (DOMINGUES; TOSCHI; OLIVEIRA, 2000, p. 77).

Entendemos que cada unidade escolar apresenta uma realidade com especificidades próprias e por esse motivo deve possuir autonomia para elaboração e implantação de seu Projeto Político Pedagógico.

No entanto, embora garantida nas principais legislações educacionais brasileiras, a autonomia escolar tem sido cerceada em função de inúmeras medidas imputadas por órgãos superiores, permanecendo as escolas à mercê de mecanismos de controle em nome da “qualidade da educação”, como é o caso da imposição das avaliações por resultados, programas federais, entre outras ações.

Com relação ao PNE/2001 como um todo, destacamos que os vetos referentes à aplicação de maiores percentuais na educação implicaram limites efetivos com relação ao financiamento e gestão da educação nos seus diversos níveis e modalidades de ensino. A ausência de mecanismos concretos de financiamento limitou a concretização do PNE e ainda direcionou a adesão a novos formatos de privatização para o atendimento à demanda de educação infantil, educação de jovens e adultos e ensino superior. (DOURADO, 2006, p.32).

O Jornal Folha de S. Paulo de 3 de março de 2010, publicou que o “País só cumpre 33% de metas de educação”. O referido jornal apresentou os resultados de uma pesquisa realizada pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) e por pesquisadores de universidades federais, referente ao período de 2001 a 2008. Os dados apontaram que o acesso à educação infantil estava longe do proposto; o ensino fundamental, quase universalizado, apresentava altos índices de repetência dos alunos; o ensino médio vivenciava altas taxas de evasão; a erradicação do analfabetismo na educação de jovens e adultos ainda era um desafio, pois o Brasil contava com 14 milhões de pessoas na faixa etária de 15 anos ou mais que não sabiam escrever; o ensino superior, apesar dos programas implantados, não atingia nem a metade da meta proposta ao atendimento dos jovens. Como causa para os problemas da execução das metas do PNE, um dos pesquisadores apontou para o veto à meta que previa um aumento expressivo dos recursos destinados à educação: 7% do PIB até 2010.

Dourado (2006, p. 46) explicita que o PNE, entendido como carta de intenções, feito para não se efetivar de fato, não expressa ou materializa as aspirações da sociedade brasileira em prol de uma educação pública, democrática e de qualidade para todos, traduzindo, de forma hegemônica, uma concepção restrita de política educacional, articulada a um projeto conservador de Estado.

A última avaliação do Plano realizada pelo MEC, em articulação com o INEP que delimitou o período de 2001-2008, apresentou os limites do PNE/2001:

O PNE apresenta, contudo, limites estruturais significativos em relação à sua organicidade e à articulação entre sua concepção, diretrizes e metas e o potencial de materialização na gestão e no financiamento da educação nacional. Os vetos ao PNE e a ausência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, como preconiza a Constituição Federal de 1988, traduzem os limites estruturais à implementação do Plano. Outras limitações devem-se à diretriz político-pedagógica vigente à época, que naturalizou no PNE, por exemplo, a adoção de políticas focalizadas, ao enfatizar o ensino fundamental em detrimento de uma ação articulada para toda a educação nacional. (BRASIL, 2009, p. 17).

Tendo em vista a amplitude e detalhamento do PNE, foram direcionadas algumas metas e ações aos demais entes federados; no entanto, em função da não regulamentação do Regime de Colaboração, estas, na sua maioria, não foram concretizadas. Aliás, nem mesmo a elaboração de Planos Estaduais e Municipais de Educação que contribuíssem para a efetivação do PNE foram elaborados e postos em prática. Vimos apenas algumas tímidas tentativas/ experiências nessa direção.

Em um de seus dispositivos, o PNE/2001 estabeleceu que a União, junto à sociedade civil, deveria realizar periódicas avaliações referentes ao cumprimento das metas propostas e que a primeira delas deveria ocorrer até o quarto ano de vigência do plano, objetivando seu redimensionamento e adequação, para correção de eventuais deficiências. Essa avaliação, de fato, nunca ocorreu. (DOURADO, 2006, p. 46).

Aliás, nem mesmo as entidades educacionais se envolveram no processo de avaliação:

As entidades educacionais, por exemplo, não efetivaram uma avaliação sistemática e global do Plano e de sua concretização. Não houve movimento em defesa ou pela reformulação do [...] PNE pelas entidades educacionais, que, ao contrário, advogaram, como estratégia política, em dado momento, a revogação do Plano aprovado, por entenderem que esse dispositivo legal não traduzia o esforço político conduzido pela sociedade civil, em particular pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, e que não se configurava como política de Estado, mas resultava de manobras governamentais no seu processo de tramitação. (DOURADO, 2011, p. 31).

Assim, os vetos de FHC ao plano, a ausência de menções quanto à implementação do Sistema Nacional de Educação, a falta de regulamentação quanto ao Regime de Colaboração, o não acompanhamento da implantação de suas metas combinado ao seu não cumprimento corroboraram para a pouca concretização do PNE. Em função dos motivos descritos, evidenciamos a necessidade da efetiva participação da sociedade civil na construção do Plano Nacional de Educação⁶⁰ seguinte.

⁶⁰ No período de 28 de março a 1 de abril de 2010 foi realizada a CONAE (Conferência Nacional de Educação), cujo tema foi “CONAE: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e estratégias de Ação”, precedida de discussões em Conferências Municipais ou Intermunicipais, Conferências Estaduais e do Distrito Federal, envolvendo a participação efetiva da sociedade civil no debate sobre as prioridades educacionais a serem contempladas no PNE. O resultado final dos debates e do processo de mobilização social sobre a educação brasileira foi compilado no documento final da CONAE, que apresentou as diretrizes, metas e ações para a política nacional em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, constituindo-se em um importante marco histórico para a educação do país e conseqüentemente para a construção de políticas de Estado. Tal documento deveria nortear a elaboração do PNE para o decênio (2011-2020), pois representava os anseios da sociedade civil. Assim, uma nova proposta de PNE (PL nº 8035/2010) foi elaborada e encaminhada pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional e se encontra em tramitação desde dezembro de 2010. O Projeto de Lei está em consonância com o art. 214 da CF/88 no que tange às diretrizes apresentadas e em seu anexo, verificamos uma estrutura organizada em 20 metas e 150 estratégias. No entanto, a proposta de plano não reflete o conjunto das deliberações apresentadas na CONAE, apresentando fragilidades e

O entendimento da educação como um bem público e direito social é base para o movimento de reafirmação da esfera pública no campo educacional. Nessa direção, várias temáticas se colocam como pontos fundamentais no processo de avaliação do PNE e de luta política na educação, destacando-se o financiamento da educação: a vinculação e subvinculação de recursos; a gestão de recursos por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas; as prioridades e a alocação de recursos para os diferentes níveis e modalidades da educação nacional; a regulamentação do Regime de Colaboração; a gestão democrática e descentralização da gestão, autonomia e processos de participação; qualidade da educação: concepções, entre outras. (DOURADO, 2006, p. 47).

Explicitamos que o governo Lula secundarizou o Plano Nacional de Educação (2001-2010), não envidando esforços para a sua efetivação. Ao contrário, lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), à margem e independente do Plano em vigência, sob o discurso de que os programas por ele propostos viabilizariam a concretização das metas do PNE.

Com isso, constatamos mais uma vez o protagonismo das políticas de governo em detrimento das políticas de Estado:

A tradição do Estado brasileiro, de políticas e gestão como resultante das ações e prioridades governamentais, *stricto sensu*, em detrimento de efetivas políticas de Estado, sofre injunções as mais diversas das estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais após a aprovação do Plano e corroboram para a manutenção dessa complexa tessitura política na medida em que o [...] PNE não foi considerado a base e a diretriz política central, no planejamento e na implementação das ações educacionais. No tocante ao governo Lula, é fundamental destacar que a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) consubstancia tal assertiva, na medida em que o PDE se configurou como um conjunto de programas direcionado a traduzir as prioridades da política governamental e que, neste sentido, não se definia como uma mera estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE. (DOURADO, 2010, p. 687).

Isso posto, reafirmamos a prevalência das políticas partidárias em detrimento de políticas que consideram as demandas e a participação da sociedade nos rumos da educação brasileira. O PDE é um exemplo disso, pois trata de um plano de governo concebido sem a participação social.

limites em sua organização, metas e estratégias. Para maior aprofundamento dos limites que permeiam o PL nº 8035/2010 sugerimos a leitura do seguinte artigo: SCHIMONEK, E. M. P.; MURANAKA, M. A. S. Plano Nacional de Educação: Política de Estado ou de Governo? **III Seminário Internacional de Gestão Educacional**, Rio Claro, v. 3, p. 523-540, jul. 2011. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/grepper/seminternacional/ANAIS.pdf>.

3.2 Indagações sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

O governo Luiz Inácio Lula da Silva teve início em 2003 e, com ele, foram renovadas as expectativas positivas com relação à educação.

Pinto (2009, p. 324) destaca que “a crença em alterações importantes nesse setor decorria, de um lado, de um histórico de experiências educacionais inovadoras de gestões petistas, em particular nos municípios, e, de outro, pelo triste legado que recebeu de seu antecessor”.

Caberia ao governo Lula substituir um governo que se pautou em princípios neoliberais e nas prescrições de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que induziram o estabelecimento de relações entre o sistema educativo e o mercado. As recomendações do BM direcionaram para a descentralização dos sistemas educacionais; para a prioridade ao “ensino fundamental” em detrimento dos demais níveis e modalidades de ensino; à implantação de sistemáticas de avaliação objetivando o controle de resultados; para a adoção de práticas de administração gerencial; à formação aligeirada de docentes, entre outras. Nesse contexto, o MEC assumiu a função reguladora das políticas educacionais, definindo, inclusive, as habilidades e competências a serem desenvolvidas na escola, mediante o estabelecimento de conteúdos curriculares básicos, a serem cobrados *a posteriori* nas avaliações externas.

O governo Lula acenava para a possibilidade do rompimento dessa lógica neoliberal. De acordo com o documento intitulado “A educação básica no governo Lula - um primeiro balanço”, produzido em 2006 pela Ação Educativa, “esperava-se que o governo Lula removesse toda a legislação educacional que pautou as reformas neoliberais do governo anterior e desarticulasse o núcleo central do projeto da pedagogia do capital: a ideologia das competências e da empregabilidade seguida pelos parâmetros e diretrizes curriculares. (ARAÚJO, 2006, p. 9).

A campanha presidencial de Lula apresentou a possibilidade de um governo de cunho mais popular e democrático, sendo a educação uma bandeira de luta a ser defendida. Com isso, o discurso propagado foi o da justiça social, da equidade, da redução das desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres.

Ao retomarmos o documento “Uma escola do tamanho do Brasil” (2002) que expressou o programa de governo do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva no tocante à educação, constatamos a apresentação de três diretrizes programáticas para a superação das dificuldades educacionais: 1. Democratização do acesso e garantia de

permanência; 2. Qualidade social da educação; 3. Implantação do regime de colaboração e democratização da gestão.

A partir dessas diretrizes, evidenciamos que o documento (2002) teceu uma acentuada crítica ao Sistema Nacional de Avaliação em função de focalizar mais o produto final do que o processo educativo (p. 8); apontou para a necessidade da consolidação de um Sistema Nacional Articulado de Educação, responsável por institucionalizar o esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade (p. 9); apresentou a intenção de implantação de programas de Renda Mínima e outras ações para que as famílias pudessem manter as crianças, jovens e adultos na escola (p. 10); indicou a necessidade de repensar a estrutura seriada da escola, que historicamente produziu a exclusão, por meio de fenômenos de evasão e repetência (p. 10); reforçou a importância da valorização dos profissionais da educação, como estratégia para superação dos problemas educacionais, o que envolvia a formação inicial e continuada, o exercício da educação em tempo integral, o ingresso na carreira mediante concurso público, a instituição de salários dignos; propôs que a progressão funcional estivesse atrelada à titulação e à avaliação de desempenho (p.11); explicitou a prioridade de reexaminar os vetos de FHC ao PNE/2001, criando condições para que, através do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB, fosse elevado para o mínimo de 7% no período de dez anos (p. 29).

Tais propostas acenaram para a superação histórica dos déficits educacionais do Brasil e, portanto, foram consideradas um atrativo plano de governo, apresentando uma sintonia com as expectativas da sociedade.

Convém ressaltar que o governo Lula foi marcado por uma fragilidade administrativa no âmbito do Ministério da Educação, tendo em vista a descontinuidade de políticas educacionais também em função da troca de ministros. Diferentemente do governo FHC, que contou com apenas um ministro da educação (Paulo Renato Souza), demonstrando a afinidade político-ideológica na administração, o governo Lula, em seus dois mandatos contou com três: Cristovam Buarque⁶¹, Tarso Genro⁶² e Fernando Haddad⁶³.

De acordo com Pinto (2009, p. 325), desde a escolha de seu primeiro ministro da Educação, ficou evidente que essa pasta não se constituiria em setor estratégico para o governo. Cristovam Buarque não foi escolhido, mas quase se impôs ao então Presidente da

⁶¹ Ministro da Educação: de 01/01/2003 – 27/01/2004.

⁶² Ministro da Educação : de 27/01/2004 – 29/07/2005.

⁶³ Ministro da Educação: de 29/07/2005 – 23/01/2012.

República, que o indicou a contragosto, demitindo-o na primeira oportunidade, via telefone. Tarso Genro era ligado ao núcleo de poder mais próximo ao presidente, no entanto, foi uma escolha paliativa, pouco se envolvendo com o MEC e continuando com suas ações mais voltadas aos interesses de articulação política do planalto, delegando tais atividades ao seu secretário-executivo Fernando Haddad. É inegável que o peso político do ministério mudou, o que contribuiu para a implantação de políticas educacionais a médio e longo prazo, como é o caso do PROUNI (Programa Universidade para Todos).

Fernando Haddad, terceiro ministro da educação, permaneceu à frente da pasta até o último dia do governo Lula e, no governo Dilma Rousseff, manteve-se no cargo até 23 de janeiro de 2012. Importantes ações foram desencadeadas em sua gestão, como foi o caso da implantação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006 e, posteriormente, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que estabeleceu o FUNDEB, prevendo o financiamento da educação básica em todas as suas etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

No entanto, ao retomarmos algumas das políticas educacionais implantadas no governo Lula, constatamos que o modelo de gestão do governo se assentou nos moldes da Reforma do Estado do governo anterior, apresentando poucas rupturas e muitas continuidades.

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho. (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

Entendemos que as políticas implementadas no governo FHC estavam consolidadas e que o seu rompimento e o da lógica neoliberal que as permeavam demandaria tempo e esforços nessa direção, mas o que vimos foi a inércia do poder público, sem grande empenho nessa direção.

No que se refere à educação básica, o primeiro mandato de Lula foi caracterizado pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. Assistimos, nos quatro primeiros anos de governo, a ações esparsas e a uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis. (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

Os programas sociais implantados no primeiro período do governo Lula pautaram-se em ações compensatórias ou assistenciais. Um exemplo disso é o Programa Bolsa-Família⁶⁴, que trata de uma reconfiguração do Bolsa-Escola proposto pelo governo anterior.

Oliveira (2009, p. 198) enfatiza que o governo Lula propôs uma série de programas, estabelecendo parcerias diretamente com os municípios e com as escolas, muitas vezes sem a mediação dos Estados, apresentando um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais. Esse modelo ensejou o envolvimento de outras instituições na implantação de programas sociais em nível local: Organização Não-Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e sindicatos.

Evidenciamos que tais mecanismos de gestão de políticas públicas e sociais permearam a Reforma do Estado brasileiro promovida por FHC.

Além disso, destacamos que uma das propostas de governo do Presidente Lula foi a garantia de maior investimento na educação a partir da derrubada dos vetos de FHC ao Plano Nacional de Educação. No entanto, após eleito, não foram envidados esforços nessa direção.

Considerando que o Partido dos Trabalhadores (PT) patrocinara a elaboração da denominada “proposta de plano nacional da educação da sociedade brasileira”, produzida no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação; considerando, ainda, que foi também o PT que encabeçou a apresentação do projeto de PNE da oposição na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, se esperava que, ao chegar ao poder com a vitória de Lula nas eleições de 2002, a primeira medida a ser tomada seria a derrubada dos vetos do PNE. Mas isso não foi feito. (SAVIANI, 2009, p. 29).

Daí a distância entre o proposto e o concretizado e a observância de certo descaso em relação ao compromisso assumido com a sociedade no que diz respeito à garantia de maiores investimentos em educação.

No campo educacional, uma das rupturas que podemos evidenciar, com relação ao governo FHC, diz respeito à implantação do PNE/2001. Tendo sido aprovado ao final desse governo, caberia ao então governo Lula colocá-lo em prática, mas o que presenciamos foi a sua desconsideração, haja vista que apenas 1/3 das metas propostas foram concretizadas⁶⁵.

⁶⁴ Programa criado pelo Decreto nº 5.209 de 17/09/2004 que prevê a transferência de renda do governo para as famílias pobres e em extrema miséria. Uma das críticas tecidas ao Bolsa-Família é que trata de uma política passiva, uma vez que, ao repassar recursos diretamente à população mais carente, não se estimula o desenvolvimento da autonomia dos assistidos para alcançarem um nível de independência que possa contribuir para que saiam dessa condição. Apesar de alguns estudos demonstrarem que o programa contribuiu para um padrão de vida menos indigno, até que ponto possibilitou a redução das desigualdades sociais que historicamente marcaram este país? (OLIVEIRA, 2009, p.203).

⁶⁵ Cf. PINHO, A; GUIMARÃES, L. País só cumpre 33% de metas de educação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03mar.2010. Cotidiano, Caderno 3, p. C3.

Aliás, em plena vigência do PNE/2001, mais precisamente em março de 2007, o MEC divulgou as linhas gerais do atual Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE. Em abril do mesmo ano, o Ministro da Educação Fernando Haddad lançou o PDE como um programa articulado para a educação, com estratégias e um conjunto de atos normativos que, apesar de centrar no Ensino Básico, trouxe ações para outros níveis e modalidades.

A partir de seu lançamento, o PDE foi alvo de elogios por priorizar uma educação de qualidade, mas também de muitas críticas pelo fato de não se constituir em um plano de fato, mas um programa de metas que trouxe consigo um aglomerado de ações distintas e desconexas, desconhecendo o diagnóstico da situação educacional brasileira e a fundamentação teórica presente no PNE/2001 em vigor.

Na tentativa de responder aos inúmeros questionamentos, em junho do mesmo ano, o MEC publicou o documento *Plano de Desenvolvimento da Educação- razões, princípios e programas* que, de acordo com Silva e Alves (2009, p. 110), tratava de “um discurso político, ou seja, um texto com intencionalidade, pronunciado em um contexto histórico de críticas e questionamentos”. Tal discurso, segundo as autoras, tem como objetivo a persuasão e convencimento do governo federal em busca da legitimação de seu programa para a educação nacional. Tenta-se, inclusive, justificar e indicar a articulação entre PDE e PNE.

O referido documento oficial do Ministério da Educação menciona que,

O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil [...] A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais na educação exige pensá-la no plano do país. (BRASIL, 2007, p.6).

Entretanto, diferentemente dos processos de discussão desencadeados no âmbito da elaboração do PNE da Sociedade Brasileira, com o envolvimento dos profissionais da educação, entidades sindicais e acadêmicas, o Plano de Desenvolvimento da Educação não priorizou a participação da sociedade civil, fato este que vai contra os princípios do Partido dos Trabalhadores. O interlocutor privilegiado no processo foi o grupo Compromisso Todos Pela Educação, constituído por empresários e representantes de fundações empresariais (Fundação Ayrton Senna, Grupo Pão de Açúcar, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Fundação Roberto Marinho, etc.), que trouxeram para o campo educacional uma concepção de gestão empresarial.

O PDE proclamou-se não apenas como um instrumento para efetivar o PNE (2001-2010):

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. [...] O PDE pode ser apresentado como plano executivo, como um conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substitutiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2007, p. 7).

Com isso, a pretensão do PDE era ser mais ousado que o PNE/2001, ou seja, atrelar às metas quantitativas trazidas à luz do Plano Nacional de Educação as metas qualitativas do Plano de Desenvolvimento da Educação.

O PDE, pela visão sistêmica que o caracteriza, tece críticas em relação à visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que se deveriam reforçar mutuamente. (BRASIL, 2007, p. 7).

Contraditoriamente ao exposto, ao acessarmos a página do MEC, constatamos o “menu” do PDE composto por mais de 50 programas/ações fragmentados e sem articulação com os diversos níveis e modalidades de ensino. Para cada um deles foi disponibilizado um texto informativo, insuficiente para promover conexões entre os mesmos.

Saviani (2009, p. 22) reforça que o MEC estabeleceu uma aproximação da noção de sistema com o enfoque “sistêmico”. No entanto, a organização dos sistemas nacionais de ensino antecede historicamente em mais de um século ao advento do chamado “enfoque sistêmico”. Trata-se de questões distintas. O enfoque sistêmico é um conceito epistemológico, uma maneira de analisar os fenômenos (método estrutural-funcionalista). Quando aplicado à educação, o referido enfoque diz respeito a um dos possíveis modos de analisar o fenômeno educativo. Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois refere-se a como o próprio fenômeno educativo pode ou deve ser organizado.

Para viabilizar a concretização dos propósitos do PDE, o MEC apontou que o “Regime de Colaboração” seria um imperativo inexorável:

Regime de Colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhe a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, [...] com regras transparentes e metas

precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode por em marcha um avanço perceptível e sólido. (BRASIL, 2007, p. 11).

De acordo com o MEC, o PDE sustenta-se em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social, desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a intenção de expressar o enlace entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre a qualidade, equidade e potencialidade, do outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar sequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo- local, regional ou nacional. (BRASIL, 2007, p.11).

Apesar de o PDE não ter sido elaborado em articulação com o PNE, observam-se algumas continuidades entre as políticas que norteiam tais “planos”. A seguir, destacaremos algumas delas.

No que tange ao modelo de gestão, a União conserva o papel de reguladora e indutora das políticas educacionais a serem implantadas pelas demais instâncias administrativas, ou seja, aos estados e municípios cabe apenas a função executora. Além disso, o controle de resultados da educação básica permanece centralizado no nível federal e articula-se uma lógica de descentralização e de maior autonomia das unidades escolares.

Com relação à avaliação de desempenho, destacamos a forte ênfase nas avaliações externas enquanto mecanismo para aferir a qualidade do ensino. Para detalharmos a lógica de avaliação que permeia o PDE, apresentamos o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:

Simultaneamente ao lançamento do PDE, foi publicado o Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, carro chefe do Plano de Desenvolvimento da Educação.

A lógica que embasa a proposta do “Compromisso Todos pela Educação” pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pelas demandas das empresas. É pois, uma lógica do mercado, que se guia, nas atuais circunstâncias pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total”. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são os clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável. (SAVIANI, 2007, p. 1252).

Com isso, constatamos a sintonia do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação com os princípios neoliberais e com as prescrições do BM que concebem a educação enquanto mercadoria, cujo controle de qualidade é aferido por instrumentos de avaliação. Reforçamos que, no plano de governo de Lula, foi tecida uma acentuada crítica ao Sistema Nacional de Avaliação, tendo em vista a ênfase posta no produto e não no processo de aprendizagem; contraditoriamente, o governo em evidência direcionou a implantação da lógica empresarial na educação e refinou ainda mais os mecanismos de avaliação como controle de resultados.

O “Compromisso Todos pela Educação” foi lançado antes da aprovação do referido decreto, mais especificamente em 6 de setembro de 2006, no museu do Ipiranga, em São Paulo. Em seu lançamento, o “Compromisso Todos pela Educação” definiu 5 metas:

1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola;
2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever;
3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série;
4. Todos os alunos deverão concluir o Ensino Fundamental e o Médio;
5. O investimento necessário na educação básica deverá ser garantido e bem gerido.

Tais metas impulsionaram a elaboração do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6094 /2007), que em seu Art. 1º propõe promover “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”.

Ao aderirem ao “Compromisso”, a partir da assinatura de um termo de adesão, os Estados, Distrito Federal e Municípios passaram a receber assistência técnica e financeira da União. No entanto, possuem a responsabilidade do cumprimento das 28 diretrizes detalhadas no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que definem como foco primordial, a aprendizagem dos alunos; o esforço ao combate à repetência, ao analfabetismo e à evasão escolar; a instituição de mecanismos de avaliação periódica de desempenho; a garantia do acesso, permanência e educação de qualidade; o fomento dos Conselhos Escolares e o apoio aos mesmos, objetivando zelar pela manutenção da escola; e o monitoramento das ações e a consecução das metas do compromisso; a formação de parcerias, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas, etc. Em 2008, todos os 5563 municípios brasileiros aderiram ao Compromisso Todos pela Educação.

As transferências de recursos e a assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e Municípios estão vinculadas à adesão ao referido Compromisso e conseqüentemente à elaboração do Plano de Ações Articuladas⁶⁶ (PAR).

O Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) passa a ser o indicador utilizado como medida para constatar o cumprimento das diretrizes e metas constantes no “Compromisso”.

Isso posto, é possível afirmar que tanto no PDE quanto no Decreto nº 6094/2007, há forte ênfase na aplicação de avaliações institucionais com o objetivo de monitorar os resultados alcançados pelas escolas, tornando-os públicos, fato este que contribui para o estabelecimento de um *ranking* entre municípios e escolas, gerando insegurança, instabilidade e competição entre os envolvidos no processo.

Para constatar tal afirmação, retomamos o Decreto nº 6094/2007. Em seu Art.2º destacamos outras diretrizes: inciso XIII-“implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho”; inciso IX-“valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional”; inciso XVIII-“fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola”; inciso XIX-“divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no IDEB”.

Assim, observamos cada vez mais a consolidação do Sistema Nacional de Avaliação e o estabelecimento de uma política de premiação por desempenho e mérito do profissional da educação, prevendo inclusive exonerações para aqueles que não atingissem bons resultados. Nesse governo, ocorreu o refinamento dos testes standardizados, dos mecanismos de controle e publicização de resultados, objetivando o controle social e a conseqüente cobrança por melhores índices. Sobre isso, o Decreto nº 6094/2007 é enfático:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo

⁶⁶ Como parte operacional do PDE, o PAR foi previsto no §5º, Seção I, do Decreto nº 6094/2007. Trata-se de um planejamento multidimensional da política de educação que os Municípios, Estados e Distrito Federal elaboram para o período de 4 anos. O PAR é coordenado pelas secretarias municipais/estaduais de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, professores e comunidade local. A dinâmica do PAR é perpassada por 3 etapas: a) diagnóstico da realidade educacional; b) elaboração do plano a partir de 4 eixos: gestão educacional, formação de professores e de profissionais da rede pública, práticas pedagógicas de avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos; c) análise técnica do plano, realizada pela Secretaria de Educação Básica do MEC e pelo FNDE. Tem como objetivo organizar as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (BRASIL, 2007, p. 3).

Assim, o IDEB ficou estabelecido como um dos eixos centrais do PDE, pois, através dele é possível buscar uma articulação com a União, os Estados e Municípios em prol da melhoria dos resultados de avaliações institucionais. Em contrapartida, o MEC oferece apoio técnico e financeiro àqueles que apresentam desempenho aquém do esperado, desde que se comprometam formalmente a cumprir as metas estabelecidas. Uma delas é fazer com que os estudantes apresentem performance semelhante a dos países desenvolvidos (nota 6.0) até 2022, ano do bicentenário da Independência Brasileira.

Tal índice refere-se a um indicador de qualidade, com escala de 0 a 10, sendo calculado com base nos resultados das avaliações do INEP, que toma como parâmetro o rendimento dos alunos a partir de avaliações de desempenho em provas (SAEB- ANEB⁶⁷ e ANRESC⁶⁸: Prova Brasil), aplicadas ao final da 4ª série/5º ano e na 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, combinados aos indicadores de fluxo constantes do censo escolar (taxas de promoção, retenção e evasão).

O IDEB representa um avanço importante ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados de aprendizagem de cada aluno, em cada escola. É acertada, também, a iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais. Com efeito, as avaliações têm mostrado que o ensino municipal constituiu um ponto de estrangulamento a atestar que foi equivocada a política dos governos anteriores de transferir para os municípios a responsabilidade principal pelo ensino fundamental. (SAVIANI, 2007, p. 1246).

Assim, constatamos que a tática utilizada pelo MEC ao oferecer assistência técnica e financeira aos municípios é tentar corrigir alguns efeitos perniciosos do processo de municipalização do ensino, que induziu os municípios a assumirem mais demandas do que suas possibilidades. Um exemplo desses efeitos é o declínio da qualidade do ensino, tendo em vista a expansão repentina das redes municipais. (MARTINS, 2002).

⁶⁷ Avaliação Nacional da Educação Básica.

⁶⁸ Avaliação Nacional do Rendimento Escolar.

A Prova Brasil foi aplicada pela primeira vez em 2005 e, a partir dos resultados obtidos nessa avaliação, combinados com dados censitários, chegou-se ao índice médio nacional de 3.8 para os anos iniciais do ensino fundamental. A guisa de tal constatação, foram estabelecidas as metas progressivas (bianuais) de melhoria desse índice:

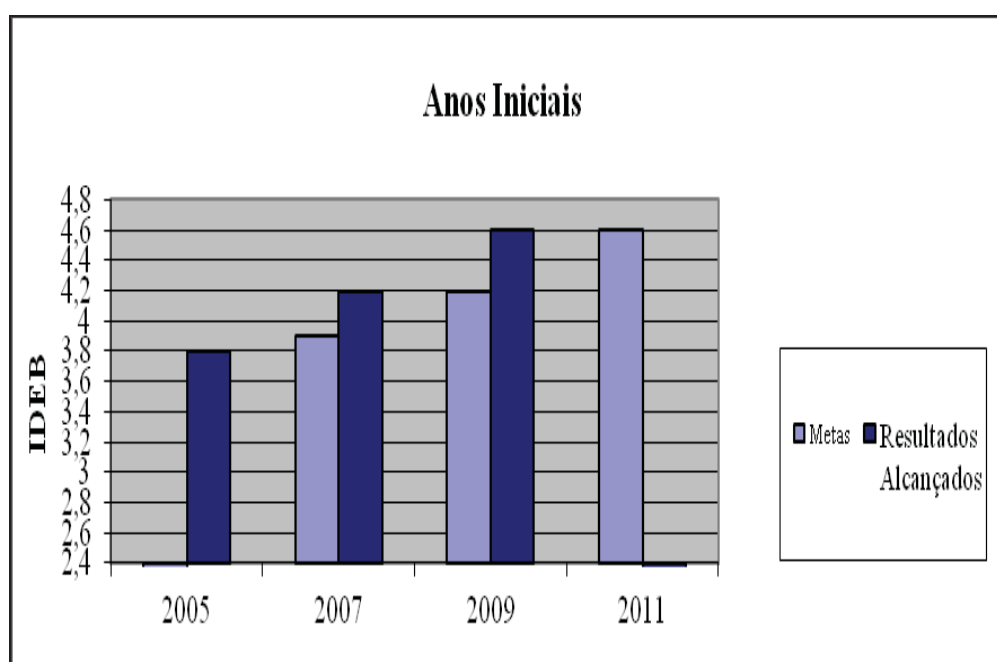
Tabela 3: Metas do IDEB

IDEB	Metas alcançadas			Metas projetadas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do Ensino Fundamental	3.8	4.2	4.6	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Anos finais do Ensino Fundamental	3.5	3.8	4.0	3.9	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5
Ensino Médio	3.4	3.5	3.6	3.7	3.9	4.3	4.7	5.0	5.2

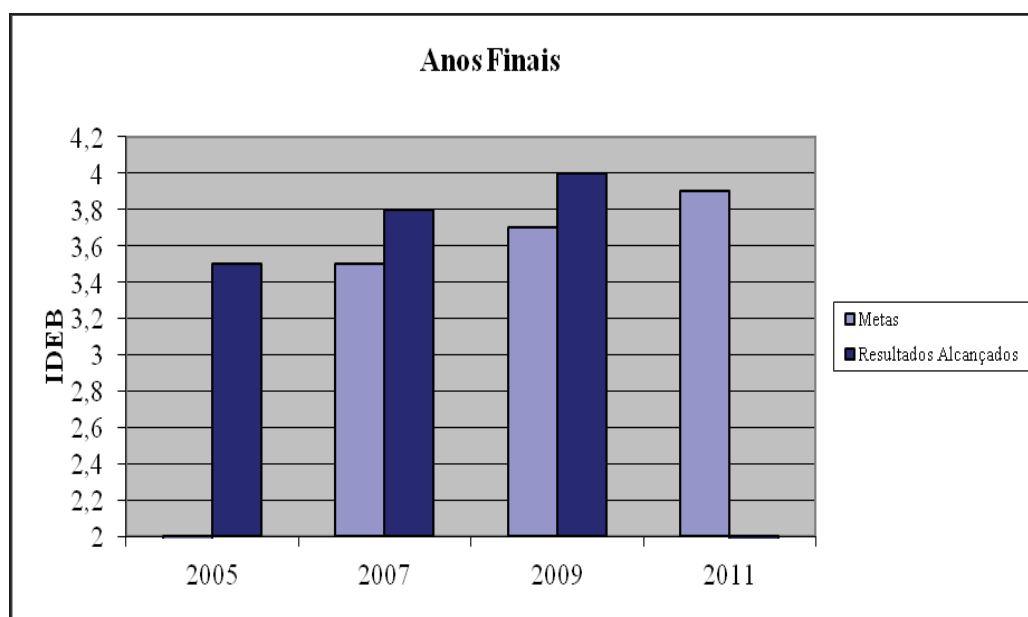
Fonte: MEC/INEP, 2011

De acordo com dados do INEP, as metas projetadas para a educação básica estão sendo atingidas, conforme podemos observar nos seguintes gráficos:

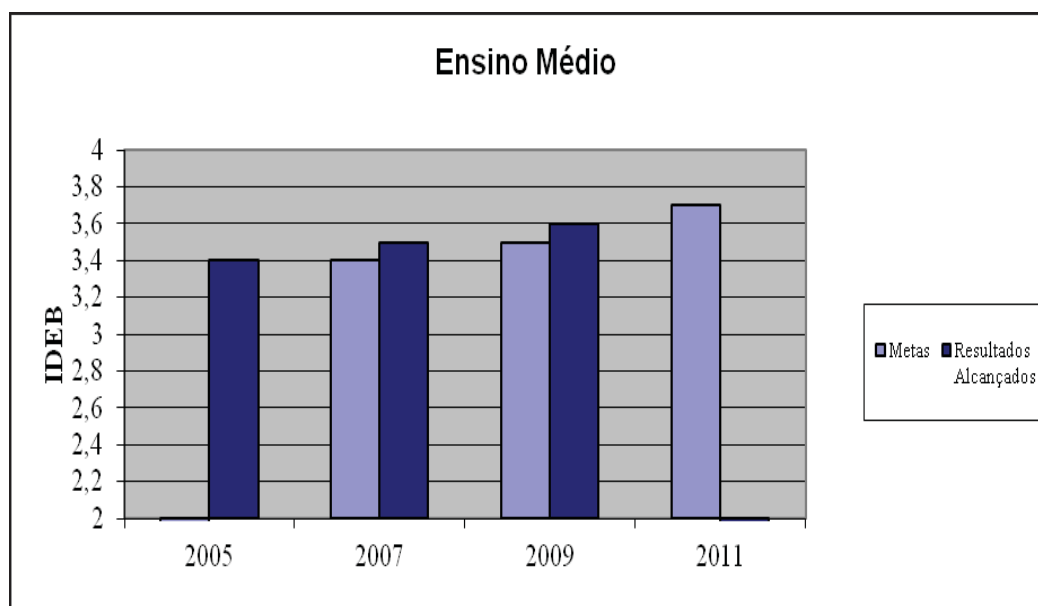
Gráfico 3: Metas projetadas para a Educação Básica (Anos Iniciais)



Fonte: INEP, 2009.

Gráfico 4: Metas projetadas para a Educação Básica (Anos Finais)

Fonte: INEP, 2009

Gráfico 5: Metas projetadas para a Educação Básica (Ensino Médio)

Fonte: INEP, 2009

O índice 6.0, previsto para 2022 (ensino fundamental anos iniciais), é a média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ficaram entre os vinte com maior desenvolvimento educacional do mundo.

Almejamos a melhoria da aprendizagem dos alunos em todos os níveis e modalidades de ensino e temos a convicção de que o estabelecimento de outro formato de avaliação de

cunho diagnóstico, prognóstico e formativo possa contribuir para o redimensionamento de ações e favorecer a adoção de novas metodologias capazes de garantir o direito a uma educação de qualidade, sem, com isso, culpabilizar alunos, professores e escolas pelos resultados alcançados.

Diante da sistemática de avaliação proposta pelo MEC, ratificamos as considerações de Silva:

[...] a escola e, sobretudo, os docentes sentem-se responsabilizados pelos resultados das avaliações e são estimulados ou pressionados a buscar soluções para problemas que, muitas vezes, são de ordem mais ampla. O sentimento de impotência diante dessa realidade manifesta-se em muitos profissionais da educação associado ao sentimento de perda da autonomia em decorrência da divulgação sistemática dos baixos resultados obtidos na maioria das escolas públicas do país os quais denunciariam a baixa qualidade de sua formação. (SILVA, 2010, p. 9).

Com isso, a avaliação educacional passou a servir, por um lado, ao controle e à regulação do Estado e, de outro, como mecanismo de introdução da lógica de mercado, objetivando maior competição e desempenho, reforçando valores como o individualismo, a meritocracia e a competência. Assim, a avaliação passou a definir as matrizes curriculares de referência para os diferentes níveis e etapas de ensino, em lugar de um currículo básico de formação nacional. (OLIVEIRA, 2010, p. 93).

Considerando a afirmação de Oliveira (2010), constatamos que os conteúdos curriculares das escolas têm sido organizados de forma a garantir maior êxito dos alunos nas avaliações externas, sem a preocupação com o desenvolvimento dos mesmos em suas múltiplas dimensões.

De acordo com Silva (2010, p. 6), “o PDE fortalece a presença direta da União na regulação da educação básica, que é oferecida e administrada pelas instâncias municipais e estaduais, permitindo-lhe exercer, sobre elas, um maior grau de controle e fiscalização”.

Nessa perspectiva, não vivenciamos um Regime de Colaboração, mas um processo de desconcentração de tarefas velado, sob o rótulo da descentralização.

Ainda, o Governo Federal, a partir do PDE, mantém a lógica de indução de políticas, mediante a concessão de recursos, ou seja, os estados e municípios que “aderirem voluntariamente” ao Compromisso Todos pela Educação, recebem um aporte técnico e financeiro do Ministério da Educação, desde que assumam certas responsabilidades, reforçando a lógica de “accountability”.

Além disso, incentiva-se a mobilização social para o acompanhamento, fiscalização e cobrança das ações e resultados educacionais.

Se a educação é definida constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado. (BRASIL, 2007, p. 11).

Assim, em linhas gerais, no que tange aos eixos e diretrizes centrais do PDE, podemos afirmar que os mesmos estão alinhados aos princípios da Reforma do Estado e às políticas educacionais dos anos 90.

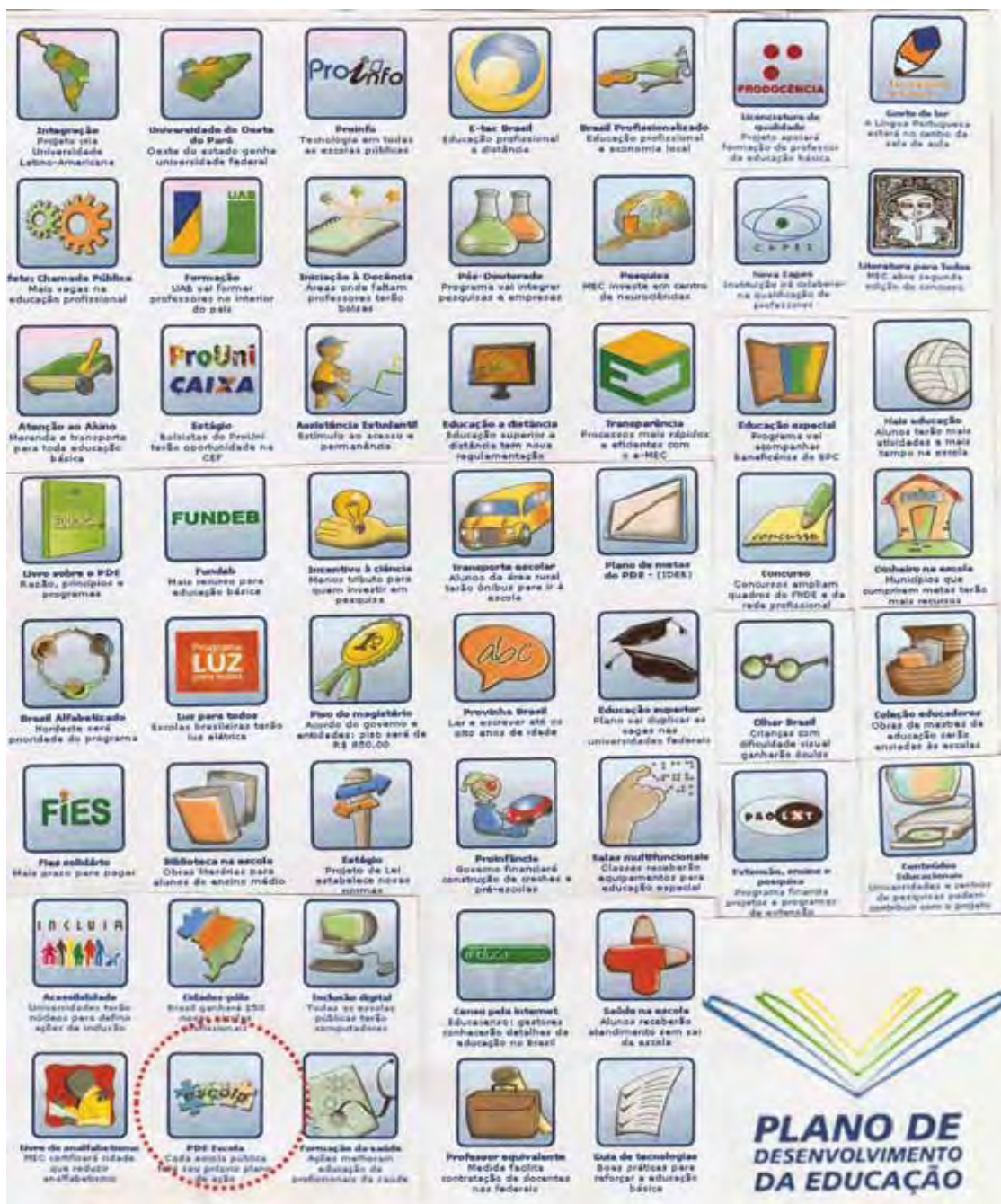
As diretrizes do PDE, no cômputo geral, reafirmam a política educacional do Estado brasileiro implementada a partir dos anos 1990, no que se refere ao modelo de gestão, de avaliação e de financiamento. Assim, apesar do caráter fragmentário do PDE, ele reforça orientações que vêm sendo materializadas na educação nacional há [...] anos e que se vêm constituindo em uma política de Estado no contexto da internacionalização crescente do capital, da reestruturação produtiva e da implantação de reformas, pautadas, em grande parte, pelo ideário neoliberal, de mercantilização crescente dos direitos sociais, e por sua concepção das políticas sociais. (SILVA; ALVES, 2009, p. 116).

Logo, salvo algumas exceções, evidenciamos no governo Lula a continuidade de muitas das políticas educacionais concebidas no governo anterior.

Saviani (2007, p. 1233) explicita que o PDE surge como um grande “guarda-chuva” que abriga consigo todos os programas e ações em desenvolvimento pelo MEC. Na ocasião em que o Governo Federal lançava o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cada ministério deveria apresentar as ações que fariam parte desse Programa. O MEC, então, aproveitou a oportunidade e lançou o IDEB, agregando a ele as diversas ações que já estavam em andamento, ajustando e atualizando outras. São ações que contemplam todos os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura. No entanto, as várias ações integrantes do PDE são disponibilizadas no site do MEC de forma individualizada, justapostas, sem critérios de agrupamento.

A seguir, destacamos algumas das ações/programas do PDE, objetivando apresentar sua estrutura:

Figura 1: Plano de Desenvolvimento da Educação



Fonte: Portal do MEC, 2009

Observando a figura acima, concordamos com Saviani (2009, p. 27), quando enfatiza que um rol de programas não pode intitular-se de “Plano”. O PDE define-se como um conjunto de ações que, “teoricamente”, se constituiriam em estratégias para o cumprimento das metas do PNE (2001-2010). No entanto, não parte do diagnóstico, das diretrizes, dos objetivos e metas do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este. Por exemplo, em relação à educação infantil, há apenas uma ação (Proinfância), que

prevê recursos federais, via FNDE, destinados ao financiamento de ampliação, construção e melhoria das instalações escolares. Nada é mencionado sobre as demais metas para a educação infantil, constantes no PNE.

Essa falta de articulação entre as ações atrelada às poucas menções a respeito das metas constantes do Plano Nacional de Educação permeia todos os demais níveis e modalidades de ensino.

A ênfase do PDE recai sobre a Educação Básica e, ao analisarmos os programas disponíveis, constatamos algumas ações de caráter global e outras que visam a atender às especificidades de cada nível de ensino. Assim, ao retomarmos os programas voltados para o Ensino Fundamental, verificamos as ações globais e específicas.

Das ações globais, podemos destacar o FUNDEB⁶⁹, o Plano de Metas do PDE-IDEB⁷⁰, Transporte Escolar⁷¹, Luz para Todos⁷², Saúde nas Escolas⁷³, Guias de Tecnologias⁷⁴, Mais Educação⁷⁵, PROINFO (Programa Nacional de Tecnologia Educacional)⁷⁶, PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola)⁷⁷, entre outras. Com relação às ações específicas, citamos a Provinha Brasil⁷⁸, PDE-Escola⁷⁹, Gosto de Ler⁸⁰, entre outras.

Apesar de notarmos uma preocupação do MEC com relação a esse nível de ensino, verificamos a desarticulação das ações/programas disponibilizados.

Conforme enfatizado, o aspecto exaltado pelo PDE refere-se à questão da garantia da qualidade do ensino:

O PDE foi saudado como um Plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país. O “Plano” mostra-se bem mais ambicioso, agregando ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades. (SAVIANI, 2007, p.1232).

⁶⁹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

⁷⁰ Criado pelo MEC para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos.

⁷¹ Visa a garantir aos alunos do meio rural o acesso às escolas.

⁷² Consiste em disponibilizar a todas as escolas rurais a energia elétrica.

⁷³ Em parceria com o Ministério da Saúde e equipes de saúde da família, assegura atendimento básico a alunos e professores na escola.

⁷⁴ Busca a melhoria do ensino a partir do uso de recursos, técnicas e ferramentas tecnológicas.

⁷⁵ Visa a ampliar o período de permanência dos alunos nas escolas, possibilitando melhoria no espaço físico para o oferecimento de atividades diversificadas: artísticas, culturais, esportivas, lazer, educativas.

⁷⁶ O programa oferece às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais

⁷⁷ Tal programa concederá mais 50% de recursos financeiros às escolas que cumprirem as metas do IDEB.

⁷⁸ Avalia o desempenho dos alunos na leitura para verificar se as crianças de 6 a 8 anos estão alfabetizadas ao final do período.

⁷⁹ Ferramenta gerencial utilizada com o propósito de auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho, viabilizando sua autonomia. Além disso, oferece apoio técnico e financeiro para que as unidades educacionais elaborem seus próprios planos de estratégicos.

⁸⁰ Através da Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa, almeja-se incentivar o gosto pela leitura.

Daí emana um aspecto positivo do PDE, que diz respeito à sua singularidade e preocupação em atacar o problema qualitativo da educação brasileira, uma vez que, até então, mormente no Ensino Fundamental, a ênfase dada pelas políticas educacionais foi posta na questão quantitativa. Entretanto, tal qualidade é aferida por meio do IDEB.

Outro ponto importante que o concebeu como um avanço deve-se ao fato do caráter pioneiro do MEC que assumiu o papel de executor de políticas educacionais, dialogando diretamente com os municípios, estabelecendo metas, firmando convênios e repassando recursos de forma a atender os municípios considerados prioritários pelo governo federal, em virtude de fragilidades socioeconômicas que se refletem nas educacionais.

Apesar disso, podemos afirmar que o PDE não é um Plano de Educação e, sim, um Programa de Metas e Ações, que desconsiderou o PNE em vigência; foi concebido sem a participação da sociedade civil e teve como interlocutor privilegiado os empresários do Compromisso Todos pela Educação; não há clareza e informações sobre as fontes de recursos disponíveis para financiá-lo; prioriza a Educação Básica, desconsiderando outros níveis e modalidades de ensino; há grande ênfase nas avaliações institucionais e no controle dos resultados educacionais, responsabilizando as escolas que não alcançam os índices desejados; os resultados das metas implementadas serão avaliados somente em 2022; dessa forma, o MEC está perdendo a oportunidade de estimular a avaliação sobre a adequação das políticas e ações implementadas, protelando para o futuro a responsabilidade de avaliar a eficiência das políticas educacionais.

O que se pode concluir é que o PDE foi lançado mais de olho no *marketing* político do que na viabilidade financeira. E, o que é pior, serve para escamotear a discussão sobre o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação - este sim um plano de verdade, aprovado pelo Congresso Nacional - e sobre a derrubada do veto apostado por Fernando Henrique Cardoso em 2001 à ampliação dos gastos públicos com a educação para 7% do PIB. (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 6)

Diante do exposto, o Plano de Desenvolvimento da Educação não pode ser considerado um Plano de Estado e, sim, um Plano de Governo, pois revela as políticas governamentais concebidas em âmbito central e não se desvincula das estratégias que buscam acelerar o crescimento econômico do país, pois os avanços na economia dependem de ações do campo educacional, que preparam os indivíduos para o setor produtivo. Diante dessa perspectiva, PDE e PAC estão articulados.

A ênfase posta na responsabilização e mobilização social, objetivando fiscalizar a concretização dos objetivos do PDE, revela a lógica de um modelo gerencialista associado ao

enfoque sistêmico, que fundamentaram a administração pública da educação no governo Luiz Inácio Lula da Silva.

3.3 As interfaces do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) é uma dentre as várias ações do governo federal, que foi incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007), mas é um programa iniciado no Governo de Fernando Henrique Cardoso, com financiamento do Banco Mundial e recursos do Tesouro Nacional.

O PDE-Escola foi instituído pela Portaria Normativa Ministerial nº 27, de 21 de junho de 2007, e tem como objetivo a melhoria da qualidade do ensino das escolas municipais e estaduais identificadas como prioritárias, em função de apresentarem um IDEB abaixo da média nacional.

Assim, a finalidade proclamada do PDE-Escola é melhorar a qualidade do ensino das escolas prioritárias do Brasil, ou seja, escolas públicas com IDEB/2005 de até 2.7 (nas séries iniciais) e 2.8 (nos anos finais) ou com IDEB/2007 de até 3.0 (nas séries iniciais) e 2.8 (nos anos finais). Foi ainda considerado público-alvo do PDE-Escola, as escolas públicas não prioritárias, mas que apresentaram IDEB/2007 abaixo da média nacional de até 4.2 (nas séries iniciais) e 3.8 (nos anos finais). As escolas cujo IDEB/2009 foi igual ou inferior a 4.4 (nos anos iniciais) e 3.7 (nos anos finais) também foram contempladas com o PDE-Escola.

Diferentemente do Plano de Desenvolvimento da Escola proposto no Governo FHC, voltado apenas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o PDE-Escola (Governo Lula) destina-se a todas as regiões brasileiras, ou seja, os municípios que apresentaram baixos índices e que aderiram ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” foram direcionados a adotar essa metodologia de planejamento estratégico.

O PDE-Escola é um programa baseado em mecanismos de medições avaliativos típicos de uma concepção gerencialista, que considera os dados quantitativos de provas e testes padronizados, descontextualizados da realidade social, cultural e econômica dos alunos, seguindo as prescrições de políticas internacionais de avaliação de desempenho.

Prevê a eficiência administrativa a ser alcançada por meio de um planejamento estratégico (concebido pelo BM) e a elevação do grau de compromisso de diretores, professores e outros funcionários com os resultados educacionais. (FONSECA; OLIVEIRA, 2009, p. 239).

Essa metodologia de planejamento define uma estrutura hierarquizada e gerencial desde o âmbito central/nacional, até o interior das unidades escolares, objetivando o controle em cada uma das etapas.

O manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*, já em sua apresentação, demonstra a essência de sua proposta:

A construção de escolas de qualidade não pode prescindir de procedimentos e instrumentos de gerenciamento eficazes, devendo ser administrada como uma organização viva e solidária em seus objetivos, voltada ao atendimento das necessidades e expectativas de seus alunos, pais, comunidade e sociedade. Em resumo, deve estar preparada para entregar serviços de qualidade.[...] Não há mais lugar para uma escola sem condições adequadas de organização e funcionamento, sem espaço para definição e organização de seus processos. Não mais há lugar para uma escola sem identidade e sem compromisso com os alunos e com a sociedade, para uma escola sem valores, sem visão de futuro, sem missão e objetivos claros, sem estratégias de ação, sem metas de desempenho. A nova escola assume que a qualidade é construída de maneira decisiva no seu interior, por seus integrantes, e assume um compromisso claro e inequívoco de desempenho superior junto à comunidade a que serve. [...] São mudanças que devem se traduzir no compromisso irrevogável da escola com a eficiência, a eficácia e a qualidade, com a disposição de se avaliar e de ser avaliada, de identificar onde se encontram e quais são os principais problemas, quais as estratégias para superar as situações indesejadas e a disposição de prestar contas de sua atuação e de seus resultados. (BRASIL, 2006, p. 9-10).

Entendemos que a escola tem um papel fundamental no oferecimento de um ensino de qualidade e no atendimento às expectativas dos alunos e da comunidade escolar; sendo a garantia do padrão de qualidade determinada pela Constituição Federal de 1988 (Art.206, inciso VII). No entanto, ao delegar tal responsabilidade apenas à comunidade escolar, o Estado exime-se do compromisso com a educação. Ademais, como já apontado no capítulo 2, em que trouxemos à baila as contribuições acadêmicas de vários autores, somos contrários à adoção de princípios do sistema Total Quality Control (TQC), que direciona a adoção de modelos empresariais de produtividade e controle de qualidade no campo educacional, objetivando o atendimento do cidadão-cliente, pois, ao adotar a concepção gerencialista, a escola é avaliada pelos serviços que oferece e a qualidade educacional é associada a princípios mercadológicos que introduzem mecanismos de controle social e responsabilização das escolas com relação aos resultados alcançados em avaliações externas.

De acordo com a página do Portal do MEC⁸¹, o PDE-Escola tem por objetivo fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada

⁸¹ http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=290&id=12696&option=com_content&view=article

escola e da definição de um plano para a melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos. O plano de cada escola – feito pela própria equipe – deve indicar as metas a serem atingidas para aumentar os indicadores educacionais, o prazo para o cumprimento dessas metas e os recursos necessários.

Ainda, de acordo com o MEC, o PDE-Escola, conhecido como o PAR da escola, deverá ser elaborado em consonância com o Plano de Ações Articuladas (PAR) do município ou estado e de acordo com as 28 diretrizes que compõem o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação através dos indicadores de diagnóstico. O MEC também orienta que alguns programas deverão articular-se com os dois planos (PAR/PDE-Escola), quais sejam: Escola Acessível e Proinfo (obrigatórios), Mais Educação, Escola Aberta e Conselhos Escolares.

No momento da elaboração do PDE-Escola, os técnicos do Comitê Estratégico⁸² da Secretaria de Educação deverão se apropriar do PAR - Plano de Ações Articuladas do município ou estado, para conhecimento e orientação às escolas na elaboração do PDE-Escola. Conhecendo as propostas e destinação de ações, tendo a escola como beneficiária no PAR, a equipe escolar e o Comitê Estratégico, no momento da elaboração, validarão a sua demanda no PDE-Escola, evitando a sobreposição de ações financiáveis nos dois instrumentos de planejamento, otimizando os recursos destinados à execução das ações. Para as ações de assistência técnica, a escola deverá contemplar, no seu PDE, as ações demandadas no PAR, sinalizando as prioridades através do período de execução. O PAR, na dimensão 1 - Gestão Educacional, indicador 4 - Existência de Proposta Pedagógica, prevê a universalização do PDE-Escola.

O PDE-Escola constitui-se em uma ferramenta gerencial de planejamento estratégico que busca uma melhor organização da escola. Proclama-se como capaz de viabilizar a gestão democrática, a autonomia das unidades educacionais e o fortalecimento da gestão pedagógica, buscando elevar o desempenho dos alunos e da escola a partir da melhoria de sua organização e funcionamento.

O MEC explicita que esse processo gerencial de construção do planejamento estratégico deve ser coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. Apresenta como finalidade o aprimoramento da gestão

⁸² Corresponde aos técnicos das Secretarias Municipais ou Estaduais da Educação, designados para atuarem junto às escolas com baixo IDEB, tendo as seguintes atribuições: acompanhar e monitorar as ações do PDE-Escola nas unidades escolares contempladas com o programa; promover orientações às escolas sobre a metodologia do PDE-Escola; promover reuniões visando à socialização e ao encaminhamento das ações do Comitê; analisar e aprovar o PDE-Escola por meio de parecer técnico.

da escola para que possa melhorar a qualidade do ensino e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve.

O PDE-Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação, que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base neste diagnóstico traça um plano estratégico [...]. (BRASIL, 2007, p. 25).

Assim, o planejamento estratégico da escola deve ser elaborado por toda a equipe escolar, pais de alunos e demais interessados, que definirão o que é a escola, o que ela pretende fazer, aonde ela pretende chegar, de que maneira e com quais recursos.

No Plano de Desenvolvimento da Escola, a escola analisa o seu desempenho, seus processos, suas relações internas e externas, seus valores, sua missão, suas condições de funcionamento e seus resultados. A partir dessa análise, projeta o seu futuro, define aonde quer chegar, que estratégias adotará para alcançar seus objetivos, que processos desenvolverá, quem estará envolvido em cada processo e qual o perfil de saída de seus alunos. (BRASIL, 2006, p. 21).

O MEC explicita que a metodologia PDE-Escola favorece a integração da equipe escolar a partir da realização de várias oficinas, através das quais ocorre um processo de reflexão e elaboração de um diagnóstico acerca das principais dificuldades encontradas diariamente, culminando na elaboração de um Plano de Suporte Estratégico que contempla metas a serem alcançadas em um período de 2 a 3 anos, viabilizando a melhoria do desempenho dos alunos. Ainda é desenvolvido pela equipe da escola o Plano de Ações Financiáveis (PAF), com os recursos disponíveis via PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) para cada unidade educacional com baixo IDEB.

Apesar disso, a aplicação dos recursos disponíveis é de certa forma direcionada pelo MEC, conforme podemos constatar, na afirmação constante no manual do Plano de Ações Financiáveis do PDE-Escola:

As metas e ações devem estar, prioritariamente, relacionadas aos objetivos e estratégias que visem promover a acessibilidade nos prédios escolares, a informatização das escolas, a implementação da educação integral, ampliação de atividades oferecidas aos alunos e à comunidade aos finais de semana, o fortalecimento dos conselhos escolares e a melhoria dos processos pedagógicos da escola e, conseqüentemente, à melhoria do desempenho dos alunos. Isso significa que as ações de rotina da escola não serão objeto de financiamento do Plano de Ações Financiáveis, uma vez que elas, também, não fazem parte do PDE-Escola. (BRASIL, 2006).

Assim, o MEC atrela outros programas (PROINFO, Escola Acessível, Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Escola Aberta e Mais Educação) ao PDE-Escola e, obrigatoriamente, as unidades escolares precisam prever ações para implementá-los. Além disso, determina a aplicação de 30% (trinta por cento) dos recursos para as despesas de capital e 70% (setenta por cento) às despesas de custeio.

A Resolução/CD/FNDE nº 25 de 24/05/2011⁸³, em seu Art. 3º, determina que os recursos destinados à implantação do PDE-Escola serão repassados, anualmente, de acordo com o nº de alunos matriculados na unidade educacional extraído do censo escolar do ano anterior ao do repasse, tomando como parâmetros os intervalos de classe de nº de alunos e os correspondentes valores constantes nas tabelas a seguir:

Tabela 4: Referencial de Cálculo da Parcela Principal (*)

Intervalo de classe de número de alunos	Valor de Repasse (R\$)		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
Até 99	R\$ 10.500,00	R\$ 4.500,00	R\$ 15.000,00
100 a 499	R\$ 14.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 20.000,00
500 a 999	R\$ 23.800,00	R\$ 10.200,00	R\$ 34.000,00
1000 a 1999	R\$ 30.100,00	R\$ 12.900,00	R\$ 43.000,00
2000 a 2999	R\$ 37.100,00	R\$ 15.900,00	R\$ 53.000,00
3000 a 3999	R\$ 45.500,00	R\$ 19.500,00	R\$ 65.000,00
Acima de 3999	R\$ 52.500,00	R\$ 22.500,00	R\$ 75.000,00

(*) É a parcela destinada a escola que está sendo contemplada pela primeira vez com recursos financeiros do PDE-Escola.

Fonte: MEC/FNDE, 2011

Tabela 5: Referencial de Cálculo da Parcela Complementar (*)

Intervalo de classe de número de alunos	Valor de Repasse (R\$)		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
Até 99	R\$ 7.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 10.000,00
100 a 499	R\$ 9.100,00	R\$ 3.900,00	R\$ 13.000,00
500 a 999	R\$ 12.600,00	R\$ 5.400,00	R\$ 18.000,00
1000 a 1999	R\$ 15.050,00	R\$ 6.450,00	R\$ 21.500,00
2000 a 2999	R\$ 18.550,00	R\$ 7.950,00	R\$ 26.500,00
3000 a 3999	R\$ 22.750,00	R\$ 9.750,00	R\$ 32.500,00
Acima de 3999	R\$ 26.250,00	R\$ 11.250,00	R\$ 37.500,00

(*) É a parcela destinada a escola já contemplada com recursos financeiros do PDE-Escola.

Fonte: MEC/FNDE, 2011

⁸³ Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011, a escolas públicas de educação básica para a implementação do Plano de desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

As escolas contempladas com o PDE-Escola recebem duas parcelas de recursos que, de acordo com o MEC, contribuem para a melhoria da qualidade do trabalho pedagógico. Após o recebimento dessas parcelas, espera-se que a equipe escolar tenha interiorizado a metodologia de planejamento estratégico, implementando-a ao longo dos demais anos.

As parcelas são creditadas em conta específica das UEx (Unidades Executoras), mais conhecidas como APM (Associação de Pais e Mestres). A prestação de contas da aplicação dos recursos do PDE-Escola é realizada nos moldes do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola).

Assim, o plano da escola (Plano de Suporte Estratégico/Plano de Ações Financiáveis) é desenvolvido pela própria equipe escolar, com apoio técnico do Comitê Estratégico das Secretarias de Educação (Municipais ou Estaduais). O Comitê é previamente capacitado pelo MEC para atuar na orientação da elaboração dos planos de ação das escolas e no acompanhamento de sua execução.

Segundo Fonseca e Oliveira (2009, p. 243), pode-se afirmar que essa metodologia produz a submissão da organização e da gestão do trabalho escolar aos objetivos, técnicas e às rotinas de trabalho estabelecidas pelos modelos de planejamento e gerenciamento estratégicos.

A seguir, apresentaremos detalhadamente a metodologia do PDE Escola.

3.3.1 As especificidades da metodologia Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)

A metodologia PDE-Escola está contemplada no manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*, elaborado em parceria com o Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Diretoria de Assistência a Programas Especiais (DIPRO) e Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), sendo editado em conformidade com o Acordo de Empréstimo nº 7122/BR com o Banco Mundial, no âmbito do Projeto BRA/00/27 do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e do Projeto BRA 914/1111 da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).

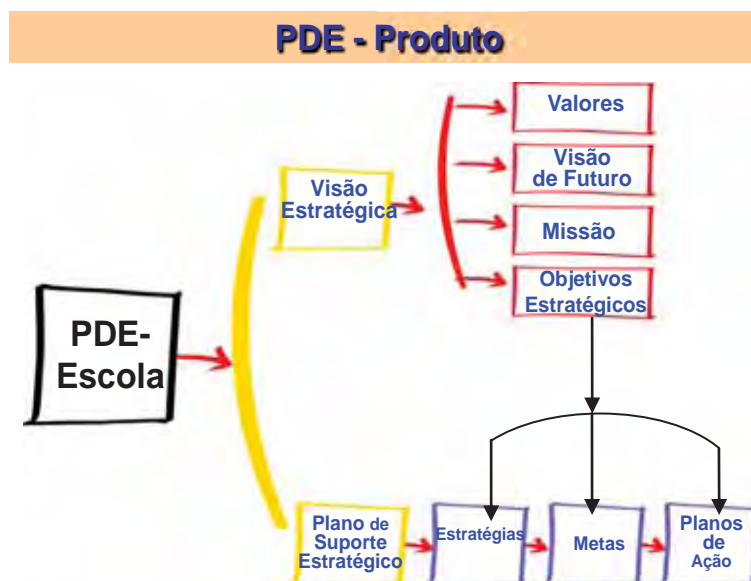
Assim, tal ferramenta está fundamentada em princípios de organismos internacionais que direcionam passo a passo os procedimentos a serem adotados pelas escolas públicas que

apresentam baixos índices de desempenho, objetivando a melhoria dos resultados educacionais.

O PDE-Escola trata-se de um instrumento gerencial de planejamento estratégico, cujo processo é desencadeado pela liderança da escola, com apoio e participação da comunidade escolar, objetivando o fortalecimento da gestão, a autonomia escolar e a melhoria da aprendizagem dos alunos. O cunho estratégico desse tipo de planejamento decorre do foco em ações e recursos com intuito de alcançar melhores resultados.

A ferramenta PDE-Escola está estruturada em duas etapas: visão estratégica e plano de suporte estratégico. Na visão estratégica, a escola identifica os valores que defende, a sua visão de futuro, sua missão e seus objetivos estratégicos. No plano de suporte estratégico, a escola define, a partir dos objetivos elencados na etapa anterior, o conjunto de estratégias, metas e planos de ação que transformarão a visão estratégica em realidade. (BRASIL, 2006, p. 22).

Figura 2: Representação gráfica do PDE-Escola



Fonte: Brasil, 2006, p.22

Pela figura acima, constatamos a articulação entre as partes que compõem o PDE-Escola. Na primeira etapa, a escola expressa a visão que possui de seu passado, analisa o presente (suas possibilidades e dificuldades) e projeta o futuro (até onde almeja chegar). A segunda etapa apresenta aspectos mais operacionais, que partem de uma análise situacional (diagnóstico) e do estabelecimento de metas, ações e mecanismos de acompanhamento (avaliação), objetivando o alcance de melhores resultados. Teoricamente, o Plano de Suporte

Estratégico conduzirá o trabalho pedagógico e administrativo de forma eficaz. Trata-se de um modelo de planejamento pautado nos moldes de uma organização empresarial, sendo a escola, a prestadora de serviços educacionais, e os alunos, os clientes imediatos.

O manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola* apresenta alguns passos a serem seguidos na elaboração do planejamento da escola, além do estabelecimento de oficinas a serem desencadeadas pelo Grupo de Sistematização junto aos integrantes da equipe escolar. O referido manual propõe a realização de seis oficinas: 1. Perfil e Funcionamento da Escola; 2. Análise dos Critérios de Eficácia Escolar; 3. Avaliação Estratégica da Escola, 4. Síntese da Autoavaliação; 5. Visão Estratégica; 6. Plano de Suporte Estratégico. No entanto, em 2009, as oficinas foram reformuladas pelo MEC, sendo propostas apenas quatro: 1. Perfil e Funcionamento da Escola; 2. Análise dos Critérios de Eficácia Escolar; 3. Síntese da Autoavaliação; 4. Plano de Suporte Estratégico. A figura abaixo ajuda a visualizar as etapas do PDE-Escola:

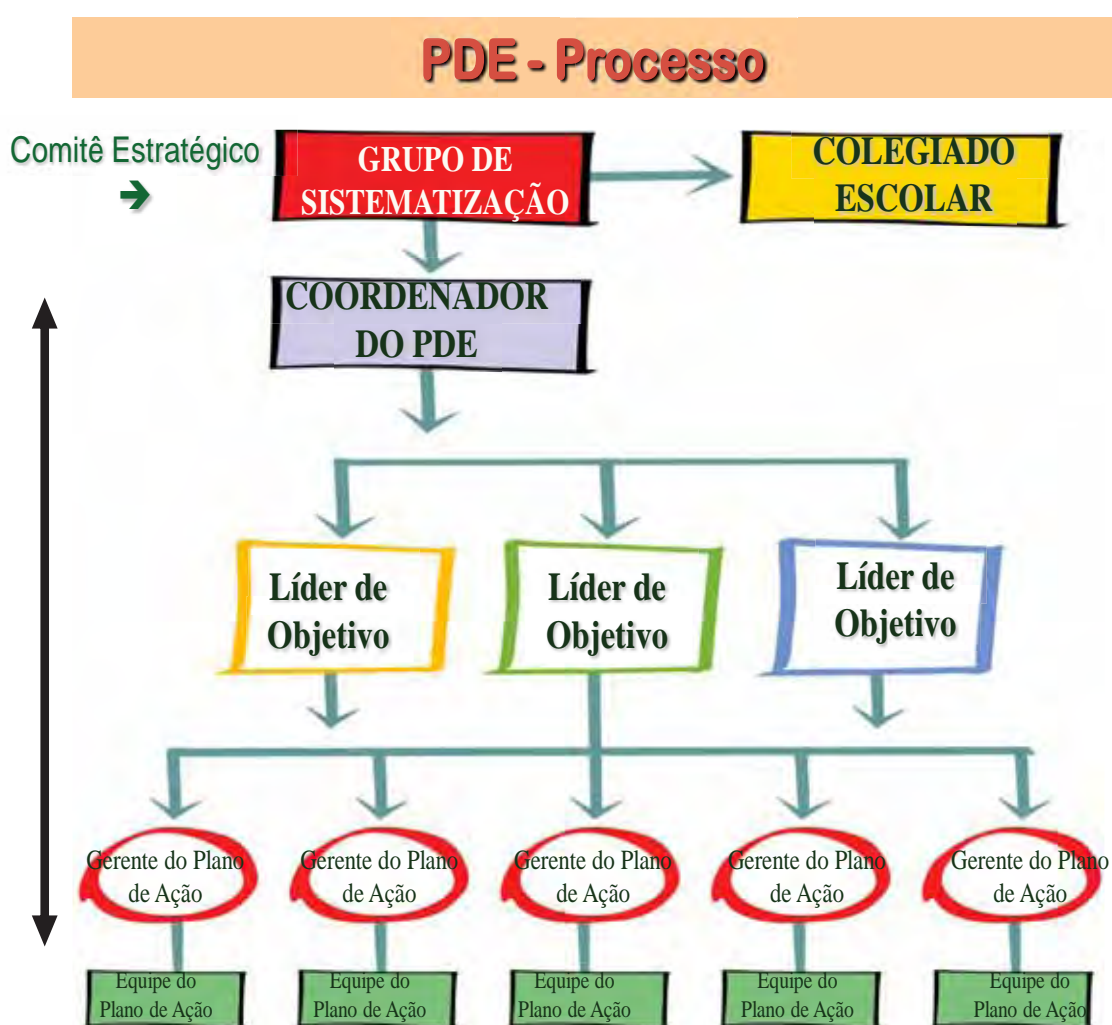
Figura 3: Etapas da elaboração e implementação do PDE-Escola



Fonte: BRASIL, 2006, p. 23.

A etapa de preparação consiste na organização de alguns procedimentos que visam concretizar a metodologia PDE-Escola. É nessa fase que ocorre a constituição do grupo de sistematização (conforme figura a seguir) e a indicação do coordenador do PDE-Escola; são elencadas as responsabilidades de cada um, promovidos estudos sobre o documento “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”, definido um cronograma de reuniões para elaboração, implantação, acompanhamento e avaliação do Plano de Suporte Estratégico e a divulgação dessa ferramenta gerencial a toda a comunidade escolar.

Figura 4: Constituição do Grupo de Sistematização



Fonte: BRASIL, 2006, p. 29.

De acordo com o manual, o processo de elaboração e implantação do PDE-Escola é coordenado pela liderança da unidade educacional com o apoio da comunidade escolar. Isso não significa que todos devam participar de todas as decisões, embora todos possam e devam

opinar; é importante e necessário criar uma estrutura que garanta a elaboração e implementação do PDE-Escola de maneira organizada e eficaz. (BRASIL, 2006, p. 27).

Na etapa da análise situacional, ou diagnóstico (autoavaliação), são propostas três oficinas a serem desencadeadas junto à equipe escolar que, de acordo com o manual, viabilizará a elaboração do Plano de Suporte Pedagógico da escola. Nessas oficinas deve ocorrer a elaboração de três instrumentos (Perfil e funcionamento da escola; Análise dos critérios de eficácia escolar; Síntese da autoavaliação), objetivando a reflexão, levantamento de dados e informações acerca da qualidade da escola em seus diferentes aspectos. Tais instrumentos deverão favorecer o levantamento das principais dificuldades da escola.

O Instrumento 1 (Perfil e Funcionamento da Escola) destina-se ao mapeamento de dados sobre a realidade escolar como: identificação da escola; níveis e modalidades de ensino oferecidos; dependências escolares e condições de uso; número de matrículas; aproveitamento dos alunos; IDEB; taxas de aprovação, reprovação, abandono, transferências; disciplinas críticas (com baixo aproveitamento) por série/ano, turno e turma; distorção idade-série; recursos humanos (formação/escolaridade da equipe escolar, relação aluno/docente e aluno/não-docente); fontes de recursos utilizados pela escola; previsão de recursos; serviços oferecidos pela escola; projetos pedagógicos desenvolvidos; participação da equipe escolar, pais e Conselho de Escola; articulação da escola com a secretaria de educação; parcerias com outras instituições (ONG's, empresas, etc.); forma de seleção do diretor de escola; taxa de rotatividade de docentes; jornada dos docentes, entre outros. É um instrumento que, devido ao detalhamento que exige, demanda tempo para o levantamento de todos os dados.

Ao final desse instrumento, a ferramenta PDE-Escola apresenta a ficha-resumo 1, cujos dados coletados são sintetizados com porcentagens que permitem a visualização das maiores dificuldades da escola. A partir daí, a equipe escolar definirá os problemas considerados prioritários, com ênfase em dois eixos: ensino-aprendizagem e resultados.

O instrumento 2 (Análise dos Critérios de Eficácia Escolar) é ainda mais minucioso, tendo em vista que são apresentados 7 critérios (ensino-aprendizagem, clima escolar, pais e comunidade, gestão de pessoas, gestão de processos, infraestrutura, resultados) e cada um deles traz um rol de questões a serem analisadas e pontuadas pela comunidade escolar, conforme exemplo a seguir:

Quadro 4: Análise dos Critérios de Eficácia Escolar (exemplo)

1. Ensino e Aprendizagem

Requisitos	Características	Escala	Evidências
1.1. Currículo organizado e articulado	1.1.a) A escola possui e utiliza parâmetros curriculares.	1 2 <u>3</u> 4 5	Documento com definição dos parâmetros e Planejamento Anual.
	1.1.b) A escola tem uma Proposta Pedagógica que orienta o processo de ensino e aprendizagem;	1 2 <u>3</u> 4 5	Documento contendo Proposta Pedagógica aprovada e Planejamento Anual.
	1.1.c) A escola tem objetivos e metas definidos na Proposta Pedagógica, para cada série ou ciclo e disciplina, de acordo com os parâmetros curriculares adotados;	1 2 3 <u>4</u> 5	Proposta Pedagógica de acordo com os PCN.
	1.1.d) Os professores definem com o diretor e supervisor/orientador pedagógico a metodologia de ensino a ser seguida na escola;	1 2 <u>3</u> 4 5	Atas de reuniões de elaboração do PP
	1.1.e) Os conteúdos para cada disciplina e para cada série ou ciclo são organizados de forma sequencial;	1 2 3 <u>4</u> 5	Proposta Pedagógica
	1.1.f) Os professores sabem qual o conteúdo a ser trabalhado em cada série ou ciclo e em cada disciplina;	1 2 <u>3</u> 4 5	Atas das reuniões pedagógicas
	1.1.g) Os professores sabem qual o conteúdo trabalhado no ano anterior por outro professor;	1 <u>2</u> 3 4 5	Atas das reuniões pedagógicas.
	1.1.h) As etapas e níveis de aprendizado a serem alcançados pelos alunos estão claramente definidos;	1 2 3 <u>4</u> 5	Proposta Pedagógica e Planejamento Anual.
	1.1.i) Os objetivos de aprendizagem são cobertos e alinhados com as avaliações propostas	1 2 <u>3</u> 4 5	Planos de aula dos professores e avaliações dos alunos.
	1.1.j) A equipe escolar reúne-se para revisar o currículo a partir da avaliação, do monitoramento e da prática de cada professor.	1 2 <u>3</u> 4 5	
Total de pontos obtidos no requisito 1.1:		32	

Fonte: BRASIL, 2006, p. 77.

Após a análise das características, o estabelecimento de pontuação⁸⁴ e definição das evidências (documentos da escola que traduzem a veracidade das informações de cada requisito com suas respectivas características), a equipe escolar deverá preencher a ficha-resumo 2, que facilitará a identificação dos requisitos e características mais críticos. Inicialmente, são lançadas as pontuações gerais de cada critério, com os respectivos percentuais obtidos, sendo que os mais baixos devem ser alvos de preocupação.

Ao final desse instrumento, a escola selecionará, no máximo, três critérios de eficácia escolar, relacionando os requisitos e as características que deverão ter prioridade, sendo obrigatória a escolha de dois deles: ensino-aprendizagem e resultados.

Observa-se o direcionamento do MEC para com a “escolha” e consideração dos citados critérios (ensino-aprendizagem e resultados), tendo a equipe escolar a atribuição de desencadear ações para a melhoria dos mesmos. As demais ações que emergem dos outros critérios são secundárias e estão a serviço dos primeiros.

No instrumento 3 (Síntese de Autoavaliação), a equipe escolar, com base nas fichas-resumo constantes dos instrumentos 1 e 2, identificará os principais problemas que pretende atacar, relacionando-os aos critérios de eficácia escolar. Além da prescrição quanto à prioridade com relação aos eixos ensino-aprendizagem e resultados, o MEC induz a seleção de dois problemas de infraestrutura: acessibilidade ao prédio escolar inadequada (Programa Escola Acessível) e instalações do laboratório de informática inadequadas (Programa Proinfo), mesmo que não reflitam as necessidades e realidade da escola. Vencida a etapa, os participantes da oficina elencarão os problemas prioritários da unidade escolar, suas causas prováveis e as principais ações a serem realizadas.

Na terceira etapa, considerando os resultados dos instrumentos 1, 2 e 3, a equipe escolar inicia o processo de elaboração de seu Plano de Suporte Estratégico (oficina 4). O Plano deve apresentar uma estrutura pautada em objetivos estratégicos, estratégias e metas:

Quadro 5: Plano de Suporte Estratégico

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	ESTRATÉGIAS	M E T A S
1.	1.1	1.1.1 1.1.2 1.1.3
	1.2	1.2.1 1.2.2 1.2.3

Fonte: BRASIL, 2006, p. 160

⁸⁴ 1= nunca ou muito fraca; 2= raramente ou fraca; 3= às vezes ou regular; 4= na maioria das vezes ou bom; 5= sempre ou muito bom.

Assim, para cada objetivo estratégico, são elencadas duas estratégias, e, para cada estratégia, três metas. Em seguida, cada meta será desdobrada em um Plano de Ação com, no mínimo, seis ações estruturadas, sendo relacionado a cada uma delas um responsável, que será cobrado pela efetivação das mesmas. Evidencia-se um Plano altamente burocrático, com prazos a serem cumpridos, apresentando um cunho de monitoramento e controle constantes. A seguir, apresentamos a estrutura do Plano de Suporte Estratégico:

Quadro 6: Plano de Suporte Estratégico – Plano de Ação

Plano de Suporte Estratégico - Plano de Ação
Desdobramento das Metas em Plano de Ação

Nome da Escola:

Objetivo Estratégico:

Líder do Objetivo:

Estratégia:

Meta:

Indicador da Meta:

Gerente do Plano de Ação:

Início:

Revisão:

Término:

Nº.	Ação	Período		Responsável	Resultado Esperado	Indicador	Custo		Quem Financia
		Início	Término				Capital	Custeio	

Fonte: BRASIL, 2006, p. 165.

Elaborado o referido Plano pela equipe escolar, ele é inserido no SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle), um portal operacional e de gestão do MEC (on-line). No entanto, para cada item a ser inserido nesse sistema, o MEC disponibiliza

um número de caracteres, sendo que, na maioria das vezes, as unidades escolares precisam adequar seus Planos para contemplarem os caracteres exigidos.

Finalizada a etapa, o Plano é submetido à análise do comitê Estratégico da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, via SIMEC, e, se aprovado, é encaminhado on-line à avaliação do MEC. Em caso de não aprovação, o Comitê devolve o Plano à unidade educacional para promover as readequações. Após esse procedimento, a escola novamente o encaminhará à Secretaria de Educação que irá remetê-lo à apreciação do MEC. O MEC procederá à avaliação, sendo que, em caso de aprovação, a verba para ações financiáveis será disponibilizada e, em caso contrário, o Plano retornará à Secretaria, que o devolverá à escola de origem para que efetue as adequações necessárias. O Sistema registra o histórico desse percurso.

Conforme já enfatizado, as escolas contempladas com o PDE-Escola recebem duas parcelas de recursos para ações financiáveis, sendo a primeira denominada de parcela principal e a outra, de parcela complementar. No entanto, a parcela complementar está atrelada à inserção e aprovação de um novo Plano (via SIMEC), sendo este mais sucinto que o primeiro. Ao final de cada ano letivo, as unidades escolares efetuam a prestação de contas dos recursos disponibilizados para as ações financiáveis no formato do PDDE. Após esse período de dois anos, o MEC aposta que as escolas já interiorizaram a metodologia de planejamento gerencial e darão continuidade a sua implantação.

Depois da aprovação do Plano e liberação dos recursos financeiros, a escola inicia as etapas da Execução, Monitoramento e Avaliação.

Como o sucesso do plano de ação depende não só da boa elaboração, mas também, do bom monitoramento e avaliação de sua implementação, é indispensável que a escola planeje como o acompanhamento das ações previstas será efetuado. Os responsáveis devem monitorar sistematicamente as ações para que produzam os resultados esperados e devem ser concebidas estratégias para elaboração de relatórios (prestação de contas) e divulgação dos resultados. (BRASIL, 2006, p. 171).

De acordo com o Manual “*Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola*”, o monitoramento da execução do Plano deverá ser realizado pelo Comitê Estratégico da Secretaria da Educação, pelo Coordenador do PDE, pelos líderes dos objetivos, os gerentes e os membros das equipes dos planos de ação. O Manual apresenta até a frequência das reuniões de monitoramento a serem realizadas. Além disso, prescreve-se que todos os envolvidos possuam registros que evidenciem a concretização das ações (atas, relatórios, fotos, portfólios, avaliações, etc.) previstas no Plano de Suporte Estratégico.

Para viabilizar o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PDE-Escola pelos Comitês Estratégicos, o MEC disponibiliza três instrumentos: IMO (Instrumento de Monitoramento das Escolas - PDE Escola); IMAV (Instrumento de Monitoramento e Avaliação do PDE-Escola) e IACE (Instrumento de Auto-Avaliação dos Comitês Estratégicos das Secretarias de Educação).

O IMO objetiva contribuir para que os técnicos de acompanhamento colem e registrem as informações durante a elaboração e execução do PDE-Escola e auxiliem a escola em suas dificuldades.

O IMAV apresenta três módulos de monitoramento: 1. Monitoramento e Avaliação do PDE-Escola (é aplicado após o término de elaboração do PDE-Escola e verifica se todas as etapas para iniciar a execução do plano foram ou não cumpridas); 2. Monitoramento e Avaliação da Execução do PDE-Escola (é realizado após a primeira revisão do PDE-Escola e acompanha a efetividade das ações realizadas, a coerência dos resultados alcançados com os objetivos traçados, o cumprimento das metas propostas, a consistência e objetividade do Plano elaborado); 3. Monitoramento e Avaliação dos Resultados do PDE-Escola (ocorre anualmente, após um ano da primeira revisão do PDE-Escola) analisa os resultados obtidos com a implementação do Plano, avalia as mudanças ocorridas na escola e define novas prioridades.

O IACE se destina à autoavaliação dos Comitês Estratégicos Estaduais/Regionais/Municipais, que devem realizá-lo após a conclusão de cada uma das etapas de elaboração e execução do PDE-Escola.

Assim, constatamos que a concepção que permeia o PDE-Escola é a do controle e fiscalização, seja por intermédio de técnicos das Secretarias de Educação, seja pelo MEC que, a partir do SIMEC, poderá acompanhar as ações desencadeadas em cada escola, seja pela comunidade escolar que, em função da publicização dos resultados das unidades educacionais (IDEB), intervém na cobrança por melhores resultados nas avaliações externas, seja pelo Grupo de Sistematização da escola e coordenador do PDE, que passam a controlar a implantação de todas as ações constantes do Plano de Suporte Estratégico.

3.3.2 A Autonomia Escolar e o Projeto Político Pedagógico frente à ferramenta PDE-Escola

As políticas educacionais das últimas décadas reforçam a importância da modernização da gestão pública, objetivando sua desburocratização, autonomia, dinamismo,

identidade e compromisso com a democratização e qualidade do ensino. Nesse contexto o termo *autonomia* é utilizado com muita frequência, em legislações, documentos oficiais e em várias produções teóricas.

Etimologicamente, a palavra *autonomia* significa, em grego, a ideia de autogoverno, governar-se a si próprio. Sua composição resulta da junção de dois termos: *autos*, que significa por si mesmo, e *nómos*, que representa a lei. Logo, autonomia refere-se a um governo com base em leis próprias.

Historicamente, foi no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, que a ideia de autonomia começou a ser construída. Apesar disso, ressaltamos que tal documento teceu pouca alusão ao termo, embora não possamos destituí-lo do mérito. O que permeou o Manifesto foram os anseios por uma organização educacional pautada no princípio da autonomia e na ideia do autogoverno. Após esse período e anteriormente à década de 80, raras foram as menções tecidas ao termo nas legislações do ensino.

Os períodos de ditadura⁸⁵, atrelados à influência das elites e à consequente centralização de poder e patrimonialismo, limitaram o caráter emancipador e transformador da educação. Logo, nos períodos citados, o termo autonomia ficou “esquecido”.

Azanha (1997, p. 17-18) destaca que tanto a LDB 4024/61 quanto a Lei 5692/71 não abordaram o termo autonomia, mas que avançaram quanto à utilização de seu significado com relação à escola. Para ilustrar tal constatação, recorre à determinação legal de que cada estabelecimento de ensino deveria possuir regimento próprio, o que figurou elemento positivo para a autonomia das instituições escolares. Apesar disso, tal significado não foi mobilizador do magistério e indicativo de uma direção na solução de problemas educacionais.

Destacamos que o termo “*autonomia*” tem sido reconfigurado de acordo com o contexto histórico, social, econômico e político em vigência, gerando controvérsias, significados e perspectivas distintas. A exemplo disso, destacamos a utilização de perspectivas divergentes com relação ao termo nas décadas de 80 e 90.

Na década de 1980, cujo cenário despontava para a possibilidade de vivências mais democráticas, é que as discussões em torno do termo autonomia foram retomadas.

Gadotti e Romão (2004, p. 44) afirmam que o tema “autonomia da escola” encontrou suporte na Constituição Federal de 1988, ao instituir a “democracia participativa”, criando instrumentos que possibilitam ao povo exercer o poder “diretamente” (Art. 1º). No que tange à educação, a Constituição de 1988 estabeleceu como princípios básicos: o “pluralismo de

⁸⁵ Era Vargas e Golpe Militar de 1964.

idéias e de concepções pedagógicas” e a “gestão democrática do ensino público” (Art. 206). Tais princípios podem ser considerados como fundamentos constitucionais da autonomia da escola.

Anteriormente à década de 80, o termo autonomia foi pouco utilizado em textos legais e documentos oficiais e, quando mencionado, referia-se mais à autonomia pedagógica no sentido da prática docente em sala de aula, à liberdade de escolhas de métodos de ensino e à utilização de livros didáticos.

Assim, considerando a efervescência dos movimentos democráticos, a rearticulação dos movimentos sociais e a luta pela democracia, observou-se, em âmbito escolar, que as propostas de alterações com relação à gestão da escola pública apoiavam-se na defesa, principalmente, de uma administração coletiva da escola, da eleição de dirigentes escolares, da participação da comunidade usuária na definição das metas e objetivos das escolas, da constituição de instâncias coletivas de trabalho docente e da exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público. Buscava-se instalar mecanismos de gestão pautados na organização democrática dos diferentes setores que compunham a comunidade escolar e, além disso, reivindicava-se maior autonomia para a escola no tocante à utilização de recursos descentralizados, aliada à conseqüente descentralização do poder de decisão. (ADRIÃO, 2006, p. 57-58).

Nesse período histórico, houve grande empenho das escolas na implantação de mecanismos de participação de docentes, demais funcionários, pais e alunos nos processos decisórios, a partir dos conselhos escolares, assembleias, grêmios estudantis e associação de pais e mestres.

Adrião (2006, p. 60-61) destaca que, reivindicada pelas escolas, a autonomia articulava a descentralização dos meios para a consecução dos fins defendidos pela unidade escolar e entendidos como o resultado de seu projeto pedagógico. No que tange ao aspecto financeiro, o grau de autonomia vinculava-se ao aprofundamento de reformas orçamentárias e legislativas que viabilizassem maior flexibilidade de gastos para as escolas e a conseqüente ampliação de verbas governamentais. A autonomia administrativa relaciona-se à possibilidade de a escola elaborar seu regimento e sua estrutura administrativa e organizacional, por refletir e viabilizar o projeto pedagógico.

Apesar do termo em questão ganhar sentido mais claro nesse período histórico, Martins (2001, p. 99) mostra que, via de regra, vem sendo utilizado pragmaticamente, a partir de 1980, às vezes, como sinônimo de descentralização e desconcentração e, outras vezes,

como etapa subsequente de processos descentralizadores, a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio plano de voo.

Observa-se que a autonomia escolar permanece restrita, tendo em vista a impossibilidade de tomada de decisões em âmbito interno das escolas, em função de serem hierarquizadas e decididas de forma centralizada.

Considerando a centralização da política educacional sob a responsabilidade de esferas superiores no que tange às normalizações regulamentadoras das relações escolares, atreladas ao controle exercido pela presença periódica e *in loco* de supervisores ou inspetores escolares na verificação do cumprimento da legislação, percebe-se que comprometeu, de certa forma a autonomia das unidades educacionais. Ainda, os processos de desconcentração limitavam-se a transferir para as escolas apenas a execução de determinada atividade ou tarefa, geralmente de escrituração ou contabilidade. (ADRIÃO, 2006, p. 59).

Assim, apesar de todas as reivindicações dos educadores em prol da conquista da autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas, a autonomia escolar não ganhou concretude a partir das políticas educacionais concebidas nessa década. Aliás, as políticas implantadas no período foram esvaziadas de conteúdos acerca da autonomia.

O início da década de 1990 trouxe alterações no conteúdo e gestão das políticas educacionais e, por conseguinte, nos discursos que as justificam. Num contexto de derrota eleitoral dos partidos e propostas de governos ligados aos movimentos populares e sindicais, o debate em torno da gestão da educação e da escola adquire conteúdos gerenciais. Nestes, a ênfase numa necessária reestruturação institucional das unidades escolares e dos órgãos gestores da educação pública assume a forma do aumento da “responsabilização” das próprias escolas frente ao fracasso do sistema educacional público. (ADRIÃO, 2006, p. 62).

A organização do sistema educacional no período pautou-se em uma concepção de “descentralização” entendida como “desresponsabilização” do Estado no que tange aos investimentos em educação e transferência de responsabilidades da execução de tarefas para o âmbito da escola, embora, ao mesmo tempo, tenha mantido no nível central a concepção das políticas e o controle do poder decisório.

Martins (2001, p. 31) afirma que, para garantir a eficiência e eficácia dos sistemas de ensino, o Estado exercia o controle sobre os processos descentralizadores de gestão do ensino e, tendo em vista a outorga da autonomia às escolas, estas deveriam se responsabilizar, como unidades autônomas, pelo sucesso e pelo fracasso do ensinar e aprender.

Em nome da “descentralização” e “autonomia escolar”, o Estado passou a delegar a responsabilidade dos resultados educacionais às escolas. Com isso, a implantação de

sistemáticas de avaliação como mecanismo para a melhoria da qualidade de ensino ganhou solidez, cabendo ao governo controlar e monitorar os índices alcançados e as práticas escolares, objetivando tornar as unidades escolares produtivas e conseqüentemente eficazes.

Adrião (2006) reforça que a autonomia das escolas passou a ser defendida pelos gestores governamentais, com o objetivo de qualificar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do ensino fundamental e, como tais, responsáveis primeiras pela “correção dessas mesmas mazelas”. A autonomia proposta limita-se a um discurso que delega às unidades escolares a escolha dos meios para que atinjam resultados centralizadamente definidos. Isso influi na organização e na gestão do trabalho, justamente porque a escolha dos meios não está dissociada dos fins esperados.

A política hegemônica desse período pautou-se na descentralização de recursos às unidades escolares, na autonomia escolar no sentido de gerenciá-los, na padronização de metas a serem alcançadas, na centralização e controle dos resultados educacionais.

Com isso, o governo neoliberal apropriou-se do discurso da “autonomia” como alibi para minimizar os investimentos em educação, ou seja, em nome da “descentralização e autonomia”, o Estado mascarou suas obrigações (desconcentração de tarefas), atribuindo às escolas a responsabilidade pela qualidade do ensino. Assim, o termo *autonomia* trazido sob a égide desse contexto histórico e incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Escola⁸⁶, concebido no período, diverge do conceito de autonomia que adotamos:

O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a “independência”. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou alguma coisa) pelo que a ação se exerce sempre numa ação, se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis. (BARROSO, 2003, p. 16).

O referido autor (2003, p. 21) acrescenta que se compreende por exercício da autonomia da escola a expressão da democratização dos processos de definição das regras que

⁸⁶ O foco do Plano de Desenvolvimento da Escola é a descentralização entendida como autonomia escolar, que ocorre através de um fundo repassado para a escola com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem materialmente a escola e, por conseguinte, leva-o a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. (QUEIROZ, 2007, p. 3).

orientam o jogo democrático tanto no interior da unidade escolar quanto na sua relação com as instâncias superiores do sistema de ensino. A noção de autonomia é, por conseguinte, um constructo que necessariamente congrega o interesse do coletivo; trata-se de uma práxis desenvolvida a partir da ação comunicativa do conjunto dos segmentos da escola. Afastamos, portanto, da adoção de uma postura passiva em que se circunscreve a autonomia como uma concessão das autoridades governamentais que representam o Estado. Sendo assim, o que está em causa não é ‘conceder’ maior ou menor autonomia às escolas, mas, sim, reconhecer a autonomia como um valor intrínseco à sua organização e utilizar essa autonomia em benefício das aprendizagens dos alunos. (BARROSO, 2003, p.21).

Assim, autonomia é a possibilidade de a escola agir, de decidir dentro dos limites que a caracterizam enquanto instituição pública não independente, considerando que não é um organismo isolado; que se insere em um contexto maior da sociedade, sofre influências do contexto sócio-político e econômico, integra um sistema educacional, segue determinações legais e hierárquicas que, na maioria das vezes, são definidas centralmente. Com isso, evidenciamos o caráter restrito da autonomia escolar, mas também ressaltamos a possibilidade de avanços na conquista gradativa da mesma, seja em nível administrativo, pedagógico ou financeiro, a partir da articulação dos vários atores que compõem as unidades escolares, no sentido de galgar espaços de discussão e construção coletiva do projeto pedagógico das escolas, na reivindicação por maiores recursos financeiros a serem destinados à educação e na definição de regras que contemplem os anseios da comunidade escolar; enfim, para tanto, não defendemos a tese de que a escola deva ser vista como independente da ação do Estado.

Autonomia pressupõe a possibilidade de propor alternativas transformadoras coletivamente. Depreende-se dessa análise que a autonomia, no contexto educacional, está vinculada à garantia das condições humanas e materiais para que ela se efetive dentro de uma proposta que explicita seus objetivos para o setor educacional. Nessa perspectiva, para além do apelo e incentivo para que a autonomia aconteça na educação, deve-se pensar nas possibilidades para que, por meio de uma elaboração coletiva e própria, as instituições encontrem meios de desenvolvê-la e transformá-la em prática cotidiana. Para tanto, o Estado, como responsável pela proposta nacional de educação, não pode se eximir do papel de auxiliar da promoção dessas condições. (ARAÚJO, 2010, p. 7).

A “autonomia” não isenta o Estado de suas atribuições e responsabilidades, especialmente aquelas relacionadas ao financiamento da educação.

A luta pela autonomia da escola insere-se numa luta maior pela autonomia no seio da própria sociedade. Portanto, é uma luta dentro do instituído, contra o instituído, para instituir outra coisa. A eficácia dessa luta depende muito da ousadia de cada escola em experimentar o novo e não apenas pensá-lo. Mas, para isso, é preciso percorrer um longo caminho de construção da confiança na escola, na capacidade de ela resolver seus problemas por ela mesma e de autogovernar-se. (GADOTTI; ROMÃO, 2004, p. 47).

A atual LDBEN, em seu Art. 15, determina que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”.

O fato de o termo “autonomia da escola” estar previsto nas atuais legislações do ensino e contemplado em várias obras teóricas, não é garantia de efetivá-lo na prática. É preciso concentrar esforços nessa direção.

A idéia de autonomia, entendida como faculdade de governar-se por si mesmo, de autodeterminar-se, quando aplicada à escola guarda os condicionamentos que circunscrevem o seu uso aos limites impostos pela organização dos sistemas de ensino nos quais ela está incluída e até mesmo pela organização política da sociedade que lhe determina finalidades e objetivos a serem alcançados. (MENDONÇA, 2000, p.256).

Assim, do ponto de vista institucional, autonomia é diferente de anomia, pois uma escola autônoma não é soberana em suas decisões, sofre determinações legais e cumpre algumas regras concebidas por órgãos externos a ela.

Por instituição autônoma, entende-se a que possui poder de decisão sobre seus objetivos e sobre suas formas de organização, que se mantém relativamente independente do poder central e administra seus recursos financeiros. Nessa direção, as escolas podem traçar o próprio caminho, envolvendo professores, alunos, funcionários, pais e comunidade próxima que se tornam corresponsáveis pelo êxito da instituição. Logo, a escola transforma-se em instância educadora, espaço de trabalho coletivo e de aprendizagem. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2005, p. 333).

É recorrente o uso dos termos autonomia e participação como interdependentes, ou seja, um processo participativo é condição *sine qua non* de uma escola autônoma. A participação é o fenômeno essencial de uma gestão democrática, implica o envolvimento da comunidade que, de mera receptadora dos serviços educacionais, passa a intervir nos processos decisórios da escola em seus aspectos físicos, pedagógicos, administrativos e financeiros.

A autonomia opõe-se às formas autoritárias de organização e gestão que centralizam as decisões na figura do diretor de escola. Pressupõe liberdade (não independência) e a possibilidade de tomada de decisões coletivas.

Autonomia se refere à criação de novas relações sociais, que se opõem às relações autoritárias existentes. Autonomia é o oposto da uniformização. Autonomia admite a diferença e, por isso, supõe parceria. Só a igualdade na diferença e a parceria são capazes de criar o novo. Por isso, escola autônoma não significa escola isolada, mas em constante intercâmbio com a sociedade. (GADOTTI; ROMÃO, 2004, p. 47).

Decisões compartilhadas são mais democráticas e acertadas. Daí a importância do envolvimento e participação da comunidade escolar (interna e externa) em prol de um projeto mais totalizador e democrático que possa contribuir para a concretização dos objetivos educacionais e transformação histórica da sociedade. Para tanto, os interesses coletivos devem prevalecer sobre os particulares e corporativistas.

Mendonça (2000, p.293) destaca que “o Projeto Político Pedagógico é apontado como expressão coletiva do esforço da comunidade escolar na busca de sua identidade e, nesse sentido, uma das principais expressões da autonomia escolar”.

A LDBEN (Lei nº 9394/96), em seu Art. 12, inciso I, determina que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica”. O Art. 14, inciso I, também determina que “os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”. Dessa forma, a determinação legal explicita a importância da escola possuir um projeto pedagógico, fruto de reflexões coletivas acerca de sua intencionalidade educativa. O fato de essa Lei vincular a autonomia escolar ao projeto pedagógico da escola representa um avanço.

Outro aspecto importante da LDB em questão é que o Art 3º, inciso III, alinhado à CF/88, estabelece que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas”. O aspecto significativo desse princípio é o fato de conceber, na instituição escolar, o fundamento da convivência democrática, participativa, com respeito à diversidade.

Teoricamente, um Projeto Político Pedagógico é o resultado de um processo de reflexão acerca do que a escola é e das perspectivas com relação ao vir a ser. Para tanto, expressa uma intencionalidade factível de concretizar-se. Reflete a identidade da escola,

considerando sua narrativa, sua história, suas especificidades e projeta-se para o futuro, expressando as concepções e reais necessidades da comunidade escolar. Deve considerar alguns princípios como a garantia do acesso, permanência e sucesso do aluno na escola; gestão democrática; integração escola/família/comunidade; formação e valorização dos profissionais da educação; qualidade do ensino; autonomia; organização e integração curricular, etc.

Nesse sentido, o PPP é um exercício de autonomia e um mecanismo de viabilização da gestão democrática no âmbito escolar. Assim, não deve cumprir apenas uma função burocrática, objetivando somente o cumprimento de metas e normas técnicas, o controle de resultados e a aplicação de estatísticas, mas deve ser um instrumento de caráter processual, para nortear o trabalho pedagógico e administrativo da escola.

No sentido etimológico da palavra, o termo projeto vem do latim *projectu*, participio passado do verbo *projicere*, que significa lançar para diante. Assim, ao construirmos o PPP antevemos um futuro diferente do presente. O Projeto busca um rumo, uma direção. É uma ação intencional definida coletivamente e, por essa razão, é um projeto *político*, pois articula-se ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos da população majoritária. Pressupõe o compromisso com a formação do cidadão para um tipo de sociedade. Na dimensão pedagógica reside o aspecto formativo, ou seja, a formação integral do aluno. É *pedagógico*, pois define as ações educativas e as características necessárias ao cumprimento dos propósitos e intencionalidades da escola. (VEIGA, 1995, p. 12).

Dessa forma, considerando a expressão Projeto Político Pedagógico, projeto significa lançar à frente, projetando o futuro, sem com isso desconsiderar o presente; é um projeto político na medida em que envolve a participação de pessoas em prol do compromisso com a formação do cidadão e é pedagógico uma vez que apresenta uma intenção formativa. O caráter político e pedagógico são dimensões indissociáveis, uma vez que as ações planejadas possuem uma intencionalidade fruto de um compromisso coletivo.

A principal possibilidade de construção do PPP passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade em delinear a própria identidade, resgatando a escola como espaço público, lugar de debate, do diálogo fundado na reflexão coletiva. (VEIGA, 1995, p. 14).

É preciso conceber um PPP real (que atenda aos anseios da comunidade escolar) e exequível para não se transformar em um documento repleto de intenções e vazio de ações, ou seja, de nada adianta a utilização de objetivos prontos como “formar indivíduos autônomos, críticos, participativos e criativos”, ou fundamentar o PPP com teorias críticas se, no cotidiano

escolar, perdurarem as relações autoritárias, os currículos prontos e acabados, a avaliação com ênfase nos resultados.

A participação é um canal para o rompimento das relações centralizadoras, autoritárias, corporativas e competitivas no interior da unidade escolar, constituindo-se em um processo democrático de tomada de decisões e de divisão de responsabilidades. Essa efetiva participação deve permear todo o processo de construção do PPP (elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação).

Assim sendo, o PPP é um instrumento de luta política pela busca da autonomia escolar e contra o poder autoritário e centralizador que permeia a administração pública em geral e seus órgãos.

A idéia de autonomia está ligada à concepção emancipadora da educação. Para ser autônoma, a escola não pode depender de órgãos centrais e intermediários que definem a política da qual ela não passa de executora. Ela concebe seu projeto político-pedagógico e tem autonomia para executá-lo e avaliá-lo ao assumir uma nova atitude de liderança, no sentido de refletir sobre as finalidades sociopolíticas e culturais da escola. (VEIGA, 1995, p. 24).

Diante de uma perspectiva emancipatória, a construção de um PPP não se esgota em sua elaboração e no cumprimento da determinação legal; afinal, o Projeto deve possuir um caráter flexível, ou seja, paralelamente à sua implantação, deve ocorrer o processo ação-reflexão-ação, sendo factível a ocorrência de alterações.

[...] o projeto é um meio de engajamento coletivo para integrar ações dispersas, criar sinergias no sentido de buscar soluções alternativas para diferentes momentos do trabalho pedagógico-administrativo, desenvolver o sentimento de pertença, mobilizar os protagonistas para a explicitação de objetivos comuns definindo o norte das ações a serem desencadeadas, fortalecer a construção de uma coerência comum, mas indispensável, para que a ação coletiva produza seus efeitos. (VEIGA, 2003, p.275).

Não existem escolas iguais, assim como não o serão seus projetos. Teoricamente, o PPP expressa a identidade da escola, considerando sua diversidade; logo, essa concepção é contrária à ideia de uniformização e padronização.

A questão da autonomia escolar e de seu desdobramento num projeto pedagógico é, como problema, típico da escola pública que, a não ser em raríssimas exceções, integra uma rede de escolas e, por isso, está sempre sujeita a interferências de órgãos externos responsáveis pela organização, administração e controle da rede escolar. Essa situação não é, em si mesma, negativa, mas frequentemente acaba sendo, porque órgãos centrais, com maior ou menor amplitude, tendem a desconhecer a peculiaridade de distintas situações escolares e decidem e orientam como se todas as unidades fossem idênticas ou muito semelhantes. A consequência mais óbvia e

indesejável de tentativas de homogeneização daquilo que é substantivamente heterogêneo é o fato de que as escolas ficam ou sentem-se desoneradas da responsabilidade pelo êxito de seu próprio trabalho, já que ele é continuamente objeto de interferências externas, pois ainda que essas interferências sejam bem intencionadas não levam em conta que a instituição "escola pública" é uma diversidade e não uma unidade. (AZANHA, 1997, p. 19).

A perspectiva de homogeneização infere e descaracteriza a verdadeira essência do Projeto Político Pedagógico enquanto instrumento de autonomia escolar.

Gadotti (2004, p. 35) enfatiza que “cada escola é resultado de um processo de desenvolvimento de suas contradições” e “diante disso, desaparece aquela arrogante pretensão de saber de antemão quais serão os resultados do projeto para todas as escolas do sistema educacional” e ainda “não deve existir um padrão único que oriente a escolha do projeto de nossas escolas. Não se entende, portanto, uma escola sem autonomia, autonomia para estabelecer o seu projeto e autonomia para executá-lo e avaliá-lo”.

O PPP trata de uma forma de planejamento das ações educacionais, que possibilita uma intervenção prática mais coerente no cotidiano escolar.

A concepção de Projeto Político Pedagógico apresentada sob a perspectiva emancipatória é divergente de outras propostas que se proclamam enquanto instrumentos/mecanismos de gestão participativa da escola, mas baseiam-se em “ferramentas” de origem gerencial e propõem o desenvolvimento de planejamentos estratégicos. É o caso do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que se orienta pela lógica gerencialista, pelo paradigma da gestão por resultados, objetivando a produtividade, a eficiência, a eficácia e o controle do processo educativo.

De acordo com Veiga (2003, p. 272), “o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) concretiza-se por meio de uma crescente racionalização do processo de trabalho pedagógico, com ênfase em aspectos como produtividade, competência e controle burocrático”.

Assim, essa metodologia padronizada, pautada na gestão empresarial e no atendimento ao cidadão-cliente prevê a elaboração de planos de ação de curto prazo, possuindo como alvo a racionalização de gastos, a eficiência operacional e a busca de resultados.

Fonseca (2009) explicita a diferença entre plano e projeto:

Entende-se, pois, que o plano é uma previsão de caráter mais restrito, em que se enumeram as ações, tarefas, objetivos e metas que dão suporte ao projeto da escola. Organiza o fazer cotidiano da escola, atribui tarefas, destina recursos e limita o tempo para as atividades previstas. O projeto diferencia-se do plano pela sua dimensão temporal, devendo pensar a escola para o futuro e pela dimensão política, combinando reflexão-ação num processo consciente de construção da identidade da escola. (FONSECA, 2009, p.275).

Diante dessa perspectiva, podemos destacar que a concepção de PPP é contrária à ideia do PDE-Escola, que possui uma perspectiva de padronização e fragmentação do trabalho escolar, objetivando o controle de resultados e responsabilização dos profissionais que nela atuam. Para evidenciarmos tal afirmação destacamos:

O PPP [...] espelha a expectativa dos educadores, na medida em que promove a construção coletiva da identidade da escola, centrando a atenção sobre os aspectos mais permanentes da cultura escolar, como satisfações e frustrações dos mestres e alunos quanto às condições do trabalho docente e ao processo de ensino, além das suas expectativas para o futuro. Nesse sentido, incorpora o sentido político e a dimensão temporal que se atribui a um projeto. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é uma modalidade de planejamento que se propõe a inovar a gestão escolar com base em matriz gerencial. Introduz instrumentos técnicos e utilitários para a eficiência (que aumentam a produtividade com diminuição de custos) de novos projetos e programas, materiais curriculares, estratégias de ensino-aprendizagem, modelos didáticos e outras formas de organizar e gerir o currículo, a escola e a dinâmica de sala de aula. Enfim, diferentemente do PPP, o PDE afeta o cotidiano da escola, mas não se configura como uma ação política, capaz de construir a identidade da escola e de projetá-la para o futuro. (FONSECA, 2009, p. 276).

É intrigante o fato de o MEC inserir o PDE-Escola no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), uma vez que tal ferramenta vai em direção contrária à essência do Projeto Pedagógico, trazida à luz da atual LDBEN.

O Plano de Desenvolvimento da Escola oscila na ambivalência entre uma proposta que acena com a autonomia da escola e uma prática de planejamento que burocratiza e controla as atividades escolares e concentra recursos nas atividades meio. Certamente, essa não é a concepção de autonomia expressa na LDB e no Plano Nacional de Educação⁸⁷. O Plano propõe como pilar a gestão democrática, a autonomia escolar, mediante a adoção de fundos de natureza contábil no âmbito da escola, mais como forma de permitir o controle local e a destinação de recursos para atividades fim. Recomenda, ainda que a autonomia escolar traz em si exigências de corresponsabilidade dos diferentes níveis administrativos (União, Estados, Municípios, Escolas), demandando um regime de colaboração entre fóruns nacionais e locais de planejamento, conselhos de educação em seus diferentes níveis, além da participação da comunidade escolar e das famílias em todas as decisões afetas à escola. (FONSECA, 2009, p. 280).

Assim, dois documentos com concepções divergentes convivem em uma mesma unidade educacional. O risco eminente é a descaracterização do PPP, em detrimento do modelo de planejamento estratégico concernente ao PDE-Escola.

No que tange à autonomia escolar frente ao PDE-Escola, destacamos as considerações de Fonseca:

⁸⁷ Diz respeito ao Plano Nacional de Educação (2001-2010), tendo em vista que o PDE-Escola foi incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação em sua vigência, expressando princípios contraditórios ao referido PNE.

A autonomia escolar será assegurada pela destinação de recursos diretos, geridos pelo conselho escolar. Afirma-se que a autonomia financeira fortalece a identidade da escola e incentiva a participação da comunidade em seu apoio. A melhoria da qualidade do ensino será assegurada também pela otimização de recursos e pelo investimento em insumos e inovações, como materiais didáticos e tecnológicos; igualmente importante é a adoção de medidas de manutenção e melhoria da gestão e autonomia das escolas, além do treinamento prático e no serviço para docentes e direção da escola. (Fonseca, 2003, p. 309).

Além da autonomia financeira que viabiliza a concretização de ações que requerem a aplicação de recursos, o PDE-Escola destaca que a equipe escolar possui autonomia para construir coletivamente seu Plano de Suporte Estratégico.

Na tentativa de evidenciarmos com maior clareza a autonomia escolar frente à ferramenta de planejamento estratégico (PDE-Escola), apresentaremos, no próximo capítulo, os dados empíricos coletados em duas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Limeira-SP, que apresentaram o IDEB/2007 abaixo da média nacional, sendo direcionadas a implementarem o PDE-Escola a partir de 2009.

CAPÍTULO 4. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE-ESCOLA): AUTONOMIA CONQUISTADA OU MONITORADA?

Para percorrer o caminho investigativo, transitamos pela contextualização histórica dos planos relativos à educação desde 1932, salientando a importância da elaboração, implantação e avaliação de tais planos; analisamos as políticas educacionais encetadas a partir dos anos 1990, localizando, nesse período, o FUNDESCOLA e o Plano de Desenvolvimento da Escola. No capítulo anterior, consideramos ambiguidades, continuidades e rupturas que permearam o governo Lula, no que diz respeito ao Plano Nacional de Educação (2001-2010), ao Plano de Desenvolvimento da Educação/2007 e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), salientando a questão da autonomia das unidades escolares.

Ressalta-se que, atualmente, as principais legislações do ensino versam sobre a autonomia escolar, e a ferramenta PDE-Escola proclama-se como um instrumento capaz de viabilizá-la a partir da construção coletiva de um planejamento estratégico de cunho gerencialista. Assim, neste capítulo, objetivamos proceder a uma análise dos dados empíricos coletados em duas escolas do município de Limeira-SP, que apresentaram o IDEB/2007 abaixo da média nacional (4.2) e que foram direcionadas a implantar a ferramenta PDE-Escola em 2009, com a intenção de possibilitar a melhoria deste índice. Tal análise tem por finalidade constatar se os objetivos delineados por tal Programa, no que concerne ao fortalecimento da autonomia escolar, ganham concretude na prática.

A metodologia utilizada nesta pesquisa qualitativa pautou-se em estudo de casos e para a coleta de dados foram utilizados questionários semiestruturados, entrevistas junto à comunidade escolar dessas unidades educacionais e especialistas da Secretaria Municipal da Educação, e análise documental (legislações municipais, Plano de Suporte Estratégico/Plano de Ações Financiáveis, registros das oficinas desencadeadas junto à equipe escolar, atas de reuniões e Projeto Político Pedagógico) das instituições de ensino em questão.

Convém destacar que, para iniciarmos esta pesquisa, tivemos a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos e do Senhor Secretário Municipal de Educação de Limeira. Ademais, todas as entrevistas foram realizadas com a aquiescência dos envolvidos, tendo estes assinado um *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* próprio para o fim.

A coleta de dados ocorreu no período de maio a junho de 2011 e, após esse período, ocorreram algumas visitas esparsas quando da ocorrência de dúvidas.

Os sujeitos da pesquisa foram intencionalmente selecionados a partir dos seguintes critérios:

1. Se especialistas da Secretaria Municipal de Educação: ter participado da formação promovida pelo MEC sobre a metodologia PDE-Escola, ser membro do Comitê Estratégico do PDE-Escola⁸⁸ e ter acompanhado o processo de elaboração, implantação e avaliação do Plano de Suporte Estratégico;

2. Se integrante da equipe escolar: ter participado do processo de elaboração e implantação do PDE-Escola, em 2009, tendo acompanhado a efetivação das metas e ações constantes do Plano de Suporte Estratégico;

3. Se pais e/ou responsáveis pelos alunos: ter sido membro da APM e/ou Conselho de Escola, a partir de 2009, e participado, de alguma forma, da implantação do PDE-Escola.

Os sujeitos das unidades educacionais foram selecionados com a colaboração dos Diretores de ambas as escolas, pois, por conhecerem a realidade escolar, tiveram condições de indicar nomes que atendiam aos critérios estabelecidos.

As entrevistas ocorreram na Secretaria Municipal de Educação de Limeira e nas unidades educacionais selecionadas.

Para garantirmos sigilo e privacidade dos entrevistados, utilizaremos identificações fictícias, apontadas a seguir:

Quadro 7 - Entrevistados da Secretaria Municipal de Educação de Limeira-SP

Nome Fictício	Cargo/Função
Técnico A	Agente de Desenvolvimento Educacional (ADE) *
Técnico B	Agente de Desenvolvimento Educacional (ADE)

*As atribuições do Agente de Desenvolvimento Educacional equiparam-se às de Supervisores de Ensino.

Quadro 8 - Entrevistados da Escola A

Nome Fictício	Cargo/Função
Diretor A	Diretor de Escola
Vice-Diretor A*	Vice-Diretor
Professor Coordenador A*	Professor Coordenador
Professor Coordenador B*	Professor Coordenador
Professor 1	Professor de Ensino Fundamental

⁸⁸ O Comitê Estratégico do PDE-Escola no município de Limeira, formado por 4 integrantes, foi nomeado pela Portaria nº 449 de 12 de março de 2009.

Professor 2	Professor de Ensino Fundamental
Funcionário 1	Secretária de Escola/ Mãe de aluno
Funcionário 2	Auxiliar Geral
Responsável 1	Mãe e membro da APM
Responsável 2	Mãe e membro do Conselho de Escola

*Atualmente esses profissionais exercem o cargo de docentes da Escola A, mas foram considerados na função que exerciam quando da elaboração do Plano de Suporte Estratégico.

Quadro 9 - Entrevistados da Escola B

Nome Fictício	Cargo/Função
Diretor B	Diretor de Escola
Vice-Diretor B*	Vice-Diretor
Professor Coordenador C	Professor Coordenador
Professor 3	Professor de Ensino Fundamental
Professor 4	Professor de Ensino Fundamental
Professor 5	Professor de Ensino Fundamental
Funcionário 3	Oficial Administrativo
Funcionário 4	Monitora
Responsável 3	Mãe e membro da APM e Conselho de Escola
Responsável 4	Mãe e membro da APM e Conselho de Escola

* Atualmente, esse profissional encontra-se afastado junto à SME de Limeira, no entanto, foi selecionado para entrevista pelo fato de ter desencadeado todo o processo do PDE-Escola junto à Unidade Educacional.

Para a análise dos dados coletados na pesquisa, estabelecemos, como categorias: relação PDE-Escola/Projeto Político Pedagógico, autonomia escolar, participação e monitoramento/avaliação do PDE-Escola.

Preliminarmente, apresentamos os dados mais gerais referentes ao município de Limeira-SP e sua Rede Municipal de Ensino para, em seguida, procedermos à análise dos dados coletados nas duas escolas.

4.1 A efetivação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) no município de Limeira-SP

Objetivando constatar se a ferramenta PDE-Escola viabiliza a autonomia escolar a partir da elaboração de seu Plano de Suporte Estratégico/Plano de Ações Financiáveis

(PSE/PAF), foi realizado um estudo de casos em duas escolas da Rede Municipal de Ensino de Limeira-SP, que apresentaram o IDEB/2007 abaixo da média nacional.

Para tanto, julgamos fundamental apresentarmos, inicialmente, uma breve caracterização do município de Limeira e de sua Rede Municipal de Educação.

4.1.1 O Município de Limeira e sua Rede Municipal de Educação

O município de Limeira-SP está situado a leste do Estado de São Paulo e, de acordo com dados do IBGE/2010⁸⁹, possui uma área de 581,002 km² e população de 276.022 habitantes. Localiza-se em uma região administrativa integrada por oito municípios: Araras, Leme, Limeira, Pirassununga, Cordeirópolis, Conchal, Santa Cruz da Conceição e Iracemápolis.

Figura 5: Localização do Município de Limeira no Estado de São Paulo



Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Limeira>

A cidade foi fundada em 1826 e atualmente é considerada a 70ª cidade mais rica do Brasil e a 24ª do Estado de São Paulo. Figura ainda como a 89ª cidade mais populosa do Brasil e a 23ª do Estado de São Paulo.

No séc. XIX, o município foi considerado um importante centro cafeeicultor e ficou conhecido como a Capital da Laranja e Berço da Citricultura Nacional em virtude do pioneirismo e da grande produção citrícola desenvolvida. Atualmente, Limeira destaca-se pelo cultivo de cana-de-açúcar e da produção de mudas cítricas. No ramo industrial, ocorre destaque na área de metalurgia, autopeças, metal-mecânica, vestuário, cerâmica, papel e

⁸⁹ Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em 20 de dezembro de 2011.

celulose, alimentos, embalagens, máquinas e implementos. Além disso, nos últimos anos, o município tem investido muito na produção de jóias folheadas.

O sítio da Prefeitura Municipal de Limeira⁹⁰ apresenta vários aspectos referentes ao município: marcos históricos, economia, clima, relevo, saúde, educação, entre outros, e explicita como sendo de grande relevância a constituição da Fundação Limeira, em 1991.

Trata-se de uma entidade não governamental apoiada por empresários e classistas da cidade que incorporou, em suas finalidades, o incremento da Qualidade em todos os seus aspectos, com a participação efetiva em suas diversas atividades e projetos de divulgação e aplicação dos conceitos, ferramentas e procedimentos da Qualidade⁹¹.

O referido sítio informa que Limeira foi o primeiro município do Estado de São Paulo a implantar a Qualidade Total em suas escolas e que a Fundação Limeira, em parceria com a Diretoria Regional e Secretaria Municipal de Educação, implementa o “Programa Qualidade Total na Educação (PQTE)⁹²”, envolvendo escolas públicas estaduais, municipais e particulares.

A concepção do PQTE aproxima-se muito da metodologia do PDE-Escola, que associa a qualidade da educação a princípios mercadológicos e empresariais, de produtividade e racionalização, incentivando a concorrência entre os “prestadores de serviços” com a finalidade de alcançar melhores resultados junto aos “clientes”. O Programa dissemina a lógica gerencialista a ser adotada na educação, justificando a necessidade da modernização, eficiência e eficácia dos serviços oferecidos à população.

Os profissionais da educação são treinados para implantar o PQTE, a partir de vários cursos de gerenciamento em qualidade, participação em Seminários e fóruns da qualidade em educação, entre outros.

Com base nos ideários da Gestão da Qualidade Total (GQT), as escolas definem os seus eixos de trabalho: missão, visão, valores e negócio com a finalidade de garantir a excelência dos serviços educacionais. São estabelecidas as forças e fraquezas da escola (possibilidades e dificuldades), seus objetivos, as metas, as ações a serem desencadeadas e os resultados esperados.

Existe um Comitê Executivo do PQTE que organiza os cursos de formação e monitoram a implantação do Programa junto às escolas. Além disso, os resultados do

⁹⁰ Disponível em: www.limeira.sp.gov.br. Acesso em 22 de dezembro de 2011.

⁹¹ Idem.

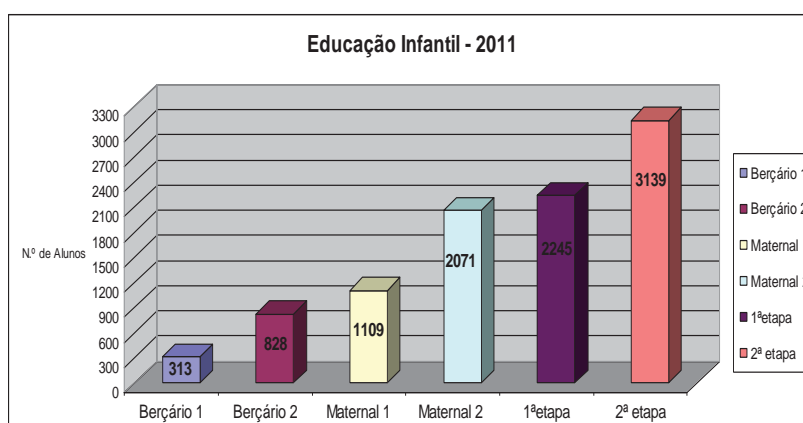
⁹² Sobre o Programa Qualidade Total na Educação do Município de Limeira, sugerimos a leitura da dissertação de mestrado “Programa de Qualidade Total e Gestão em Educação: um estudo no município de Limeira-SP” - Norma Suely Siqueira Eiras. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/>.

programa estão atrelados a mecanismos de avaliação definidos a partir de critérios do “Prêmio Nacional de Qualidade.”

Assim, a lógica da Qualidade Total em Educação disseminada em Limeira⁹³ está alinhada a muitos dos princípios trazidos a luz do PDE-Escola, o que nos faz presumir que as escolas direcionadas a implantar a metodologia do MEC não encontraram grandes dificuldades.

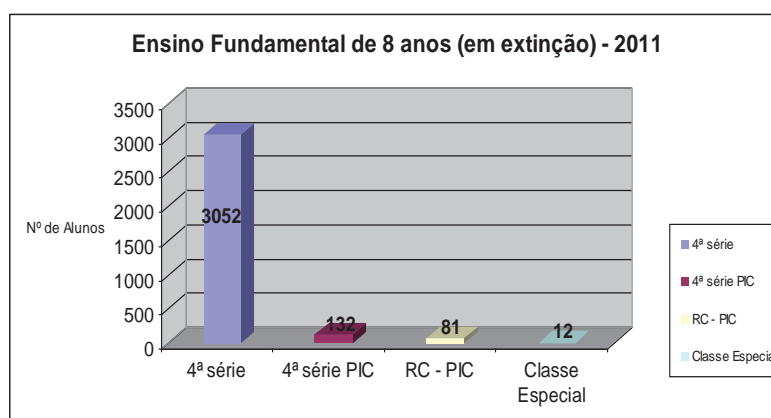
O processo de Municipalização do Ensino em Limeira teve início em 1997⁹⁴, no mandato do Prefeito Pedro Teodoro Kühn (PSDB), e, atualmente, a Rede Municipal de Educação conta com 85 unidades escolares, organizadas da seguinte forma:

Gráfico 6: Matrículas na Educação Infantil - 2011



Fonte: Dados da Secretaria Municipal da Educação de Limeira/SP

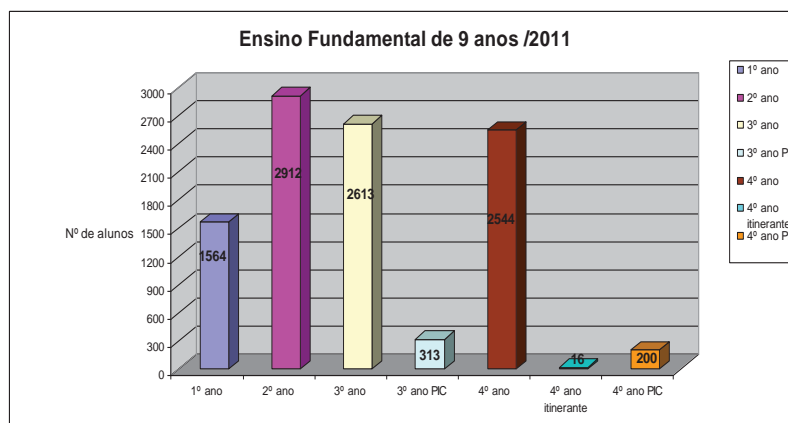
Gráfico 7: Matrículas no Ensino Fundamental de 8 anos- 2011



Fonte: Dados da Secretaria Municipal da Educação de Limeira/SP

⁹³ Eiras (2009, p. 162) afirma que, atualmente, em Limeira, embora o PQTE venha passando por uma série de problemas financeiros decorrentes da reduzida participação de parceiros no programa, as escolas que o implantaram introjetaram em suas práticas os princípios norteadores da GQT, reproduzindo práticas culturais oriundas do meio empresarial.

⁹⁴ Conforme dados da Secretaria Municipal de Educação de Limeira, no período de 1997 a 2009 foram municipalizadas 32 unidades educacionais.

Gráfico 8: Matrículas no Ensino Fundamental de 9 anos- 2011

Fonte: Dados da Secretaria Municipal da Educação de Limeira/SP

O PIC (Projeto Intensivo de Ciclo) refere-se a uma abordagem pedagógica atrelada a uma proposta de trabalho da Rede Estadual de Ensino denominada Ler e Escrever, que objetiva a superação das dificuldades de aprendizagem dos alunos. RC (Recuperação de Ciclo)⁹⁵ constitui-se em um programa especial de estudos, com duração de um ano, destinado aos alunos que chegam ao final do Ciclo I do Ensino Fundamental sem condições de aprendizagem para prosseguimento dos estudos.

De acordo com dados obtidos junto à SME de Limeira, a relação aluno/docente na Rede Municipal de Ensino segue o seguinte parâmetro:

Tabela 6: Relação aluno-docente/2011

Classes	Número de Docentes
Berçário 1	1 docente para cada 6 alunos
Berçário 2	1 docente para cada 7 alunos
Maternal 1	1 docente para cada 8 alunos
Maternal 2	1 docente para cada 10 alunos
Pré – 1ª etapa	1 docente para cada 15 alunos
Pré – 2ª etapa	1 docente para cada 20 alunos
1º ao 3º anos (ciclo 1)	1 docente para cada 20 alunos
4º ao 5º anos (ciclo 2)	1 docente para cada 28 alunos

Fonte: Dados da Secretaria Municipal de Educação de Limeira/SP.

⁹⁵ Sobre a Recuperação de Ciclo ver Resolução SE 92, de 08/12/2009.

Observa-se um avanço nessa Rede Municipal de Ensino, ao disponibilizar docentes habilitados para trabalharem com os alunos desde o berçário. Muitas outras redes de ensino⁹⁶ disponibilizam profissionais sem formação adequada (monitores, recreacionista, pajem, etc.) para atenderem os alunos de creche.

Ainda, segundo dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação de Limeira-SP, a Rede Municipal de Ensino não possui uma regulamentação própria para a definição de módulo de pessoal de apoio para atuação junto às unidades escolares. O parâmetro utilizado para as escolas de ensino fundamental é o da Rede Estadual que prevê:

- 1 auxiliar geral para cada oito salas de aula;
- 1 “monitor-inspetor” para cada quinhentos alunos;
- 1 secretário de escola e 1 escriturário para cada escola.

Assim, evidenciamos o número restrito de funcionários no que tange ao cargo de monitor-inspetor para o atendimento dos alunos.

As escolas de ensino fundamental contam com um diretor de escola, um vice-diretor e um professor coordenador, sendo o primeiro cargo de provimento efetivo a partir de concurso público, a segunda função é de indicação do diretor de escola (função de confiança), com anuência do Conselho de Escola, e o critério utilizado para a terceira função é a eleição entre pares, mediante apresentação de projeto de trabalho.

De acordo com os técnicos da Secretaria Municipal de Educação, as escolas municipais contam com um Programa de Apoio Financeiro Escolar (PAFE), instituído pela Lei nº 3599 de 14 de julho de 2003, por meio do qual ocorre a descentralização de recursos repassados diretamente a cada unidade educacional. O PAFE/2011, a partir do Decreto nº 102 de 15 de março de 2011, prevê o repasse trimestral de R\$7.000,00 para manutenção, conservação e execução de pequenos reparos nas dependências escolares.

O Programa favorece uma maior autonomia escolar, na medida em que cada instituição de ensino poderá aplicar tal verba de acordo com suas necessidades, sem ficar à mercê dos processos licitatórios burocráticos.

Além disso, a SME possui um almoxarifado com materiais elétricos, pedagógicos, de limpeza, etc. à disposição das escolas. As obras maiores são submetidas aos trâmites de licitação.

Os técnicos da SME discorrem a respeito das vantagens e das limitações do PAFE:

⁹⁶ Para exemplificarmos tal afirmação, recorreremos à Rede Municipal de Ensino de Rio Claro, que contrata monitores, com formação em nível médio, para atuação junto aos berçários.

Temos um programa de apoio financeiro escolar, que é uma verba que as escolas recebem a cada 3 meses, é uma verba que vai direto para APM [...] Para algumas escolas essa verba tem sido suficiente, porque é uma verba chamada de pequenas despesas, e ela não pode ser usada para comprar material permanente, é só para utilitários e alguns materiais de consumo, só que nós percebemos que para algumas escolas a verba é insuficiente [...] a cota que a escola recebe é por número de alunos [...] e quando a escola precisa de materiais permanentes, a SME, na medida do possível, supre a necessidade. Se a escola tem urgência para ser atendida ela faz promoções, a própria APM faz promoções, ou ela solicita ajuda da secretaria para fazer a compra, ou solicita do almoxarifado. (TÉCNICO B).

Esse dinheiro ajuda muito as escolas a se manterem, a fazer pequenos reparos, que a prefeitura... você já viu, né? Às vezes se você depender de alguém da prefeitura ir lá e consertar alguma coisa vai ficar quebrado anos e anos, então isso ajuda, mas para grandes reparos aí não dá, a verba não dá e aí a secretaria tem que atuar, ou libera cotas especiais.[...] A prestação de contas do PAFE é igualzinha a do PDDE. (TÉCNICO A).

Considerando os entraves, os aspectos burocráticos e a morosidade do poder público no atendimento às várias demandas municipais, ressaltamos a importância da descentralização desse tipo de verba às escolas que contribui para agilizar a efetivação de alguns serviços, apesar de não suficiente, como se evidencia nas considerações dos dois técnicos da Secretaria Municipal de Educação. Ademais, dada a escassez de recursos, a APM faz “promoções” para complementá-los, conforme entrevista do Técnico.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Município de Limeira no período de 2005 a 2009, referente à rede pública de ensino, apresentou uma média acima da nacional e do Estado de São Paulo, conforme dados do MEC/INEP:

Tabela 7: IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para o Brasil (Ensino Fundamental)

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental						Anos Finais do Ensino Fundamental					
	Ideb Observado			Metas			Ideb Observado			Metas		
	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021
TOTAL	3.8	4.2	4.6	3.9	4.2	6.0	3.5	3.8	4.0	3.5	3.7	5.5
Dependência Administrativa												
Pública	3.6	4.0	4.4	3.6	4.0	5.8	3.2	3.5	3.7	3.3	3.4	5.2
Estadual	3.9	4.3	4.9	4.0	4.3	6.1	3.3	3.6	3.8	3.3	3.5	5.3
Municipal	3.4	4.0	4.4	3.5	3.8	5.7	3.1	3.4	3.6	3.1	3.3	5.1
Privada	5.9	6.0	6.4	6.0	6.3	7.5	5.8	5.8	5.9	5.8	6.0	7.3

Fonte: MEC/INEP, 2010.

Tabela 8: IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para o Estado de São Paulo (Rede Pública)

Estado	Ideb observado (Anos Iniciais do Ensino Fundamental)			Metas Projetadas (Anos Iniciais do Ensino Fundamental)							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
São Paulo	4.5	4.8	5.3	4.6	4.9	5.3	5.6	5.8	6.1	6.3	6.6

Fonte: MEC/INEP, 2010.

Tabela 9: IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para o município de Limeira-SP (Rede Pública)

Município	Ideb observado (Anos Iniciais do Ensino Fundamental)			Metas Projetadas (Anos Iniciais do Ensino Fundamental)							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Limeira	5.3	5.1	5.6	5.3	5.6	6.0	6.2	6.5	6.7	6.9	7.1

Fonte: MEC/INEP, 2010.

Observamos que o município de Limeira está muito próximo de alcançar a meta estabelecida para o Brasil em 2021, que é adentrar 2022, ano do bicentenário da Independência Brasileira, com a média 6.0 (índice dos países desenvolvidos). Tal meta foi projetada para 2011.

No que tange ao IDEB/2007 da Rede Municipal de Ensino de Limeira, constatamos um déficit em três escolas que não atingiram a média nacional, sendo estas direcionadas a implantar a ferramenta PDE-Escola em 2009:

Tabela 10: IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para as escolas municipais de Limeira-SP

	Ideb Observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ESCOLA A		3.8	5.0		4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.4	5.7
ESCOLA B		4.0	6.3		4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9
ALDO JOSE KUHL PROF EMEIEF		6.1	6.5		6.3	6.6	6.8	7.0	7.1	7.3	7.5
ARACY N. GUIMARAES PROFA CEIEF		3.4	4.1		3.6	4.0	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4
ARLINDO DE SALVO PROF CEIEF		4.9	5.4		5.1	5.4	5.7	5.9	6.2	6.4	6.7
BAIRRO DOS FRADES EMEIEF R			5.0			5.3	5.6	5.8	6.1	6.3	6.6
CASSIANA Mª SOARES LENCI PROFA EMEIEF		5.1	5.6		5.2	5.6	5.8	6.1	6.3	6.5	6.7
CLARA MONZONI LANG PROFA EMEIEF		5.3	5.9		5.5	5.8	6.0	6.2	6.5	6.7	6.9

CRESO ASSUMPCAO COIMBRA EMEIEF		5.7	6.4		5.9	6.2	6.4	6.6	6.8	7.0	7.2
DEOVALDO T. DE CARVALHO PROF EMEIEF		5.2	6.6		5.4	5.7	5.9	6.2	6.4	6.6	6.8
EGLE MARIA CIARROCHI PROFA EMEIEF		5.8	6.2		6.0	6.3	6.5	6.7	6.9	7.1	7.3
FLORA DE CASTRO RODRIGUES PROFA CEIEF		5.9	6.8		6.0	6.3	6.5	6.7	7.0	7.1	7.3
ISMAEL PEREIRA DO LAGO PASTOR EMEIEF		6.3	6.2		6.5	6.7	6.9	7.1	7.3	7.4	7.6
JAMILE CARAM DE SOUZA DIAS PROFA CEIEF			6.2			6.4	6.6	6.9	7.1	7.3	7.4
JOSE CARVALHO FERREIRA DR EMEIEF		4.8	5.0		5.0	5.3	5.6	5.8	6.1	6.3	6.5
JOSE J. CASTILHO PROF EMEIEF		4.7	5.4		4.9	5.3	5.5	5.8	6.0	6.3	6.5
JOSE LEVY SOBRINHO MAJOR EMEIEF		6.0	6.5		6.2	6.5	6.7	6.9	7.1	7.3	7.4
JOSE PAULINO ARAUJO VARGAS PROF EMEIEF		5.0	5.6		5.2	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5	6.7
JOSE ROBERTO BRAZ EMEIEF		5.3	5.5		5.5	5.8	6.1	6.3	6.5	6.7	7.0
LAERCIO CORTE DEPUTADO EMEIEF		4.9	5.6		5.1	5.5	5.7	6.0	6.2	6.4	6.7
LIMEIRA EMEIEF		5.4	5.6		5.6	5.9	6.1	6.4	6.6	6.8	7.0
MARCIA AP. D. COLETTA SILMANN PROFA EMEIEF		5.0	5.1		5.2	5.5	5.7	6.0	6.2	6.5	6.7
MARIA AP. DE LUCA MOORE PROFA EMEIEF		4.3	4.9		4.5	4.8	5.1	5.3	5.6	5.9	6.1
MARIA AP. DEGASPARE PROFA EMEIEF		5.2	5.7		5.4	5.7	5.9	6.2	6.4	6.6	6.8
MARIA AP. MACHADO JULIANELLI EMEIEF		4.2	5.0		4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8	6.0
MARIA MADALENA V. DA SILVA PROFA EMEIEF		4.8	5.6		5.0	5.3	5.6	5.8	6.1	6.3	6.6
Mª THEREZA SILVEIRA DE B CAMARGO EMEIEF		5.0	5.8		5.2	5.5	5.8	6.0	6.2	6.5	6.7
MARIO COVAS GOVERNADOR CEIEF		4.2	5.1		4.4	4.8	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1
MARIO DE SOUZA QUEIROZ FILHO EMEIEF		4.8	5.0		5.0	5.3	5.5	5.8	6.0	6.3	6.5
MARTIM LUTERO EMEIEF			5.6			5.8	6.0	6.3	6.5	6.7	7.0
MAURO SERGIO VIEIRA VEREADOR EMEIEF		5.8	6.3		6.0	6.2	6.5	6.7	6.9	7.1	7.3
NESTOR MARTINS LINO PROF EMEF			5.6			5.9	6.1	6.3	6.6	6.8	7.0
NOEDIR TADEU SANTINI PROF EMEIEF		5.5	5.9		5.6	5.9	6.2	6.4	6.6	6.8	7.0
PARQUE RESIDENCIAL ANTONIO SIMONETTI		4.8			5.0	5.3	5.6	5.8	6.1	6.3	6.6
PRADA EMEIEF		5.5	6.0		5.7	6.0	6.2	6.4	6.6	6.9	7.1
WALDEMAR LUCATO DR		5.2	5.9		5.4	5.7	5.9	6.2	6.4	6.6	6.9

Fonte: MEC/ INEP, 2010.

Conforme podemos observar, há uma lacuna no IDEB em 2005, porque, segundo justificativa dos Técnicos A e B da Secretaria Municipal de Educação, “o índice estava atrelado à Prova Brasil e o município, na ocasião, não aderiu”.

Verificamos, ainda, que na Rede Municipal de Ensino de Limeira as escolas participam de quatro tipos de avaliação institucional: a Provinha Brasil, a Prova Brasil, o SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo) e o SAREM (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Município de Limeira), sendo a última elaborada por técnicos da Secretaria de Educação.

Outro dado que nos leva a refletir acerca da autonomia das escolas do município de Limeira é que estas não elaboram coletivamente o Regimento Escolar, pois recebem pronto e acabado um documento intitulado “Regimento comum das escolas da Rede Municipal de Ensino de Limeira”, homologado pelo Secretário Municipal da Educação. As especificidades e necessidades inerentes às unidades educacionais são desconsideradas, cabendo-lhes apenas o cumprimento e a efetivação do mesmo. Tal afirmação pode ser constatada na fala do Diretor da Escola A:

O Regimento quem elabora não é a escola? Não! Já vem elaborado, sem mentira nenhuma, vem por e-mail para mim, o Regimento de minha escola foi elaborado pela Secretaria da Educação e foi mandado por email prá gente encadernar e deixar na escola para consulta. Entendeu? Então, eu não vejo isso como autonomia. Como você vai fazer um Regimento Interno que já vem pronto, né? (DIRETOR A).

O Professor 2 também compartilha da opinião acima apresentada: “[...] o Regimento Escolar, vem pronto, a secretaria de Limeira tem esse viés, não sei se é certo ou errado, mas é um viés que ela tem: dar pronto.”

Convém ainda ressaltar que mesmo o Plano de Ensino dos docentes, específico para cada etapa de ensino (da Educação Infantil ao Ensino Fundamental), também é elaborado por especialistas da Secretaria Municipal de Educação. O documento apresenta como deve ser feito o diagnóstico de cada turma, traz um quadro curricular a ser cumprido e especifica as habilidades a serem alcançadas em cada bimestre, devendo o professor coordenador acompanhar a efetivação do “planejamento”. Destacamos o depoimento da professora 1:

Nosso planejamento de ensino também é pré-definido. Esse planejamento já foi anual, que nós dividíamos por bimestre, mas aí o que eles diziam é que cada escola trabalhava determinado conteúdo, no 1º, no 2º, no 3º bimestre; então, eles alegaram que a criança mudava daqui, por exemplo, para outra escola, que é duas ruas atrás, e às vezes a criança já tinha visto certo conteúdo e ia ter que ver lá a mesma coisa. Assim, todo ano eles estão mudando, isso tem o lado bom e o lado ruim. O lado bom é a rotina, você tem que fazer, assim, já vem definido e você padroniza a rede; se a criança sair daqui, for para outra escola, ela vai estar no mesmo conteúdo; eu não digo nem no mesmo nível, mas ela vai aprender a mesma coisa. Agora, por outro lado, vem uma série de coisas que eu não posso dizer: - Olha, eu não vou trabalhar

isso aqui porque eu não acho importante. Não existe esta flexibilização. Se tiver 500 habilidades, eu tenho que dar conta das 500 habilidades, e eu sou cobrada: -Olha, você esqueceu disso, tem que dar. Então, aí, até que ponto você é flexível? Eu tenho que dar, porque está lá, e eu tenho que cumprir no papel. Aquilo lá deixou de ser um guia, virou uma coisa imposta, e ao longo dos anos, pelo desenrolar da coisa, você está sendo cobrado mesmo, nós e a coordenação. Existe uma tabela que você vai autenticando; essa já trabalhei; quantas vezes? E essa atividade? Você já cumpriu? Quantas vezes? (PROFESSOR 1).

O Professor 2 avança na discussão, ao enfatizar que “vem pronto o modelo do Plano Gestor, vem, até o que vai dar na sala de aula; o currículo vem pronto, então você não tem muito que mexer.” E ainda:

A estrutura de Limeira ainda está centralizada na Secretaria da Educação: é o que eles querem que faça. Eu vou dar um relato dessa semana: nós fizemos um HTPC em cima da disciplina de ciências e, inclusive, fui eu que dei o HTPC e aí vieram reclamar, por exemplo, que eu não poderia estar dando aquele HTPC sobre ciências, porque tinha que estar dando o Letra e Vida⁹⁷. (PROFESSOR 2).

Onde está a autonomia da escola prevista em legislação? Ressaltamos a necessidade de articular e consolidar um trabalho pedagógico de qualidade na escola, sendo que a equipe gestora e a SME possuem um papel importante nesse processo. Antes de radicalizar, definindo e ditando o trabalho a ser desenvolvido na unidade educacional, é importante conhecer e considerar sua realidade e especificidades, dar voz aos atores que nela atuam, promover uma reflexão junto aos docentes acerca de sua prática pedagógica, no sentido de redimensionar ações capazes de favorecer a melhoria da aprendizagem dos educandos, considerar os saberes desses profissionais e investir na formação continuada.

Ressalta-se a importância de o profissional reflexivo não admitir esse tipo de imposição. A reflexão crítica possui um caráter libertador, emancipador, conforme explicita Contreras:

Um processo de reflexão crítica permitiria aos professores avançarem para um processo de transformação da prática pedagógica, mediante sua própria transformação como intelectuais críticos, e isso requer, primeiramente, a tomada de consciência dos valores e significados ideológicos implícitos nas atuações de ensino e nas instituições que sustentam, e, em segundo lugar, uma ação transformadora dirigida a eliminar a irracionalidade e a injustiça existentes em tais instituições. (CONTRERAS, 2002, p. 165).

⁹⁷ Trata-se de um Programa Estadual trazido para a Rede Municipal de Limeira, que prevê a formação de professores alfabetizadores.

O Professor Coordenador B emite sua opinião com relação à prática da SME de Limeira de definir o currículo a ser trabalhado nas unidades educacionais e expressa certo conformismo diante da realidade:

Eu acho que assim a gente acaba se acostumando, com essa questão de receber tudo pronto, já vem tudo pronto. Você tem que trabalhar aquilo e acabou; então, principalmente como professora, eu acredito que, se não tivesse todos esses modelos, cada um ia seguir, cada barco ia para um lado, então talvez isso não seja bom, para que todos remem para o mesmo rumo. Quanto aos projetos, temos pouca autonomia e maleabilidade, né? A gente, dentro daquele projeto, daquilo tudo que vem da secretaria, a gente pode mudar um pouquinho as coisas, não muito, mas um pouco, então, talvez, dentro desse processo, a gente tem um pouco de autonomia, mas não total. Eu não acredito que a escola esteja preparada pra isso hoje. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Não é possível conceber uma padronização do trabalho pedagógico. Cada escola possui sua identidade, suas especificidades, suas dificuldades, suas possibilidades, enfim concordamos que os profissionais da educação pactuem do mesmo Projeto Político Pedagógico, específico para a escola em que atuam. Ter unidade é diferente de aceitar padronização.

Um currículo elaborado externamente impede o exercício reflexivo do docente, esvaziando o trabalho intelectual para dar vez a um trabalho mecânico. Segundo Contreras (2002, p. 37), “ao aumentar os controles e a burocratização, ao não ser um trabalho autogovernado, mas planejado externamente, o ensino resulta ser cada vez mais um trabalho completamente regulamentado e cheio de tarefas”.

Assim, ao invés de considerar a essência do trabalho educativo do professor, pautado no desenvolvimento integral do aluno, impõe-se-lhe a função de mero executor de tarefas em determinados prazos.

Conforme os Planos das séries/anos iniciais do ensino fundamental, constatamos que as habilidades a serem trabalhadas estão atreladas às matrizes de referência da Provinha Brasil, Prova Brasil, SARESP e SAREM, o que não descarta a hipótese de que os alunos são treinados para apresentarem bons resultados nessas avaliações.

A avaliação em larga escala, tomada como referencial para a criação de índices, para pagamento de bônus, para o direcionamento de políticas, não passa despercebida pelas escolas e vem repercutindo no currículo escolar. Faz-se necessário, dessa forma, termos um olhar atento para os seus desdobramentos que podem inviabilizar até mesmo a perspectiva de um compromisso com a aprendizagem de todos os que ingressam na escola. (SOUSA; ARCAS, 2010, p.197).

Constatamos que as avaliações institucionais têm servido de norteadores para a elaboração do currículo escolar, direcionando à efetivação do trabalho pedagógico segundo as habilidades, competências e conteúdos trazidos à luz dos exames de desempenho.

Com relação à proposta pedagógica das unidades educacionais, em entrevista realizada com um dos diretores contemplados na presente pesquisa, destacamos:

E a proposta pedagógica da escola ?
 Está dentro do plano gestor.
 Tem um modelo padrão para o município todo?
 Tem e assim inclusive, o que o professor tem que trabalhar dentro da sala de aula, que habilidade ele tem que desenvolver, tudo isso já vem determinado para o município. O pessoal do CEMEP já meio que direciona, né? Você tem que seguir aquele esquema, não pode fugir disso. (DIRETOR A).

O Professor Coordenador B também discorre acerca dos currículos das unidades educacionais e das atividades determinadas pela SME:

Ele vem determinado pela CEMEP; as atividades que a gente tem que trabalhar naquele bimestre e no ano em geral já vem prontas. Então, a gente tem que trabalhar dentro daquilo e dentro dos projetos que a secretaria comprou, né, por exemplo trouxe para o município o projeto Ler e Escrever, que é do Governo Estadual, né, então, dentro desse projeto, a gente tem também toda área de produção de texto, trinca de texto, matemática, tudo que a gente deveria trabalhar já na 4ª série, mas pronto para a gente trabalhar com o aluno. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Além disso, alguns projetos a serem desencadeados pelas escolas são determinados por regulamentações municipais como é o caso do projeto “Conscientização, prevenção e combate ao bullying⁹⁸” e “Relações étnico-raciais e o ensino de História e cultura afro-brasileira, africana e indígena⁹⁹”, entre outros, prevendo, inclusive, os conteúdos a serem trabalhados a partir de cada um deles. Tal afirmação pode ser constatada no depoimento do Diretor A:

Tem uns projetos que são impostos pela Secretaria, - já vem de cima - que você é obrigado a fazer na escola porque a Secretaria determina. Tem projetos que tem que fazer parte da escola. Por exemplo, Dengue, operação inverno, erradicação do trabalho infantil, meio ambiente, um projeto novo que eles colocaram agora... Africanidade, negros... e a gente teve que colocar na proposta pedagógica da escola, no plano gestor e vai ter que trabalhar em cima disso porque é determinado pela Secretaria. (DIRETOR A).

O Professor Coordenador C define tais projetos como institucionais:

⁹⁸ Lei nº 4661 de 11 de fevereiro de 2011.

⁹⁹ Instrução Normativa SME nº 01 de 1º de fevereiro de 2011.

Os institucionais vêm prontos, que são agora o bullying, a lei afro, os projetos como dengue, operação inverno, meio ambiente, esses projetos são os institucionais, que já vêm da secretaria da educação, que nós preparamos o que nós vamos fazer e introduzimos a parte didática, o projeto didático dentro da sala de aula de cada ano de escolaridade. (PROFESSOR COORDENADOR C).

Com isso, evidenciamos que tanto a autonomia pedagógica, quanto a administrativa das escolas municipais de Limeira são, de certa forma, comprometidas por diretrizes municipais que interferem diretamente no trabalho pedagógico, impondo planejamentos e projetos pedagógicos, a proposta pedagógica das unidades educacionais, o currículo escolar e regimento interno.

4.1.2 Caracterização da Escola A

De acordo com o Plano Gestor para o interstício 2011-2014, a Escola A foi criada pelo Decreto nº 352 de 27/12/2005 e se localiza na região sul do município de Limeira-SP. No ano de 2011, ofereceu a Educação Infantil (etapas 1 e 2) e Ensino Fundamental (1º ao 4º ano e 4ª série), atendendo um total de 423 alunos distribuídos conforme dados da tabela abaixo:

Tabela 11: Número de Alunos por nível de ensino/2011-Escola A

Nível de ensino	Turma	Nº de Alunos
Educação Infantil (Etapa 1)	Maternal II	17 alunos
Educação Infantil (Etapa 2)	Pré I	45 alunos
Educação Infantil (Etapa 2)	Pré II	42 alunos
Ensino Fundamental I	1º ano	34 alunos
Ensino Fundamental I	2º ano	81 alunos
Ensino Fundamental I	3º ano	64 alunos
Ensino Fundamental I	4º ano	77 alunos
Ensino Fundamental I	4ª série	63 alunos

Fonte: Plano Gestor 2011-2014

Um dado interessante é que somente 12,17% dos alunos dessa unidade educacional pertencem ao bairro, sendo a maioria oriunda de outras localidades e transportados para lá. Muitos concluem a educação infantil em outra unidade educacional que apresentou o IDEB/2007 mais baixo do município (Escola C), sendo transferidos para ali no 1º ano. Por que são transferidos? Quais os critérios utilizados para isso? E o direito do aluno,

legalmente¹⁰⁰ garantido, de estudar em uma escola próxima à sua residência? O mecanismo em questão fere o referido direito. Constatamos que o bairro da Escola A possui outra escola de ensino fundamental que atende os alunos da localidade e que apresentou um IDEB/2007 de 5.2, ou seja, mais alto que o da Escola A.

O Professor 2 expressa essa problemática: “agora o problema nosso aqui é que nossa comunidade não é daqui, nossa comunidade é lá do bairro Kuhl; os alunos vêm de ônibus para cá.” Afirmou, ainda, que os pais dos alunos do entorno da Escola A preferem matricular seus filhos na outra escola do bairro, por terem preconceito com relação aos alunos do bairro Kuhl:

Eles preferem a escola do lado, porque exatamente é preconceito com os alunos do Kuhl, muitas mães vêm aqui e falam: - A hora que parar o ônibus, eu coloco meu filho aí. Um preconceito declarado! [...] só que a gente está virando referência né, porque como os alunos do Kuhl tinham muita deficiência, nós aprendemos a alfabetizá-los, coisa que as outras escolas não conseguiram, então muitas vezes, alunos de outra comunidade vêm pra cá, porque falam que, aqui, dá-se jeito no aluno; cada dificuldade nós aprendemos a lidar. (PROFESSOR 2).

O IDEB, enquanto indicador de qualidade, não considera tais nuances e os aspectos externos que interferem no cotidiano escolar.

A escola em análise apresenta dificuldades de infraestrutura, pois funciona em um prédio inadequado, que anteriormente era uma empresa. Trata-se de um enorme galpão, cujas salas de aula estão localizadas em seu interior e padecem de problemas de acústica.

De acordo com o Plano Gestor (2011, p. 13), o público-alvo atendido “é extremamente carente de cultura e lazer e muitas vezes a escola é a única fonte de acesso a essas necessidades”. Por esse motivo, a unidade educacional proclama, por meio de projetos sociais e pedagógicos¹⁰¹, atender às expectativas da população. A renda familiar dos alunos em sua maioria é de 1 a 2 salários mínimos e 33,53% dos alunos são contemplados com o Programa Federal Bolsa Família.

Com relação aos órgãos colegiados e instituições auxiliares, a escola conta com o Conselho de Escola e Associação de Pais e Mestres. Não possui Grêmios Estudantis.

¹⁰⁰ A LDB 9394/96, estabelece em seu Art. 4º inciso X: “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.” A Lei nº 8069/90 determina em seu Art.53 inciso V: “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: [...] acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.”

¹⁰¹ Exemplos: Programa Mais Educação do Ministério da Educação, que prevê a ampliação da jornada escolar numa perspectiva de Educação Integral, através da qual são oferecidas aos alunos diversas oficinas: letramento, teatro, rádio, jornal, etc.; enriquecimento curricular (informática e espanhol); empréstimo das dependências escolares à comunidade para prática de esportes, etc.

Os profissionais da educação lotados nesta unidade educacional possuem formação exigida por lei, conforme tabela a seguir:

Tabela 12: Formação dos profissionais da Escola A

Quantidade	Cargo/Função	Formação	Categoria
1	Diretor de Escola	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Ensino de Português	Efetivo
1	Vice-Diretor (função vaga no momento)		
1	Professor Coordenador (Educação Infantil)	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Linguística	Efetivo
1	Professor Coordenador (Ensino Fundamental)	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Educação Especial	Efetivo
1	Professor Coordenador do Programa Mais Educação	Licenciatura Plena em Pedagogia e Estudos Sociais e Especialização em Educação Infantil	Efetivo
1	Secretário de Escola	Ensino Médio	Efetivo
1	Assistente administrativo	Ensino Médio	Efetivo
1	Inspetor de alunos (cargo vago)		
7	Auxiliares Gerais	Ensino Médio	Efetivo
1	Auxiliar Geral	Ensino Fundamental	Efetivo
5	Monitores	Ensino Médio	Efetivo
1	Monitor	Licenciatura Plena em Pedagogia	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Bacharelado em Serviço Social e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Normal Superior e Especialização em Gestão Escolar	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Normal Superior e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Direito Educacional	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Licenciatura Plena em Pedagogia e Matemática	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Educação Especial	Contratado
1	Professor de Educação Infantil	Licenciatura Plena em Pedagogia	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Normal Superior e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo

1	Professor de Ensino Fundamental	Magistério e Licenciatura Plena em Ciências	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Ciências e Especialização em Educação Infantil	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo
2	Professores de Ensino Fundamental	Magistério	Efetivos
1	Professor de Ensino Fundamental	Normal Superior	Efetivo
3	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Letras	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Matemática	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Educação Especial	Efetivo
2	Professores de Educação Especial (sala de recursos)	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Educação Especial	Efetivos

Fonte: Plano Gestor 2011-2014 da Escola A.

Analisando os dados, constatamos um aspecto positivo na escola, que é o grande número de servidores efetivos. Ainda, de acordo com depoimentos dos integrantes da equipe escolar, ocorre pouca rotatividade dos docentes e demais funcionários, o que contribui para o fortalecimento do grupo e consolidação do trabalho pedagógico. Outro aspecto de grande relevância é a formação acadêmica da equipe, pois considerando a equipe gestora e docentes, a grande maioria possui Curso Superior e Especialização. Os demais funcionários possuem formação exigida por lei, sendo que apenas uma funcionária possui ensino fundamental.

Apresentamos o IDEB da Escola A e suas projeções:

Tabela 13: IDEB e Metas Projetadas para a Escola A

Escola	Ideb observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Escola A		3.8	5.0		4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.4	5.7

Fonte: MEC/INEP, 2010

Considerando o IDEB/2007 alcançado pela Escola A de 3.8, ou seja, abaixo da média nacional (4.2), esta recebeu interferência do MEC em 2009, a partir da inserção do PDE-

Escola. Em 2009, após a implantação da referida ferramenta de planejamento estratégico, houve uma melhora no índice (5.0), superando a meta traçada para 2015.

Analisando o registro de dados constantes nas atas de Conselho de Classe/Série/Ano e no Instrumento 1 do PDE-Escola “Perfil e Funcionamento da Escola” dessa unidade educacional, constatamos algo que pode ter contribuído para a queda do IDEB/2007:

Tabela 14: Mapeamento dos alunos do Ensino Fundamental (2006-2010) - Escola A

	2006	2007	2008	2009	2010
Matrícula Inicial	195	169	171	314	378
Retidos	4	5	7	3	2
Evadidos	0	0	0	0	0
Promovidos	158	169	172	331	340
Matrícula Final	162	174	179	334	342

Fonte: Atas do Conselho de Classe/Série/Ano e Instrumento 1 do PDE-Escola.

Tabela 15: Indicadores de Fluxo (promoção e retenção) 4ª série/5º ano (2006-2010) - Escola A

Anos	Total de Alunos	Nº de turmas	Nº de alunos retidos	%	Nº de alunos promovidos	%
2006	31	1	4	12,9%	27	87,1%
2007	24	1	5	20%	19	80%
2008	48	2	7	14,6%	41	85,4%
2009	49	2	3	6,1%	46	93,9%
2010	46	2	2	4,3%	44	95,7%

Fonte: Atas do Conselho de Classe/Série/Ano e Instrumento 1 do PDE-Escola.

Tendo em vista que, para o cálculo da média do IDEB, são utilizados os resultados do desempenho do aluno na Prova Brasil e indicadores de fluxo constantes do censo escolar (aprovação, retenção e evasão), constatamos, a partir dos dados acima descritos, que o ano de 2007 apresentou um índice de aprovação mais baixo, comparado aos demais anos, fato que pode ter interferido no resultado do IDEB/2007, embora não tenhamos conhecimento do desempenho dos alunos na Prova Brasil.

Além disso, o Professor 2 destaca que “quando a gente começou a escola, eu vou falar bem assim, os alunos em 2006 foram escolhidos. Todas as escolas da região escolheram e mandaram aqueles com mais dificuldades, então a gente tinha problemas, assim, eu peguei uma 3ª série que tinha apenas 2 alunos alfabetizados.”

Com isso, em virtude da progressão continuada, esses alunos que, em 2006, apresentavam defasagem de aprendizagem foram promovidos para a 4ª série em 2007 e realizaram a Prova Brasil, o que nos faz presumir que não apresentaram bom desempenho na avaliação, conseqüentemente, o IDEB alcançado ficou abaixo da média nacional.

Assim, o IDEB com sua matriz de referência rígida e padronizada, não expressa as distorções e contradições que ocorrem no ambiente escolar, e também não promove uma avaliação coerente acerca dos fatores internos e externos que interferem diretamente no cotidiano das unidades escolares.

Atentamos para a dificuldade em se elaborar uma avaliação em larga escala, capaz de abarcar todo o território nacional, considerando suas particularidades. No entanto, esse tipo de avaliação deveria ter um cunho diagnóstico, que conduzisse os profissionais da educação a refletir acerca dos aspectos que interferem nos resultados, possibilitando o repensar em ações que conduzam à melhoria da aprendizagem dos alunos, mas, ao invés disso, o que percebemos é um tipo de avaliação de caráter punitivo, que promove um *ranking* entre as escolas, culpabilizando os profissionais da educação pelos índices alcançados.

No período analisado (2006-2010) não ocorreu nenhuma retenção nas demais séries/anos. Ao ser questionado a respeito desse fato, o Diretor da Escola A esclareceu que, em virtude da progressão continuada e da legislação municipal, até o ano de 2010 havia possibilidade de retenção apenas na 4ª série/5º ano e que, a partir de 2011, poderia ocorrer ao final do ciclo I (3º ano) e ao final do ciclo II (5º ano).

Com a aprovação do Plano de Suporte Estratégico/Plano de Ações Financiáveis (PSE/PAF) da Escola A, o MEC destinou R\$ 13.000,00 (treze mil reais) para a efetivação das ações financiáveis, sendo que a aplicação deveria respeitar a seguinte divisão: R\$9.100,00 (Nove mil e cem reais) para custeio e R\$3.900,00 (Três mil e novecentos reais) para capital.

Com isso, evidenciamos que esse tipo de regra não favorece a autonomia para a escola aplicar tal recurso segundo suas necessidades. O depoimento do Vice-Diretor A constata:

A verba vem definida; ela vem dividida em capital e custeio. Então, a gente tem que utilizar igual aos critérios do PDDE. Tem uma apostila, que vem do FNDE, que orienta no que você pode gastar como capital e no que pode gastar como custeio. A escola não é totalmente livre para fazer o que realmente precisa; então, às vezes, a

gente se via com dinheiro, precisando de alguma coisa, mas não podia, porque estava ligado a esses 2 pontos: capital e custeio. (VICE-DIRETOR A).

4.1.3 Caracterização da Escola B

A Escola B, segundo informações contidas no Plano Gestor (2011-2014), foi municipalizada em 2004, sendo criada em 01/01/2004, conforme Decreto nº 27 de 04/02/2004 e 05/02/2004. Localiza-se a 6 km de distância do centro da cidade de Limeira.

Em 2011, a escola ofereceu a Educação Infantil (Etapas 1 e 2) e Ensino Fundamental I (1º ao 4º ano e 4ª série), atendendo um total de 330 alunos assim distribuídos:

Tabela 16: Número de Alunos por nível de ensino/2011 (Escola B)

Nível de ensino	Turma	Nº de Alunos
Educação Infantil (Etapa 1)	Maternal II	14 alunos
Educação Infantil (Etapa 2)	Pré I	20 alunos
Educação Infantil (Etapa 2)	Pré II	34 alunos
Ensino Fundamental I	1º ano	35 alunos
Ensino Fundamental I	2º ano	52 alunos
Ensino Fundamental I	3º ano	54 alunos
Ensino Fundamental I	4º ano	56 alunos
Ensino Fundamental I	4ª série	65 alunos

Fonte: Plano Gestor 2011-2014

A Escola B foi totalmente reformada e apresenta, atualmente, uma infraestrutura adequada para a realização de atividades pedagógicas.

Segundo seu Plano Gestor (2011-2014), a população geral do bairro é de classe média e média-baixa, cujas famílias trabalham em atividades de ourives, comércio e indústria. A renda familiar da maioria dos alunos é de 3 a 5 salários mínimos e a escolaridade de seus responsáveis é em grande parte Ensino Médio.

A escola possui, como órgão colegiado, o Conselho de Escola, e como instituição auxiliar, a Associação de Pais e Mestres; no entanto, não possui Grêmio Estudantil.

Os profissionais que atuam nessa unidade educacional também possuem formação exigida por lei, conforme tabela a seguir:

Tabela 17: Formação dos profissionais da Escola B

Quantidade	Cargo/Função	Formação	Categoria
1	Diretor de Escola	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Processo Ensino Aprendizagem	Efetivo
1	Vice-Diretor	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Gestão do Trabalho Pedagógico: Supervisão e Orientação Escolar	Efetivo
1	Professor Coordenador (Educação Infantil e Ensino Fundamental)	Licenciatura Plena em Geografia e Especialização em Gestão do Trabalho Pedagógico: Supervisão e Orientação Escolar	Efetivo
1	Professor Coordenador do Programa Mais Educação	Graduada em Ciências Sociais e Especialização em Gestão do Trabalho Pedagógico: Supervisão e Orientação Escolar	Efetivo
1	Secretário de Escola	Ensino Médio	Efetivo
1	Oficial administrativo	Graduado em Ciências da Computação	Efetivo
4	Auxiliares Gerais	Ensino Médio	Efetivo
2	Auxiliares Gerais	Ensino Fundamental	Efetivos
5	Monitores	Ensino Médio	Efetivos
1	Zelador	Ensino Médio	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Engenharia Civil, bacharel em Matemática e Especialização em Gestão do Trabalho Pedagógico: Supervisão e Orientação Escolar	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Normal Superior e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo
1	Professor de Educação Infantil	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Gestão do Trabalho Pedagógico: Supervisão e Orientação	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Letras e Especialização em Gestão do Trabalho Pedagógico: Supervisão e Orientação	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Magistério e Licenciatura Plena em Educação Artística	Efetivo
1	Professores de Ensino Fundamental	Normal Superior e Especialização em Psicopedagogia	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Educação Inclusiva	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Ciências Sociais e Especialização em Gestão Escolar	Efetivo
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Matemática	Contratado

1	Professor de Ensino Fundamental	Magistério e Licenciatura Plena em Matemática e Especialização em Matemática	Contratado
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia	Contratado
1	Professor de Ensino Fundamental	Magistério	Contratado
1	Professor de Ensino Fundamental	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Pedagogia	Contratado
1	Professor de Educação Especial (sala de recursos)	Licenciatura Plena em Pedagogia e Especialização em Deficiência Mental e Mestrado em Educação	Efetivo

Fonte: Plano Gestor 2011-2014 da Escola B.

Analisando os dados, constatamos que a maioria dos servidores possui uma formação acadêmica compatível ao cargo. Apenas duas funcionárias possuem ensino fundamental. Ressaltamos, ainda, o grande número de servidores efetivos, o que denota um aspecto positivo. No entanto, a Direção destacou que alguns dos docentes efetivos estão afastados em função de confiança, na SME, em outras unidades educacionais ou na mesma. Apontou que isso é uma grande dificuldade, pois ocorre grande rotatividade de docentes de um ano para outro.

A tabela a seguir apresenta o IDEB da Escola B e suas projeções:

Tabela 18: IDEB e Metas Projetadas para a Escola B

Escola	Ideb observado			Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Escola B		4.0	6.3		4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.6	5.9

Fonte: MEC/INEP, 2010.

Tendo em vista o IDEB/2007 de 4.0, ou seja, abaixo da média nacional, a escola também foi direcionada a implantar o PDE-Escola em 2009 e, mesmo após a implantação do referido Programa, houve uma considerável melhora no índice (6.3), superando inclusive, a meta traçada para 2021.

Adotando o mesmo procedimento realizado com a Escola A, analisamos os registros de dados constantes nas atas de Conselho de Classe/Série/Ano e no Instrumento 1 do PDE-Escola para verificar possíveis fatores que pudessem justificar o baixo IDEB/2007:

Tabela 19: Mapeamento dos alunos do Ensino Fundamental (2006-2010) - Escola B

	2006	2007	2008	2009	2010
Matrícula Inicial	286	258	268	359	279
Retidos	1	6	1	2	3
Evadidos	0	1	1	1	1
Promovidos	274	250	272	352	270
Matrícula Final	275	257	274	355	274

Fonte: Atas do Conselho de Classe/Série/Ano e Instrumento 1 do PDE-Escola.

Tabela 20: Indicadores de Fluxo (promoção e retenção) 4ª série/5º ano (2006-2010) - Escola B

Anos	Total de Alunos	Nº de turmas	Nº de alunos retidos	%	Nº de alunos promovidos	%
2006	65	2	1	1,5%	64	98,5%
2007	59	2	6	10,2%	53	89,8%
2008	64	2	1	1,6%	63	98,4%
2009	60	2	2	3,3%	58	96,7%
2010	55	2	3	5,5%	52	94,5%

Fonte: Atas do Conselho de Classe/Série/Ano e Instrumento 1 do PDE-Escola.

A partir dos dados apresentados nas tabelas 19 e 20, referentes ao período de 2006-2010, constatamos que o ano de 2007 apresentou um maior índice de retenção e também um caso de evasão, fato que possivelmente tenha contribuído para a queda do IDEB/2007.

O Diretor B aponta o motivo do baixo IDEB/2007:

Foi a 1ª vez que a escola participou desse tipo de avaliação na época, né? Na 4ª série, recebemos alguns alunos repetentes que vieram de outra escola, naquele ano; eram mais ou menos 10 alunos repetentes naquele ano da prova. Mesmo eu questionando as pessoas que vieram para aplicação da prova, eu falei para eles que essas crianças não participaram do processo de ensino e aprendizagem da escola, elas não conhecem, é o 1º ano que essas crianças estão aqui. Então, eu não gostaria que elas fizessem essa prova aqui, porque elas não sabem o que os demais alunos já vivenciaram, mas eles tiveram que fazer, porque foi proibido falar para eles: não vocês não vão fazer. Todo mundo tinha que fazer, então eles também tinham o direito de serem avaliados, e o que aconteceu: o resultado foi em cima dessa série, não da escola como um todo, e aquilo deu uma nota para a escola, e a escola não era aquilo. (DIRETOR B).

O Professor 3 compartilha do mesmo posicionamento que o Diretor B:

Naquele ano, a escola recebeu muitas crianças vindas de outras escolas e repetentes da 4ª série, né, e então houve, assim, uma desestruturação das 4ª séries. Nós recebemos na época acho que 10 ou 9 crianças repetentes e, assim, tinha algumas que haviam sido até expulsas de outra unidade escolar, entendeu? Então, nós tivemos que acolher essas crianças, né, a escola acolheu e eu acho que esse foi o principal fator que interferiu na média da escola. (PROFESSOR 3).

O Professor Coordenador C esclarece sobre as dificuldades de aprendizagem dos alunos descritos pelo Diretor B e Professor 3: “o índice baixo foi bem na hora que entrou... acabaram as classes especiais e houve a inclusão e entraram aqueles alunos que tinham muitas dificuldades, que foram transferidos de outra escola para cá.”

Como já identificamos na Escola A, o IDEB, enquanto um indicador de qualidade, não considera as nuances que interferem no cotidiano escolar e, conseqüentemente, no momento da avaliação. Assim, ao avaliar friamente o desempenho dos alunos, sem considerar as especificidades da escola, incorre no erro de rotulá-la com um IDEB que não condiz com a realidade, haja vista o IDEB alcançado em 2009.

Conforme ocorrido na Escola A, após a aprovação do Plano de Suporte Estratégico da Escola B pelo MEC, via SIMEC, houve a destinação de R\$ 13.000,00 (treze mil reais), sendo R\$9.100,00 (Nove mil e cem reais) para custeio e R\$3.900,00 (Três mil e novecentos reais) para capital.

O Funcionário 3 da Escola B destaca a dificuldade de respeitar a divisão de aplicação determinada: “Eu acho que a dificuldade é a falta de não poder usar toda a verba como a gente quer, e às vezes precisa, né? Ficamos amarrados, e, amarrados, não podemos gastar mais que aquilo, não pode gastar mais que isso, é complicado, acho que esse ponto é crítico.”

Com isso, constatamos que a autonomia financeira da escola fica comprometida por determinações e formalidades do MEC/FNDE, que não consideram suas reais necessidades.

Apresentaremos, a seguir, a materialização do PDE-Escola no município paulista de Limeira e analisaremos os dados empíricos coletados (entrevistas, questionários, PSE/PAF, PPP e atas de reuniões) a partir das seguintes categorias: relação PDE-Escola/Projeto Político Pedagógico, autonomia escolar, participação e monitoramento/avaliação do PDE-Escola. Convém ressaltar que tais categorias, embora abordadas separadamente, estão imbricadas, articuladas e contribuirão para elucidação da questão central desta pesquisa.

4.2 O Projeto Político Pedagógico e o PDE-Escola: articulação e antagonismos

A partir das entrevistas realizadas e da aplicação de questionários semiestruturados, foi possível constatar que os integrantes da Escola A estavam familiarizados com a ferramenta PDE-Escola e que elegeram um Grupo de Sistematização com a incumbência de elaborar o PSE/PAF. No entanto, na Escola B, os integrantes mostraram-se totalmente alheios à metodologia, pois a elaboração do Plano ficou sob a responsabilidade do Vice-Diretor da escola, atualmente afastado junto à SME de Limeira.

No capítulo 3, tecemos uma discussão teórica acerca da relação existente entre PDE-Escola e o Projeto Político Pedagógico. Os referenciais teóricos abordados acenaram para notáveis diferenças entre as concepções de ambos os tipos de planejamento. O PDE-Escola foi apresentado enquanto uma metodologia gerencial de planejamento estratégico, centrada na racionalização de gastos e eficiência operacional. Discorremos com relação à fragmentação das ações e a divisão do trabalho escolar propostos pelo programa, esvaziando o planejamento de sentido político. O PPP, previsto na atual LDBEN, foi explicitado enquanto identidade da escola, com possibilidade de construção coletiva, a partir das expectativas dos diferentes atores da comunidade escolar, incorporando um sentido político ao possibilitar o processo de construção de uma gestão democrática e do exercício da autonomia.

Diante desse pressuposto, os autores abordados no capítulo anterior evidenciaram a convivência de dois tipos antagônicos de planejamento em âmbito escolar: o PPP, teoricamente de caráter mais democrático, que expressa as necessidades e aspirações da comunidade por uma escola mais autônoma e de qualidade, e o PDE-Escola, que incide sobre o controle de resultados educacionais imprimindo a lógica de uma gestão empresarial.

Ainda, ressaltamos o risco eminente de sobrevalorizar o PDE-Escola em detrimento do PPP, ou de proceder à substituição definitiva do segundo pelo programa do MEC, desconsiderando a cultura escolar.

Para constatarmos se essas hipóteses ganham concretude nas unidades escolares que implantam o PDE-Escola, julgamos de fundamental valia retomá-las a partir dos depoimentos dos entrevistados da Escola A e B da Rede Municipal de Ensino de Limeira, e da análise de ambos os planejamentos: PSE/PAF elaborado a partir da metodologia PDE-Escola e PPP.

Inicialmente, solicitamos aos integrantes da Escola A que discorressem a respeito da dinâmica adotada para a elaboração do PPP, intitulado de Plano Gestor nessa rede de ensino.

Vem um modelo da secretaria da educação, um roteiro que você tem que seguir. [...] Temos alguns questionários, que a gente passa para os pais, para os funcionários, para a comunidade, geral, e aí, baseado nesses dados, você vai levantando as dificuldades da escola, os problemas, o que tem de bom, né, [...] e começa a elaborar a proposta pedagógica e o plano de ação da escola. Neste ano [...] eu me pautei bastante no PDE para elaborar o Plano Gestor. [...] Participaram dessa elaboração funcionários, professores e pais. É claro que o tempo é muito escasso, precisava de mais tempo para sentar e discutir sugestões, porque é bem profundo, né, não é assim em uma ou em duas reuniões que você vai conseguir analisar tudo. (DIRETOR A).

A SME manda os tópicos que devem ser seguidos; então, ele vem assim: o modelo, quais os parâmetros que devemos abordar no plano gestor; aí, conforme a realidade da escola e toda a pesquisa sócio-econômica realizada com as crianças, ele é elaborado. [...] Participa a equipe toda, auxiliar, os monitores, todo mundo. [...] Os pais participam informando em questionário as características da comunidade atendida [...] Os professores elencam os projetos que vão dentro do plano gestor, [...] e várias metas, que são elencadas junto com a equipe. A maior parte, é lógico, é a diretora que faz, né? Ela pega assim os tópicos e faz, porque também não tem tempo hábil para fazer tudo isso, nas reuniões pedagógicas. (PROFESSOR COORDENADOR A).

Participam funcionários, professores, pais; todos são consultados, até pesquisas são feitas, até porque para os pais estarem aqui, na escola, é mais difícil, principalmente nessa escola. A gente não tem tanta participação assim dos pais; tem mudado de uns anos para cá, tem melhorado, mas ainda não é ideal. (PROFESSOR COORDENADOR B).

O projeto político pedagógico já vem pronto pra gente, a gente não discutiu entre os professores, não; a gente discute alguns projetos que serão inseridos, porque a secretaria do município é meio engessada nesse ponto. Você vai trabalhar isso e, dentro disso, a gente tem que dar os pulos para colocar os projetos que a gente quer. (PROFESSOR 2).

[...] quando eles fazem o plano gestor, eles fazem reunião com os funcionários, para a gente ver quais as fraquezas da escola e quais as metas; dentro das fraquezas, quais as metas que a gente precisa atingir para saná-las. Então, a gente tem a oportunidade de sugerir. (FUNCIONÁRIO 1).

Não, não participei. Ele já foi exposto, né, se a gente não concorda pode ser posto o que a gente quer, se acha que precisa ser mudado, e daí, se todo mundo aprova, daí não é mudado, mas normalmente todo mundo está de acordo com o que está sendo falado ali. (RESPONSÁVEL 2).

O Funcionário 2, quando indagado quanto à sua participação na construção do PPP informou “do plano gestor, não participei”. O Responsável 1 alegou desconhecimento do documento, mas quando questionado quanto à participação destacou que “pode ser que tenha participado, sim, mas é difícil guardar na cabeça, é muita coisa”.

Estes depoimentos corroboram para reafirmar a prática da SME de Limeira de disponibilizar modelos, roteiros a serem seguidos na construção de documentos tão significativos como o PPP, deixando pouca margem para a construção coletiva, que se resume a acrescentar projetos. Ainda, conforme já apresentado, muitos desses projetos já vêm

definidos e prontos. Tal tipo de diretriz municipal não favorece a conquista gradativa da autonomia escolar, evidentemente.

Com base nas afirmações tecidas pelos integrantes da Escola A, constatamos: evidencia-se somente a participação da equipe escolar, permanecendo os membros do Conselho de Escola apenas com a função de aprovar o documento; a participação dos pais e/ou responsáveis pelos alunos resume-se ao preenchimento de questionários; a realização de poucas reuniões para esse fim justifica-se pela escassez de tempo para discussão; a responsabilidade maior pela construção do PPP ainda recai sobre a Direção.

Um detalhe importante e que merece destaque é o fato de que o PPP não foi substituído pelo PDE-Escola, mas que este, de certa forma, foi considerado na elaboração do primeiro. Talvez haja uma preocupação da Direção e SME em relacioná-los, ou talvez a metodologia gerencial tenha sido interiorizada e direcionado a construção do PPP. Avançaremos nessa discussão.

Os integrantes da Escola B, quando questionados a respeito da dinâmica adotada para a elaboração do PPP, se posicionaram:

Nós fizemos [...] questionários que foram entregues para professores, funcionários e, ali, eles foram apontando algumas coisas que eles gostariam de alcançar em quatro anos dentro do projeto político-pedagógico, e, também, nós aproveitamos os questionários entregues para os pais e representantes da comunidade que foram computados para a elaboração do projeto. (DIRETOR B).

Com certeza, com toda a equipe escolar, com a participação dos pais, em reuniões com os funcionários, em HTPCs, em Reuniões Pedagógicas. [...] Todo momento que tivemos uma oportunidade de reunir a equipe, a gente fez para elaborar o Plano Gestor. Com muita luta... é muito difícil você conseguir reunir toda a equipe, né? (VICE-DIRETOR B).

Foi feita uma pesquisa com as crianças a partir de questionários que deveriam levar para casa para os pais responderem. Também, foram feitas algumas pesquisas com a comunidade e com os profissionais da escola. Os pais participaram dessa forma e de algumas reuniões. Os docentes e funcionários também foram ouvidos nas reuniões de HTP, onde foram elaborados os objetivos da escola, as metas... (PROFESSOR 3).

Foi feita uma pesquisa com os alunos, coisas assim que a escola não tinha total conhecimento de todo mundo que é matriculado. Foi feito um questionário base, que contempla o serviço do pai, da mãe, [...] qual o tipo de moradia, se tem plano médico ou não... (PROFESSOR 5).

Indagamos o Funcionário 4 a respeito de seu conhecimento com relação ao PPP e este explicitou saber “mais ou menos; ouço falar, mas eu não estou, assim, por dentro”. O Responsável 3 declarou: “conheço, mas não participei, [...] eu estava de dieta do neném, não tive como participar”. O Responsável 4 declarou “não conheço”.

Apesar de o Vice-Diretor B enfatizar a participação de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar na construção do PPP, fica claro que esta se restringiu à equipe gestora e docentes, tendo em vista o desconhecimento evidenciado pelo Funcionário 4 e pelos membros do Conselho de Escola (responsáveis pelos alunos). Apesar disso, verificou-se a Ata nº 90/2011 do Conselho de Escola, que trata da leitura, análise e aprovação do Plano Gestor/2011, com assinatura dos integrantes. Como justificar tal desconhecimento, se tomaram ciência validando tal PPP? Será que realmente o documento foi lido e analisado pelo órgão colegiado, ou os membros que o compõem foram apenas informados de sua existência, tendo assinado tal ata mecanicamente?

Questionamos os integrantes da Escola A acerca da dinâmica adotada para a elaboração do PDE-Escola. A equipe gestora destacou:

Então, [...] em reunião pedagógica [...], eu apresentei o Projeto/Plano para eles, expliquei por que a escola estava passando por isso, qual o objetivo da proposta e a gente começou a levantar os problemas, as dificuldades e sugestões, de como poderíamos resolver isso aí. E, depois, foi mais sistemático. Algumas pessoas que faziam parte do Grupo de Sistematização participaram de outras reuniões, em que a gente sentou junto e definiu algumas coisas. (DIRETOR A).

Primeiramente as diretoras [...] passaram alguns dias tendo a capacitação do MEC. Depois, foram realizadas algumas reuniões com as três escolas que iam implantar o programa para a gente começar a entender o PDE, para começar a aplicar. Depois, na escola, formou-se uma comissão, com professores e funcionários; foi uma comissão mista e a gente se reunia, uma ou duas vezes por semana e discutia os pontos relevantes do processo; foi feito isso, sim. (VICE-DIRETOR A)

Para o PDE-Escola, na verdade, foi assim: foram levantados os problemas mais graves no ensino; foram três fatores mais levantados nesse tópico e também estão como metas no plano gestor. A ênfase foi posta no aluno, né, então as metas do PDE mesmo eram assim, trazer os pais e a comunidade para dentro da escola, aumentar o índice de aprendizagem, a nota do IDEB, capacitar funcionários e professores. Então, esses eram, assim, os tópicos mais importantes, [...] que também estão no plano gestor. (PROFESSOR COORDENADOR A).

É notória a familiaridade da equipe gestora da escola com relação à metodologia gerencial de planejamento estratégico. Observa-se que o Grupo de Sistematização teve a incumbência de desencadear as discussões sobre o PDE-Escola e operacionalizar a elaboração do Plano. Fica também evidente que o PPP da escola foi modificado em função de algumas metas constantes no PSE/PAF.

Retomamos o PPP da Escola A e constatamos que a resposta dada pelo Professor Coordenador A procede, tendo em vista a presença das metas do PSE/PAF inseridas neste documento:

Meta I - Elevar o índice (IDEB) dos alunos nas avaliações externas para 5.5.

Meta II - Capacitar 100% dos professores nas disciplinas críticas e para utilização de práticas criativas e materiais diferenciados em suas aulas.

Meta III - Envolver no mínimo 70% dos pais no processo de Ensino e Aprendizagem.

Meta IV - Envolver no mínimo 60% dos membros da comunidade escolar nos eventos da escola.

Meta V - Integrar 100% dos funcionários e professores.

Meta VI - Ampliar a tiragem do jornal da escola para que seja distribuído a 80% da comunidade escolar. (PPP 2011-2014).

Eis a confirmação da tese tecida por Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 144) de que “o Plano de Desenvolvimento da Escola se sobrepõe ao Projeto Político Pedagógico, instituindo uma forma de gestão que descarta a base política inerente ao PPP e fortalece o viés tecnicista do PDE.” Não foram localizadas outras metas no PPP 2011-2014, que não as constantes do PSE/PAF.

Questionamos os docentes da Escola A acerca da dinâmica utilizada para elaboração do PSE/PAF. Destacamos algumas considerações:

A princípio [...], a Direção explicou como preencher, atribuir critérios [...]. Foi feito esse afinamento de cada parte [...], elencaram-se as principais dificuldades da escola; isso foi em reunião pedagógica e tem sempre aquelas horinhas que dá pra gente se reunir. No conselho, ela passou também... em todos os espaços, muitas vezes até em hora de café, [...] não adianta você pensar que você vai fazer isso somente no HTPC, pois o HTPC tem milhões de coisas para fazer. (PROFESSOR 1).

[...] foi através de reuniões; começamos fazendo nos HTPC's, promovendo o levantamento do que estava falho, o que era bom, o que era ruim. Depois, a gente fazia encontros entre a direção e coordenação e eu, que tinha disponibilidade de horário, pois sempre lecionei em ½ período, então dava para eu vir no período contrário para discutir. (PROFESSOR 2).

O Funcionário 2 se posicionou: “teve um grupo [...] porque pelo fato de as reuniões ocorrerem em horário de escola e ter crianças, não tinha como todo mundo participar. O grupo tinha representantes de todos, que discutiam para chegar a uma meta”.

Analisando os depoimentos dos integrantes da Escola A, observa-se o esforço da Direção da Escola em promover a articulação da equipe e possibilitar a construção coletiva do PSE/PAF.

O Responsável 2 destacou: “a Diretora explicou [...] o que era esse PDE, como vinha, prá gente ficar meio a par. Ela disse que veio para ajudar as crianças, por causa da nota, que precisou de uma ajuda, aí o governo ajuda, manda verba”. Observa-se maior clareza desse membro do Conselho com relação ao PDE-Escola do que com relação ao PPP. O Programa é

entendido, por esse membro, como capaz de favorecer a melhoria do desempenho dos alunos, a partir de maior investimento na educação.

A Diretora da Escola B também informou sobre a dinâmica adotada para a elaboração do PSE/PAF: “houve participação, mas a elaboração ficou sob a responsabilidade da Vice-Diretora, que tomou todas as providências.”

O Vice-Diretor B destacou: “fiquei responsável pelas oficinas, por coletar as informações, fazer pesquisa, mas sempre com a participação de todos.”

O Professor 3 destacou: “em algumas reuniões foi sendo colocado sobre o PDE, que foi novidade para todo mundo; a vice-diretora [...] fazia reuniões com os professores, ia passando as informações, os questionamentos, a gente ia dando opiniões e [...] elencávamos as metas da escola.”

O Professor 4 afirmou que “a diretora fez reunião com os pais e [...] professores também; ela expôs tudo. A construção ficou mais sob a responsabilidade da equipe gestora, mas elas passaram para nós [...] os gastos, como estão administrando.”

O Funcionário 3 declarou conhecer o PSE/PAF, mas alegou que “[...] a construção mesmo do documento ficou mais para a parte administrativa da escola, para a gestão” e o Funcionário 4 declarou não ter participado do processo.

Os Responsáveis 3 e 4 informaram que não participaram da dinâmica de construção do Planejamento Estratégico.

Considerando as afirmações tecidas pelos docentes, funcionários e pais acerca da metodologia PDE-Escola, fica explícito o seu pouco envolvimento na elaboração do Plano da Escola B. Observa-se, também, que a responsabilidade dessa construção recaiu sobre a equipe gestora.

Retomamos o PPP da Escola B para constatar se foi modificado em função do PDE-Escola e tivemos uma surpresa, pois as metas elencadas contemplam apenas aspectos de infraestrutura e aquisição de equipamentos, não apresentando metas pedagógicas e nem as previstas no PSE/PAF:

- Meta 1 – Construção de palco.
- Meta 2 – Sistema de som integrado em todas as salas da Unidade Escolar.
- Meta 3 – Cobertura da quadra de esportes.
- Meta 4 – Azulejar o refeitório.
- Meta 5 – Informatizar a secretaria da escola. (PPP 2011-2014).

Considerando que a Escola B apresentou o IDEB 2007 abaixo da média nacional, que mapeou, como principais fragilidades, o desempenho dos alunos, a interação

escola/família/comunidade, a distorção idade-série e a necessidade de formação docente nas disciplinas críticas, é surpreendente o fato de elencar metas que não apresentam nenhuma relação com os problemas apontados. A questão pedagógica é tratada no PPP apenas nos Planos de Curso dos diferentes níveis e modalidades de ensino e a integração escola/comunidade é contemplada somente no Plano de Trabalho da equipe gestora, como se fosse um problema apenas da Direção da Escola.

Com isso, evidenciamos que, na Escola B, convivem dois tipos antagônicos de planejamento: o PPP e o PSE/PAF.

Indagamos aos técnicos da SME acerca da relação entre o PPP e o PDE-Escola. O Técnico B afirmou:

São documentos com muitos pontos em comum. Ambos se fazem importantes por buscar a integração do todo da unidade escolar, representam as intenções da escola, visam ao envolvimento, à escolha, comprometimento e execução das ações estabelecidas. A diferença é que se levam em conta, no PPP, as especificidades da unidade escolar, do sistema de ensino e da cidade. [...] De certa forma, nós lançamos mão de alguns instrumentos, algumas formas de trabalhar que vimos no PDE e que achamos interessantes para reformular o nosso plano gestor. (TÉCNICO B).

O Técnico B reconhece e legitima o PPP enquanto um documento real, que considera as especificidades de cada escola e de sua localidade. Tal concepção diverge da metodologia do PDE-Escola, que é única, padronizada, rígida e inflexível, destinada a todas as escolas brasileiras com baixo IDEB, desconsiderando as diferenças locais, as disparidades regionais e a história das unidades escolares, conforme Toschi, Fonseca e Oliveira explicitam:

A agressividade com que o PDE foi introduzido na escola e requerido pelas secretarias de educação que o usaram quase como uma proposta de governo, ignoraram a vida anterior da instituição escolar, agindo como se as escolas fossem a-históricas, e que as experiências de gestão das escolas teriam começado apenas após a introdução da proposta de planejamento estratégico trazido pelo PDE. Isso faz com que, aparentemente, pareça que a proposta birdiana tenha vencido. (TOSCHI; FONSECA; OLIVEIRA, 2010, p. 4).

O Técnico A destacou que “apesar de trabalhoso, ele (PDE) faz com que a equipe gestora sinta de fato como está a escola, o que precisa melhorar, o que está sendo bom... e o nosso plano gestor já vinha nesse caminho, mas o PDE contribuiu muito na melhoria do plano gestor”.

As considerações tecidas pelos técnicos da SME evidenciam que os PPPs das escolas de Limeira sofreram alterações em virtude da metodologia PDE-Escola, por constituir-se em

um “importante instrumento de planejamento, que leva à reflexão da equipe escolar e da própria SME”. (TÉCNICO A).

O Diretor A aborda a relação existente entre o PDE-Escola e o PPP:

Depois que eu elaborei o PDE, eu percebi que estava muito ligado ao Plano Gestor, que dava para unir, aproveitar a análise e [...] avaliação que eu tinha feito no PDE. [...] Deu para aproveitar bastante coisa. E outra, né, o plano gestor foi reformulado pela Secretaria. Eles fizeram um estudo, e o Técnico A participou das oficinas do PDE e fez parte de uma comissão de ADEs que reelaboraram como que ia ser feito este Plano Gestor e fizeram umas orientações para os Diretores da Rede. Eu acredito que quem não fez o PDE teve mais dificuldade para elaborar o Plano Gestor nesse ano. Para a gente que fez o PDE ficou mais fácil. (DIRETOR A).

Nota-se a preocupação do Diretor A e dos Técnicos da SME em promover uma articulação entre ambos os planejamentos, o que denota um aspecto positivo, afinal, não concordamos com a existência de documentos antagônicos, divergentes em âmbito escolar. No entanto, há de se ter cuidado para não transformar o PPP em um PSE/PAF. É importante considerar as metas significativas trazidas à luz do PDE-Escola, mas há necessidade de avançar na construção da identidade da escola e no fortalecimento de sua ação política.

O Vice-Diretor A destacou uma diferença entre os planos em discussão: “acho que a única diferença é que o PDE-Escola tinha dinheiro envolvido e no plano gestor, não. Então a gente podia pensar de uma forma diferente, pois tinha a verba para poder colocar em prática o que queríamos para a escola”.

Este profissional aborda o aspecto positivo do PDE-Escola de disponibilizar recursos financeiros diretamente às escolas via PDDE.

O Professor Coordenador B explicita a diferença entre ambos os documentos:

Muita diferença, porque o PDE é muito complexo, ele envolve desde o plano que você vai fazer para lidar com seu aluno até o material que você precisa comprar para trabalhar com aquele aluno e sobre é... eu acho que é mais trabalhoso do que o plano gestor, não sei se é porque foi novo também pra gente. [...] O PPP é mais simples, porque a dinâmica é diferente, [...] ele já vem meio pronto, ele já tem uma carcaça pronta, então, você só tem que encaixar ali suas metas.

O profissional citado evidencia a complexidade e as minúcias da ferramenta PDE-Escola e considera o PPP um documento de caráter mais simplificado, em função do roteiro disponibilizado pela SME, cabendo à escola apenas completar algumas informações.

O Professor 2 destacou que “o plano gestor foi reformulado em função do PDE-Escola, para tentar encaixar o PDE [...], se não ficariam soltos. Eles têm que estar ligados.”

Questionamos, também, os integrantes da Escola B com relação à articulação entre o PPP e PDE-Escola. O Diretor B assim se posicionou:

Todos têm seus objetivos específicos que a gente não pode desconsiderar, são importantes, mas a diferença mesmo é mais na formatação dos documentos, porque ambos são sérios, ambos envolvem a melhoria do índice e desenvolvimento do aluno, né, tudo é para o benefício do aluno. (DIRETOR B).

Realmente, são notórias as diferenças na formatação e estrutura de ambos os documentos. O PDE-Escola apresenta uma estrutura mais rígida, pormenorizada e burocrática, enquanto o PPP, teoricamente, de caráter mais flexível e democrático, se construído coletivamente, poderá expressar os desejos, necessidades, possibilidades e responsabilidades da comunidade escolar em prol de um ensino de qualidade. Em Limeira, observamos a estrutura rígida e padronizada em ambos os documentos, uma vez que mesmo o PPP é elaborado com base em um roteiro que oferece pouca margem para a construção coletiva.

O Vice- Diretor B afirmou: “o PDE ajudou muito a escola a elaborar o Plano Gestor deste ano. Ele é muito mais amplo. Fazia a gente atentar a coisas que a gente não percebia antes de fazer esses levantamentos. O roteiro do Plano Gestor atual tem muita coisa do PDE Escola.”

Note-se outro aspecto positivo do PDE-Escola, que é possibilitar a reflexão da equipe escolar acerca dos diferentes critérios de eficácia escolar: ensino-aprendizagem, clima escolar, pais e comunidade, gestão de pessoas, gestão de processos, infraestrutura, resultados. Além disso, observa-se, mais uma vez que o PDE-Escola impulsionou a elaboração de um novo roteiro para a construção do PPP 2011-2014.

Os depoimentos dos docentes da Escola B acenam para o desconhecimento da metodologia PDE-Escola. O Professor 3 afirmou: “eu tenho mais conhecimento do plano gestor, não do PDE, mas eu acho que a documentação deve ser mais ou menos parecida; eu acho que o jeito de planejar deve ser mais ou menos igual.”

Questionamos se o Professor 4 percebia alguma diferença entre planejar o PPP e o PDE-Escola e este destacou: “para mim, na minha opinião não, acho que não.”

Indagamos se o Professor 5 reconhece alguma relação entre os referidos planejamentos ou se constituem em documentos distintos. Este explicitou: “eu não sei.”

Apesar de algumas similitudes evidenciadas entre o PPP e o PDE-Escola, fica claro que o segundo pauta-se em um modelo pronto, concebido externamente, que ignora a

possibilidade de elaboração e de aprendizado, pelas próprias escolas e pelas secretarias de educação, do que devam ser os parâmetros da gestão e da organização do trabalho escolar, uma vez que as escolas guardam características, especificidades e culturas próprias, bem como dispõem de professores que podem e devem ser agentes intelectuais ativos na produção do trabalho escolar e na construção de uma escola afinada com os interesses dos alunos que dela usufruem. (TOSCHI; FONSECA; OLIVEIRA, 2010, p. 8).

Constatamos, pelos depoimentos apresentados, uma tendência a priorizar o PDE-Escola em detrimento do Projeto Político Pedagógico, este, sim, previsto em legislação vigente (LDB 9394/96). Verificamos que as concepções que os permeiam são divergentes, mas, considerando que a escola não foi consultada para adesão ao PDE-Escola e dada a responsabilidade de implantá-lo, é possível amenizar as diferenças e articulá-los, conforme tentativa evidenciada pela SME de Limeira.

É importante que as Secretarias de Educação reconheçam o caráter democrático do PPP e que o considerem como um instrumento significativo, capaz de favorecer a tomada de decisões coletivas e ações efetivas com relação às questões pedagógicas, administrativas, organizacionais e financeiras. Para tanto, não deve ser desconsiderado em função do PDE-Escola e nem perder sua identidade quando reformulado apenas para atender aos objetivos, metas, estratégias e ações constantes do PSE/PAF. Há de se ter um equilíbrio e, na medida do possível, integrá-los.

4.3 O PDE-Escola e a autonomia escolar

Retomamos o conceito de autonomia escolar adotado no capítulo 3 e que utilizaremos para procedermos à análise da categoria. Autonomia é a possibilidade de decidir, de agir dentro dos limites, que caracteriza a escola enquanto instituição pública não independente, pois faz parte de um sistema de ensino e, como tal, sofre interferências muitas vezes tomadas por órgãos centrais. Apesar disso, evidenciamos que o exercício da mesma é uma possibilidade a ser trilhada pela comunidade escolar. A autonomia da escola é um exercício de democratização do espaço público: implica possuir recursos e gerenciá-los no sentido de garantir a implantação dos projetos pedagógicos, a aquisição de materiais e equipamentos de acordo com as necessidades da escola; significa ter liberdade para construção coletiva do Projeto Político Pedagógico que norteará a ação dos profissionais da educação, no que tange a aprendizagem dos alunos, à articulação escola/comunidade, à participação nos processos decisórios, etc; confere a possibilidade de elaboração coletiva do Regimento Escolar que

viabilizará uma organização administrativa no interior das escolas. A autonomia da escola não descaracteriza e nem dispensa a ação e responsabilidade do Estado na oferta de uma educação pública de qualidade.

Ao longo da aplicação das entrevistas, ficou evidente que nem os técnicos da SME e muito menos os integrantes das equipes escolares foram consultados para a adesão ao PDE-Escola, denotando que, a partir da assinatura do Compromisso Todos pela Educação, os Estados, Distrito Federal e Municípios recebem apoio técnico e financeiro do MEC, mas ficam vulneráveis às determinações de diretrizes federais.

Apresentamos alguns depoimentos acerca de como o referido Programa chegou ao município de Limeira, bem como se os entrevistados foram consultados para adesão:

O Programa chegou através do MEC, a partir do momento que nosso município estava com adesão ao PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), fez o PAR (Plano de Ações Articuladas) e as escolas foram classificadas como prioritárias, já enviaram a questão de ter que fazer o PDE-Escola e já enviaram também posteriormente o cronograma de uma formação em São Paulo. (Técnico A).

Eu particularmente tenho em pensamento que o PDE-Escola foi um tanto quanto imposto, não foi assim, vamos tentar e ter tempo para analisar, né? Isso envolve uma série de implicações, é uma verba que você não pode perder, como é que você vai explicar se perder? Ao mesmo tempo isso [...] gera contrapartidas, [...] então é algo que eu não senti tempo para poder pensar se era interessante ou não. (Técnico B).

Não, eu não fui consultado [...]. Tomei conhecimento quando cheguei à escola, foi meio que imposto, por conta da nota do IDEB que a gente alcançou, atingiu. Então, esse foi o critério e a escola foi selecionada por conta desse critério, então fomos obrigados a aderir ao projeto, ao plano [...] Mas foi bom, foi um ganho, né? (DIRETOR A).

Eu tomei conhecimento através da escola mesmo. Como eu estava na parte pedagógica, a gente sabia que o IDEB da escola era baixo e ia ser implantado o PDE-Escola; o MEC ia intervir aqui, pois foi uma das escolas com o índice do IDEB mais baixo. Eu não fui consultada; bem, não, assim, por eu estar na coordenação pedagógica, a diretora colocou, comunicou que íamos fazer parte do programa. (PRODESSOR COORDENADOR A).

Os professores não foram consultados porque todas as escolas que receberam a média baixa, né, a nota abaixo da média, foram assim escolhidas, então [...] que eu me lembre, não foi perguntado se a escola queria ou não aderir ao PDE, a escola teve que participar. (PROFESSOR 3).

Evidenciamos o equívoco do Professor Coordenador C, que ao ser questionado se a escola foi consultada para adesão ao Programa explicitou: “Nós fizemos uma [...] pesquisa com os pais se eles aceitariam ou não o Programa.” Indagada quanto à possibilidade de a escola negar-se a participar, destacou: “Nós não tivemos isso, [...] os pais acharam

interessante porque era tudo em prol do aprendizado do aluno, com isso [...] aceitaram sim.” Isso denota o total desconhecimento da ferramenta.

Acreditamos que os pais tenham sido informados a respeito do PDE-Escola, mas não tiveram o poder de decisão quanto à implantação do Programa, aliás, como vimos, nem mesmo a própria SME teve essa autonomia.

Questionamos os técnicos da SME a respeito de como ocorreu a implantação do PDE-Escola no município de Limeira:

Bom, [...] primeiro nós estivemos na formação em São Paulo, né, e as escolas, através da sua direção, também passaram pela formação. A gente tinha um cronograma de ações para fazer na unidade escolar, havia também reuniões que fazíamos aqui na Secretaria para acompanhamento lá e, depois, eram executadas as etapas do PDE-Escola; nós conferíamos as etapas, as escolas refaziam e voltava para nós - eu e um outro ADE - , e nós observávamos; estando de acordo, a gente validava como comitê local de acompanhamento, e aí encaminhávamos para o MEC, que por sua vez, às vezes acatava, às vezes devolvia para aprimoramento. Era basicamente isso. (TÉCNICO B).

Esse depoimento confirma as afirmações tecidas nesta pesquisa a respeito do controle e monitoramento¹⁰² que os técnicos das Secretarias de Educação exercem com relação à efetivação das etapas do PDE-Escola. E, ainda, apresenta a dificuldade com relação à validação do Plano de Suporte Pedagógico via SIMEC, pois recorrente é o ir e vir desse Plano até sua validação final.

Ao serem indagados se o PDE-Escola permitiu maior autonomia às unidades educacionais, o posicionamento dos entrevistados foi o seguinte:

Olha, eu tenho umas reflexões sobre autonomia e acho difícil porque, por exemplo, na medida em que a gente tem uma dificuldade enorme com o MEC em relação a prazos e datas, porque as coisas chegam num certo tempo, que você não tem muito como agir de maneira correta, é atropelado [...]Teria que respeitar o tempo da escola, teria que considerar as necessidades plausíveis, mas há um conjunto de leis, regras, orientações, determinações [...] Como não temos autonomia em relação ao prazo [...] não conseguimos fazer como gostaríamos, [...] com qualidade; e, às vezes, fazendo atropelado, você comete erros, você faz coisas que não gostaria de fazer. Nesse sentido, eu acho que autonomia precisaria ser repensada, e lógico, falando da experiência nossa, mas que sem dúvida, acontece na escola também, se define por exemplo, a escola tem que ter determinadas prioridades, né? Quando a gente fez a formação, havia as prioridades que eram inclusão digital, acessibilidade e qual era o outro mesmo? Me fugiu agora da cabeça, eram três elementos só que aí, já estava lá pré-definido. Nesse sentido, não havia uma autonomia, né? E o problema dos

¹⁰² Esta questão será tratada de forma mais específica e aprofundada na categoria de análise monitoramento/avaliação do PDE-Escola.

prédios que nós temos, nós queremos, claro, tornar todas as escolas nossas acessíveis, mas é um processo complicado [...]. (TÉCNICO B).

O Técnico B quis dizer que, na elaboração do PSE/PAF, o MEC direciona algumas prioridades. Com relação aos critérios de eficácia escolar, as escolas são induzidas a concentrar esforços no processo ensino-aprendizagem e resultados. Quanto ao critério da infraestrutura, as escolas precisam contemplar o Programa Escola Acessível (acessibilidade ao prédio escolar) e Proinfo (instalação de laboratórios de informática), ainda que não haja dificuldades nesses quesitos. Destacamos o registro de uma ata de reunião do Comitê Estratégico junto às escolas com baixo IDEB:

O Técnico B colocou a importância do registro em ata de todas as reuniões do Plano de Desenvolvimento da Escola, bem como o envio de fotocópias dos documentos preenchidos ao Comitê Estratégico. Foram colocadas observações reiterando a necessidade de atender aos critérios de eficácia, contemplar o Proinfo e Acessibilidade. As diretoras das escolas colocaram que, apesar do Programa colocar como necessária a inclusão dos Programas Proinfo e Acessibilidade, as mesmas sentem que não necessitam desses Programas. (COMITÊ, 2009).

Considerando tal registro, constatamos que, além do monitoramento *in loco* pelo Comitê Estratégico da SME, o acompanhamento da efetivação das etapas do PDE-Escola também é realizado a partir de atas de reuniões realizadas em âmbito escolar.

Retomando os últimos depoimentos, percebe-se que o tempo do MEC não é o mesmo da escola. Para a elaboração de um Plano dessa magnitude, como o proposto à luz do PDE-Escola, haveria a necessidade de um tempo razoável para a escola refletir acerca de suas dificuldades e da proposição de novas ações para a melhoria da qualidade do ensino, envolvendo toda a comunidade escolar. No entanto, o MEC determina e engessa prazos para a inserção dos planos junto ao SIMEC, o que inviabiliza a autonomia e a participação dos diferentes atores do processo educacional.

Quanto à metodologia PDE-Escola, o Técnico B discorre acerca do controle e da cobrança que o MEC exerce com relação às secretarias de educação e estas, por sua vez, junto às escolas. Além disso, esclarece se os instrumentos (oficinas) desenvolvidos junto à equipe escolar possibilitaram maior autonomia:

Olha, é de certa forma, pra mim, uma contradição, porque a ideia de autonomia tem que envolver maturidade, responsabilidade, compromisso, mas ao mesmo tempo, a ideia de controle retira essa maturidade, esse compromisso da escola; então, a escola fica no meio do caminho, às vezes, ela tem que agir como adulto, né, que pensa no

próprio tempo, na própria responsabilidade, e, às vezes, ela está engessada por exigências. (TÉCNICO B).

O Diretor A aborda a autonomia escolar frente à ferramenta PDE-Escola:

Tivemos uma autonomia um pouco restrita. Você tem que afunilar, né, para chegar no Plano de Ação. Tivemos que escolher alguns itens que [...] já estavam determinados pelo MEC [...] Então, foi uma autonomia cerceada porque, por exemplo, eu não tinha problema de acessibilidade, mas eu tinha que colocar lá o que gastaria com isso. Outra coisa também que eles direcionaram... é que agora não vai vir à minha cabeça, porque eu sou muito ruim de memória. Mas eu me lembro que teve um direcionamento do MEC, sim, e a gente foi obrigada a escolher tais e tais itens; você tinha que fazer aqueles porque eram determinados. Então, na hora de elaborar, [...] de levantar, de fazer análise a gente teve toda uma liberdade, mas, na hora de fazer o Plano de Ação, houve um direcionamento. (DIRETOR A).

Assim, apesar de o PDE-Escola proclamar-se como uma ferramenta capaz de viabilizar a autonomia escolar, constatamos que esse aspecto esbarra no direcionamento de algumas ações, no controle que a metodologia prescreve e em função do tempo disponível para elaboração coletiva do PSE/PAF.

O Professor Coordenador A, afirmou:

Então é assim uma autonomia entre aspas; [...] na verdade, a escola foi escolhida também entre aspas né? A escola [...] ganhou um bote salva-vidas porque estava afundando com a nota [...] então, ela não foi escolhida, não. É assim, autonomia? Está com as dificuldades assim tal, mas [...] qual é a meta? A meta é melhorar o IDEB, então, assim, autonomia tem e não tem, no meu ponto de vista. Tem de um lado porque, assim, nós tivemos oportunidades de conversar, discutir, falar algumas coisas que a gente achava importante, e não tem, porque tudo tem que ser voltado para melhorar o IDEB; então, assim, só o fato de vir aquele manual [...] por dizer complicadíssimo, cheio de coisa nem sei se é tão necessário tudo aquilo, né, [...] é muito minucioso, poderia ser mais prático. (PROFESSOR COORDENADOR A).

Observando o depoimento do Professor Coordenador A, constatamos que a garantia da autonomia proclamada pelo PDE-Escola é cerceada por imposições e cobrança quanto à melhoria do IDEB. Destaca-se, também, a metodologia pormenorizada e burocrática.

Contraditoriamente, se, por um lado, o PDE-Escola se coloca como instrumento que favorece a autonomia da escola, possibilitando-lhe conceber e gerenciar seus processos, ao mesmo tempo, impõe uma metodologia de planejamento estratégico, com técnica minuciosa, gerada por órgãos centrais, cabendo à unidade escolar a atribuição de executar suas etapas e cumprir prescrições.

Ressaltamos, ainda, que o depoimento do Professor Coordenador A evidenciou como aspecto relevante do PDE-Escola a possibilidade de a equipe escolar reunir-se para discutir suas dificuldades e possibilidades.

Alguns entrevistados, quando indagados a respeito da autonomia escolar possibilitada a partir da implantação do Programa em questão, discorreram somente com relação à autonomia financeira:

Não sei dizer para você se houve mais autonomia; teve, assim, para compra de material, para investir no que realmente precisava, [...] mas, por outro lado, a gente sabe que o PDE-Escola está vinculado ao PDDE; então, é uma autonomia relativa. Digamos que assim, quando vem o PDDE as coisas vêm ligadas, [...] o PDE também vem vinculado, mas a verba foi um pouco maior e isso ajudou. Então, a autonomia foi um pouquinho maior por esse motivo, mas, assim, totalmente uma autonomia financeira, eu acredito que não. (VICE-DIRETOR A).

Já vem definida uma porcentagem, então assim, você pode escolher o que [...] quer, mas tem que fazer todo aquele trâmite igual ao da APM [...] Tem que fazer três pesquisas, [...] ver o melhor preço, [...] e aplicar o dinheiro, né? Então, acho que, nesse sentido, assim, ela ajuda por causa dos materiais, a gente não pode reclamar aqui que não tem material para trabalhar, mesmo para o infantil, mas é uma autonomia cerceada. (PROFESSOR COORDENADOR A).

O PDE garantiu maior autonomia, na medida em que disponibilizou recursos à escola, apesar de que, como eu falei para você, garante quando o dinheiro chega, [...] mas o duro é que o PDE está sempre chegando atrasado, como o Mais Educação, sempre atrasado; muitas vezes você está precisando do dinheiro no começo do ano e demora. (PROFESSOR 2).

Ah, na minha opinião, sim, né, garantiu autonomia [...] porque [...] assim nós recebemos mais verbas, vieram mais materiais pedagógicos [...] e nós conseguimos desenvolver um trabalho melhor, porque nós até então tínhamos materiais, mas assim, não era muito, era pouco, então [...] vieram mais coisas, [...] computadores, então, dá para fazer um trabalho melhor. (PROFESSOR 4).

Ao abordarem a autonomia financeira, ficou evidente que os recursos descentralizados foram importantes para a implantação das ações financiáveis; no entanto, a ingerência metodológica do PDE-Escola, de certa forma, limitou a escola quanto a aplicá-los segundo suas necessidades. Outro fato interessante é a associação da autonomia apenas à questão financeira, pois esse termo, trazido sob a égide do PDE-Escola, é muito mais amplo, voltado à autonomia pedagógica, financeira e administrativa. Também, há de se ter cuidado com o discurso da descentralização de recursos e autonomia escolar, para não incorrer no erro de aceitar passivamente uma política de desresponsabilização do Estado/desconcentração de tarefas.

Vejamos no manual do PDE-Escola (2006, p. 10) a política imputada pelo MEC, no que tange à responsabilização das Secretarias de Educação:

[...] as escolas públicas fazem parte de um sistema que tem como principal mantenedor as Secretarias de Educação. Estas devem se estruturar para proporcionar às escolas condições adequadas de funcionamento. Cabe às Secretarias, por

exemplo, estabelecer padrões educacionais de desempenho que mostrem o que o aluno deve saber ao concluir cada série ou ciclo; desenvolver um sistema de avaliação que permita avaliar a implantação desses padrões; desenvolver mecanismos que permitam às escolas ter mais autonomia e responsabilidade pelos serviços que prestam; fortalecer os profissionais do magistério, capacitando-os e proporcionando-lhes condições adequadas de trabalho; e desenvolver medidas que promovam a equidade. (BRASIL, 2006, p.10).

Com isso, evidenciamos o papel regulador, avaliador e fiscalizador assumido pelo MEC nos últimos anos, pautado em uma política de desresponsabilização travestida de descentralização e autonomia, cabendo aos Estados, Municípios, Secretarias da Educação e escolas a atribuição de implantar as políticas traçadas pelo órgão central e promover uma educação de qualidade, medida a partir dos índices alcançados em avaliações externas.

Pelo fato de considerarmos que o foco da presente pesquisa é a autonomia escolar trazida a partir da implantação do PDE-Escola, solicitamos aos entrevistados que primeiro conceituassem o termo autonomia e apontassem se a escola está preparada para ser autônoma. Elencamos algumas considerações:

[...] A escola é uma célula, uma unidade da sociedade [...] Se a sociedade não é autônoma isso reflete na escola... A escola estará preparada para ser autônoma, quando as pessoas assimilarem conhecimentos técnicos, conhecimentos da legislação, democracia e bom senso para tomar iniciativa. Na medida em que ocorrer maior conscientização dos papéis de cada participante, a autonomia será melhor temperada. [...] Ter autonomia é agir com consciência e responder por aquilo que fizer, tendo argumento e fundamento para defender aquilo que pensa. (TÉCNICO B).

Tem muito o que caminhar ainda para a autonomia porque, eu não sei se é uma questão estrutural aqui da cidade... quando eu cheguei, eu percebi que a autonomia era muito restrita. Não tinha autonomia para ser sincera, né? Tudo muito ditadinho, imposto e parece que as pessoas gostam que seja assim, [...], entendeu? Então eu acho que já é uma cultura da cidade. Teve, inclusive, muita resistência quando eu cheguei, porque eu era totalmente o oposto; o meu perfil é dar autonomia para trabalhar, então, eu senti [...] muita dificuldade no começo. [...] A característica de escola autônoma é o poder de decisão compartilhado (DIRETOR A).

Acho que é uma escola que pode seguir seu caminho, ter as suas metas, andar e fazer, sem ter que aceitar toda determinação sem questionar. A criança precisa de tal coisa, precisa de aulas diferenciadas, ou precisa seguir um outro tipo de metodologia que não é a convencional; o professor pode fazer isso sem correr o risco de ser punido pela secretaria. [...] Não sei se a escola está preparada para ser autônoma, eu acho que só poderia dizer isso se a gente tivesse a oportunidade de ser uma vez, né? Mas eu acredito que pode ser que sim, pode ser que dê certo. [...] Autonomia não é eu fazer o que quero, [...] e cada um fazer o que quer; não é assim, seguimos regras, mas a escola tem que ter uma identidade. (VICE-DIRETOR A).

A autonomia esbarra na lei, e também esbarra naquilo que os governantes determinam para a escola, eu acho que a escola acaba não tendo tanta autonomia [...] Eu acho que, assim, a gente acaba se acostumando com essa questão de receber tudo pronto; já vem tudo pronto, você tem que trabalhar aquilo e acabou. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Eu acho que autonomia demanda muita responsabilidade, então, talvez por isso a escola ainda não tenha conseguido, [...] porque aí você pode cair naquilo, bom ninguém vai me cobrar, eu não faço... então, vai virar uma grande de uma baderna, então, eu não sei se realmente as pessoas como um todo estão preparadas. (PROFESSOR 1).

Para mim, escola autônoma é uma escola assim, que para para ouvir a comunidade, [...] os professores, [...] os alunos, mesmo que eles tenham de 4 a 10 aninhos, eles também precisam ser ouvidos, para para ouvir toda equipe escolar e também respeita os limites dela de acordo com leis, respeita os limites que ela tem com a secretaria da educação, então uma escola autônoma tem que ter esse ouvido, mas também tem que ter a voz dela. (DIRETOR B).

Autonomia? Eu acredito que autonomia é poder fazer o que você acha coerente, porém, existem as regras, então, eu não acredito que exista uma escola totalmente autônoma, e também acho que muitas vezes não é bom que tenha total autonomia em tudo. Eu acho que temos uma autonomia relativa, né, porque [...] assim, dentro de regras, você está sendo observado, você tem que fazer as coisas coerentes, né, de acordo com algumas coisas estabelecidas; então, é uma autonomia relativa. (PROFESSOR 5).

Conforme já explicitamos, autonomia não é soberania e muito menos anomia. Concordamos com os depoimentos que evidenciam uma autonomia restrita em âmbito escolar, pois, ao fazer parte de um sistema, as escolas seguem regras, legislações e diretrizes. No entanto, temos a convicção de que não devem adotar apenas uma postura de cumprimento das regulamentações. Há necessidade de avançarem nos processos de participação e decisões compartilhadas, de investirem na construção coletiva do Projeto Político Pedagógico, na consolidação de uma gestão democrática e de trilharem na direção da conquista gradativa de uma instituição autônoma.

Solicitamos aos entrevistados que refletissem e verbalizassem as mudanças ocorridas nas unidades educacionais com a implantação do PDE-Escola. Os técnicos da SME posicionaram-se da seguinte forma:

Eu penso que uma mudança importante é que as pessoas foram levadas a pensar na escola como um todo e integrada, e algumas passaram a ter uma visão mais abrangente, a perceber que uma atitude inicial [...] gera uma outra consequência. Às vezes, as coisas eram feitas como uma colcha de retalhos, e eles começaram a perceber que tinha toda uma integração e então, aqueles que se envolveram de uma maneira mais profunda, passaram a falar a partir de uma visão da escola como um todo; eu acho que essa mudança, foi importante. Ainda, ampliou a visão de planejamento, viabilizou o envolvimento das pessoas para planejarem as ações. Aumentou a preocupação em melhorar a aprendizagem das crianças, o que reflete na melhoria do IDEB. (TÉCNICO B).

A questão da escola ter sua questão profissional, porque às vezes, eu não sei... aqui, em Limeira, a gente percebe que algumas questões eram tratadas meio no amadorismo, e aí essa ferramenta facilitou um pouco o pensar e falar não. Tem uma legislação, a escola é uma instituição que tem objetivos [...] a atingir, os

profissionais possuem responsabilidades com os alunos, então, a gente tem mais profissionalismo para tratar dessas questões. (TÉCNICO A).

Os técnicos discorreram a respeito da visão sistêmica propiciada pelo PDE-Escola, da articulação e integração da equipe em prol de um mesmo objetivo pactuado por toda a equipe escolar. Ressaltou-se, também, o papel da instituição escolar e da responsabilidade dos profissionais que nela atuam, no sentido de cumprirem suas atribuições. Explicitaram o foco proclamado pelo Programa que é possibilitar a melhoria da aprendizagem dos alunos.

A equipe gestora da Escola A observou as seguintes mudanças a partir da implantação do PDE-Escola:

Mudou bastante. Antes do PDE, o foco era muito a manutenção do prédio, o bem estar das pessoas que trabalhavam aqui, mas o aluno era meio esquecido. A aprendizagem ficava em segundo plano [...]. Ah, porque o importante é a organização da fila... é o material da criança que some e que a mãe vem aqui encher o saco... então isso era forte quando cheguei e eu não entendia isso, né? Depois do PDE, a gente assim, começou a focar mais a parte pedagógica, né? Mas acho que não foi só isso. A Secretaria de Educação também tem investido muito na formação dos professores, na capacitação e isso ajudou muito. (DIRETOR A).

Olha, depois da elaboração, eu acho que os professores e os funcionários tiveram uma visão diferente, porque o foco, [...] começou a ser o aluno. Por exemplo, [...] eu venho [...] limpar, para melhor atendimento do aluno. A responsabilidade para com o aluno não é apenas do professor, mas de todo o grupo que atua, então eu acredito que houve mudança nesse sentido. (VICE-DIRETOR A).

Sim, os projetos [...] que a gente teve que começar a desenvolver com a intenção de melhorar os índices de aprendizagem, a ideia e empenho dos professores de estarem conseguindo que esses alunos estivessem alfabetizados até o 2º ano, então, acho que, assim, para as próximas turmas, acredito que isso vai estar sempre melhorando, cada vez mais. A gente já conseguiu um índice melhor no ano passado, então acho que assim tem mudado bastante. [...] Conseguimos uma sala de informática que já está funcionando, vieram os computadores proinfo. [...] O projeto Mais Educação acabou vindo também por conta do PDE-Escola, é um projeto que está agradando muito os alunos e tirando-os da rua. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Os depoimentos acima evidenciam um aspecto relevante do PDE-Escola – o despertar dos profissionais da educação para o foco essencial da escola, que é garantir a aprendizagem dos alunos e, conseqüentemente, um ensino de qualidade. Além disso, favoreceu um maior investimento da SME na formação continuada dos educadores. Foi instalado um laboratório de informática na escola e o Programa Mais Educação – do Governo Federal – foi implantado a partir do PDE-Escola, viabilizando a ampliação da jornada escolar.

Ressalta-se na fala do Professor Coordenador B a interiorização e a presença da meta constante no Decreto nº 6094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação (Art. 2º, inciso II): “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico.”

Os docentes e demais servidores da Escola A destacaram as mudanças observadas a partir da implantação do PDE-Escola:

Sim, porque nós, por exemplo, nosso problema era alfabetização, então [...] nós voltamos o olhar desde o infantil até o 5º ano, com esse objetivo, então ficou claro para todo mundo que era uma prioridade da escola, que nós tínhamos que investir, que isso não era problema apenas do professor da 4ª série, que o professor lá do maternal tinha que estar engajado e, assim, houve uma maior preocupação com os alunos de maior dificuldade. (PROFESSOR 1).

O CEMEP, que é o órgão que fiscaliza os professores, vinha com relatório ou todo o planejamento de aula. Hoje em dia, semana passada, veio aqui e assistiu HTPC, quer dizer, é uma cobrança, olha, nós estamos olhando você. O secretário que chega e fala para a diretora, oh, você tem que dar um jeito, foi uma cobrança mais efetiva... (PROFESSOR 2).

Olha, ocorreu, sim, principalmente na parte pedagógica. Houve melhora no nosso IDEB, conseguimos aumentar, apesar de acabar ficando tudo para a direção e a coordenação: eles dão conta de atender as metas. Não foi tudo que a gente conseguiu atender, né, na hora da avaliação, eles falam se foi prejudicado e por qual motivo não conseguiu alcançar aquelas metas. Eu vi mudança, sim, principalmente na parte pedagógica. [...] A escola ficou desanimada com o IDEB baixo, [...] mas depois da implantação do PDE, a gente conseguiu melhorar. Melhorou a parte pedagógica e estrutural também, porque o PDE também trouxe um pouquinho de recurso para a escola. (FUNCIONÁRIO 1).

Ressalta-se mais uma vez o foco na parte pedagógica, com ênfase na articulação e envolvimento dos profissionais da educação para melhoria da aprendizagem dos alunos. No entanto, acena-se para o controle e cobrança trazidos à luz dessa metodologia, além das relações de poder intensificadas a partir da publicização do IDEB.

Impera a lógica da performatividade¹⁰³ que, segundo Ball (2005, p. 544), é concretizada mediante a construção e publicação de informações e indicadores, como mecanismos para estimular, julgar e comparar os profissionais em termos de resultados (alcance de metas traçadas): tendência para nomear, diferenciar e classificar.

Trata-se da materialização de uma tendência economicista, gerencialista, de controle, produtividade e responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados que são controlados centralmente.

Na escola A foram entrevistados dois responsáveis pelos alunos. O Responsável 1 destacou: “Eu percebi pela minha filha que aprendeu bastante. Melhorou o aprendizado.

¹⁰³ Performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meio de controle e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção. (BALL, 2005, 543).

Nossa Senhora, estou feliz com ela. Faz 2 anos já, eu lutei também para ter aula de recuperação, foi onde ela desenvolveu bastante.”

O Responsável 2 afirmou:

O ensino está bom e também tem estimulado bastante. Hoje, meu menino está no 2º ano, e perto do que foi o ano retrasado, estes dois últimos anos foram bem melhores, tanto em parte de livros que ele tem ganhado da escola, quanto aprendizagem; ele está sabendo ler, escrever... Em casa, eu sempre estou querendo reforçar o que ele fez na escola. Eu achei que está boa, sim. (RESPONSÁVEL 2).

As afirmações tecidas pelos pais reforçam a melhoria na aprendizagem dos alunos a partir da implantação do PDE-Escola.

Os integrantes da Escola B realizaram algumas observações mais superficiais, possivelmente em função do desconhecimento da metodologia. O Vice-Diretor B, que foi o responsável pela elaboração do PSE/PAF destacou a mudança observada: “Sim, você vê pelos índices das avaliações. Então acho que esse era o objetivo principal, que nós alcançássemos os resultados com sucesso.” Então, todo o esforço despendido pela equipe escolar teve como finalidade apenas melhorar o IDEB?

O Professor 4 confunde o PDE-Escola com o Programa Mais Educação: “Assim, a mudança [...] foi mais por parte dos alunos, de horário; por parte nossa, não, para mim está normal, os alunos é que ficam mais tempo na escola.”

Destacamos, a seguir, o depoimento do Diretor B:

[...] Houve assim, maior desenvolvimento de toda a equipe por causa do índice do IDEB 4,0. A partir daí, todo mundo teve uma outra visão da escola, porque é assim, você sai de um comodismo para buscar o que está acontecendo. Por que nós estamos com esse índice, no município? Então houve [...] um outro olhar, ninguém quer ficar com a média 4,0 [...] Então, o PDE-Escola veio para melhorar a escola, então vamos implementar, [...] vamos melhorar, né, então é isso que a gente quer. (DIRETOR B).

Verificamos por essa afirmação que a publicação do baixo IDEB impulsionou a equipe escolar a interiorizar a responsabilidade pelos resultados educacionais e a buscar novas metodologias de trabalho para superação do índice.

De acordo com Ball (2005, p. 545), o trabalho do Diretor/Gerente envolve inculcar uma atitude e uma cultura nas quais os trabalhadores se sintam responsáveis e, ao mesmo tempo, de certa forma, pessoalmente investidos da responsabilidade pelo bem-estar da organização.

Solicitamos a todos os entrevistados que elencassem os aspectos positivos e negativos trazidos pelo PDE-Escola. Os dados foram compilados e são apresentados a seguir:

Quadro 10: Pontos Positivos e Negativos da Metodologia PDE-Escola

Pontos Positivos	Pontos Negativos
Instrumento leva à reflexão da equipe. (Técnico A).	Falta de tempo para reuniões e prazos pré-determinados para elaboração do Plano. (Técnico A).
Concepção e estrutura do documento como um todo. (Técnico B).	Falta da contrapartida do município, dificultando o trabalho. (Técnico A).
Permite uma análise profunda das características da escola. (Diretor A).	Prazo curto, imposição de prioridades e dificuldade no acesso virtual ao SIMEC (Técnico B).
Trouxe o Programa Mais Educação. (Vice-Diretor A e Professor Coordenador B).	Falta de tempo para reunir, conversar, discutir e elaborar o Plano. (Diretor A).
Propicia uma visão geral da escola – limitações e possibilidades. (Professor Coordenador B).	Material minucioso para ler e escrever. (Professor Coordenador B).
Oportuniza a reflexão sobre as falhas para corrigi-las. (Professor Coordenador B).	Divisão pré-determinada da verba: capital e custeio. (Professor Coordenador B).
Coloca o dedo na ferida e mostra as falhas da escola. (Professor 1).	Falta de participação de todos. (Funcionário 1).
Possibilita o pensar no projeto da escola junto com a verba para ações financiáveis. (Professor 2).	Demora no encaminhamento do recurso financeiro. (Professor 2).
Trouxe maior recurso financeiro para a escola sanar suas dificuldades. (Funcionário 1, Professor 3 e Professor 5).	Burocracia no preenchimento. (Diretora B).
Favorece a melhoria da aprendizagem dos alunos. (Professor Coordenador C e Funcionário 2).	Envolve apenas os alunos da 4ª série. Deveria envolver as demais turmas. (Professor Coordenador C).
Trouxe mais equipamentos para a escola. (Diretor B).	O MEC direciona várias ações. (Diretora A).
Oportunizou a formação continuada dos profissionais da educação. (Diretor B).	
Foco na aprendizagem dos alunos e parte pedagógica. (Vice-Diretor A e Professor Coordenador C).	
Possibilitou maior participação dos pais. (Professor 3).	
Despertou o interesse dos pais. (Funcionário 3).	
Trouxe a sala de informática. (Professor Coordenador B).	

A partir do quadro mencionado, observamos que os profissionais da educação atuando nas escolas pesquisadas veem a ferramenta muito mais em seus aspectos positivos que negativos, faltando-lhes uma visão mais abrangente e crítica com relação à metodologia PDE-Escola. Embora alguns tenham mencionado, ao longo das entrevistas, a imposição exercida

pelo MEC quanto à adesão ao Programa e sobre o controle e cobrança de instâncias superiores no que tange à melhoria dos índices educacionais, tais itens não aparecem enquanto pontos negativos.

Quando indagados se os recursos financeiros descentralizados para as unidades educacionais que implantaram o PDE-Escola foram suficientes para garantir-lhes a autonomia, os técnicos da SME e equipe gestora das escolas envolvidas expressaram suas opiniões. Destacamos algumas delas:

Não, mas ajuda. [...] A verba que a escola recebe faz milagre, [...] sem contar a situação da burocracia do FNDE na prestação de contas: até entendo o lado da questão de você ter controle, pois é um dinheiro público, tem mesmo que ser feito um controle, mas poderia ter uma forma mais fácil de prestar essa conta, de ter esse controle de acompanhar, porque, às vezes, isso deixa os diretores à beira da loucura, a questão de quem assina os cheques, as questões do pessoal envolvido na APM, deixam de cabelo em pé [...] mas a escola tem feito isso de maneira exemplar. (TÉCNICO A).

Então... eu acho que ajudou muito, vem uma verba boa, deu para comprar bastante coisa. O problema é que já vem tudo pré-determinado, tudo destinado, já está certinho quanto você vai gastar, o que você vai comprar, entendeu? Já vem uma lista do MEC até com a cotação que eles fizeram, com o valor de cada item e aí, quando eles fizeram essa cotação até chegar o dinheiro aqui, na escola, demorou e aí, quando você vai ver, não é mais aquele preço, não é suficiente. Então, o recurso não é suficiente para garantir a autonomia financeira da escola. (DIRETOR A).

Em parte. O problema é que ele é vinculado [...]. Do PDE vem um valor até que bom para a escola, mas por estar vinculado, a gente acabou não fazendo o que realmente precisava, então, esse é um dos problemas, esse vínculo com essa partilha que falei para você. Mas por outro lado, também eu não vejo que poderia ser diferente, porque é dinheiro público, né, então precisa ter um certo controle, não pode deixar, porque a gente sabe que aqui, na escola, a coisa é feita direito, mas a gente sabe que tem escola que não é feito, então tipo assim, é e não é, garantiu e não garantiu. (VICE-DIRETOR A).

Eu acredito que o problema são aqueles dois valores que não podem ser alterados: capital e custeio. Então, um dos dois é menor, se eu não me engano R\$ 3.000,00. Este menor era o que a gente mais precisava para investir. Não temos autonomia para modificar a divisão do MEC. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Com relação às ações financiáveis, destacamos o planejamento das escolas:

Quadro 11: Plano de Ações Financiáveis (PAF) Escola A

Ações Financiáveis	Custeio	Capital
Aquisição de impressora	-----	R\$ 1.200,00
Contratação de serviço de informática	R\$ 420,00	-----

Formação de professores	R\$ 1.365,00	-----
Jogos pedagógicos	R\$ 5.826,40	-----
Assinatura de jornais e revistas (pedagógicas e infantis)	R\$ 1488,60	-----
Compra de datashow e telão para projeção	-----	R\$ 2.700,00
Total	R\$ 9.100,00	R\$ 3.900,00

Fonte: PAF da Escola A, 2009.

Quadro 12: Plano de Ações Financiáveis (PAF) Escola B

Ações Financiáveis	Custeio	Capital
Aquisição de telão de projeção	-----	R\$ 535,00
Manutenção e conservação de computadores e impressoras	R\$ 2.000,00	-----
Aquisição de calculadoras, minidicionários e livros paradidáticos	R\$ 1086,00	-----
Aquisição de jogos pedagógicos	R\$ 3.149,00	-----
Formação dos Profissionais	R\$ 1.365,00	-----
Aquisição de Projetor Multimídia	-----	R\$ 2.065,00
Compra de computador	-----	R\$ 1.300,00
Compra de túnica para apresentações	R\$ 1.500,00	-----
Total	R\$ 9.100,00	R\$ 3.900,00

Fonte: PAF da Escola A, 2009.

À luz dos depoimentos apresentados e considerando o PAF das escolas envolvidas, podemos afirmar que os recursos descentralizados via PDE-Escola não são suficientes para garantir-lhes a autonomia escolar, mas contribuem para a realização de algumas ações. Ressalta-se a dificuldade e a burocracia na prestação de contas, além do fato de o MEC disponibilizar e determinar alguns valores para ações financiáveis que, muitas vezes, são insuficientes. Por exemplo, para a escola investir na formação de educadores, foram

disponibilizados R\$ 1365,00. Por esse valor, que profissional habilitado aceitará realizar uma formação de longo prazo? Com isso, a escola fica com o recurso, sem conseguir aplicá-lo.

Logo, fica evidente que o principal alvo do PDE-Escola é o estabelecimento de uma política de racionalização de gastos, de eficiência operacional e de resultados, ou seja, são descentralizados parcos recursos às escolas, que se tornam responsáveis únicas pela melhoria do IDEB.

Um aspecto interessante é que, quando retomamos os PSE/PAF das escolas envolvidas, observamos que não contemplam ações acerca da autonomia escolar. Destacamos os objetivos estratégicos, as estratégias e as metas dos referidos planos:

Quadro 13: Plano de Suporte Estratégico da Escola A

Objetivos Estratégicos	Estratégias	Metas
Melhorar os índices de desempenho dos alunos nas avaliações internas e externas	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorar as práticas educativas dos professores. - Elevar os índices de alunos alfabetizados no ensino fundamental. - Envolver os pais no processo de ensino/aprendizagem de seus filhos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitar 100% dos professores nas disciplinas críticas e para utilização de práticas criativas e materiais diferenciados em suas aulas. - Elevar de 62% para 80% o número de alunos alfabetizados nas séries iniciais. - Envolver no mínimo 80% dos pais no processo ensino e aprendizagem
Fortalecer a integração escola/comunidade	<ul style="list-style-type: none"> - Promover eventos de interesse dos pais com apresentação dos alunos. - Criar canais de comunicação entre comunidade e escola. - Criar grupo de apoio à comunidade escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reorganizar a metodologia das reuniões de pais e mestres, elevando o índice de participação dos pais em 80%. - Criar um jornal da escola que seja distribuído a 80% da comunidade escolar. - Envolver no mínimo 60% dos membros da comunidade escolar.
Promover a qualificação e integração dos funcionários e professores.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a integração da equipe. - Promover a capacitação e valorização de 100% dos funcionários. 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrar 100% dos funcionários e professores. - Promover a capacitação e valorização de 100% dos funcionários.

Fonte: Plano de Suporte Estratégico da Escola A, 2009.

Quadro 14: Plano de Suporte Estratégico da Escola B

Objetivos Estratégicos	Estratégias	Metas
Melhorar o monitoramento dos reais níveis de desempenho de alunos e professores.	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar instrumentos de avaliação e monitoramento de alunos e professores. - Utilizar os resultados para focalizar os problemas de desempenho e propor soluções. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar instrumento de avaliação do desempenho de alunos e professores. - Elaborar gráficos com os resultados do desempenho de alunos e professores.
Melhorar o desempenho acadêmico dos alunos.	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzir a distorção idade-série. - Promover capacitação dos professores nas disciplinas críticas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzir de 39% para 10% a distorção idade-série na 4ª série do Ensino Fundamental. - Capacitar todos os professores das quatro primeiras séries do ensino fundamental nas disciplinas mais críticas.
Fortalecer a integração escola-comunidade.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover maior interação entre escola, alunos, pais e comunidade. - Estabelecer parceria com o Serviço Social Escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover eventos na comunidade escolar, nas datas que constam no calendário, com a ajuda da comunidade. - Aumentar em 50% o atendimento às famílias necessitadas financeiramente, socialmente e psicologicamente.

Fonte: Plano de Suporte Estratégico da Escola B, 2009.

Observa-se nos Planos das escolas uma enorme preocupação com relação à melhoria dos resultados educacionais obtidos a partir de avaliações internas e externas e quanto ao estabelecimento de mecanismos de monitoramento de desempenho. Além disso, observa-se uma preocupação das equipes escolares com relação à integração escola/comunidade, no entanto, notamos, pelas estratégias e metas elencadas, uma fragilidade no que se entende por participação, concebida como o estar presente a eventos ou reunião de pais. Não existem ações efetivas com relação ao fortalecimento dos órgãos colegiados, a participação nos processos decisórios e na construção do Projeto Político Pedagógico das escolas. Ainda, discorre-se sobre a necessidade de formação continuada das profissionais de educação, mas isso não ocorreu, tendo em vista o recurso insuficiente descentralizado às escolas via PAF e ainda pela não contrapartida do município na complementação desta verba.

Assim, apesar de o PDE-Escola proclamar-se uma ferramenta capaz de garantir a autonomia escolar, as metas e estratégias elencadas no PSE/PAF das escolas não são suficientes para tal.

Nesse sentido, a “autonomia escolar” trazida à luz do PDE-Escola refere-se apenas à possibilidade de a comunidade escolar preencher as planilhas do PSE/ PAF e de aplicar os recursos descentralizados direcionados pelo MEC.

Com base nos depoimentos dos entrevistados e a partir da análise documental, fica evidente que a garantia da autonomia escolar propagada pelo PDE-Escola fica limitada, tendo em vista o direcionamento de ações propostas pelo MEC (indução de escolhas), cabendo à escola executá-las, a excessiva cobrança, controle e responsabilização exercida por órgãos superiores no tocante à efetivação das metas do PSE/PAF, objetivando o monitoramento dos resultados educacionais de cada unidade escolar e a prévia vinculação dos recursos descentralizados a serem aplicados nas ações financeiras.

4.4 A participação da comunidade escolar no PDE-Escola

Entre autonomia e participação existe uma relação indissolúvel, biunívoca. A legitimidade e conquista gradativa da autonomia escolar pressupõe a participação dos sujeitos envolvidos no processo educativo.

Entendemos como participação “todas as formas e meios pelos quais os membros de uma organização, como indivíduo ou coletividade, podem influenciar os destinos dessa organização.” (MOTTA, 1994, p. 200).

Conforme ressaltado no capítulo 2, observa-se um avanço na legislação educacional do país, considerando a incursão e possibilidade de a comunidade participar da gestão escolar. A Carta Magna explicita, pela primeira vez, a “gestão democrática do ensino público” (Art. 206, inciso VI). A LDBEN/96 (Art. 14, incisos I e II) determina alguns princípios da gestão democrática: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e participação das comunidades escolares em conselhos escolares ou equivalentes. A Lei nº 8069/90 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente evidencia em seu Art. 53 ser “... direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais”.

A participação da comunidade na gestão pode ser viabilizada a partir da abertura de espaços de tomada de decisões coletivas e por meio do acompanhamento, execução e avaliação das ações escolares, o que envolve as questões financeiras, administrativas e pedagógicas. Ao ressaltarmos a importância da participação da comunidade, não defendemos

a estratégia neoliberal de retirada do Estado e nem o eximimos da responsabilidade na garantia de uma educação de qualidade a todos.

O Manual do PDE-Escola destaca a importância da participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola. (BRASIL, 2006, p. 7). Afirma que uma escola de qualidade é construída de maneira decisiva no seu interior, por seus integrantes, e assume um compromisso claro e inequívoco de desempenho superior junto à comunidade a que serve. (Idem, p. 10). Ainda evidencia a participação dos pais e de outros parceiros com o objetivo de garantir o sucesso acadêmico dos alunos e melhor desempenho da escola. (Idem, p. 76). Afirma a necessidade de promover espaços para análise e reflexão sobre a qualidade dos serviços que a escola presta aos seus clientes externos (alunos, pais, comunidade, sociedade, Secretaria da Educação) e internos (equipe que trabalha na escola). (Idem, p. 131).

Com isso, a participação serve de estratégia para o controle social, pois a população exercerá cobrança da escola por melhores resultados, além de incentivar o estabelecimento de parcerias no sentido de angariar fundos e executar serviços, desobrigando o Estado do investimento em educação.

A proposta do PDE-Escola é que o PSE/PAF seja elaborado de modo participativo pela comunidade escolar (profissionais da educação, pais de alunos e outras partes interessadas) e para tanto se incentiva o fortalecimento de órgãos representativos como o Conselho de Escola.

Na tentativa de elucidarmos a efetivação da participação da comunidade na gestão escolar a partir da implantação do PDE-Escola, recorremos a alguns depoimentos coletados junto aos integrantes das comunidades escolares envolvidas nesta pesquisa e técnicos da SME de Limeira.

Questionamos os técnicos da SME sobre a participação da comunidade escolar no planejamento e na elaboração do PSE/PAF. Destacamos um depoimento:

Participou do processo toda a equipe escolar, diretor, professor, os funcionários, membros do conselho, da APM, algumas pessoas da comunidade participaram também. No início, percebemos um problema em relação à participação, pois a equipe reclamava: - Nossa, isso é muito trabalhoso, e vai tomar muito tempo! Depois, quando as coisas foram fazendo sentido para eles e vendo: - Olha isso daqui remete àquilo ali, se eu colocar isso aqui como tópico eu elejo uma prioridade e se essa prioridade pela pontuação não batia, então eu precisava repensar como nós chegamos a isso. Nesse processo, as pessoas foram desenvolvendo e aprendendo a metodologia e algumas escolas captaram mais cedo a visão, né? [...] A participação foi ganhando força, tendo sentido na medida em que eles foram entendendo aonde chegariam se caminhassem para aquilo; então, inicialmente, houve uma dificuldade que depois [...] foi sendo superada. (TÉCNICO A).

A Diretora A destacou que a participação mais efetiva na implantação do PDE-Escola foi do Grupo de Sistematização. Com relação ao envolvimento dos demais docentes e funcionários afirmou:

Participaram somente de algumas reuniões por falta de tempo mesmo. Não deu para a gente fazê-los participarem muito. Mas por algumas tarefas e metas eles ficaram responsáveis. Por fim, você vê que quem acaba pondo a mão na massa é a gente, não é? Quem acaba executando, mesmo, é a gente, porque o pessoal dá sugestões, tudo, mas na hora de fazer, se você não estiver ali, não sai. Eu entendo que, na visão deles, é um documento, uma obrigação que a gente tem que fazer para entregar; muitos veem dessa forma. Acho que eles não têm essa perspectiva de que isso é realmente o que a gente vai fazer mesmo. E para ser feito, não é só para ficar apenas no papel. Falta um pouco dessa visão. (DIRETORA A).

Com relação à participação dos pais, a referida Diretora destacou: “a participação foi mais ou menos, aliás, é um dos problemas que a gente levantou. Os pais participam assim: para criticar, ninguém precisa chamar, mas, para ajudar, colaborar... a gente não tem muita participação”. (DIRETORA A).

A Diretora A aponta que uma dificuldade na escola é a participação dos pais. Ao retomarmos o seu Plano de Suporte Estratégico, constatamos que essa preocupação foi contemplada, no entanto, as ações elencadas para superação da mesma são efêmeras: como a promoção de eventos, incentivo à frequência em reuniões de pais, elaboração de um jornal objetivando uma comunicação mais efetiva entre escola/pais, promoção de palestras, cursos e minicursos de acordo com interesse gerais.

A Diretora B esclareceu que “quem coordenou todo o processo de implantação do PDE-Escola foi a Vice-diretora, [...] mas, assim, o envolvimento mesmo com todos os professores, pais e a equipe da comunidade não existiu.”

O Plano da Escola B também prevê ações para melhorar a interação escola/comunidade. As ações elencadas remetem a preparar reuniões de pais diferenciadas, adquirir projetor multimídia e computador para dar suporte tecnológico às mesmas, realizar eventos, promover atendimento por um assistente social às famílias necessitadas e/ou carentes.

Recorrendo aos Planos das duas escolas, não localizamos ações de fortalecimento dos órgãos representativos como o Conselho de Escola, APM e Grêmios Estudantil, no sentido de abarcarem a possibilidade de participação dos processos decisórios em suas múltiplas dimensões: aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros.

Entendemos que a participação é o principal mecanismo para assegurar a gestão democrática, o que implica o envolvimento dos profissionais da educação e usuários no processo de tomada de decisões, com a finalidade de garantir melhorias no funcionamento da organização escolar. Para tanto, destacamos a viabilidade de oportunizar à comunidade um

maior conhecimento dos objetivos e metas da escola, de sua estrutura organizacional e da dinâmica das relações que a permeiam, o que favorecerá uma maior integração entre equipe gestora, professores, demais funcionários, alunos e pais.

O grupo de sistematização, proposto pelo PDE-Escola, deveria contemplar os diferentes segmentos da comunidade escolar, inclusive os pais; no entanto, algumas entrevistas apontam que, nesse grupo, foram priorizados apenas os integrantes da equipe escolar com ênfase nos docentes:

Do grupo de sistematização os pais não participaram, só professores, funcionários e a parte da gestão [...] Formou-se uma comissão mista e a gente se reunia, uma ou duas vezes por semana e discutia os pontos relevantes do processo; foi feito isso assim.[...] Os pais participaram através de uma pesquisa onde contaram o que eles achavam, como é que estavam sentindo o trabalho ou propondo alguma sugestão; fora isso, não tem mais nada, não tem participação dentro da escola. (VICE-DIRETOR A).

Então, os professores tomaram conhecimento do PDE-Escola mais durante as reuniões pedagógicas, né, então, durante essas reuniões conversavam, falavam, mas não como o grupo de sistematização, que é o grupo que ficou mais em cima [...] Em relação aos pais, não os afetamos; eles nem se dão conta do que é exatamente o programa, ah, até me recordo que a diretora fez uma reunião [...] e tinha alguns membros do conselho da escola aqui. Então, os pais estavam lá assistindo; eu lembro que, no final, um pai perguntou para mim, para que serve isso? Entendeu, então na verdade, eles não têm noção; a sensação que dá é que, na cabeça deles, esse PDE é uma verba [...] Mesmo os funcionários, se você perguntar o que é, eles ficarão meio em dúvida. O que é, exatamente, assim, mas eles vão falar, talvez dirão que é uma verba para melhorar a escola, mas eles não vão ter noção, assim, que é um projeto maior, que está ligado ao desenvolvimento do aluno. (PROFESSOR COORDENADOR A).

Então, nós fizemos um grupo de professores, funcionários, equipe gestora e, nesse grupo, era para ter uns pais junto, mas os pais não tinham muita disponibilidade, porque demanda um tempo de estudo nosso, de debate, de conversa, pra chegar no projeto final; então, os pais acabaram não participando dessa elaboração. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Eu reuni a equipe, também usei as reuniões pedagógicas, fiz reuniões com os monitores, chamei o Conselho; então, teve a participação intensa de toda a comunidade escolar. Eu não fiz sozinha, não, porque é um projeto muito amplo. Então, houve a participação de todos. Claro que eu encaminhei, mas com a participação de todos. [...] Participaram professores, equipe gestora, monitores, os auxiliares, os pais, todos, comunidade, Conselho. (VICE-DIRETOR B).

A partir destes depoimentos, fica evidente que a responsabilidade de elaboração do PSE/PAF foi do grupo de sistematização, sem contar com a participação efetiva dos responsáveis pelos alunos. A afirmação tecida pelo DIRETOR B menciona que os pais participaram do processo, mas ao confrontá-la com as demais, notamos incoerência, pois as falas são contraditórias.

Ao recorrermos aos depoimentos de alguns docentes e funcionários, confirmamos as afirmações tecidas pelas equipes gestoras:

Olha, quem participou mais efetivamente foi o grupo articulador: a diretora, a vice-diretora, a coordenadora do ensino fundamental, a coordenadora da educação infantil; teve mais eu, como representante de professores, uma funcionária da secretaria da escola e teve mais alguma funcionária que participava da reunião, já faz tempo eu não lembro quem mais foi. (PROFESSOR 2).

Inicialmente, foi feita uma reunião com todo mundo; daí, cada segmento tinha que ter um representante; escolheu-se um representante de funcionário, um da secretaria, de docente também, e, diante disso, a gente tinha que fazer reuniões para elaborar os planos, as metas e acompanhar de perto para ver o que acontecia [...] Eu auxiliei na hora de fazermos as metas, participei de algumas discussões com a equipe interna e também na hora de digitar; eu não digitei tudo, mas eu auxiliei a diretora a digitar. (FUNCIONÁRIO 1)

Participaram os professores, acho que monitor também, coordenador e a direção [...] Eu participei na elaboração sobre as metas, para atingir uma mudança, diminuir as dificuldades das crianças e melhorar a aprendizagem [...] A participação dos pais falta muito aqui; assim, eles participam, mas aqueles que mais precisam... Eu acho que aí está a dificuldade, eles participam pouco e não é suficiente para atingir a necessidade de cada criança. (FUNCIONÁRIO 2).

Na Escola B, notamos que a equipe gestora, contrariando as prescrições do Manual do PDE-Escola, ficou responsável pela elaboração do Plano de Suporte Estratégico. Destacamos dois depoimentos: “O PDE assim, na síntese mesmo, eu não conheço. Assim, sei mais ou menos, né, como eu falei: quem tem mais acesso é o gestor, o vice- diretor”. (PROFESSOR 4). “Como eu trabalho na secretaria da escola, minha participação foi mais quanto a arrumar mesmo o documento, mas assim a construção mesmo do documento ficou mais para a parte administrativa da escola, para a gestão”. (FUNCIONÁRIO 3).

O Professor Coordenador B destaca que uma das dificuldades de participação da equipe escolar é o tempo, atrelado à ferramenta minuciosa e burocrática:

Você tem que fazer muito papel, você tem que ler muito, escrever muito, então esse tempo todo a gente não tem na escola hoje, porque o ideal seria que o grupo todo participasse, né, que todos os professores tivessem oportunidade porque, quando a gente faz esse processo, é que a gente começa a ter consciência daquilo que fazemos de errado na sala de aula; então, a partir do momento que a gente tem essa consciência, a gente muda, [...] Quem não passou por esse processo não sentiu o que a gente ali, fazendo, acabou sentindo. Então, eu vejo que é muita burocracia, sim; se fosse um pouco menos burocrático, talvez todos pudessem participar. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Procuramos mapear a participação dos pais do Conselho de Escola no processo e, ao indagá-los, ouvimos colocações muito superficiais a respeito da ferramenta PDE-Escola,

evidenciando certo desconhecimento e baixo envolvimento: “Não sei muito do PDE porque eu não fiz parte; não fiquei, assim, muito por dentro. (RESPONSÁVEL 3). “Olha, conheço o PDE meio por cima, assim, porque não participei. Na verdade, eu sei que tem um intuito de melhorar a escola, assim, tipo pega a escola e tenta jogá-la pra cima.” (RESPONSÁVEL 4).

O Professor Coordenador B acena para uma melhoria na participação dos pais com relação à vida escolar dos filhos, a partir da implantação do PDE-Escola:

Então, quanto aos pais, nós temos feito reuniões diferentes, que é tentar estar chamando esses pais mais vezes para escola. Então, no ano passado, foram feitas reuniões dos pais com apresentação de projetos artísticos, apresentações [...] dos alunos, da cultura afro aqui na escola; então, tem várias coisas que já estão sendo trabalhadas, para que os pais venham mais, participem mais da vida escolar do filho e das melhorias da escola também. Quanto aos funcionários, eles têm participado também das reuniões pedagógicas com a equipe, para que eles não falem outra língua que nós. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Ao recorrermos ao livro-ata do Conselho de Escola da Escola A, localizamos o registro de apenas duas atas que esclarecem sobre o PDE-Escola:

Ata 03/2009: Prioridades para uso da verba do PDE-Escola. A diretora iniciou a reunião, falando sobre os motivos pelos quais a escola foi priorizada para o recebimento da verba, por ter obtido um baixo índice do IDEB de dois mil e sete. Expôs para os membros do conselho o andamento do PDE elaborado pelo Grupo de Sistematização; explicou, ainda, a visão estratégica da escola, definindo os valores, a visão de futuro, a missão e os objetivos estratégicos da escola, os quais foram elaborados a partir dos problemas encontrados na autoavaliação.

Ata 04/2009: PDE. A diretora explicou sobre o andamento do Programa, falando sobre as reuniões do Grupo de Sistematização e sobre as ações que o grupo e demais membros da comunidade escolar elencaram como prioritárias para as melhorias da escola e para a elevação do índice de aprovação dos alunos nas avaliações.

Apesar de a equipe gestora da Escola A ter abordado o assunto PDE-Escola em reuniões do Conselho de Escola e os membros representantes de pais terem assinado tais atas, quando questionados, não foram capazes de abordar com clareza as especificidades do Programa. Outras atas foram disponibilizadas e verificamos que os componentes do colegiado não deliberaram com relação ao PAF, mas que o fazem com relação à verba PAFE (municipal).

No que tange à Escola B, não localizamos nas atas do Conselho de Escola qualquer menção a respeito do Programa em questão. Com relação ao livro-ata da Associação de Pais e Mestres, verificamos a existência de duas atas. A Ata 11/2009 do Conselho Deliberativo da APM explicita que a reunião teve como um dos assuntos em pauta a decisão quanto à

aplicação dos recursos do PDE-Escola. Inicialmente, observa-se um registro informativo sobre o objetivo do Programa:

Ata 11/2009: O Plano de Desenvolvimento da Escola auxiliará na realização de um trabalho melhor, focalizar a energia, assegurar que a equipe trabalhe para atingir os mesmos objetivos, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. A partir da elaboração do projeto ficou decidido que os recursos serão gastos com a compra de um telão de projeção, um projetor multimídia, um computador, dicionários, calculadoras, livros paradidáticos, jogos pedagógicos, túnica para apresentação em eventos, contratação de serviço para formação de professores.

A redação aponta que a direção da escola esclareceu, ainda que brevemente, os objetivos do PDE-Escola e que os integrantes do Conselho Deliberativo decidiram a respeito da aplicação dos recursos provenientes do Programa. Apesar disso, as entrevistas realizadas junto ao Responsável 3 e 4, membros da APM e do Conselho de Escola, apontam que eles desconhecem tais objetivos. Observamos pelas assinaturas constantes na ata que o Responsável 3 esteve presente à reunião.

A Ata 32/2009 do Conselho Fiscal da APM mostra que os membros foram reunidos “para analisar as notas fiscais referentes às aquisições feitas por esta U.E.” estando “tudo em conformidade com o projeto aprovado pelo MEC.” Ao final da referida ata, existe o seguinte registro: “Após análise, constatamos que documentos e produtos estão em perfeita ordem, disponível para conferência de todos os pais desta U.E.”

Com isso, constatamos que o Conselho Fiscal aprovou as ações financeáveis prioritárias da escola, constantes do Plano de Ações Financeáveis.

Com relação ao PDE-Escola, verifica-se um campo limitado na participação dos pais e demais integrantes da comunidade no sentido de decidir apenas se é melhor para o processo pedagógico adquirir um retroprojetor, telão, computador e impressora, comprar livros, revistas e jogos pedagógicos ou contratar serviço especializado para formação dos profissionais da escola, conforme o valor disponível e as regras para utilização. Tal perspectiva inviabiliza estabelecer relações entre autonomia e participação, uma vez que, para que os indivíduos exerçam a autonomia, a condição *sine qua non* é a participação não em decisões menos importantes ou pré-definidas, mas na construção de políticas que atendam aos anseios e necessidades da comunidade.

Solicitamos aos pais que integraram a presente pesquisa, que explicassem suas funções e participação junto ao Conselho de Escola: “A gente conversa bastante coisa, sobre prova, o

comportamento do aluno e as coisas da escola que também estão faltando, o que precisa fazer”. (RESPONSÁVEL 3). Destacamos outros depoimentos:

No Conselho, nós falamos sobre as coisas que acontecem na escola, e a gente também pode falar, né, que quer alguma melhoria, a compra de alguma coisa, a gente expõe o nosso lado, a Diretora escuta [...]. Se você fala, ela mostra que faz mesmo. Na APM é a mesma coisa, ela mostra a tabela do que foi gasto, o dinheiro, né, ela mostra tudo por escrito, nota do que gastou. (RESPONSÁVEL 1).

A gente vem, a Diretora sempre faz as duas reuniões juntas, né, da APM e do Conselho; na verdade, eu participo das duas. A gente vem, coloca tudo, deixa tudo bem claro, se tem algo extraordinário, ela põe em pauta, a gente dá opinião, se não aprovou, não é feito. As verbas que tem são todas esclarecidas, tem tudo na planilha, a gente fica sabendo, mesmo, onde está sendo usado. (RESPONSÁVEL 2).

Eu participo de reuniões dando sugestões, assim todas as reuniões em que há um problema, assim, na escola, a gente está sempre dando opinião no sentido de ajudar, se há uma festa para montar, ajudamos a chegar num produto final; assim, todo mundo junto, considerando o melhor para escola, né? (RESPONSÁVEL 4).

Constatamos nas repostas dadas pelos entrevistados uma aparente participação que se resume ao estar presente a reuniões, sugerir algumas melhorias, tomar ciência da aplicação dos recursos financeiros, envolver-se nos eventos/festas escolares. Observa-se que estes não possuem clareza quanto às reais atribuições de um Conselho de Escola e muito menos o concebem enquanto um mecanismo de gestão democrática colegiada, com importante tarefa no acompanhamento responsável da prática educativa que se desenvolve na escola e na construção de sua principal função que é o Projeto Político Pedagógico. Retomamos um dos exemplares do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e apresentamos algumas funções inerentes ao referido Conselho:

- elaborar o regimento interno do conselho escolar;
- coordenar o processo de discussão, elaboração ou alteração do regimento escolar;
- convocar assembleias-gerais da comunidade escolar ou de seus segmentos;
- garantir a participação das comunidades escolar e local na definição do Projeto Político-Pedagógico da unidade escolar;
- promover relações pedagógicas que favoreçam o respeito ao saber do estudante e valorizem a cultura da comunidade local;
- propor e coordenar alterações curriculares na unidade escolar, respeitada a legislação vigente, a partir da análise, dentre outros aspectos, do aproveitamento significativo do tempo e dos espaços pedagógicos na escola;
- propor e coordenar discussões junto aos segmentos e votar as alterações metodológicas, didáticas e administrativas na escola, respeitada a legislação vigente;
- participar da elaboração do calendário escolar, no que competir à unidade escolar, observada a legislação vigente;
- acompanhar a evolução dos indicadores educacionais (abandono escolar, aprovação, aprendizagem, entre outros), propondo, quando se fizerem necessárias, intervenções pedagógicas e/ou medidas socioeducativas, visando à melhoria da qualidade social da educação escolar;

- elaborar o plano de formação continuada dos conselheiros escolares, visando a ampliar a qualificação de sua atuação;
- aprovar o plano administrativo anual, elaborado pela direção da escola, sobre a programação e a aplicação de recursos financeiros, promovendo alterações, se for o caso;
- fiscalizar a gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar;
- promover relações de cooperação e intercâmbio com outros conselhos escolares. (BRASIL, 2004).

Tais atribuições conferem ao Conselho de Escola um importante papel na viabilização da gestão democrática do ensino, pois favorece o rompimento de relações burocráticas e autoritárias enraizadas no interior das escolas. Propor uma gestão democrática é favorecer a autonomia escolar, que conforme Paro (2004, p. 11), “significa em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses da comunidade”.

Localizamos apenas uma ata de reunião da equipe gestora junto aos demais pais de alunos da Escola A, com o objetivo de apresentar o PDE-Escola. Destacamos um trecho dela:

Ata nº 02/2009: A Diretora explicou sobre o processo de avaliação da Prova Brasil que foi aplicada aos alunos da 4ª série no ano de 2007 e sobre os índices do IDEB alcançados pela escola naquele ano, por isso a escola encontra-se entre as priorizadas por tal índice, portanto deverá elaborar o PDE-Escola que será financiado com recursos do MEC, no qual deverão ser elencadas metas e ações relacionadas a melhoria dos processos pedagógicos da escola. O valor do financiamento baseia-se no Censo Escolar de 2008 perfazendo o total de treze mil reais sendo que nove mil e cem reais destinam-se às despesas de custeio, ou material de consumo, e três mil e novecentos reais destinam-se as despesas de capital, ou seja material permanente. [...] Esclareceu que o Plano será elaborado e implementado pelo grupo de sistematização, apresentando os membros do grupo à comunidade escolar, o qual juntamente com o Conselho de Escola deverá acompanhar e controlar a execução do PDE-Escola, ressaltando a importância da participação da comunidade escolar, sugerindo e opinando, em cada etapa do referido Plano. [...]

Apesar de a equipe gestora ter promovido essa reunião com os pais e outras com o Conselho de Escola para informá-los sobre o programa, constatamos que o grau de participação da comunidade na elaboração do Plano foi insignificante. Não localizamos atas de reuniões realizadas com os demais pais e/ou responsáveis pelos alunos da Escola B.

Libâneo (2004, p. 144) destaca que o princípio da autonomia requer vínculos mais estreitos com a comunidade educativa, basicamente os pais, as entidades e organizações paralelas à escola. A presença da comunidade na escola, especialmente dos pais, tem várias implicações. Prioritariamente, os pais e outros representantes participam do Conselho da Escola e Associação de Pais e Mestres para preparar o projeto político pedagógico curricular e acompanhar e avaliar a qualidade dos serviços prestados.

Ressaltamos que a participação é o caminho para a conquista gradativa da autonomia escolar e, como dizia Paulo Freire:

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente. (FREIRE apud BRASIL, 2004).

O princípio de participação concebido e abordado nesta pesquisa enquanto meio de assegurar a gestão democrática do ensino, a partir do envolvimento dos profissionais da educação, pais, alunos e comunidade em geral nas decisões e no funcionamento da organização escolar, não ganhou concretude nas Escolas A e B, segundo a aplicação da metodologia PDE-Escola, tendo em vista a priorização dos docentes/funcionários e equipe gestora em detrimento dos pais e comunidade e devido ao tempo restrito para discussões e estudos sobre a ferramenta de planejamento estratégico e elaboração do PSE/PAF. Além disso, as ações elencadas nos Planos de ambas as escolas, com a intenção de garantir uma maior participação e envolvimento da comunidade na escola são frágeis para atingir tal objetivo. Observa-se, ainda, que a ferramenta PDE-Escola não favoreceu a mobilização da escola no sentido de promover uma discussão política da prática pedagógica, administrativa e financeira, mas priorizou o campo da execução de suas etapas, designando responsáveis pelo acompanhamento e cumprimento de suas metas, imperando uma lógica de cobrança na efetivação dos objetivos, metas, estratégias e ações inerentes ao Programa.

Assim, o discurso da participação nos processos decisórios, trazido sob a égide do PDE-Escola, é uma forma de camuflar a real intencionalidade do programa que é controlar e garantir a execução de todas as suas etapas, a partir da responsabilização dos profissionais da educação no cumprimento de suas metas, objetivando o alcance de melhores índices educacionais, sem a necessidade de garantir investimentos financeiros significativos.

4.5 O monitoramento e avaliação do PDE-Escola

Após a elaboração do PSE/PAF, inicia-se a última etapa do PDE-Escola, que é a fase da execução, monitoramento e avaliação, embora o acompanhamento e cobrança de órgãos superiores, especialmente do Comitê Estratégico da SME, permeiem todo o processo de implantação do Programa, conforme apontam os seguintes depoimentos:

Na época, tinha um ADE, que era muito rigoroso e eu sei, assim, que ele cobrava muito a Diretora por esse documento, por esse relatório, né, que fosse tudo em ordem; ele a socorreu várias vezes também, porque tinha coisas lá no manual que a gente não entendia, não sabia o que era aquilo, né, e ele foi atrás, procurou; ele colaborou também, mas ele era bem assim rigoroso; então, ele ficou bem a par do assunto tanto da elaboração do PDE, quanto da implantação. (PROFESSOR COORDENADOR A).

Muita cobrança. Cobrança é o que a gente mais tem [...] de órgãos superiores [...] e até do próprio MEC, porque tem um interesse político que esse número cresça (IDEB); a partir do momento que houve interesse político não tem como, todo mundo cobra [...] Como professora [...] de 4ª série, a gente sente um pouco de pressão, não por conta da escola, mas por conta desses órgãos superiores que estão aqui, né, na cabeça da gente, falando, tem que conseguir melhorar esse índice, então a gente acaba ficando pressionada, querendo ou não; a gente acaba pressionando também o aluno, né, por mais que a gente tente, não tem jeito, a gente acaba é cobrando que o aprendizado seja melhor, não que eles estejam ruins, acredito que eles estão se superando em pouco tempo, mas a gente sempre quer mais, então eu acho que é um pouco disso, né, essa pressão que vem acaba atrapalhando um pouco. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Cobrança houve, porque sempre há cobrança da melhoria tanto é que, quando a gente aumentou, colocaram a gente no jornal. Houve cobrança para as três escolas, e era uma cobrança velada, mas tinha; você tem que fazer alguma coisa, daí cada um foi procurando seu jeito de fazer esse material, e daí fomos implementando o que dava para implementar, a gente foi mudando reunião dos pais, a gente chamou a comunidade para a escola e ela está vindo, veio o Mais Educação também. (PROFESSOR 2).

Sim, houve, tanto da secretaria da educação, dos nossos gestores e nós mesmos. Aí, a gente foi ver para fazer o melhor para eles dentro do aprendizado; isso deu para notar que nós conseguimos mesmo, porque se não há cobrança, [...] todo mundo fica estacionado, [...] parado, e não pode acontecer isso, houve a cobrança e deu resultado. Em 2009, nosso IDEB melhorou bastante. (PROFESSOR COORDENADOR C).

Sim, porque assim a gente buscou melhorar, a direção, a diretora falou: - nossa, a gente precisa melhorar, não pode ficar a pior escola. Todo mundo ficou assustado, porque é terrível tirar uma nota baixa. Quem tira zero fica preocupada, e aí ainda teve aquele plano de ação, todos os professores de 4ª série estudando com os alunos, tipos de prova, o que ia cair, né, provas antigas do provão, que eles tiveram, então eu acho assim, intensificava ainda mais nesse sentido, né, de buscar melhoria. (PROFESSOR 5).

Com isso, evidenciamos o controle e cobrança acirrada quanto à melhoria do IDEB, atrelada à culpabilização dos envolvidos no processo, que interiorizaram a culpa pelo resultado alcançado. Esse tipo de conduta em todas as etapas do PDE-Escola objetiva que o planejado seja implantado para se atingirem os patamares de desempenho delineados. Observa-se, no último depoimento (Professor 5), a preparação dos alunos para as avaliações externas.

O Manual do PDE-Escola (2006, p. 171) destaca que a última etapa do Programa - monitoramento e avaliação -, se bem realizada, garantirá o sucesso na efetivação dos planos de ação e o alcance de bons resultados educacionais. Para tanto, os responsáveis devem

monitorar sistematicamente as ações para que produzam os resultados esperados e devem ser concebidas estratégias para a elaboração de relatórios (prestação de contas) e divulgação dos resultados.

Não há possibilidade de controle sem a utilização adequada de informação que permita comparar o previsto com o que está sendo realizado nos planos de ação. Na ausência de informação pertinente, os desvios não poderão ser corrigidos quando necessário. Além do mais, se se quiser realmente ter controle da execução dos planos de ação, é preciso que cada membro das equipes dos planos de ação tenha controle sobre o seu trabalho. (BRASIL, 2006, p. 171).

Ou seja, cada membro responsável pelas ações a serem implantadas terá que monitorar sua efetivação, registrando, inclusive, e documentando-as, imperando a lógica da responsabilização.

O controle é exercido pelos membros do Comitê Estratégico, Grupo de Sistematização e pela própria comunidade que, a partir da publicização e divulgação de resultados, passa a cobrar o cumprimento das etapas do PDE-Escola.

O Manual do PDE-Escola ressalta a importância do envolvimento do Grupo de Sistematização no controle, monitoramento e avaliação das etapas do Plano, sendo necessário:

- que cada um saiba qual o seu objetivo, [...] buscando meios para alcançá-los.
- que cada um prepare um plano pessoal para realizar o trabalho exigido; sem plano, não há controle; [...]
- que cada um possua habilidades necessárias para a realização do trabalho e disponha dos meios necessários; a necessidade de recursos dispensa comentários e, em alguns casos, para a realização do trabalho será necessário capacitar os membros da equipe.

Assim, faz-se o monitoramento e a avaliação para se garantir os resultados desejados do PDE. (BRASIL, 2006, p. 171-172).

O monitoramento da efetivação do Plano de Ação da escola tem como cerne o controle da qualidade do ensino, que será aferido pelo IDEB¹⁰⁴.

O controle, monitoramento e avaliação do Plano devem ser permanentes para que os responsáveis possam perceber se as ações planejadas estão modificando a realidade problemática e atingindo os resultados propostos. Tais resultados devem convergir para a

¹⁰⁴ A própria criação do IDEB é justificada pela “(...) necessidade de se estabelecer padrão e critérios para monitorar o sistema de ensino no Brasil”, uma vez que, “(...) experiências bem-sucedidas de melhoria no desempenho de redes e escolas começam a ser registradas, apontando a importância do uso de indicadores para monitoramento permanente e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados” (FERNANDES, 2007, p.05).

materialização, na prática, do projeto que a equipe escolar se propôs a realizar. Destacamos a argumentação do Manual do PDE-Escola:

Uma das questões mais difíceis no gerenciamento dos planos de ação consiste em como medir o progresso do que está sendo feito. Essa dificuldade, entretanto, não deve impedir que medidas sejam feitas. Sem medidas não há gerenciamento e não será possível saber se o que está sendo feito é importante ou não para se atingir os objetivos. Assim é imprescindível que cada meta seja desdobrada em planos de ação, com ações articuladas e responsabilidades definidas, cuja execução possa ser medida por meio de indicadores. Além das ações do plano de ação, a própria meta deve ter indicadores que verifiquem o seu cumprimento. (BRASIL, 2006, p. 172).

Essa lógica não corrobora para a conquista gradativa da autonomia, permanecendo a equipe escolar atrelada a um plano rígido, inflexível, pronto e acabado, devendo os responsáveis (coordenador do PDE, líderes dos objetivos, gerentes do plano de ação e membros das equipes dos planos de ação) cumprir mecanicamente aquilo que está sob a sua governabilidade, prestando contas das etapas atingidas.

Apresentamos a prescrição da periodicidade das reuniões de controle e monitoramento:

- pelo menos uma reunião por mês com o Grupo de Sistematização;
- uma reunião por semana entre o coordenador do PDE e cada líder do objetivo;
- uma reunião a cada quinze dias entre cada líder de objetivo e os gerentes do plano de ação de seu objetivo estratégico;
- pelo menos uma reunião por semana entre cada gerente de plano de ação e sua equipe;
- sempre que necessário, uma reunião entre os membros de cada equipe de plano de ação. (BRASIL, 2006, p. 172).

Para o acompanhamento da execução dos planos de ação deve ser utilizado o quadro “Monitoramento do Plano de Ação”, apresentado a seguir:

Quadro 15: Monitoramento do Plano de Ação								
Nome da Escola:								
Objetivo Estratégico:								
Líder do Objetivo:								
Estratégia:								
Meta:								
Indicador da Meta:								
Gerente do Plano de Ação:								
Início:			Revisão:			Término:		
Relatório n°:			Data:			Responsável pelo preenchimento:		
Item 01								
Nº	Ações	Período de Realização		Responsável	Resultado Esperado	Resultado Alcançado	Custo Realizado	
		Início	Término				Capital	Custeio

Fonte: BRASIL, 2006, p. 174

<p>Item 02 Problemas / Soluções propostas</p> <div style="border: 1px solid black; height: 60px; width: 100%;"></div> <p>Item 03 Observações e/ou recomendações</p> <div style="border: 1px solid black; height: 60px; width: 100%;"></div> <p>Fonte: BRASIL, 2006, p. 175</p>
--

O processo de implantação do PDE-Escola é permeado por mecanismos internos e externos de controle: os internos são efetivados a partir de constantes reuniões, preenchimento do quadro acima apresentado, registros em atas e elaboração de relatórios de acompanhamento da efetivação das metas e ações constantes no Plano de Suporte Estratégico; os externos ocorrem por meio dos instrumentos de monitoramento que integram a metodologia PDE-Escola (IMO, IACE, IMAV), relatórios dos Comitês Estratégicos das Secretarias de Educação, a partir da publicização dos resultados aferidos por meio das avaliações externas e do estabelecimento de *rankings* entre as escolas.

Evidencia-se, com esse controle e publicização o que Ball (2005) denomina de performatividade:

Em essência, a performatividade é uma luta pela visibilidade. A base de dados, a reunião de avaliação, a análise anual, a elaboração de relatório, a publicação periódica dos resultados e das candidaturas à promoção, as inspeções e a análise dos pares são os mecanismos da performatividade. O professor, o pesquisador e o acadêmico estão sujeitos a uma miríade de julgamentos, mensurações, comparações e metas. Informações são coletadas continuamente, registradas e publicadas com frequência na forma de *rankings*. O desempenho também é monitorado por análises dos pares, visitas locais e inspeções. (BALL, 2005, p. 548).

O controle e monitoramento também são efetuados pelo MEC que, por sua vez, acompanha a execução das etapas do PDE-Escola por meio do SIMEC. Localizamos um registro desse monitoramento e avaliação realizado por um técnico do MEC com relação ao PSE/PAF da Escola A, através do qual foi emitido o seguinte parecer:

Prezados membros do Comitê Estratégico do Município de Limeira SP. Analisou-se o Plano de Desenvolvimento Escolar da Escola A que ainda não está em condições

de ser validado e liberado para pagamento. Embora a escola tenha feito um bom trabalho de análise e suas propostas estejam coerentes com o diagnóstico, constatou-se que algumas orientações técnicas, pedagógicas e financeiras constantes do Manual do PDE-Escola não foram atendidas, portanto o Plano está sendo devolvido para adequação [...] (TÉCNICO DO MEC).

A avaliação do MEC nos faz refletir a respeito da autonomia escolar propagada pelo PDE-Escola, pois constatamos que a escola está condenada a seguir todas as determinações do manual do programa. Ora, o próprio Técnico aponta o esforço da escola na elaboração do Plano, análise de dados e coerência das propostas apresentadas com relação ao diagnóstico. O que justifica a necessidade de readequação? Padronizá-lo conforme prescrição do MEC/BM, desconsiderando as necessidades da escola? Isso é autonomia?

Evidenciamos que a metodologia trazida à luz do PDE-Escola diminuiu a capacidade de autonomia das escolas, ao ampliar os mecanismos de regulação, controle e avaliação. (FONSECA, 2003, p. 310).

Destacamos outras colocações do MEC à Escola A:

Sabe-se que as condições físicas das escolas brasileiras seja para atendimento a alunos para informatização e à inclusão dos alunos portadores de deficiência quase sempre estão inadequadas. Diante disso, o PDE-Escola priorizou neste ano de 2009 recursos do PAF para a adequação de laboratórios de informática e acessibilidade ao prédio escolar. Constatamos que esta escola não apresentou nenhuma ação para adequação do prédio escolar em relação aos programas descritos. Considerando que será objeto de auditoria futura as informações declaradas e que estas ações deveriam ser priorizadas [...] é necessário rever e adequar o plano URGENTEMENTE para que ele seja validado. O Comitê deve analisar os comentários, devolver o plano via sistema para a escola e orientá-la na reformulação dos itens apontados. Após esta reformulação o plano deve ser enviado pela Escola para o Comitê e deste para a avaliação do MEC. (TÉCNICO DO MEC).

Diante desse parecer, fica evidente que as necessidades das escolas são desconsideradas pelo PDE-Escola, logo, a autonomia apregoada por tal programa fica inviabilizada, tendo em vista as prioridades pré-definidas pelo MEC. Constatamos que a Escola A já possuía laboratório de informática e que o prédio não apresentava problemas de acessibilidade, mas, mesmo assim, foi direcionada a prever ações nesse sentido. Também notamos um tom de ameaça, controle e fiscalização nas colocações apresentadas, especificando a existência de futuras auditorias para constatar a efetivação das ações.

O planejamento escolar sustentado por essa lógica valoriza o preenchimento de instrumentos de monitoramento, quadros, fichas, formulários de prestação de contas e questionários de avaliação do desempenho da escola. Fonseca (2003, p. 310) reforça que, se de um lado, esses instrumentos contribuem para organizar o trabalho rotineiro da escola, de

outro, dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas, como a formação docente e a melhoria das condições de trabalho em sala de aula.

Questionamos os técnicos da SME de Limeira a respeito de como é realizado o acompanhamento e monitoramento das etapas do PDE-Escola. O Técnico B destacou:

No dia-a-dia, a gente vai vendo as prioridades, as metas estabelecidas e acompanhando os passos, os encaminhamentos, [...] basicamente é isso, nós temos contatos constantes com as unidades educacionais, conforme as necessidades, demandas e às vezes por contatos pré-combinados. O acompanhamento também é feito pelo SIMEC. (TÉCNICO B).

Ao indagarmos tais técnicos a respeito dos instrumentos de monitoramento do PDE-Escola, fomos informados de que o Comitê Estratégico não os utilizou, mas que o acompanhamento da efetivação das etapas do referido programa se deu a partir de várias visitas às unidades escolares e registros das mesmas em atas e Termos de Visitas.

Em um dos Termos de Visita do Comitê Estratégico disponibilizados, constatamos o acompanhamento e orientações acerca do PAF. Destacamos algumas considerações tecidas:

1. Verificamos que as notas fiscais de compra de materiais, estas não apresentam preenchidos os campos relativos ao valor do ICM. Diante da nossa dúvida de ser o recolhimento e o registro obrigatório, orientamos que a U.E., procurasse orientação na Diretoria de Gestão de recursos Financeiros e Patrimoniais.
2. Verificamos que esta U.E., já efetuou a maioria dos gastos previstos no Plano de ação, com exceção dos referentes à compra das revistas em quadrinhos para uso em sala de aula, e o da capacitação de professores. [...] (COMITÊ, 2009).

Não foram disponibilizados quaisquer outros registros do Comitê Estratégico com relação ao monitoramento e avaliação da implantação do Plano de Suporte Estratégico/Plano de Ações Financiáveis (PSE/PAF), apesar de afirmarem que o controle tinha ocorrido.

Quanto ao monitoramento do Plano efetuado pela Secretaria de Educação, o Diretor A destacou: “Tinha os ADEs que estavam responsáveis pelo projeto. [...] Então, eles vinham, eles faziam, verificavam o que eu respondi... eles acompanharam bastante. Meio que mais para fiscalizar, mas acompanharam.”

Quanto à periodicidade do acompanhamento, monitoramento e avaliação dos planos de ação em âmbito escolar, destacamos alguns depoimentos das equipes gestoras:

A avaliação é feita anualmente. No final do ano, vamos analisar o que foi atingido, o que não foi, o que precisa mudar, [...] até porque a gente estabelece o prazo das metas para durante o ano letivo. Então, você tem um ano para fazer, para atingir,

para chegar naquilo, porque as metas são bem amplas, né? A gente não faz uma meta de dois meses, três meses, seis meses; você tem que fazer metas anuais mesmo, até porque a escola é muito dinâmica. Você não tem esse tempo para ficar fazendo análises periódicas; você faz anual, eu acho que é mais fácil. (DIRETOR A).

Anualmente ocorre, sim, aí a gente revê tudo o que foi proposto, tudo que foi cumprido e aquilo que não foi e por que não foi. Então, anualmente, é feito esse trabalho, para a gente verificar o que está dando certo e o que ainda não está dando certo. (PROFESSOR COORDENADOR B).

Então, essas avaliações ocorrem trimestralmente nas reuniões pedagógicas já determinadas no calendário escolar; quando necessário, elas passam a ocorrer nos HTPC's à noite. [...] Participam professores, funcionários e representantes do conselho de escola. (DIRETOR B).

A periodicidade é todo ano; avaliamos as metas e se foram atingidas; se não foram atingidas, nós tentamos ver qual é, o que aconteceu, o porquê não deu certo, para podermos corrigir, implementar e melhorar para o próximo ano letivo, [...] sempre com vistas ao pedagógico da escola. (PROFESSOR COORDENADOR C).

Não foram localizados registros dessas reuniões de avaliação e monitoramento das metas e ações implementadas. A frequência descrita de realização das mesmas contraria a prescrição da periodicidade indicada pelo manual do PDE-Escola.

Constatamos que a frequência das reuniões de acompanhamento do Plano na Escola A é anual, e na Escola B, houve divergência nos dados.

Destacamos, a seguir, alguns depoimentos de outros membros da comunidade escolar com relação ao monitoramento da efetivação dos Planos :

Para verificarmos se houve melhoria na aprendizagem dos alunos, recorreremos aos resultados das avaliações externas e internas. No Ensino Fundamental, a cada 3 ou 4 meses, tem uma avaliação escrita elaborada pela secretaria municipal que é aplicada aqui [...] Ainda são realizadas avaliações bimestrais elaboradas pelos próprios professores da escola [...] Utilizamos esses índices para ver se está melhorando (PROFESSOR 2).

Esse acompanhamento ocorre mais nas reuniões pedagógicas com relação ao PPP. A gente está sempre voltando às metas que estão sendo feitas [...], verificando o que precisa ser mudado, né? Com o PDE não... como as pessoas ficaram mais cuidando de ações para a melhoria da nota que a gente caiu, então ele ficou mais, entendeu, mais engavetado, vamos dizer, não houve um acompanhamento tão constante, quanto o plano gestor. (PROFESSOR 3).

Olha, a avaliação é feita mais pela direção e coordenação, os responsáveis pela avaliação direta são eles, mas geralmente como para cada meta é colocado um responsável, [...] integrante da secretaria, docente, ou funcionário, dependendo do que propõe a meta, então, diante disso, o funcionário vê se o trabalho está caminhando e depois presta conhecimento se as metas foram alcançadas. (FUNCIONÁRIO 1).

Ah, ocorre, eu acho que ocorre, entre elas, Direção, Coordenação, pedagogas, professoras, [...] que conversam sobre essas metas, se estão atingindo, mas eu mesmo não tenho acesso, mas sei que elas em si fazem esse tipo de reunião de acompanhamento, de avaliação. (FUNCIONÁRIO 2).

Com base no depoimento do Professor 2, evidenciamos que os instrumentos de avaliação do desempenho dos alunos têm-se configurado como instrumentos de gestão e controle dos sistemas e das escolas. O resultado da Prova Brasil e consequente publicação do IDEB passam a ser a medida para verificar a qualidade do ensino. Verifica-se a ênfase posta na avaliação do rendimento promovida tanto pela Secretaria de Educação, como pelas próprias escolas.

O Professor 3 confirma a tese de que, na Escola B, o PDE-Escola cumpriu apenas uma função burocrática, um atendimento à exigência de instâncias superiores, não se configurando enquanto um instrumento efetivo e viável de planejamento, um norte para a implantação das metas e ações propostas. Foi elaborado pela equipe gestora, sem a participação dos demais integrantes da equipe escolar, razão pela qual o Plano não foi interiorizado.

Observa-se a diferença na colocação do Funcionário 1 da Escola A, cujo comentário é muito mais consistente que qualquer outro membro da Escola B, tendo em vista o conhecimento da metodologia. Explicita que, apesar da avaliação do plano de ação ser realizada com mais ênfase pela equipe gestora, os demais responsáveis pelas metas/ações têm como obrigação prestar contas dos resultados atingidos.

Enfim, com base nos depoimentos, fica evidente que nem o Comitê Estratégico e nem o Grupo de Sistematização fizeram uso dos instrumentos de monitoramento trazidos pelo PDE-Escola e que, apesar de realizarem o acompanhamento, monitoramento e cobrança na efetivação dos planos de ação das unidades escolares, não são latentes rigorosos procedimentos de controle.

Apesar de as escolas de Limeira não terem feito uso dos instrumentos de monitoramento do PDE-Escola, evidenciamos que a concepção que permeia a metodologia PDE-Escola é a do controle da gestão e do trabalho escolar.

Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 145) destacam que a intensificação do trabalho, a fragmentação das atividades e das atribuições escolares, o controle contínuo em todas as fases do trabalho que visam à maior eficiência são claramente observados no modelo gerencial do PDE, implantado nas escolas.

Com isso, concluímos que a especificidade da avaliação proposta pelo PDE-Escola é típico de um modelo gerencial aplicado em empresas capitalistas que prima pelo trabalho fragmentado e pelo controle em todas as suas etapas de execução. Não se considera a avaliação como um momento privilegiado de acompanhamento do Plano da escola no sentido de possibilitar seu aprimoramento, uma vez que seu caráter estático e inflexível não permite

alterações de rumos. Os objetivos, metas e ações estão traçadas e os responsáveis designados com atribuição de velar e garantir o cumprimento dos mesmos.

Concebemos a avaliação como um instrumento indispensável de revisão de qualquer tipo de Planejamento que se configura como possibilidade de intervenção na realidade. No entanto, somente fará sentido se impulsionar e possibilitar o redimensionamento de ações voltadas à melhoria da aprendizagem dos alunos, ao fortalecimento da relação escola-comunidade, ao delineamento dos aspectos organizacionais, entre outras. Somos contrários à implantação de mecanismos de controle, responsabilização e culpabilização apenas dos profissionais da educação, eximindo o Estado de sua responsabilidade.

As categorias de análise empreendidas no presente estudo elucidaram nossa principal questão de pesquisa e nos forneceram subsídios suficientes para afirmarmos que a autonomia escolar propagada pelo PDE-Escola não ganha concretude a partir da implantação da metodologia gerencial de planejamento estratégico.

Concluimos que o PDE-Escola está fundamentado na lógica de cobrança por resultados, objetivando a eficiência, a eficácia, a produtividade e a qualidade do ensino, considerando a unidade educacional isolada de seu contexto social e político, o que inviabiliza a conquista gradativa de sua autonomia. Os princípios que o permeiam, juntamente às propostas descentralizadoras preconizadas pelo programa, conferem-lhe a sustentação de um projeto neoliberal, alinhado aos fundamentos da Reforma do Estado empreendidos na década de 90 e às prescrições de organismos internacionais como o Banco Mundial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o foco investigativo do presente estudo foi promover uma análise acerca da conquista gradativa da autonomia escolar a partir da implantação da metodologia de planejamento estratégico trazida sob a égide do PDE-Escola, optamos por evidenciar o “discurso fundador” do referido termo - *Autonomia Escolar* - presente no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, sua reconfiguração histórica e os momentos de ruptura, representados, sobretudo, pelo período de ditadura. Observou-se, após o Regime Militar (1964-1985), o entrecruzamento de bandeiras democratizantes, pautadas em perspectivas participativas, que emergiram de esforços nacionais e luta pela democracia, além da instalação de um discurso modernizador conservador. Por outro lado, vivenciamos, nas últimas décadas, o avanço e instalação do ideário neoliberal nos diferentes países. Essa crise discursiva gerou uma “confluência perversa”, nos termos de Evelina Dagnino (2004), um verdadeiro hibridismo no que tange às políticas públicas, permanecendo as forças mais democráticas vulneráveis à lógica pragmática que tendeu a prevalecer.

Nesse contexto, o termo *Autonomia Escolar* sofre ressignificações. Se, de um lado, apoiado em princípios mais democráticos como a possibilidade de a escola tomar decisões e agir sobre suas questões pedagógicas, financeiras e administrativas, dentro dos limites que a caracterizam enquanto instituição pública não independente, por outro, serve para escamotear, disfarçar a retirada do Estado neoliberal de sua responsabilidade quanto à oferta de uma educação pública de qualidade, que se materializa na implantação de políticas de racionalização de gastos e desconcentração de tarefas.

É importante destacar que o processo de Municipalização de ensino desencadeado com maior intensidade a partir da criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), em 1996, ocorreu de forma muito desigual e acentuou as disparidades entre os municípios brasileiros, sobretudo no que refere aos menores, que passaram a enfrentar dificuldades financeiras, técnicas, administrativas e ficaram completamente isolados das Secretarias Estaduais de Educação e Ministério da Educação, fatores que passaram a interferir nos resultados educacionais. Com esse processo de fragmentação, o Estado buscou consolidar algumas políticas públicas com base na ideia da equalização e reparação das dificuldades municipais, como a consolidação do PAR (Plano de Ações Articuladas) e PDE-Escola, que preveem a assistência técnica e financeira aos municípios/escolas.

Esta pesquisa nos mostrou que a terminologia *Autonomia* também sofreu ressignificações em âmbito escolar, a partir da implantação do PDE-Escola. Para discorrermos a esse respeito, retomamos, previamente, os resultados encontrados na coleta de dados e analisados a partir das quatro categorias elencadas: relação PDE-Escola/Projeto Político Pedagógico, autonomia escolar, participação, e monitoramento/avaliação do PDE-Escola.

A categoria de análise “Relação PDE-Escola/PPP” nos forneceu subsídios para afirmar que, em Limeira, o PDE-Escola impulsionou alterações no roteiro de elaboração do PPP, de forma a possibilitar a inserção das metas constantes no PSE/PAF das escolas. Com isso, houve uma tentativa da SME em articular os documentos, embora tal fato nos acene para a sobrevalorização do PDE-Escola em detrimento do PPP. Apesar disso, constatamos que, na Escola B, os documentos (PPP e PSE/PAF) são antagônicos, divergentes, uma vez que as metas significativas do PSE/PAF sequer foram consideradas na elaboração do PPP (2011-2014); aliás, verificou-se que as metas constantes neste último documento não expressam a possibilidade de superação das principais dificuldades pedagógicas da escola, pois remetem apenas a aspectos de infraestrutura e aquisição de equipamentos. A Escola A, por sua vez procurou integrá-los; entretanto, em função do roteiro rígido de construção do PPP, disponibilizado pela SME, ficou pouca margem para a construção coletiva de um documento que pudesse expressar a identidade da escola e os anseios da comunidade, fator que corrobora para reafirmarmos que as escolas envolvidas não tiveram autonomia na elaboração do mesmo. Ainda, em ambas as unidades escolares, observou-se a restrita participação dos membros do Conselho de Escola na construção do PPP, cuja função se resumiu apenas à aprovação do documento. Com isso, explicitamos a tensão entre o previsto na legislação, no que concerne à autonomia da escola na construção coletiva de seu projeto pedagógico, e a sistemática adotada pela SME de Limeira de oferecer documentos prontos e roteiros a serem seguidos.

Retomando a categoria de análise “Autonomia Escolar”, foi possível constatar que a metodologia PDE-Escola foi imposta às unidades escolares com baixo IDEB e que a autonomia propagada por tal programa ficou limitada, tendo em vista o direcionamento de algumas ações pré-definidas pelo MEC, à prévia vinculação de recursos descentralizados a serem aplicados nas ações financiáveis e à recorrente cobrança e controle na efetivação das metas do PSE/PAF, atrelados à responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados alcançados. Às escolas coube, apenas, o cumprimento das prescrições do PDE-Escola, o preenchimento das planilhas referentes aos Planos e a “decisão” quanto à aplicação dos poucos recursos descentralizados, previamente direcionados pelo MEC. Não foram

localizadas, nos planos das escolas, metas e ações que objetivavam a conquista da autonomia escolar, e as elencadas não foram suficientes para tal.

A categoria “Participação” evidenciou a relação existente entre ela e a autonomia escolar, sendo o envolvimento e a atuação dos diferentes atores envolvidos no processo educativo condição *sine qua non* para a conquista gradativa de unidades autônomas. No entanto, no que tange à participação, observou-se a priorização dos profissionais que atuam nas escolas A e B, em detrimento dos pais e comunidade, sendo tal fato justificado em função do tempo restrito disponibilizado pelo MEC para estudos, discussões da metodologia PDE-Escola e elaboração do PSE/PAF. Verificou-se, ainda, nos planos de ambas as escolas, a inexistência de ações de fortalecimento de órgãos colegiados, sendo que as ações de participação previstas são frágeis e incapazes de garantir um real envolvimento de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar nos processos decisórios relativos a questões pedagógicas, administrativas e financeiras, fato que não colabora para a conquista da autonomia. A restrita participação dificultou uma tomada de consciência coletiva capaz de orientar os caminhos a serem percorridos e as finalidades da ação pedagógica.

A última categoria de análise, “Avaliação e Monitoramento”, nos forneceu dados concretos de que houve cobrança e acompanhamento de órgãos superiores no que tange à efetivação de todas as etapas concernentes ao PDE-Escola; no entanto, não foram realizados os instrumentos de monitoramento previstos na metodologia. Apesar disso, ao nos debruçarmos sobre a ferramenta gerencial de planejamento estratégico, trazida pelo programa em questão, fica evidente que a concepção que o permeia é a do controle da gestão e do trabalho escolar. O monitoramento, como forma de controle e responsabilização, dificulta a conquista gradativa da autonomia escolar.

Apesar disso, verificamos que, mesmo com todo o controle e monitoramento intrínsecos na metodologia de planejamento estratégico, a Escola B encontrou mecanismos para driblar o processo de cobrança, imposição e pressão quanto à efetivação de suas etapas, uma vez que não implantou o PDE-Escola conforme prescrição do Manual, ressignificando, dessa forma, o conceito de autonomia trazido pelo Programa.

Com isso, podemos afirmar que as escolas envolvidas e os profissionais que nelas atuam, não se apropriaram da metodologia de forma idêntica, mas que recriaram o sentido da autonomia de forma diversificada, com base nessa ou naquela lógica mais ou menos progressiva ou conservadora, uma vez que esse não é um conceito estático, mas dinâmico e forjado em contextos específicos, marcados por realidades concretas.

No que tange aos depoimentos dos entrevistados, localizamos outras ambigüidades e divergências. Por um lado, o Programa se colocou na perspectiva de uma modernização conservadora, significando, em essência, uma nova forma de controle, legitimada pela retórica da descentralização, democratização e autonomia, trazendo elementos concretos que comprovaram o quanto foi imposto, o quanto limitou um diálogo fecundo entre educadores por meio dos canais mais legítimos de participação, tendo em vista seu caráter centralizador que direcionou para a constituição de um pequeno Comitê Estratégico, órgão intermediário, cuja função foi muito mais de controle minucioso do que estimulador do envolvimento da comunidade escolar e de seu entorno. Por outro lado, considerando o processo de implantação do PDE-Escola, observamos alguns aspectos contraditórios nos discursos da comunidade escolar, que acenaram para uma maior autonomia financeira da escola e, ainda, para o despertar dos profissionais da educação quanto ao foco principal das unidades escolares que é o pedagógico, fator que contribuiu na articulação de atividades pedagógicas significativas, na busca de metodologias diversificadas de ensino e no redimensionamento de práticas coerentes e viáveis em prol da efetiva aprendizagem dos alunos.

Retomando o IDEB das escolas envolvidas, constatamos uma significativa melhora nos resultados educacionais após a implantação do PDE-Escola, porém, se retomarmos os índices do Brasil como um todo, verificamos que estes vêm melhorando ao longo dos anos. Nos limites desta pesquisa, não é possível afirmar que tal programa do MEC tenha viabilizado a melhoria da aprendizagem dos alunos, mas que se verificou o seu treinamento para a avaliação externa (Prova Brasil). Além disso, a Escola B, que mais avançou com relação ao referido índice, apresentou depoimentos que refletiram certo desconhecimento da metodologia.

No entanto, podemos refletir sobre outras contradições. Fica evidente que a melhoria do rendimento escolar (IDEB) de ambas as escolas não se deveu essencialmente em função da implantação dessa política (PDE-Escola), mas, sobretudo pelo controle e pressão que o Programa exerceu sobre as escolas, gerando um ambiente de constrangimento e culpa pelos índices alcançados, conduzindo-as a buscar alternativas por conta própria. Por outro lado, notamos o empenho e o engajamento das unidades escolares na garantia da efetiva aprendizagem de todos os alunos (atividade-fim da escola), atitude profissional que não é fruto do PDE-Escola. obsta afirmar, ainda, que a melhoria do IDEB não é garantia da promoção de um aprendizado significativo dos alunos. Assim, se por um lado questionamos o método proposto pelo Programa, que visa apenas ao resultado e não ao processo de

aprendizagem, por outro, reconhecemos sua eficácia, mas indagamos sobre o produto que o mesmo oferece, ou seja, a ênfase posta apenas no resultado do IDEB.

Observamos, ainda, que após o período de implantação do PDE-Escola e término da descentralização dos recursos (parcela principal e parcela complementar), a Escola A havia interiorizado a metodologia de planejamento estratégico, dando continuidade à sua aplicação e concentrando esforços na efetivação de suas metas. O Programa continua vivo nessa escola, na fala e nas práticas dos profissionais da educação que ali atuam. Com isso, cabe-nos indagar: Por que o Programa continua presente e se materializou na Escola A? Se, por um lado, vimos em alguns depoimentos o destaque para certos aspectos positivos do PDE-Escola, como a possibilidade de envolvimento dos profissionais da educação no que tange ao aspecto central da escola que são as questões pedagógicas; a viabilidade de maior aporte de recursos financeiros a serem aplicados nas ações financiáveis; a oportunidade de momentos de reflexão das equipes escolares quanto às fragilidades da escola no sentido de buscar soluções práticas para superá-las, por outro lado, podemos afirmar que, no gerencialismo, existem elementos teóricos e práticos que seduzem, convencem. Ele organiza o discurso e a prática das escolas, além de oferecer melhores resultados educacionais (índices). Talvez não estejamos produzindo um discurso e uma prática igualmente sedutora e convincente. Por isso, a adoção de modelos gerenciais, atrelados a práticas inovadoras, pautados em estratégias como a meritocracia ganham corpo, ao passo que a gestão democrática, nem sempre.

Ainda, foi possível observar o alto índice de qualificação dos docentes em ambas as unidades escolares envolvidas na presente pesquisa, cujos dados empíricos coletados demonstraram que na Escola A, 53% deles possuem especialização e na Escola B, 80%. Cabe-nos questionar: Por que os docentes buscam tanto por qualificação? Será que em função do aprimoramento profissional? Evidente que a melhoria salarial conquistada a partir dos planos de carreira possa ser uma explicação; além disso, torna-se fundamental avançarmos na discussão das políticas de “incentivo” e “meritocracia”, como é o caso do bônus, que acirra a competitividade entre pares.

Se considerarmos a metodologia PDE-Escola, fica evidente que esta também favorece a competitividade entre indivíduos e entre escolas como forma de garantir maior produtividade com qualidade, além de direcionar a utilização racional dos recursos (produzir mais com menos), imperando a lógica mercadológica, que exime o Estado de sua responsabilidade na oferta de uma educação de qualidade a todos.

Sob o discurso da “descentralização” e “autonomia”, o PDE-Escola direciona a implantação de uma política que exige das escolas o esforço na busca de sua excelência em

termos de resultados educacionais. Se, de um lado, o instrumento contribui para a organização do trabalho rotineiro da escola, de outro, engessa e dificulta as decisões autônomas acerca das questões pedagógicas, administrativas e financeiras, uma vez que acaba direcionando ações e limita a aplicação de recursos, fatores que dificultam a conquista da autonomia.

Com isso, reafirmamos que as políticas educacionais encetadas no campo educacional nos últimos anos estão alinhadas à política do Estado Brasileiro implantada a partir dos anos 1990, pautam-se em princípios neoliberais e ainda seguem prescrições de organismos internacionais, especialmente as emanadas do Banco Mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Bresser Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ADRIÃO, T. **Educação e Produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R., ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2007. p. 69-78.

AMARAL SOBRINHO, J. **O PDE e a gestão escolar no Brasil**. Brasília: MEC/Fundescola, 2001.

ARAÚJO, L. A educação básica no governo Lula: um primeiro balanço. **Ação Educativa**, São Paulo, set. 2006. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/downloads/Educacao_basica_no_governo_Lula.pdf> Acesso em: 09 set. 2011.

ARAÚJO, R. B. M. de. Planejamento estratégico e autonomia na gestão educacional. **III Seminário Políticas Sociais e Cidadania**, 24 a 26 nov. 2010, Salvador. Anais: UCSal, 2010. Disponível em <http://www.interativadesignba.com.br/III_SPSC/arquivos/sessao7/197.pdf> Acesso em: 6 abr. 2012.

AZANHA, J. M. P. **Proposta Pedagógica e Autonomia da Escola**. São Paulo: FIESP, 1997.

AZEVEDO, J. M. L de. **A educação como política pública**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

_____, J. M. L. de. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, nº 6, p. 27-35, jan./ jun. 2010. Disponível em <<http://www.esforce.org.br>> acesso em: 04 ago. 2011.

BALL, S. J. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, nº 89, p. 1105-1126, set/ dez. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> acesso em: 6 jul. 2010.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, vol. 35, nº 126, p. 539-564, set/ dez. 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 3 abr. 2010.

_____. **Education Reform**. Londres: Open University Press, 1997.

BANCO MUNDIAL. **El Mejoramiento de la educación primaria em los países em desarrollo: examen de las opciones de política**. Washington: 1989.

_____. **El desarrollo em la pratica. Prioridades y estratégias para la educación.** Washington: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, 1996.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. Carapeto (Org.). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios.** São Paulo: Editora Cortez, 2003.

BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed. 1999.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação Qualitativa em Educação.** Portugal: Porto Editora. 1994.

BOLLMANN, M. da G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. , Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>> acesso em: 25 ago. 2011.

BORDIGNON, G. Sistema Nacional Articulado de Educação: o papel dos Conselhos de Educação. In: **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano.** São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRANDÃO, M. Políticas de Estado: interesses em disputa. In: Roio, M. D. (Org.). **Aspectos de Gramsci.** Marília: Oficina Universitária UNESP, 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro: 1934.

_____. Ministério da Educação e Saúde Pública. **Plano Nacional de Educação: Questionário para um inquérito.** Rio de Janeiro: Imprensa local, 1936.

_____. Presidência da República. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro: 1937.

_____. Congresso Nacional. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro: 1946.

_____. Lei nº 4.024, de 20/12/1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, 1961.

_____. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1967.

_____. Lei nº 5540, de 28/11/1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, 1968.

_____. Lei nº 5692, de 11/08/1971. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, 1971.

_____. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério da Educação. **Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área da Educação**. Brasília, 1990.

_____. Lei nº 8.069, de 13/07/1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

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

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento Político-Estratégico**. Brasília, 1995.

_____. Ministério da Educação. Secretaria do Ensino Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais- convívio social e ética**. Brasília, 1995. Versão Preliminar.

_____. Ministério da Educação. **Desenvolvimento da educação no Brasil**. Brasília, 1996.

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1996.

_____. Lei nº 9424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1996.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1997.

_____. Lei nº 10.127, de 09/01/ 2001. Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2001.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Projeto FUNDESCOLA: Manual de Operação e Implementação do Projeto-MOIP: orientações gerais**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2002.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania. Brasília, v. 1, p. 45-48, nov. 2004.

_____. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. 3. ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006. Disponível em

ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes_manuais_tecnicos/pde_escola.pdf Acesso em 18 jan. 2009.

_____. **Plano de Ações Financiáveis do PDE-Escola**, Brasília, DF, Disponível em www.undime.org.br/htdocs/download.php?form=.doc&id=1146 Acesso em 04 de novembro de 2008.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação Razões, Princípios e Programas**. Ministério da Educação, 2007.

_____. Decreto nº 6094, de 24/04/2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com os Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando mobilização social pela melhoria da educação básica. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, 2007.

_____. Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2007. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=290&id=12696&option=com_content&view=article Acesso em 18 jan. 2009.

_____. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm Acesso em 04 abr. 2010.

_____. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008**. Brasília: MEC/INEP, 2009.

_____. Conferência Nacional de Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação**. Brasília: 2010.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 8035/2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. Brasília: 2010.

_____. Resolução/CD/FNDE nº 25 de 24 de maio de 2011. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob égide da Resolução nº17, de 19 de abril de 2011, as escolas públicas de educação básica para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mai.2007. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=290&id=12696&option=com_content&view=article Acesso em 13 set. 2011.

CALZANS, M. J. C. Planejamento da Educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, A.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

CAMARGO, R. B. de; PINTO, J. M. R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 38, nº 135, set/dez. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/>> acesso em: 6 jul. 2010.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: Pereira, L. C. B.; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998. P. 15-19.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED). **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**, Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.fedesp.org.br/documentos.htm>> acesso em: 27 ago. 2011.

CONTRERAS, J. **A autonomia dos Professores**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

CORAGGIO, J. L.. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: IN: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-123.

CORDEIRO, J. V. B. de M. Reflexões sobre a Gestão da Qualidade Total: fim de mais um modismo ou incorporação do conceito por meio de novas ferramentas de gestão? **Revista da FAE**, Curitiba, v.7, n.1, p.19-33, jan./jun. 2004. Disponível em <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v7_n1/rev_fae_v7_n1_02_jose_vicente.pdf> Acesso em: 1 abr. 2012.

CUNHA, E. de P. ; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, A.; SALES, F. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CURY, C. R. J. Plano Nacional de Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos. In. III Seminário de Educação Brasileira, n.3, 2011, Campinas. **Plano Nacional de Educação questões desafiadoras e embates emblemáticos**: Campinas: CEDES, 2011.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A.. **La cultura en las crisis latinoamericanas**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2004.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> acesso em: 6 jul. 2010.

DIRETÓRIO NACIONAL DO PT. **Uma escola do tamanho do Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br>> acesso em: 09 set. 2011.

DOMINGUES, J. J.; TOSCHI, N. S.; OLIVEIRA, J. F. de. A reforma do Ensino Médio: A nova formulação curricular e a realidade da escola pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 70, abr. 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/>> acesso em: 03 set. 2011.

DOMINGUES, A. A Cidade Providência. **Revista da Faculdade de Letras**, Porto, n.13, 2003, p.171-183. Disponível em < <http://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/13754>> Acesso em: 26 mar. 2012.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação: Avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. (Org). **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006. p. 21-50.

_____. A Conferência Nacional de educação, o Plano Nacional de Educação e a construção do Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.25, n. 2, p. 365-376, mai/ago. 2009.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/>> acesso em: 05 mai. 2011.

_____. Plano Nacional de Educação: antecedentes históricos , avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 17-59.

_____. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG, Autêntica, 2011.

DUPAS, G. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In: PEREIRA, L. C. WILHEIM, J. e SOLA, L. (orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

_____. **Atores e poderes na ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

EIRAS, N. S. S. **Programa de qualidade total e gestão em educação : um estudo no município de Limeira** – SP. 2009. 183f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FONSECA, M. 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, nº 1, jan./jun. 1998.

_____. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. Projeto Político Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão. **Caderno Cedes**, Campinas, v.23, nº 61. p. 302-318, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 10 dez. 2011.

_____. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, nº 78, p. 153-177, mai./ago 2009. Disponível em < <http://www.scielo.br> > acesso em: 28 jan. 2011.

_____. É possível articular o projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola? Reflexões sobre a reforma do Estado e a gestão da escola básica. In: FERREIRA, E. B; OLIVEIRA, D. A. (Orgs). **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 271-286.

FONSECA, M; OLIVEIRA, J. F. de. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. **Revista brasileira de política e administração da educação**, Porto Alegre, vol. 25, n. 2, p. 233-246, mai./ago. 2009.

FREITAS, D. N. T de. **A Avaliação da educação básica no Brasil**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

GADOTTI, M. Projeto Político-Pedagógico da Escola fundamentos para a sua realização. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Orgs). **Autonomia da escola princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 33-41.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. Escola cidadã – a hora da sociedade. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E.(Orgs). **Autonomia da escola princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 43-50.

GENTILI, P. O discurso da qualidade como nova retórica conservadora no campo educacional. In: SILVA, T. T. da; GENTILI, P. (Orgs). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes. 1995.

_____. Neoliberalismo e Educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T da, GENTILI, P. (Orgs). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE. 1996.

GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RPA**, Rio de Janeiro, p. 201 – 234, mar/abr. 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br>> acesso em: 18 jul. 2010.

GOULART, D. C. Opostos que não se atraem: a sociedade civil para Gramsci e os neoliberais. **Lutas Sociais**, São Paulo, nº 19/20, p.66-79, 2007. Disponível em < http://www.pucsp.br/neils/downloads/pdf_19_20/0.pdf> acesso em: 01 nov. 2011.

GRACINDO, R. V. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade a todos. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, nº 6, p. 53-64, jan./ jun. 2010. Disponível em < <http://www.esforce.org.br> > acesso em: 04 ago. 2011.

HADJI, Charles. **Avaliação desmistificada**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicação**. São Paulo: Editora Loyola, 2008.

_____. **Condição pós-moderna**. 18 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

HAYEK, F. A. von. **O Caminho da Servidão**. Trad. Leonel Vallandro; prefácio de Adolpho Lindenberg. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1977. 234 p.

HOBSBAWM, E. **A Era dos Extremos - O Breve Século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 21, nº 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em < <http://www.scielo.br> > acesso em: 25 jan. 2011.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período de 1930-1970**. São Paulo: Autores Associados, 1982.

_____. Planejamento Educacional. In: BOSI, A.; SAVIANI, D.; MENDES, D. T.; HORTA, J. S. B. **Filosofia da Educação Brasileira**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1987.

_____. Plano Nacional de Educação da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J. ; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil S/A, 1997, p. 137-206.

KEYNES, J. M. **Inflação e deflação / John Maynard Keynes. Teoria da dinâmica econômica / Michael Kalecki**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. São Paulo: (Os Pensadores).

KUENZER, A. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da Escola: Teoria e Prática**, 5. ed. Goiânia, Alternativa, 2004.

LIMA, L. C. **A Escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMEIRA. Lei nº 4661 de 11/02/2011. Dispõe sobre a inclusão de medidas de conscientização, prevenção e combate ao bullying escolar no projeto pedagógico elaborado pelas escolas do Sistema Municipal de Ensino do Município de Limeira. **Diário Oficial do Município**, Limeira, 2011.

_____. Instrução Normativa SME nº 01 de 01/02/2011. Normatiza procedimentos para o que dispõe a Indicação CME nº 01, de 23/11/2010, instituída através da Deliberação CME nº 01 de 23/11/2010. **Diário Oficial do Município**, Limeira, 2011.

LUCKESI, C. C. Planejamento e Avaliação na Escola: articulação e necessária determinação ideológica. **Série Idéias**, São Paulo, nº 15, p. 115-125, 1992. Disponível em < www.crmariocovas.sp.gov.br/int_a.php?t=014 > Acesso em: 24 mar. 2012.

_____. **Avaliação da Aprendizagem Escolar**: estudos e proposições. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas em educação**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária (EPU), 1986.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA DE 1932. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006.

MARTINS, A. M. **Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática**. 2001. 306f. Tese (Doutorado em Educação) – UNICAMP, Campinas, 2001.

_____. Descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 77, Dez. 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br> > Acesso em: 6 abr. 2012.

_____. A municipalização do ensino: algumas questões sobre o poder local. **Revista Iberoamericana de Educación**, Espanha, n. 33/2, 2002. Disponível em < <http://www.rieoei.org/deloslectores/790Martins.PDF> > Acesso em: 2 abr. 2012.

MENDES, D. T. **O Planejamento Educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. 323 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2000.

MEYER, B. Planejamento Estratégico nas instituições de ensino superior: técnica ou arte? In: **IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, 8 a 10 dez. 2004, Florianópolis. Anais: UFSC, 2004. Disponível em < <http://www.inpeau.ufsc.br/coloquio04/area1.htm> > Acesso em: 25 mar. 2012.

MINTO, C. A.; MURANAKA, M. A. S. Lei Darcy Ribeiro - um olhar crítico-social. **Revista do SINPEEM**, Ribeirão Preto, SP, p. 31-37, 1997.

MORAES, I. A. de. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/FUNDESCOLA) e a autonomia da gestão escolar**. 2002. 119f. Dissertação (mestrado em educação). Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2002.

MOTTA, F. C. Administração e participação: reflexões para a educação. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, FEUSP, v. 10, n. 2, p. 199-206, jul./dez., 1994.

MOURA, D. H. A relação entre a educação profissional e a educação básica na CONAE: possibilidades e limites para a construção do novo plano nacional de educação. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 31, nº 112, p.875-894, jul-set 2010. Disponível em < <http://www.scielo.br> > Acesso em: 7 ago. 2011.

MURANAKA, M. A. S.; MINTO, C. A. Organização da Educação Escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2007.

NOGUEIRA, M. A. Os direitos sociais como causas cívicas. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, vol. 11, nº 1, p.15-24, jan/ jul. 2002. Disponível em < <http://www.scielo.br> > Acesso em: 24 mar. 2012.

OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência- a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 26, nº 90, p. 127-147, jan/ abr.2005. Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br> > acesso em: 6 jul. 2010.

OLIVEIRA, J. F. de; LIBÂNEO, J.C. A Educação Escolar: sociedade contemporânea. In: **Revista Fragmentos de Cultura**, v. 8, n.3, p.597-612, Goiânia: IFITEG, 1998.

OLIVEIRA, J. F. de. A educação básica e o PNE/2011-2020. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, nº 6, p. 91-107, jan./ jun. 2010. Disponível em < <http://www.esforce.org.br> > acesso em: 04 ago. 2011.

OLIVEIRA, R. T. C. O Estado Brasileiro e o Neoliberalismo. In: SENNA, E. (Org.) **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande: Editora UFMS, 2003.

OLIVEIRA, D. A. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, D. A; DUARTE, M. R. T. (Orgs.) **Política e Trabalho na Escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.25, n. 2, p. 197-209, mai/ago. 2009.

OLIVEIRA, F. de. Além da transição, aquém da imaginação. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 12, p. 2-15, jun. 1985.

_____. Por quê política? **Agenda pós-neoliberal fazendo possível um outro mundo**, São Paulo. p. 1-12, jun. 2004.

OLIVEIRA, R. P de. O Direito à Educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 19, nº 32, p.57-72, jan./jun.2009. Disponível em < <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br> > Acesso em: 27 mar. 2012.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Gestão Democrática da Escola Pública**, 8 ed. São Paulo: Editora Ática, 2004.

PENNA FIRME, T. **Avaliação na Educação**. Marcos Muniz Melo (Organizador). 2007.

PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: ENAP, 1995.

PERONI, V. M. V. **Política Educacional e o papel do Estado. No Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINHO, A; GUIMARÃES, L. País só cumpre 33% de metas de educação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03 mar.2010. Cotidiano, Caderno 3, p. C3.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº 100, p. 877-897, out.2007. Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br>> acesso em: 6 jul. 2010.

_____. O Financiamento da Educação no Governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.25, n. 2, p. 323-362, mai/ago. 2009.

QUEIROZ, M. I. A de. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e sua gestão democrática na educação. **Revista E. Currículo**, São Paulo, v. 2, nº 2, jun. 2007. Disponível em < <http://pucsp.br/ecurriculum> >. Acesso em: 11 abr. 2012.

RIO CLARO. Lei Complementar nº 024 de 15 /10/2007. **Estatuto do Magistério Público Municipal**. Rio Claro, 2007.

ROBLES JR., Antonio. **Custos da Qualidade: Uma Estratégia para a Competição Global**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

ROMÃO, J. E. **Sistemas municipais de educação: a lei de diretrizes e bases e a educação no município**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

ROSAR, M. de F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. IN: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão Democrática da Educação**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

SANDER, B. Política, gestão e qualidade do ensino. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (Orgs). **Política Educacional gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber livro, 2009.

SANTANA, L. C. **Liberalismo, ensino e privatização: um estudo a partir dos clássicos da economia política**. 1996. 232 f. Tese (Doutorado em Educação)- UNICAMP, Campinas, 1997.

SANTOS, B. S. (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, n.69, p. 119-136, dez. 1999. Disponível em: < <http://www.scielo.br> > acesso em: 20 jan. 2010.

_____. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

_____. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> acesso em: 28 jan. 2010.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. 1ª ed. Campinas: Autores Associados, 2009.

_____. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, n.112, p. 769-785, jul./ set. 2010. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> > acesso em: 15 abr. 2011.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010. Disponível em < <http://www.scielo.br> > acesso em: 14 fev. 2011.

SCHIMONEK, E. M. P.; MURANAKA, M. A. S. Plano Nacional de Educação: Política de Estado ou de Governo? **III Seminário Internacional de Gestão Educacional – Organização do trabalho na Escola e Reformas Educativas**, Rio Claro, v. 3, p. 523-540, jul. 2011. Disponível em: < <http://www.rc.unesp.br/grepper/seminternacional/ANAIS.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

SCHLESENER, A. H. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. In: FERREIRA, N. S. C. (Org). **Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006. p. 177-189.

SENNETT, R. **A cultura do novo capitalismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SGUISSARDI, V.; SILVA JR, J. dos. R. Reforma do Estado e Reforma da Educação Superior no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (org.) **Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. p. 7-40.

SHIROMA, E. O. Profissionalização e gerencialismo na educação. **SINPEEM**, São Paulo, p. 1-7, 2003. Disponível em < <http://www.gepeto.ced.ufsc.br/arquivos/1profissionalizacaoegerencialismo.pdf>> Acesso em: 03 abr. 2012.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M de; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Laparina, 2007.

SILVA, S. R. da. Gestão da Educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. IN: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2006. p. 87-110.

SILVA, A. F. da; ALVES, M. F. Análise do PNE e do PDE: continuidades e rupturas? In: DOURADO, L. F (Org). **Políticas e gestão, novos marcos regulatórios da educação no Brasil?** São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, A. F. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), avaliação da educação básica e desempenho docente. **Inter.Ação**, Goiás, v. 35, n. 2, p. 415-436, 2010. Disponível em <<http://revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/view/13124>> Acesso em 24 set. 2011.

SILVA, T. T. da. A ‘nova’ direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, P. & SILVA, T. T. da (orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

SILVA, L. G. As mudanças nas gestão e organização da escola: a participação como estratégia de reforma. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 265-284, jul./dez. 2005. Disponível em < <http://seer.bce.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/5378>> Acesso em 02 abr. 2012.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1996. p. 35-38.

SOUSA, S. Z.; ARCAS, P. H. Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, v. 20, n.35, p. 181-199, jul/dez. 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br>> acesso em: 6 jan. 2010.

SOUZA, P. R. **A Revolução Gerenciada**. 1. ed. Brasília: Pearson Brasil, 2005.

SOUZA, S. A. de. **Gestão escolar compartilhada: democracia ou descompromisso**. São Paulo: Xamã, 2001.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação. Política Pública e Educação**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br>> acesso em: 30 mar. 2011.

SOUZA, S. Z. L. de; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, set. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/>> acesso em: 24 mar. 2012.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **AATR-BA**, p. 1-11, 2002. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br>> acesso em: 29 jan. 2011.

TOSCHI, M. S.; FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de. A relação entre o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e o Projeto Político-Pedagógico da Escola (PPP): concepção e avaliação. **Revista Edufoco**, Juiz de Fora, 2010. Disponível em <<http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/Artigo.doc>> Acesso em: 20 ago.2011.

UNESCO. **Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990.

VALENTE, I. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/>> acesso em: 28 jul. 2011.

VASCONCELLOS, C. dos S.. **Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico – elementos metodológicos para elaboração e realização**. 7ª ed.- São Paulo: Libertad, 2000.

VEIGA, I. P. A. Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção coletiva. In: VEIGA, I. P. A. (Org). **Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 1995. p. 11-35.

_____. Inovações e Projeto-Pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? **Caderno Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267-281, dez. 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 20 ago.2011.

VIEIRA, S. L. **Educação Básica, política e gestão da escola**. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2009.

_____. **Desejos de Reforma: legislação educacional no Brasil império e República**. Brasília: Liber livro, 2009.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. **Política Educacional no Brasil – introdução histórica**. 1. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

ANEXOS

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Convidamos V. Sa. para participar da pesquisa intitulada “O Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE Escola: instrumento de autonomia para as unidades escolares?”, que se define como um estudo a ser realizado em duas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de Limeira que apresentaram o IDEB/2007 abaixo da média nacional.

O objetivo geral da pesquisa é analisar os processos de implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), para constatar se as determinações legais e o estabelecido em tal Plano, no que concerne à autonomia das Unidades Educacionais, se efetivam na prática.

Para tanto, ressaltamos a importância de sua participação, pois utilizaremos como metodologia o Estudo de Casos, sendo imprescindível a utilização de entrevistas semi-estruturadas com representantes da comunidade escolar (gestores, docentes, funcionários, pais) e da Secretaria Municipal da Educação, aplicação de questionário e análise documental.

Os dados obtidos serão utilizados apenas para finalidades científicas (apresentação da pesquisa em eventos acadêmicos, publicação de artigos e defesa da dissertação de mestrado).

Destacamos que serão prestados a todos os participantes os esclarecimentos necessários antes e durante o curso da pesquisa, que o participante tem a liberdade de se recusar a participar ou retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma, que possui a garantia do sigilo que assegure a sua privacidade quanto aos dados envolvidos na pesquisa e que não haverão despesas e/ou danos morais aos mesmos.

Contamos com sua participação.

Identificação do participante:

Nome: _____

RG: _____ Sexo () M () F Data de Nascimento: ____/____/____

Endereço: _____ Telefone _____

Eu _____, estando ciente das condições de realização da referida pesquisa, concordo em participar, sendo entrevistado(a), respondendo a questionário ou disponibilizando registros para análise do pesquisador.

 Participante da Pesquisa

Título do Projeto: O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola: instrumento de autonomia para as unidades escolares?”

Pesquisadora responsável: Elisangela Maria Pereira Schimonek

Instituição: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Rio Claro

Endereço: Av 24-A, nº1515, Bela Vista, Rio Claro/SP – Telefone (19) 3526-4104.

Contatos: fone (19) 35575402 / email: elisangela@educacao.rc.sp.gov.br

Orientadora: Prof^ª Dra. Maria Aparecida Segatto Muranaka

Instituição: Universidade Estadual Paulista (UNESP Rio Claro)

Endereço: Av 24-A, nº1515, Bela Vista, Rio Claro/SP – Telefone (19) 3526-4104.

Contatos: fone (19) 35264265 / email: muranaka@terra.com.br

Colocamos-nos à disposição para maiores esclarecimentos.

_____, _____ de _____ de 2011

 Pesquisadora responsável
 Elisangela Maria Pereira Schimonek

 Participante da Pesquisa

2. Roteiro para entrevista: Representante da Secretaria Municipal da Educação e responsável pelo PDE-Escola

- a) Como tomou conhecimento do PDE Escola?
- b) Como ocorreu a adesão ao Programa? O Município teve autonomia para opinar sobre a adesão ou não?
- c) Participou de alguma formação do PDE-Escola?
- d) Quantas unidades educacionais deste município implementaram a ferramenta PDE-Escola?
- e) Qual é a relação entre PPP e PDE-Escola? São documentos que se relacionam ou são distintos? Existe diferença entre planejar e elaborar o PPP e PDE-Escola?
- f) Como ocorreu a implementação desta metodologia nas escolas ? Acompanhou este processo? Como?
- g) Como foi a participação da equipe escolar na elaboração de seu Plano de Suporte Estratégico? Quais segmentos participaram?
- h) Como a Secretaria Municipal da Educação acompanha a implementação das metas e ações do PDE-Escola?
- i) Atualmente as atuais legislações e o Programa PDE-Escola proclamam a necessidade da garantia da autonomia escolar. Em sua opinião, o que está posto se efetiva com a implementação do PDE-Escola?
- j) Considera que a escola teve autonomia na elaboração e implementação de seu plano? Justifique.
- k) Que mudanças ocorreram na escola com a implantação desta ferramenta?
- l) Considera o PDE-Escola positivo para o ensino público?
- m) Como você define a autonomia da escola? A escola está preparada para ser autônoma? Justifique.
- n) Quais são as características de uma escola autônoma?
- o) Destaque os pontos positivos e negativos do PDE-Escola?
- p) Que avaliação a SME faz do PDE-Escola?
- q) Os recursos financeiros descentralizados para as escolas que implantaram o PDE-Escola são suficientes para garantir-lhes autonomia?
- r) Espaço livre para o entrevistado.

3. Roteiro para entrevista: Equipe gestora (Diretor, Vice-Diretor e Professor Coordenador)

- a) Como tomou conhecimento do PDE Escola? Foi consultado para adesão ao Programa?
- b) Esta Unidade Educacional possui alguma outra forma de planejamento que não o PDE-Escola?
- c) Se positivo, qual a dinâmica adotada para a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP)?
- d) Como foi a dinâmica utilizada para a elaboração do PDE-Escola? Reconhece alguma diferença na elaboração e concepção dos referidos documentos? Qual?
- e) Quais segmentos participaram da elaboração dos referidos documentos?
- f) De que forma participaram?
- g) Fez parte do Grupo de Sistematização do PDE Escola? Qual foi sua função? Detalhe suas atribuições.
- h) Houve autonomia da equipe escolar na elaboração de tais documentos? Justifique.
- i) Estes documentos estão relacionados ou são distintos? Existe diferença entre planejar e elaborar o PPP e PDE-Escola?
- j) Ocorre uma avaliação periódica das metas e ações planejadas e implementadas?
- k) Qual a periodicidade de tal avaliação?
- l) Quais as principais dificuldades que você apontaria na implementação da ferramenta PDE-Escola?
- m) Ocorreram mudanças nesta unidade educacional após a implementação do PDE-Escola? Quais?
- n) Houve cobrança de órgãos superiores quanto à melhoria do IDEB e implementação do PDE-Escola? De que forma?
- o) Houve melhoria do IDEB/2009 após a implementação do PDE-Escola?
- p) Em sua opinião, o PDE-Escola garantiu maior autonomia à escola? Justifique.
- q) Como tem ocorrido o processo de participação dos pais e demais profissionais da escola ao longo da implementação do PDE-Escola?
- r) Como você define a autonomia da escola? A escola está preparada para ser autônoma? Justifique.
- s) Quais são as características de uma escola autônoma?
- t) Destaque os pontos positivos e negativos do PDE Escola?
- u) Os recursos financeiros descentralizados para a escola via PDE-Escola são suficientes para garantir-lhe autonomia?

v) Espaço livre para o entrevistado.

4. Roteiro para entrevista: Representantes de Docentes

- a) Como a ferramenta PDE-Escola chegou à esta Unidade Escolar?
- b) Os docentes foram consultados para a sua adesão?
- c) Você conhece o PPP de sua escola? E o PDE-Escola?
- d) Qual a dinâmica adotada para a elaboração de tais documentos? Participou da construção destes? Foram construídos coletivamente?
- e) Fez parte do Grupo de Sistematização do PDE-Escola? Qual foi sua função? Detalhe suas atribuições.
- f) Houve autonomia da equipe escolar na elaboração e implementação dos mesmos?
- g) Considera o PPP importante? Por quê? Qual sua utilidade?
- h) Considera o PDE-Escola importante? Por quê? Qual sua utilidade?
- i) Estes documentos são relacionados ou distintos? Existe diferença entre planejar e elaborar o PPP e PDE-Escola?
- j) Ocorre o acompanhamento da execução das metas e ações previstas no PPP e PDE-Escola? De que forma?
- k) Como é realizada a avaliação do mesmo? Participa desta?
- l) Quais as principais dificuldades que você apontaria na implementação da ferramenta PDE-Escola?
- m) Ocorreram mudanças nesta unidade educacional após a implementação do PDE-Escola? Quais?
- n) Houve cobranças da Direção e órgãos superiores quanto a melhoria do IDEB e implementação das ações do PDE-Escola? De que forma?
- o) Houve melhoria do IDEB/2009 após a implementação do PDE-Escola?
- p) Em sua opinião, o PDE-Escola garantiu maior autonomia à escola? Justifique.
- q) Como tem ocorrido o processo de participação dos pais e demais profissionais da escola no decorrer da implementação do PDE-Escola?
- r) Como você define a autonomia da escola? A escola está preparada para ser autônoma? Justifique.
- s) Quais são as características de uma escola autônoma?
- t) Participou da elaboração do PDE-Escola para parcela complementar?
- u) Destaque os pontos positivos e negativos do PDE-Escola?
- v) Espaço livre para o entrevistado.

5. Roteiro para entrevista: Representantes de Funcionários

- a) Você conhece o PPP e o PDE-Escola de sua escola?
- b) Participou de alguma forma da elaboração destes documentos? Como?
- c) Quais segmentos participaram?
- d) Tem conhecimento do IDEB de sua escola?
- e) Considera o PPP e PDE-Escola importante? Por quê?
- f) Houve autonomia da equipe escolar na elaboração?
- g) Ocorre o acompanhamento da execução das metas e ações previstas no PPP e PDE-Escola? De que forma?
- h) Como é realizada a avaliação dos mesmos? Participa destas?
- i) Quais as principais dificuldades que você apontaria na implementação da ferramenta PDE-Escola?
- j) Ocorreram mudanças nesta unidade educacional após a implementação do PDE-Escola? Quais?
- k) Destaque os pontos positivos e negativos do PDE-Escola.
- l) Espaço livre para o entrevistado.

6. Roteiro para entrevista: Representantes de Pais de alunos

- a) Você conhece o PPP da escola de seu filho?
- b) Você participou de sua elaboração? De que forma?
- c) Este documento é disponibilizado aos pais?
- d) Participa de sua avaliação?
- e) Tem conhecimento sobre o PDE-Escola?
- f) Após a implementação do PDE-Escola, quais mudanças percebeu na unidade educacional?
- g) Participa da vida escolar de seu filho? De que forma?
- h) Tem conhecimento do IDEB da escola de seu filho?
- i) Se positivo, como foi para você ter um filho matriculado em uma escola com baixo IDEB?
- j) Destaque os pontos positivos e negativos do PDE Escola?

7. Questionário Semiestruturado: Equipe gestora

<p>1. Cargo/Função:</p> <p><input type="checkbox"/> Diretor de Escola</p> <p><input type="checkbox"/> Professor Coordenador</p>	<p>7. Experiência no cargo/função atual:</p> <p><input type="checkbox"/> Menos de 5 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 6 a 10 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 11 a 15 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 16 a 20 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 21 a 25 anos</p> <p><input type="checkbox"/> acima de 26 anos</p>
<p>2. Sexo:</p> <p><input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Feminino</p>	<p>8. Tempo de trabalho (no cargo/função), nesta escola:</p> <p><input type="checkbox"/> menos de 5 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 6 a 10 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 11 a 15 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 16 a 20 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 21 a 25 anos</p> <p><input type="checkbox"/> acima de 26 anos</p>
<p>3. Idade:</p> <p><input type="checkbox"/> Menos de 30 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 31 a 40 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 41 a 50 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 51 a 60 anos</p> <p><input type="checkbox"/> acima de 61 anos</p>	<p>9. Forma de ingresso no cargo/função:</p> <p><input type="checkbox"/> eleição</p> <p><input type="checkbox"/> concurso</p> <p><input type="checkbox"/> indicação da equipe escolar</p> <p><input type="checkbox"/> indicação política</p> <p><input type="checkbox"/> outros: _____</p>
<p>4. Último nível de escolaridade completo:</p> <p><input type="checkbox"/> Ensino Médio (Normal)</p> <p><input type="checkbox"/> Ensino Médio (outros)</p> <p><input type="checkbox"/> Ensino Superior (Pedagogia)</p> <p><input type="checkbox"/> Ensino Superior (outros)</p> <p>Especificar: _____</p> <p><input type="checkbox"/> Pós – graduação-especialização</p> <p><input type="checkbox"/> Pós – graduação (mestrado)</p> <p><input type="checkbox"/> Pós – graduação (doutorado)</p>	<p>10. Carga horária de trabalho semanal:</p> <p><input type="checkbox"/> 20 horas</p> <p><input type="checkbox"/> 30 horas</p> <p><input type="checkbox"/> 40 horas</p> <p><input type="checkbox"/> mais de 40 horas</p>
<p>5. Participação de atividades de formação continuada nos últimos 2 anos:</p> <p><input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não</p> <p>Quantas?</p> <p><input type="checkbox"/> uma <input type="checkbox"/> duas</p> <p><input type="checkbox"/> três <input type="checkbox"/> três ou mais</p>	<p>11. Níveis e modalidades ministrados na escola:</p> <p><input type="checkbox"/> Educação Infantil (etapa I)</p> <p><input type="checkbox"/> Educação Infantil (etapa II)</p> <p><input type="checkbox"/> Ensino Fundamental (1º ao 5º ano)</p> <p><input type="checkbox"/> Ensino Fundamental (6º ao 9º ano)</p> <p><input type="checkbox"/> Ensino Médio</p> <p><input type="checkbox"/> EJA</p>
<p>6. Experiência profissional na área de educação.</p> <p><input type="checkbox"/> Menos de 5 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 6 a 10 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 11 a 15 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 16 a 20 anos</p> <p><input type="checkbox"/> 21 a 25 anos</p> <p><input type="checkbox"/> acima de 26 anos</p>	<p>12. Número de alunos:</p> <p>Educação Infantil: ____ alunos</p> <p>Ens. Fundamental I: ____ alunos</p> <p>Ens. Fundamental II: ____ alunos</p> <p>Ensino Médio: ____ alunos</p> <p>EJA: ____ alunos</p> <p>Obs. _____</p>

<p>13. Turnos de Funcionamento da escola:</p> <p>() 1 turno () 3 turnos</p> <p>() 2 turnos () 4 turnos</p>	<p>17. IDEB da Escola</p> <p>2005: _____</p> <p>2007: _____</p> <p>2009: _____</p> <p>Obs. _____</p>	
<p>14. Quantidade de docentes:</p>	<p>Escolaridade</p>	<p>18. Em sua opinião, o que justifica estes índices?</p>
<p>15. Quantidade de funcionários /função</p>	<p>Escolaridade</p>	<p>19. Descentralização de recursos financeiros para a escola :</p> <p>() da Secretaria Munic. da Educação</p> <p>() PDDE</p> <p>() PDE Escola/PAF</p> <p>() Programa Mais Educação</p> <p>() outras fontes: Especificar: _____</p>
<p>16. Dependências da escola:</p>	<p>20. A escola possui autonomia para a aplicação dos mesmos? Como as prioridades são definidas?</p>	

<p>21. Tem conhecimento das origens do PDE Escola e suas fontes de financiamento? () sim () não Especifique.</p>	<p>24. Percebeu melhoria na qualidade do ensino após a implantação desta ferramenta? Especifique.</p>
<p>22. Como avalia a ferramenta PDE Escola?</p>	<p>25. Julga que a escola possuiu autonomia na elaboração e implantação do PDE Escola?</p>
<p>23. Como você avalia a receptividade do PDE Escola nesta Unidade Educacional?</p>	<p>26. A escola continua utilizando a metodologia PDE Escola nos dias atuais? Por quê?</p>

27. Mapeamento dos alunos - Ensino Fundamental

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Matrícula Inicial							
Retidos							
Evadidos							
Promovidos							
Matrícula Final							

28. Número de alunos de 4ª série/5º ano:

Anos	Número de alunos
2007	
2009	
2011	

29. Número de turmas (4ª série/5º ano):

Anos	Número de turmas
2007	
2009	
2011	

30. Quais foram os investimentos realizados pelo município para melhoria da infra-estrutura da escola?

31. Dos docentes que participaram da elaboração do PDE Escola, quantos permanecem na escola?

11. Quais ações foram desencadeadas com as demais escolas visando a manutenção ou melhoria do IDEB?
12. Como foi a receptividade das Unidades Escolares com relação ao PDE Escola?
13. Estas Unidades Escolares (com IDEB/2007 abaixo da média nacional) são municipalizadas?
14. Há descentralização de recursos municipais às escolas? Se positivo, de que forma isso acontece? Como ocorre o cálculo de recursos destinados às unidades educacionais?
15. Analisando os IDEBs do município, constatamos uma lacuna em 2005. Por quê?