

A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras

School management within the context of recent brazilian educational reforms

La gestión escolar en el contexto de las recientes reformas educativas brasileñas

MARÍLIA FONSECA
JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA

Resumo: Com base em pesquisa interinstitucional, o artigo trata de repercussões de dois programas brasileiros de gestão escolar desenvolvidos com financiamento internacional: o Fundescola e o Pró-Qualidade. A pesquisa apontou o fortalecimento de uma visão gerencial estratégica e a convivência de duas concepções opostas de gestão da educação pública: ora privilegiando práticas gerenciais (Plano de Desenvolvimento da Escola); ora sinalizando para as aspirações da comunidade por uma escola mais autônoma e de qualidade (Projeto Político Pedagógico).

Palavras-chave: gestão estratégica da escola; ensino fundamental; autonomia escolar; cooperação internacional.

Abstract: Based on inter-institutional research, the article looks at the effects of two Brazilian programs in education management carried out with international financing: the Fundescola and the Pró-Qualidade. Research indicates the strengthening of a strategic managerial approach and the existence of two opposing concepts of public educational management: at times favoring managerial practices (School Development Plan); while at other times emphasizing the aspirations of the community for a more autonomous and quality-based school (Political Pedagogical Project).

Keywords: strategic school management; primary school; school autonomy; international cooperation.

Resumen: Con base en investigación interinstitucional, el artículo trata de los efectos de dos programas brasileños de gestión escolar implementados con financiamiento internacional: el Fundescola y el Pró-Qualidade. Los resultados de la investigación señalan el fortalecimiento de una visión gerencial estratégica y la existencia de dos concepciones opuestas de gestión de la educación pública: ya sea favoreciendo prácticas gerenciales (Plan de Desarrollo de la Escuela); o entonces enfatizando las aspiraciones de la comunidad educativa por una escuela más autónoma y de calidad (Proyecto Político Pedagógico).

Palabras clave: gestión estratégica de la escuela; enseñanza primaria; autonomía escolar; cooperación internacional.

INTRODUÇÃO

O presente texto apresenta resultados de pesquisa interinstitucional, destinada a compreender e analisar algumas experiências de gestão escolar no ensino fundamental brasileiro, desenvolvidas a partir da década de 1990. Nessa direção, foram examinados dois programas: o Projeto Melhoria da Qualidade na Educação Básica (Pró-Qualidade), em Minas Gerais, e o Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Os dois projetos integravam a política de financiamento do Banco Mundial para o desenvolvimento da gestão da escola básica brasileira. O primeiro já foi encerrado; o segundo iniciou-se em 1998 e encontra-se em fase de conclusão, prevista para 2010.

O objetivo da pesquisa foi refletir sobre o impacto do Pró-Qualidade e do Fundescola na gestão e organização do trabalho escolar. Focou-se, sobretudo, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), concebido como uma modalidade de planejamento estratégico e que constitui o carro-chefe dos dois programas. Buscou-se detectar como a comunidade escolar acolhe os projetos, como percebe a vinculação entre esses programas e as macropolíticas que os sustentam e como avalia seus efeitos na organização e gestão da escola, bem como no trabalho e nos processos ensino-aprendizagem.

Participaram da pesquisa professores e estudantes de graduação e de pós-graduação das seguintes instituições: Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes); Universidade Federal de Tocantins (UFT); Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e universidades Federal e Estadual do Mato Grosso do Sul (UFMS e UEMS).

REFORMA DO ESTADO E GESTÃO EDUCACIONAL: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, DESCENTRALIZAÇÃO E EFICIÊNCIA

As novas propostas voltadas para a gestão da educação básica, a partir dos anos 1990, fazem parte do conjunto de mudanças que compuseram a reforma do Estado brasileiro, no contexto da reestruturação produtiva capitalista e das orientações políticas, econômicas e educacionais de inspiração neoliberal. Havia que fazer frente à configuração do novo sistema econômico global, marcadamente orientado pelos princípios do neoliberalismo e, ainda, adaptar-se às demandas da nova estrutura produtiva e tecnológica que exigia novas perspectivas na formação dos trabalhadores. A administração pública adquiriu um formato gerencial, mais ágil e flexível, com o objetivo de imprimir eficiência ao desempenho do Estado, tornando-o mais compatível com a atual fase do capitalismo global e competitivo. Uma das ações prioritárias foi a descentralização, pela qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas *organizações sociais*, configuradas como entidades de direito privado, públicas não-estatais. Tais organizações atenderiam a

serviços como os de saúde e educação, considerados serviços fundamentais, mas não exclusivos do Estado. Com essa alternativa, o Estado deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, garantindo para si a definição e o controle das decisões estratégicas (BRASIL, 1995).

As mudanças que orientaram a reforma do Estado brasileiro tiveram efeitos imediatos na gestão do sistema educacional. Na década de 1990 foram desenvolvidas modalidades de gestão que prometiam a melhoria dos indicadores de evasão e repetência, além do rendimento dos alunos, a autonomia e a participação da família, da comunidade educacional e da sociedade em geral em decisões afetas à escola. Compreendia-se, assim, a gestão escolar eficiente como aquela capaz de *produzir mais com menor custo*, inclusive buscando fontes alternativas para o financiamento da escola. Enfim traduzia-se por um conjunto de mudanças e processos com certo grau de sistematização, com vistas a modificar políticas, atitudes, idéias e conteúdos curriculares, entre outros.

Essas orientações foram postas em ação por meio de iniciativas nacionais, como o Programa Dinheiro Direto à Escola (PDDE), que, como o próprio nome diz, destina recursos para serem geridos pelas unidades escolares, cujo controle se dá por meio de entidades de *direito privado*, dentre eles, a Associação de Apoio à Escola e o Caixa Escolar. Outras iniciativas desse porte foram implementadas no âmbito de acordos de financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial ou Bird) com os estados ou com o Ministério da Educação (MEC).

Na década de 1990, os organismos internacionais tiveram presença marcante no Brasil, dentre eles a Unesco, o Unicef, o Pnud e o Banco Mundial (BM). Na educação básica, este último projetou-se como a principal agência internacional de cooperação, seja pela amplitude territorial e temporal de seus projetos, seja pela magnitude dos financiamentos. Dois acordos foram firmados com o governo federal e outros diretamente com os governos dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará, Espírito Santo e Paraná. O Projeto Nordeste também faz parte desse processo, fruto de um acordo do MEC com o BM para o desenvolvimento do ensino nas quatro primeiras séries da educação fundamental em toda a região nordeste. De acordo com a expectativa gerada pela cooperação do BM, as experiências dos projetos seriam repassadas para o sistema educacional como um todo, produzindo eficiência (maior produtividade educacional com menor custo) e eficácia, esta entendida como alcance de objetivos de impacto para melhorar o desempenho escolar (expansão de matrículas, diminuição da evasão e da repetência).

O PRÓ-QUALIDADE: REFLETINDO SOBRE SEUS OBJETIVOS E IMPACTOS

Buscava-se, com o Projeto Pró-Qualidade, melhorar o desempenho do sistema educacional do estado de Minas Gerais, mediante formas construtivas para

efetivar mudanças na organização e aperfeiçoamento das escolas, inclusive auxiliando-as a elaborar seu próprio planejamento a longo prazo. O projeto definiu estratégias para: (a) ajudar os diretores de escola a assumirem seus novos papéis de líderes e administradores, em sistema estadual mais descentralizado; (b) proporcionar aos administradores centrais e regionais instrumentos para as tomadas de decisão com informações adequadas; (c) aumentar o acesso de professores a oportunidades de treinamento; (d) distribuir um conjunto de materiais didáticos aos alunos das escolas públicas; (e) melhorar a administração da rede física, de modo a assegurar a utilização adequada do espaço escolar.

O Pró-Qualidade foi executado em conjunto com o Programa Gerência da Qualidade Total na Educação (GQTE).¹ Com esses programas, deu-se início, a partir de 1991, a uma profunda reforma política, administrativa, financeira e pedagógica na rede escolar estadual de Minas Gerais. Seus resultados foram utilizados como base para a definição de próximo acordo do MEC com o BM: o Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), também foco de análise do presente texto.

Integravam o Pró-Qualidade três programas complementares: o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que visava a solução de problemas rotineiros e formas ultrapassadas de organização escolar, mediante a adoção de planejamento com enfoque gerencial (planejamento estratégico); o Programa de Apoio às Inovações Educacionais (Paie), que desenvolvia múltiplas modalidades de formação continuada e de trabalhos participativos, voltados para refletir acerca da realidade vivida na prática cotidiana da escola; e, completando essa tríade, o Projeto de Desenvolvimento e Enriquecimento Curricular (Prodec), cuja especificidade era favorecer as ações incentivadoras da autonomia das práticas pedagógicas, estimulando a própria comunidade escolar a solucionar problemas pedagógicos prioritários definidos pelas escolas (BANCO MUNDIAL, 1994; MINAS GERAIS, 1997).

Cabe observar que a investigação específica sobre o Programa de Apoio às Inovações Educacionais (Paie), em Minas Gerais, foi coordenada por professores da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e sua Unidade Descentralizada de Pirapora (VELOSO *et al*, 2004).²

¹ O programa Gerência da Qualidade Total (GQTE) tinha como finalidade regulamentar o art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, e o art. 196, inciso VII, da Constituição Federal de Minas Gerais de 1989, que dispõem sobre a gestão democrática do ensino na forma de lei. O Pró-Qualidade foi implantado em 1993, com a assessoria da Fundação Christiano Ottoni (FCO), que integra a Escola de Engenharia da Universidade de Minas Gerais. Originalmente destinado ao setor empresarial, foi estendido para setores da administração pública, especificamente para educação. Integrou-se ao projeto Pró-Qualidade, que só foi oficializado em 1994, a partir da assinatura do acordo entre Secretaria de Educação/MG e o Banco Mundial (MARQUES e PAIVA, 2005).

² Foram investigadas quatro escolas, sendo três delas localizadas no município de Montes Claros e uma em Pirapora. Como sujeitos da pesquisa, foram entrevistados 16 professores,

Implantado pela resolução n. 8.036, de 1º de agosto de 1997, o Paie desenvolveu uma série de ações em escolas estaduais de ensino fundamental de Minas Gerais. Previa a mobilização da comunidade educativa como forma de descentralizar a gestão escolar e estimular a inovação do trabalho pedagógico num processo coletivo e de proposição de idéias, meios e ações. Promovia-se, assim, a reflexão acerca da realidade escolar e a elaboração de um projeto de ação educativa, para culminar com a transformação da realidade em questão. Visava, ainda, imprimir uma nova dinâmica nas práticas educativas, utilizando metodologias inovadoras e estratégias participativas, promovendo parcerias com a comunidade em geral e com as famílias dos alunos, na busca de soluções para problemas e questões de natureza pedagógica.

As escolas beneficiárias dos recursos do Paie foram selecionadas pela SEE-MG, mediante concurso que apontou os projetos escolares com maior possibilidade de atingirem bons resultados de aprendizagem, medidos pelas taxas de reprovação, de abandono e pelo rendimento escolar em Português e Matemática aferido por avaliação externa. Esses indicadores determinavam o grau de risco de cada escola: *baixo risco* (escolas com índice de risco até 20%); *médio risco* (escolas com índice de risco entre 20% e 30%); *alto risco* (escolas com índice médio acima de 30%).

Segundo os docentes entrevistados, ainda que o Paie tenha sido bem acolhido na rede, as ações não lograram estabelecer um processo crítico-reflexivo acerca da realidade escolar. As ações inovadoras adquiriram um sentido de “novidade” ou quebra de rotina, instalando-se uma percepção de que a inovação em si garantiria a qualidade dos processos educativos produzidos pela escola.

Não foi possível romper com as verdadeiras causas do fracasso escolar e tampouco foram abordadas convenientemente as questões pedagógicas. A inovação limitou-se à introdução de uma aparência *modernizante*, via elaboração de projetos que produzissem um movimento diferenciado no interior da instituição escolar. Para muitas professoras, as ações propostas pelo Paie já vinham sendo desenvolvidas pelas escolas, constituindo, pois, uma continuidade de práticas já vividas, cujas experiências, significados, finalidades e resultados não foram sequer discutidos. Os depoimentos deixaram perceber que as professoras eram compreendidas como executoras do Paie, não lhes cabendo a nem a concepção e a tomada de decisões e tampouco a avaliação das propostas do programa (VELOSO *et al*, 2004).

O Projeto de Desenvolvimento e Enriquecimento Curricular (Prodec) foi executado no período de 1998 a 2003. Caracterizava-se como uma ação inovadora complementar ao Paie, pelo fato de ser elaborado pela equipe docente da escola, com a participação de outros membros da comunidade escolar.

em escolas de primeira a oitava série, sendo um professor de cada disciplina, além de um supervisor e um diretor em cada escola. Ao todo, foram entrevistados vinte e quatro interlocutores, sendo dezesseis professores, quatro supervisores e quatro diretores.

Foram estabelecidos, como critérios de seleção para participar do Prodec, o grau de sucesso da escola na execução do Paie, a qualidade da proposta pedagógica da escola, o nível de participação da comunidade e a própria pertinência e relevância da proposta para o Prodec. À semelhança do Paie, cada escola receberia os recursos de forma diferenciada, de acordo com sua categoria de risco e o número de alunos. Destinou-se um percentual para cada categoria, 50% das oportunidades estariam à disposição das escolas classificadas como de *alto risco*; 30% das oportunidades estariam à disposição das escolas de *médio risco* e 20% para a categoria de *baixo risco*.

Os programas Paie e Prodec foram investigados por um grupo de professores da Universidade Federal de Uberlândia (MARQUES e PAIVA, 2005).³ Os resultados assemelharam-se àqueles obtidos na investigação realizada pelo grupo da Unimontes. Segundo os dirigentes e professores entrevistados, as escolas conseguiram, mesmo que timidamente, impor uma nova postura ao trabalho escolar, permitindo maior integração da comunidade e nova forma de realizar atividades pedagógicas. Um outro aspecto apontado foi a contribuição no sentido de melhorar a disciplina dos alunos.

Um fator a se considerar com respeito aos dados da pesquisa é que, embora o Prodec fosse um projeto voltado para o desenvolvimento do currículo e das atividades pedagógicas, ocorreu um descompasso entre o ideal e o real: um relativo distanciamento entre o preconizado pela proposta oficial e as poucas mudanças que se efetivaram no currículo e nas práticas pedagógicas, consideradas “de pouca monta”, em face da expectativa gerada pelo projeto.

Os dados empíricos evidenciaram, ainda, que não ocorreu o êxito esperado do Prodec quanto à promoção de uma mudança cultural dos profissionais envolvidos, bem como a adoção de novos valores que possam ser capazes de propiciar mudanças na prática pedagógica. Nesse sentido, não houve um envolvimento que pudesse causar impactos no desenvolvimento do projeto. Tal mudança exigiria romper com paradigmas já estigmatizados ao longo da construção da história institucional profissional da comunidade escolar, o que demandaria a vontade e o compromisso de toda a equipe responsável pela realização das ações.

³ Para a seleção das escolas investigadas, foram definidos os seguintes critérios: ter participado do Paie; pertencerem aos diferentes níveis de classificação pelo grau de complexidade (baixo, médio e alto risco, conforme definição da SEE/MG no momento de implementação do projeto); terem demonstrado, na execução do Paie, desempenho favorável e desfavorável (também conforme avaliação da SEE-MG); pertencer ao município de Uberlândia e localidades adjacentes. Conforme tais parâmetros, as escolas selecionadas foram: Escola Estadual Jardim das Palmeiras, de Uberlândia, considerada de alto risco; Escola Estadual Visconde de Ouro Preto, de Araguari, considerada de médio risco, sendo que ambas obtiveram resultados de sucesso. E, também, Escola Estadual do Parque São Jorge, de Uberlândia, considerada de alto risco; Escola Estadual Honório Guimarães, considerada de médio risco. Como sujeitos da investigação, foram entrevistados em cada escola: um professor participante, um professor não participante do projeto, um membro da equipe pedagógica e um dos coordenadores do Prodec.

Como as pesquisadoras assinalaram, o sucesso de uma proposta de inovação da prática pedagógica depende do fortalecimento de múltiplas faces do funcionamento do contexto da escola, tais como: gestão, organização do tempo e espaço da escola, currículo, metodologias, condições de trabalho e formação continuada. Há que considerar, ainda, que as mudanças são lentas e graduais, uma vez que implicam em desestabilizar formas convencionais de trabalho que vão se cristalizando em determinadas práticas, atitudes e convicções.

O FUNDESCOLA/PDE: PROPOSIÇÕES PARA MUDAR A ORGANIZAÇÃO, A GESTÃO E O TRABALHO ESCOLAR

O Fundescola integra a atual política de descentralização e municipalização do ensino fundamental brasileiro. Foi implementado em 1998 e encontra-se em fase de conclusão. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é o projeto principal do Fundescola. Seus objetivos inspiraram-se em acordos internacionais anteriores (a exemplo dos projetos Pró-Qualidade e Nordeste), especialmente quanto à eficiência administrativa a ser alcançada por meio de um modelo de planejamento estratégico (concebido pelo BM) e da elevação do grau de compromisso de diretores, professores e outros funcionários com os resultados educacionais.

Em sua proposta de ação, o Fundescola/PDE tem uma missão mais ampla do que os projetos antecedentes, em razão da própria dimensão temporal (com início em 1998 e execução prevista para 10 anos) e extensão territorial do Programa (abarcando as regiões norte, nordeste e centro-oeste). Segundo o Manual de Operação e Implementação do Projeto, o objetivo era formar um grande número de profissionais de educação, com os atributos gerenciais necessários para dirigir um sistema local mais autônomo, por meio de provisão de ferramentas de gestão e do treinamento em áreas como: processos de desenvolvimento da escola, padrões mínimos de funcionamento, planos de gestão de secretaria, plano de carreira do magistério e mapeamento escolar (BRASIL, 2002, p. 13).

Para cumprir tal objetivo, o Programa se propôs a desenvolver ações de *fortalecimento da escola* por meio de convênios com os municípios, mediante *adesão* dos mesmos e a obrigação de adotarem a metodologia de *planejamento estratégico*, conforme modelo do PDE.

A pesquisa sobre o impacto do PDE/Fundescola foi executada por professores do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal de Goiás (FONSECA, OLIVEIRA e TOSCHI, 2004). Em Mato Grosso do Sul, ficou a cargo de professores das universidades Estadual e Federal – UFMS e UEMS (FERNANDES *et al*, 2004). Em Tocantins, os dados foram enriquecidos por dissertação de mestrado defendida na FE/UFG (RIBEIRO, 2002).⁴

⁴ Foram realizadas entrevistas e observações diretas em nove escolas situadas em três municípios goianos, segundo critérios previamente fixados: a) pertencer ao centro e periferia, b)

De modo geral, registrou-se um bom acolhimento ao projeto (PDE), tanto por parte das equipes de sistematização quanto dos professores. Conforme a maior parte dos agentes escolares, o PDE tornou o planejamento das atividades escolares mais organizado e *participativo*. Mesmo em escolas em que o PDE não tenha introduzido projetos novos (na maioria dos casos são reordenamentos de ações preexistentes), o PDE traz instrumentos, como modelos de diagnóstico e de acompanhamento, capazes de orientar os relatórios e de imprimir uma sistemática para as reuniões rotineiras da escola. Enfim, o PDE ensina técnicas de planejamento importantes para a instituição. Para alguns gestores do sistema estadual, esse formato é positivo, pois contribuiu para que os estados e municípios assumam a descentralização da escola por meio do repasse de recursos diretamente para a escola. Assim, o PDE é visto pelos gestores como um instrumento que vai forçar os governos a colocar *dinheiro direto na escola*, mesmo com o encerramento do financiamento internacional.

Embora reconhecendo alguns benefícios na organização física e material da escola, o PDE não foi capaz de produzir mudanças mais qualitativas no âmbito pedagógico. A maioria dos professores entrevistados o percebe como uma modalidade de intervenção voltada para a organização do sistema educativo, tendo como alvo principal a contenção de gastos, a eficiência operacional e objetivos orientados racionalmente para *resultados* ou *produtos*. A dinâmica da mudança é garantida pela variação dos insumos (ênfase nos materiais didáticos e tecnologias), sendo a melhoria pedagógica decorrente dos novos procedimentos inseridos na organização. São introduzidos 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 da sala de aula.

As informações coletadas mostram que, embora em sua concepção inicial o Fundescola enfatizasse a possibilidade de aumento do poder de decisão para as escolas, na prática a própria sistemática de co-financiamento internacional impõe instrumentos de controle sobre os projetos, como manuais para acompanhamento e planejamento de ações, além de normas para utilização de recursos e prestação de contas do *dinheiro repassado diretamente à escola* para aquisição de materiais e melhoria do espaço escolar.

ter sido classificada pela SEE como escola de sucesso ou insucesso na implantação e consolidação do PDE, c) pertencer à rede municipal ou estadual e d) tempo de PDE na escola. Em cada escola, foram entrevistados três membros do Grupo de Sistematização do PDE (coordenador do PDE, diretor da escola e líder de objetivos estratégicos do PDE) e dois professores não envolvidos diretamente com o projeto. Nas escolas situadas no entorno de Brasília, foram entrevistados ainda pais, estudantes e funcionários, além de um trabalho de observação direta de reuniões de conselho escolar voltadas para a discussão e avaliação das ações do PDE. Foram visitadas nove escolas, sendo entrevistados vinte e sete membros do grupo de sistematização, dezoito professores não participantes do PDE, vinte e um pais, oito estudantes e quinze funcionários.

Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da escola, de outro, dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas, como a realização de cursos de formação docente. Segundo a análise de Rosa e Khidir (2004), os cursos oferecidos nas escolas de Goiás privilegiaram conteúdos voltados para as relações interpessoais, o que confirma o veio estratégico-comportamental que caracteriza o PDE. Como todas as escolas pesquisadas adquiriram recursos tecnológicos com a verba do PDE, os cursos enfatizaram a formação técnica dos professores para a utilização desses aparatos.

Segundo alguns depoentes, os cursos melhoraram a rotina escolar, a articulação entre as dimensões administrativas e pedagógicas, as relações com a comunidade e também a qualidade das aulas. Não obstante esses ganhos, o processo de formação não atendeu às reais necessidades da escola e do professor. Outros depoentes afirmaram que o trabalho em sala de aula não melhorou em função do PDE, mas deveu-se ao Projeto Político-Pedagógico (PPP) em escolas que já desenvolviam um trabalho coletivo para a construção do PPP. Em primeiro lugar, os cursos do PDE seguiram um cronograma apertado, geralmente em finais de semana, portanto, em horários que extrapolaram a carga horária de trabalho do professor. Segundo as normas do Fundescola, a oferta dos cursos ficou a cargo de entidades privadas, o que favoreceu a proliferação de empresas de consultoria que fizeram o trabalho de agenciamento, planejamento e intermediação. Os cursos eram escolhidos pelas escolas; no entanto, ficavam limitados à oferta das empresas, nem sempre atendendo às demandas de professores e alunos.

Apesar dessa limitação, os professores consideravam a oportunidade positiva, uma vez que as escolas nunca tiveram recursos próprios para tais ações. Aliás, essa visão é recorrente em todas as escolas investigadas. Não há como negar que a comunidade escolar não queria prescindir desse recurso extra, que pode ser utilizado com rapidez para suprir as carências mais prementes. No entanto, como o dinheiro transferido não supria todas as necessidades básicas da escola, esta era levada a buscar alguma forma de arrecadação de dinheiro mediante convênios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais ou ainda realizar campanhas e eventos capazes de prover recursos adicionais para a escola. Desse modo, a equipe de direção gastava grande parte de seu tempo em atividades de pouca monta, que não visavam diretamente ao núcleo pedagógico.

A gestão financeira era feita por intermédio de uma entidade de direito privado (Associação de Apoio à Escola). De acordo com a proposta inicial de estimular a participação dos pais, as tarefas de arrecadação, utilização e fiscalização do dinheiro seriam repassadas para os pais e outros membros da comunidade. Infelizmente, a participação dos pais ocorreu por mero formalismo legal, afastando-se dos propósitos de uma prática de gestão efetivamente participativa. Reduziu-se à presença eventual, geralmente para ouvir a transmissão de ordens, avisos ou para conversar sobre o comportamento ou rendimento escolar dos filhos. Ou, ainda, limitou-se ao cumpri-

mento de atividades operacionais e colaborativas no Conselho Escolar, no controle fiscal do dinheiro repassado à escola ou em eventos cívicos e festivos.

Isto explica a forma diferenciada como dirigentes escolares e docentes concebiam o PDE. Os primeiros o consideraram um instrumento primordial para facilitar a administração física da escola, uma vez que permitia concretizar soluções imediatas, como reformas, compras de equipamentos e materiais. Já os professores, embora reconhecessem esses benefícios, não consideraram o PDE como incentivador de mudanças mais qualitativas no trabalho pedagógico. Registrou-se que o Plano imprimia uma organização que facilitava a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações, cada uma com sua *gerência própria*. Além disso, muitos projetos decorriam de atividades pré-preexistentes ao PDE, como ações ambientais, festas cívicas, entre outras. Os professores afirmaram, ainda, que as exigências burocráticas aumentavam a carga de trabalho dos mestres sem contribuir necessariamente para a melhoria do processo pedagógico.

Os documentos que expressam a concepção do Fundescola mostram que a gestão educacional incorpora um sentido peculiar que não alcança o caráter democrático outorgado pelos textos legais brasileiros. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE) dispõem sobre a gestão democrática, incentivando a *co-responsabilidade* dos diferentes níveis administrativos (União, estados e municípios) e a colaboração entre fóruns nacionais e locais de planejamento, bem como conselhos de educação, em seus diferentes níveis.

Na área de abrangência do Fundescola, a orientação internacional é a que mais se fortalece na maioria das escolas, em razão da própria dinâmica promovida pelo MEC, oferecendo cursos de preparação e instrumentos de planejamento e acompanhamento para o desenvolvimento do Fundescola/PDE. Isto explica de algum modo a submissão dos projetos político-pedagógicos (PPP) ao PDE nas escolas envolvidas.

Em Goiás, os dados da pesquisa mostram que o principal componente do Fundescola, ou seja, o PDE, estava sendo acolhido pelo governo. De acordo com a análise de Fonseca, Oliveira e Toschi (2004), o financiamento assumido pelo Fundescola vinha decaindo ano a ano, enquanto o do estado de Goiás ia aumentando progressivamente e, ao final das ações, este incorpora plenamente o financiamento e a metodologia do PDE, fazendo sua a concepção do programa internacional.

Nos estados de Tocantins e Mato Grosso do Sul, os resultados do PDE foram semelhantes aos de Goiás, segundo os estudos de Ribeiro (2002) e Fernandes *et al* (2004). Os dados relativos ao município de Dourados (MS) atestam o *impacto motivador* promovido pelo processo de capacitação dos profissionais da escola, todos imbuídos em realizar satisfatoriamente a tarefa proposta. Quanto à execução, algumas ações do PDE foram consideradas positivas, como a realização de diagnósticos das dificuldades mais sensíveis da escola; a incorporação de parcerias para reforço peda-

gógico, a avaliação de funcionários, além da aquisição de materiais e equipamentos. Por outro lado, a “missão, a visão de futuro e os objetivos estratégicos”, presentes nos planos das escolas, emanavam do manual de elaboração do PDE, na maioria das escolas estudadas.

Em Tocantins, os professores ressentiram-se de um planejamento escolar que valorizava principalmente a realização de reuniões, atas, preenchimento de quadros, fichas, formulários de funcionamento da escola, de prestação de contas e questionário de avaliação do desempenho da escola. Questionavam a formação continuada dos professores, desenvolvida na forma de cursos “curtos”, que não alcançam a profundidade necessária para uma atuação pedagógica de qualidade. Os profissionais da escola apontaram ainda que o excesso de burocracia exige trabalhos extras, uma vez que não é possível reunir as equipes em horário de aula.

Pelo exposto, pode-se afirmar que se produziu a submissão da organização e da gestão do trabalho escolar aos objetivos, às técnicas e às rotinas de trabalho estabelecidas pelos modelos de planejamento e gerenciamento estratégicos, conforme o modelo definido no PDE. Essa percepção foi corroborada em depoimentos de gestores do sistema estadual de Goiás, quando informaram que havia certa convicção de que o modelo de gestão do Banco Mundial, executado por meio do PDE, seria altamente diretivo e não levaria à autonomia da escola, conforme foi estabelecido em sua proposta inicial. Os gestores municipais também realçaram esse caráter diretivo do Projeto, afirmando que as escolas alcançadas pelo Fundescola eram escolhidas à revelia das secretarias municipais de educação. Certamente, essa prática não se coaduna com uma perspectiva de gestão democrática e de implementação de um projeto político pedagógico produzido coletivamente no interior de cada escola, conforme preceitua a legislação brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aqui apresentada permite tecer algumas considerações sobre os programas em pauta. De modo geral, o estudo mostrou que a comunidade apresentava expectativas positivas em relação aos projetos internacionais. Seja no caso do Fundescola/PDE ou do Pró-Qualidade, os projetos mereceram o apoio dos quadros dirigentes estaduais e municipais, além da participação da comunidade escolar na preparação e implementação dos projetos. No caso do Fundescola/PDE, cujo acordo foi firmado com o MEC, contou-se inclusive com aporte significativo de recursos estaduais (FONSECA, OLIVEIRA E TOSCHI, 2004). Isto significa que alguns resultados insatisfatórios aqui relatados não podem ser atribuídos à resistência dos diferentes níveis administrativos do sistema educacional, nem mesmo aos profissionais da escola.

É importante frisar que os projetos aqui analisados são anunciados como alternativas inovadoras, capazes de provocar ou mudanças estruturais ou de impacto

na gestão, na organização e no trabalho pedagógico da escola, as quais servem de justificativa para a assinatura dos acordos internacionais.

Os dados empíricos não evidenciaram o efeito que se esperava dos projetos. Não ocorreram profundas mudanças na gestão, na cultura escolar e na prática pedagógica. Apesar das promessas, os resultados apontaram uma distância entre o preconizado e o que se efetivou na prática. As poucas mudanças observadas no processo ou nos *produtos* escolares não podem ser consideradas como impactos ou efeitos dos projetos e, portanto, não justificam o alto custo financeiro e administrativo dos acordos internacionais.

As promessas embutidas nos acordos fariam dos projetos instrumentos capazes de promover, em menor tempo, maior produtividade escolar, com diminuição de custos. Como conseqüência, exigia-se o fortalecimento de um tipo de gestão sustentada pela crença de que a eficiência gerencial, *per se*, determinaria os resultados ou produtos definidos pelos projetos. Ao aceitar esta crença, deixa-se em segundo plano outros fatores internos e externos que condicionam igualmente o desempenho escolar e que compõem as múltiplas faces do contexto escolar e as relações dos meios social, econômico e cultural dos alunos.

Um desses fatores é o descompasso entre o tempo definido para a execução de um projeto internacional e a realidade da escola. Quaisquer mudanças que se operam em seu contexto são lentas e graduais, uma vez que exigem romper paradigmas já estigmatizados ao longo da construção da história institucional e que se consubstanciam com a identidade própria da escola.

A história recente da educação brasileira mostra uma série de experiências que ilustram o esforço de comunidades e suas organizações no sentido de procurar um novo significado para a educação, mostrando ser possível arriscar um caminho inovador para a escola básica sem a tutela de agências internacionais. O atual cenário nacional exige o olhar atento dos educadores que investigam e pensam a política educacional brasileira.

Em 2007, o governo lançou o Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de apoio técnico e financeiro articulado para promover a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade na sua elaboração. Paralelamente, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), concebido no âmbito do Fundescola, vem sendo expandido para todas as regiões brasileiras que não tinham sido contempladas pelo projeto inicial.

Fica a seguinte indagação: como poderão conviver, dentro da mesma esfera escolar, diferentes propostas de organização da escola básica? Acresce, ainda, que a legislação educacional ainda privilegia o Projeto Político Pedagógico (inc. I do art. 13 da LDB de 1996). A convivência de projetos oriundos de diferentes matrizes teóricas e metodológicas pode levar ao risco de se abarrotar a escola com micro-ações que não se complementam e que, portanto, fragmentam a prática escolar e diluem a sua qualidade.

A questão fundamental é que as escolas dispõem de profissionais que podem e devem ser agentes intelectuais ativos, capazes de fazer frente às propostas exógenas, centradas na primazia de meros resultados e produtos, e de privilegiar os projetos pedagógicos identificados com a história e a função social da escola. A escola democrática, participativa e de qualidade socialmente referenciada, requer profissionais do magistério engajados e comprometidos com a sua transformação cotidiana, mesmo considerando as condições objetivas em que se estabelece o processo ensino-aprendizagem, o que implica na discussão, proposição e materialização de um projeto político-pedagógico específico, definindo princípios, diretrizes e metas coletivamente pactuadas.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *State of Minas Gerais Basic Education quality improvement project*. Staff Appraisal Report. Washington: The World Bank, 1994.

_____. *Documento de avaliação de projeto sobre um empréstimo proposto no valor equivalente a US\$ 202.03 milhões para a República Federativa do Brasil para o Segundo Projeto de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA II*. Washington: The World Bank, 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1995.

_____. Ministério da Educação. *Manual de operação e implementação do Projeto Fundescola III (MOIP)*. Brasília: MEC/Fundescola, 2002.

BARRETO, Maria S. V. *A formação continuada de gestores escolares em dois municípios mineiros: do Procad ao Progestão*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, maio de 2007.

FONSECA, Marília. A gestão escolar no contexto das reformas educacionais brasileiras: uma articulação possível entre o global e o local? In: BONIN, I.; TRAVERSINI, C.; PERES, E. (Org.). *Trajetórias e processos de ensinar e aprender: políticas e tecnologias*. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, João. F. de.; TOSCHI, Mirza. S. O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In: FONSECA, M.; TOSCHI, Mirza. S.; OLIVEIRA, João. F. de. (Org.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos políticos pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004, p. 189-213.

FERNANDES, Maria D. E. *et al.* PDE: evidências do Município de Dourados. In: FONSECA, M.; TOSCHI, Mirza. S.; OLIVEIRA, João. F. de. (Org.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos políticos pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004, p. 55-80.

MARRA, Fátima; BOF, Alvana; SOBRINHO, Amaral José. *Plano de desenvolvimento da escola: conceito, estrutura e prática*. Brasília: MEC/BIRD/Fundescola, 1999.

MARQUES, Mara R. A.; PAIVA, Silvani A. R. Programas de financiamento nas escolas públicas de Minas Gerais nos anos de 1990: o PAIE e o PRODEC (Programa de Apoio a Inovações Escolares e Projeto de Desenvolvimento e Enriquecimento Curricular). *Olhares & Trilhas*, Uberlândia, ano VI, n. 6, p. 25-30, 2005.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. *A escola pública de qualidade: gestão patrimonial, financeira e administrativa*. Procad, 1997.

RIBEIRO, Benvenida B. D. *A educação em Tocantins: mudanças na lógica de gerenciamento do sistema e de organização e gestão da escola*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, UFG, Goiânia, 2002.

ROSA, Dalva E. G.; KHIDIR, Kaled S. O PDE e a formação continuada de professores. In: FONSECA, M.; TOSCHI, Mirza. S.; OLIVEIRA, João. F. de. (Org.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos políticos pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004, p. 153-162.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

VELOSO, Geisa M.; LOPES, Helda M. H. R.; SILVA, M. A.; RAMALHO, Maria N. M. A proposta modernizadora da gestão escolar em Minas Gerais no âmbito do Programa de Apoio às Inovações Educacionais (Paie). In: FONSECA, M.; TOSCHI, Mirza. S.; OLIVEIRA, João. F. de. (Org.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos políticos pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004, p. 81-98.

✉ MARÍLIA FONSECA é pesquisadora colaboradora sênior da FE-UnB. Professora visitante da Faculdade de Educação da UFG. E-mail: fmarilia@unb.br.

✉ JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA é professor associado da Faculdade de Educação da UFG. Pesquisador CNPq. E-mail: joafo@terra.com.br.

*Recebido em março de 2009.
Aprovado em abril de 2009.*