

Impactos do Plano de Desenvolvimento da Escola na gestão do ensino fundamental de Goiás

The impacts of the School Development Plan in the management of basic education in Goiás

*Marília Fonseca **

Resumo

O texto apresenta os resultados de pesquisa sobre os impactos de uma proposta de gestão em escolas fundamentais brasileiras, denominada Plano de Desenvolvimento da Escola. A investigação mostra como a proposta materializou-se nas escolas, analisa o impacto dessas experiências na gestão e na organização do trabalho escolar. Embora ancorada por princípios de autonomia e de participação, a proposta imprime uma visão gerencial “estratégica”, centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Os resultados apontam que algumas escolas tendem a privilegiar a proposta estratégica, em detrimento do projeto político pedagógico da escola.

Palavras-chave: Gestão escolar. Ensino fundamental. Autonomia escolar.

Abstract

The following text presents the results of a research on impacts incurred by a proposal of management of the Brazilian Basic Education System, named School The following text presents the results of a research on impacts incurred by a proposal of management of the Brazilian Basic Education System, named School Development Plan. This investigation shows how that proposal was carried out in the schools. It also analyzes the impact of this proposal on the organization of school work. Although based on autonomy and participation principles, this proposal focusses on a strategical and managing vision, centered on the rationalization of dispenditures and on operational efficiency. The results point out that some schools tend to privilege the strategical proposal, rather than the political and pedagogical project of the school.

Keywords: School administration. Basic education. School autonomy. Development.

* Doutora em Educação pela Universidade de Paris V (França). Pesquisadora Associada dos Programas de Pós-Graduação em Educação das Faculdades de Educação da Universidade de Brasília e da Universidade Federal de Uberlândia. *E-mail:* fmarilia@unb.br

Résumé

Les impacts du Plan de Développement de l'École sur la gestion de l'enseignement fondamental de Goiás

Ce texte traite des résultats d'une recherche sur les impacts d'une proposition de gestion du système brésilien d'éducation de base, dénommé le Plan de Développement de l'École. Cette recherche montre comment la proposition a été réalisée dans les écoles. Elle analyse aussi l'impacte sur l'organisation du travail scolaire. Même si elle est fondée sur des principes d'autonomie et de participation, cette proposition est basée sur une vision de gestion stratégique et centrée sur la rationalisation des dépenses et l'efficacité opérationnelle. Les résultats montrent que certaines écoles tendent à privilégier la proposition stratégique au détriment du projet politique et pédagogique de l'école.

Mots clefs : Administration scolaire. Enseignement de base. Autonomie scolaire.

Introdução

O presente texto reflete sobre os impactos de uma experiência de gestão escolar, conhecida como Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Constitui um dos subprogramas que integram o Programa Fundescola, produto de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC, em execução a partir de 1998, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Os recursos do Fundescola destinam-se às regiões mais pobres do Brasil: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e, dentro dessas, às microrregiões mais populosas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e às escolas onde se concentra a maioria dos pobres.

O Fundescola inscreve-se na atual política de descentralização e municipalização do ensino fundamental. Foi concebido como um amplo programa, sendo composto por vários projetos (ou subprogramas), promovendo ações para a melhoria da gestão escolar e das secretarias estaduais e municipais de educação. Entre eles, o "Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação" destina-se a atualizar e capacitar os dirigentes nas questões relacionadas à gestão administrativa, financeira, orçamentária, organizacional, pedagógica e de recursos humanos e materiais. Na escola, sua missão é elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários com os resultados educacionais e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem dos filhos.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é o projeto principal do Fundescola. Visa à modernização da gestão e fortalecimento do planejamento escolar, pela adoção de um modelo de "planejamento estratégico", que se apóia na racionalização e na eficiência administrativa. A intenção é estimular o quadro administrativo a tomar decisões sobre diferentes aspectos do planejamento escolar e avaliar os resultados de suas decisões.

Apresentam-se, também, informações levantadas pela pesquisa denominada “Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola?”,¹ cujo objetivo é analisar como o PDE materializou-se nas escolas e os seus impactos na gestão e na organização do trabalho escolar. Tendo em vista o alcance geográfico do PDE, a pesquisa restringiu-se ao Estado de Goiás e de Mato Grosso do Sul. Foi executada por professores e alunos dos programas de pós-graduação e de iniciação científica das Faculdades de Educação da UnB, UFG, UFMS e UEMS.

Os resultados apresentados no presente texto referem-se apenas à investigação realizada pela UnB e UFG, em escolas de ensino fundamental do Estado de Goiás.

A pesquisa de campo compreendeu dois momentos distintos, porém integrados. O primeiro foi caracterizado pela identificação e análise de documentos que informassem sobre a concepção e implementação dos Programas Fundescola e de seu componente PDE, objeto da pesquisa. Para tanto, foi realizada ampla consulta em *sites* do BM e do MEC/Fundescola, além de contatos com Secretarias Municipais e as Superintendências Estaduais de Educação dos estados envolvidos. O segundo momento compreendeu a coleta de informações diretas nas escolas, sob a responsabilidade dos pesquisadores de cada uma das instituições, a leitura e a análise das informações obtidas – processo que culminou com a produção dos relatórios parciais de cada realidade pesquisada.

O trabalho de pesquisa bibliográfica ocorreu, sobretudo, por meio da análise de documentos do MEC/BM/Fundescola e da SEE. Para compreender o movimento de concepção e preparação do programa, foram realizados, ainda, contatos preliminares com gestores centrais do Fundescola/PDE nas secretarias de educação das redes estadual e municipal de Goiânia e entorno de Brasília.

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) 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. Os interlocutores selecionados para entrevista nas escolas pertenciam ao Grupo de Sistematização do PDE (coordenador do PDE, diretor, líder de objetivos estratégicos do PDE). Foram entrevistados ainda professores não envolvidos diretamente com o Projeto.

Em cada escola, foram entrevistados três membros do Grupo de Sistematização do PDE (coordenador do PDE, diretor da escola, 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 e entrevistados 27 membros do grupo de sistematização, 18 professores não participantes, 21 pais, oito estudantes e 15 funcionários.

A abordagem do tema afirma a sua relevância pela atual ênfase que vem sendo conferida à gestão escolar. A partir da década de 1990 afirmou-se um movimento de porte internacional, definindo novas propostas organizacionais para a escola básica, que implicam a adoção de uma outra cultura, ancorada em estratégias de descentralização, autonomia. A liderança constitui o elemento básico para que a escola possa construir seu projeto e administrar suas carências financeiras com iniciativas próprias ou com o suporte da comunidade local.

Em meu texto anterior sobre a gestão do ensino básico (FONSECA, 2002), mostrei que tal movimento introduz modelos que se diferenciam da abordagem administrativa tradicionalmente utilizada na escola pública e que instigam as escolas a adotarem o modelo operacional do setor privado. Comentei que a liderança, como elemento para o fortalecimento da autonomia escolar, vem sendo atribuída ao diretor, o que explica a exigência de treinamento intensivo em planejamento estratégico para que se possa financiar melhorias de qualidade e expansão do acesso escolar sem onerar a carga fiscal do investimento em educação. Para tanto, apela-se para a otimização de recursos disponíveis para o investimento em insumos e inovações, como utilização de materiais didáticos e tecnológicos; medidas de manutenção e melhoria da gestão e autonomia das escolas; treinamento prático e no serviço para docentes e direção da escola.

Uma outra opção apresentada nas atuais propostas é o aproveitamento do *know-how* e capacidade instalada do setor privado, estabelecendo parcerias para melhorar a qualidade do ensino público. Indica-se a formação de redes de escolas públicas e privadas, nas quais as últimas podem oferecer assistência técnica, materiais e treinamento de professores às escolas públicas, esperando-se que os benefícios atinjam preferencialmente as instituições que atendem estudantes de baixa renda.

O interesse pela gestão escolar faz-se presente também nos atuais textos legais brasileiros. A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo dedicado à educação, estabelece a igualdade de condições de acesso à escola e a garantia de padrão de qualidade como princípios orientadores da gestão democrática dos sistemas de ensino público. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) regulamenta a gestão democrática da escola, estabelecendo orientações para a integração entre escola e comunidade, para a organização do espaço físico, do trabalho pedagógico e da participação dos atores escolares na gestão escolar. O que mais se destaca nos textos legais é que eles atribuem

papéis cada vez mais complexos à gestão, a qual deve responsabilizar-se não apenas pelo desenvolvimento do sistema escolar, mas também pela realização dos princípios fundamentais da igualdade de oportunidades educativas (equidade) e da qualidade do ensino.

As ações de descentralização e autonomia escolar para o ensino básico foram colocadas em prática a partir da década de 1990, por meio de iniciativas nacionais, implementadas pelo Ministério da Educação, como o Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e outras, de origem internacional, implementadas por meio de acordos entre o Banco Mundial e o governo brasileiro. Nesta última categoria, incluem-se os programas “Pró-Qualidade”, o “Fundescola”, e os projetos “Educação Básica para o Nordeste” e “Municipalização do Estado do Paraná”.

Convivendo com essa prática de gestão desenvolvida pelos programas mencionados, situa-se uma iniciativa nacional, que atribui à escola a responsabilidade de elaborar sua proposta educativa, conhecida como “Projeto Político Pedagógico”. A proposta foi incluída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no inciso I do artigo 13. O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) também afirma a necessidade de uma proposta escolar autônoma, ressaltando a importância da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes, para estimular a autonomia da escola.

A maneira diferenciada como se concebem as propostas de gestão escolar justifica a necessidade do seu desvelamento, devendo-se perceber como se concretizam, na prática, os programas e projetos desenvolvidos nas escolas públicas. Essa é a intenção que conduz a presente pesquisa, ao abordar o acordo técnico-financeiro entre o Brasil e o Banco Mundial para a execução do Fundescola, concebido com o objetivo de sinalizar o futuro da gestão escolar no Brasil.

O conceito de gestão difundido pelo PDE

A proposta concebida pelo Fundescola enfatiza a “gestão democrática” centrada em concepção gerencialista e eficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar.

O PDE, objeto da presente pesquisa, é considerado como o “carro-chefe” do Fundescola, visando à modernização da gestão e fortalecimento da autonomia escolar, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico voltado para a racionalização e a eficiência administrativa. Funciona mediante um *fundo repassado diretamente à escola*, similar à iniciativa nacional, implementada pelo Ministério da Educação na década de 1990, denominada Programa de

Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Por meio do PDE, a escola faz um diagnóstico de sua situação, define seus valores e sua missão, elabora objetivos, estratégias e planos de ação a serem contemplados com os recursos diretos.

A implementação do Plano segue a metodologia e os procedimentos de planejamento estratégico, inscritos em manual que apresenta o processo passo a passo, incluindo conceitos, princípios e instrumentos necessários ao gerenciamento do Plano (MARRA; BOF; SOBRINHO, 1999; SOBRINHO, 2001). Na primeira etapa do processo – visão estratégica –, a comunidade escolar define seus valores, sua visão de futuro, missão e objetivos estratégicos ou grandes alvos a serem alcançados. A partir dos objetivos, a escola define o conjunto de ações e metas que transformarão sua visão de futuro em realidade.

Segundo a concepção do PDE, a autonomia escolar é assegurada pela destinação dos recursos diretos, os quais devem ser geridos com a participação do conselho escolar. Afirma-se que a autonomia fortalece a identidade da escola e incentiva a participação da comunidade em seu apoio. A melhoria da qualidade do ensino seria assegurada também pela otimização de recursos e pelo investimento em insumos e inovações, como materiais didáticos e tecnológicos; medidas de manutenção e melhoria da gestão e autonomia das escolas e treinamento prático e no serviço para docentes e direção da escola.

Os documentos oficiais que fundamentam o PDE mostram que a liderança desponta como fator nuclear para o desenvolvimento do ensino básico. Por esta razão, segundo Rodrigues e Herran (2000), a capacitação de diretores passa a ser determinante para a eficácia do atendimento escolar, pela capacidade de neutralizar o centralismo burocrático e para garantir um serviço mais condizente com as propostas descentralizantes da atual política educativa.

Uma breve reflexão sobre os efeitos do PDE nas escolas de ensino fundamental

O resultados da pesquisa mostram que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) tem sido acolhido pelos governos estaduais, inclusive com aporte significativo de recursos locais. Por definição do acordo internacional, no primeiro ano de sua implementação, os recursos provinham integralmente do PDE. Nas fases subsequentes, os estados passam a arcar paulatinamente com as despesas, até assumi-las integralmente, fazendo suas as propostas pelo acordo internacional.

Recebem recursos financeiros e apoio técnico para elaborar o PDE as escolas que tenham a partir de 100 alunos, organizem unidades executoras, disponham de condições mínimas de funcionamento e possuam liderança forte.

De acordo com estudo realizado por Fonseca, Oliveira e Toschi (2003), os recursos são repassados proporcionalmente ao número de alunos, segundo o quadro 1:

Quadro 1 – Financiamento das ações do PDE – Convênio Fundescola

Tamanho da escola por nº de aluno	Faixa de Financiamento (R\$)
De 100 a 199 alunos	4.400,00
De 200 a 500 alunos	6.200,00
De 501 a 1000 alunos	10.000,00
De 1001 a 1500 alunos	12.000,00
Acima de 1500 alunos	15.000,00

Fonte: Estado de Goiás. SEE, 2001.

Consoante com a própria sistemática de financiamento definida no acordo de financiamento assumido entre o MEC e o Banco Mundial para a consecução do Fundescola/PDE, os recursos do BM vêm decaindo ano a ano, enquanto os do Estado vão aumentando progressivamente, como mostra o Quadro 2:

Quadro 2 – Percentuais de financiamento assumidos pelo Fundescola e pelo Estado de Goiás, conforme o ano de implementação do Programa.

Programa/Estado	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
Fundescola	100%	70%	50%	30%	0%
Estado	0%	30%	50%	70%	100%

Fonte: Estado de Goiás. SEE, 2001.

Como mostram Fonseca, Oliveira e Toschi (2003), pelo fato de o financiamento do PDE ser assumido paulatinamente pelo Estado, mesmo com o fim dos recursos internacionais, as escolas adotam inteiramente a concepção de gestão e a metodologia de planejamento implícitas no PDE e também os seus custos.

No que se refere ao planejamento escolar, as propostas não diferem daquelas apresentadas em programas anteriores do Banco Mundial. Afirma-se a necessidade de fortalecimento da autonomia e da gestão escolar, com ênfase 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. Com essa visão, apela-se para alternativas de financiamento e estratégias que atinjam o sistema, sem aumentar os custos.

Portanto, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) expressa uma modalidade de reforma que se limita à estrutura do sistema educativo, tendo como alvo principal a racionalização de gastos e a eficiência operacional, sendo a questão pedagógica tratada secundariamente, como decorrência dos procedimentos que afetam o funcionamento escolar.

Apesar de enfatizar 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 à escola*, e para utilização de materiais e espaço escolar. 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 pedagógicas, como a realização de cursos de formação docente e melhoria das condições de trabalho em sala de aula.

Os interlocutores de Goiás, tanto a equipe de sistematização quanto os professores, acham que 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 pré-existentes), ele 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 escola.

No entanto, a metodologia adotada diminui a capacidade de autonomia da escola, ao ampliar os mecanismos de regulação, controle e avaliação. Na maioria das escolas estudadas, o PDE valoriza, principalmente, aspectos burocráticos do planejamento da escola, como o preenchimento de formulários, fichas de prestação de contas e de avaliação da escola.

A ênfase no gerenciamento racional concretiza-se, no âmbito do PDE, pela adoção de modelo de gestão dos recursos repassados à escola, que se faz por intermédio de uma entidade de “direito privado” denominada “Associação de Apoio à Escola”, legalmente constituída, a qual deve gerir os recursos repassados diretamente à escola. Cabe, porém, ao “diretor/líder/gerente” adquirir competência para buscar outras fontes de recursos para a escola, mediante convênios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais. Esta é, sem dúvida, uma estratégia que busca levar as instituições públicas a trilhar novos caminhos organizacionais que as aproximem das suas congêneres do setor privado.

Considerações finais

As evidências aqui levantadas permitem concluir que o modelo de gestão definido pelo PDE promove um tipo de desenvolvimento organizacional assentado na eficiência gerencial e modernização funcional. Facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; fragmenta as ações escolares – administrativas e pedagógicas – em inúmeros projetos desarticulados e com “gerências” próprias.

De par com a fragmentação do trabalho, ocorre a diluição de poderes entre os membros da mesma coletividade, sendo cada um responsável apenas por uma parte do poder de decisão. O todo já vem prescrito em programas concebidos por “instâncias superiores”, como costumam referir-se os membros da escola com respeito ao PDE.

Não se pode negar que diretores e docentes reconhecem alguns benefícios do PDE no que concerne à gestão física e material da escola e para a organização do trabalho escolar. Os primeiros o consideram como um instrumento primordial para facilitar a administração física da escola, uma vez que permite concretizar soluções imediatas, como reformas, compras de equipamentos e materiais. Já os professores, embora reconheçam esses benefícios, não consideram o Plano como incentivador de mudanças mais qualitativas no trabalho pedagógico. Além disso, afirmam que as exigências burocráticas aumentam a carga de trabalho docente, sem que contribuam necessariamente para o trabalho em sala de aula.

A concepção de gestão implícita ao PDE contrapõe-se à proposta de Projeto Político Pedagógico que respeita a construção coletiva do trabalho e a identidade da escola, sua cultura e vocação autonômica. Pode-se dizer que, nas escolas onde se fez presente, o PDE se sobrepôs ao PPP, sem que a comunidade escolar tenha clareza sobre os limites e as finalidades de um e de outro. Pode-se questionar que a falta de clareza quanto ao PPP deriva da própria negligência do poder público com respeito à sua compreensão e desenvolvimento no espaço escolar.

Não se pode negar que, ao contrário do PPP, o PDE teve a competência de se fazer impor na escola. Por meio de sua própria dinâmica, executada por meio de cursos de preparação, instrumentos de planejamento e controle, o PDE se fez presente, preparou e acompanhou a escola no desenvolvimento de suas proposta. Ainda que o financiamento do Banco Mundial se encerre, por definição do próprio acordo de co-financiamento, os estados da federação deverão dar continuidade ao programa com recursos próprios. Assim, o Fundescola conseguiu seu intento, que é introduzir nas escolas brasileiras as práticas do planejamento estratégico-gerecencial, por meio do PDE.

Referências

- BRASIL/MEC/FUNDESCOLA. *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 2*. Brasília: MEC, 1999.
- BRASIL/SENADO FEDERAL. Lei n. 010172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Informações, 2001.
- FONSECA, Marília. Perspectivas para a gestão e financiamento do ensino médio. In: ZIBAS, Dagmar M.L.; AGUIAR, Márcia Ângela da S.; BUENO, M. S. Simões (Orgs.). *O ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília: Plano, 2002, p. 135-156.
- FONSECA, Marília; OLIVEIRA, J. Ferreira de; TOSHI, M. Seabra. O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. Texto apresentado à 26ª Reunião Anual da ANPED. Poços de Caldas: outubro de 2003.
- MARRA, Fátima; BOF, Alvana; SOBRINHO, José Amaral. *Plano de desenvolvimento da escola: conceito, estrutura e prática*. Brasília: MEC, 1999.
- RODRIGUES, Alberto; HERRAN, Carlos. *Educação secundária no Brasil: chegou a hora*. Washington: Banco Mundial, 2000.
- SOBRINHO, José Amaral. *O PDE e a gestão escolar no Brasil*. Brasília: MEC, 2001.

Notas

1 A pesquisa foi desenvolvida, sob minha coordenação, por professores, alunos de pós-graduação e de iniciação científica do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e da Faculdade de Educação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e da Universidade Federal de Goiás. Nesta última, foi coordenada pelos professores João Ferreira de Oliveira e Mirza Seabra Toschi. No Mato Grosso do Sul, foi coordenada por Maria Dilméia Espíndola Fernandes, da UFMS, Campus de Dourados/DED.

Recebida 1ª versão em 15.06.2004

Aceita 2ª versão em 13.07.2004