

**MARY SYLVIA MIGUEL FALCÃO**

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE)  
NAS ESCOLAS DE DOURADOS /MATO GROSSO DO SUL:  
UMA PROPOSTA (RE) CENTRALIZADORA**

MESTRADO

EDUCAÇÃO: HISTÓRIA, POLÍTICA, SOCIEDADE

**PUC – SP  
2006**

**MARY SYLVIA MIGUEL FALCÃO**

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE)  
NAS ESCOLAS DE DOURADOS /MATO GROSSO DO SUL:  
UMA PROPOSTA (RE) CENTRALIZADORA**

Dissertação de Mestrado apresentado à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação: História, Política, Sociedade.

Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciana Maria Giovanni.

**PUC – SP  
2006**

**Banca Examinadora**

---

---

---

## **DEDICATÓRIA**

À minha Mãe, pela certeza de que, do plano espiritual, continua zelar pela minha trajetória, amparando meus passos.

Ao meu Pai, pela humildade e paciência comigo.

Ao “Príncipe das marés” – Tomás – que, apesar das ondas provocadas pelos meus mergulhos solitários neste trabalho, não teve abalada sua compreensão, seu amor e sua solidariedade.

Ao “Príncipe de minha vida” – João Pedro – que, por mais atropelos causados na sua vida pelas mudanças de minhas tarefas, nunca deixou de me acompanhar com sua serenidade e com seu carinho para comigo.

À Lucimara, “filha do coração”, que soube tão bem suportar minhas idas e vindas, recebendo-me sempre com um sorriso.

Ao “meu companheiro eterno”, o meu trabalho. Fruto da sua tolerância, do seu amparo, do seu amor que sempre se fizeram presentes nesta trajetória e sem o qual este trabalho não seria possível.

## AGRADECIMENTOS

À professora Luciana que, com sua generosidade, me orientou e soube acolher minhas angústias, meus vôos solitários e me fez caminhar.

À contribuição do professor José Geraldo Bueno, membro da banca de qualificação, que me acompanhou sempre nesta trajetória, provocando-me, incentivando-me como pesquisadora

À professora Dilnéia, militante incansável pela educação, que teve fundamental importância no incentivo para elaboração deste trabalho, especialmente, como membro da banca no exame de qualificação.

Ao Professor Kazumi, que soube estender os limites da sala de aula, ampliando as possibilidades de apropriação de um universo maior de aprendizagens.

Ao Professor Odair Sass, pela valiosa contribuição na elaboração do instrumento de coleta de dados, pela disponibilidade e pelas críticas que ajudaram a formatar este trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade, que, pelo acolhimento crítico, contribuíram decisivamente na minha formação.

À Professora Lisete Areralo, que me recebeu como sua aluna na USP, oferecendo contribuições valiosas para enriquecer este trabalho

Às minhas amigas, que desde o primeiro momento estiveram junto a mim na linha de “fogo”, Flávia, Luciana Luloponte e Cida Sato.

Aos demais colegas do Curso, pelas valorosas contribuições que ajudaram a pensar este trabalho.

Aos Professores do Grupo de Sistematização da Escola Efantina de Quadros, pela ajuda nos testes do instrumento de coleta de dados.

À Professora Adélia Garcia Martins, pela colaboração e sugestões na elaboração do instrumento de pesquisa.

Às Escolas pesquisadas, que tão prontamente me atenderam como pesquisadora.

À Betinha, pela ajuda e atenção constante

À Capes e CNPq que financiaram minha pesquisa

A todos aqueles que, mesmo de forma indireta, contribuíram para minha caminhada.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. 2006. *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas escolas de Dourados / Mato Grosso do Sul: uma proposta (re)centralizadora*. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História, Política, Sociedade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## RESUMO

Nesta pesquisa, trabalha-se com a **hipótese** de que o PDE (Plano de Desenvolvimento Escolar), proposto como instrumento de gestão pedagógica descentralizante, tem, na sua execução, o efeito (re)centralizador dos processos de gestão da escola. Para testar essa hipótese, tomam-se, como eixo de análise, as relações entre o capital e a educação, tendo como marcos históricos a década de 1990 e a implantação das reformas educacionais na América Latina e Caribe, norteadas pelas agências multilaterais que centram seus objetivos na racionalidade, na eqüidade e na eficiência. Ao focalizar especificamente as medidas descentralizantes na escola, procura-se, com esta pesquisa, problematizar a nova forma de pensar sobre a escola e a sociedade neste momento atual de transição e crise do capital, cuja lógica é pautada pela racionalidade técnica e pelos critérios de flexibilidade, desregulamentação e descentralização como norteadores de reformas educacionais que, por sua vez, incluem mecanismos de implantação e consensualização de teses que foram chamadas por Coraggio (1996) de neoliberais. Assim, o objetivo, nesta pesquisa, foi recortar, desse contexto de mudanças, o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, como programa desenvolvido com o financiamento do Banco Mundial, com a função de instrumentalizar as práticas de gestão da escola nas regiões do Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil. Para entender como as escolas reagem a esse instrumento, investigou-se a implantação e desenvolvimento em duas escolas públicas do Mato Grosso do Sul, no período de 1999 a 2002. Trata-se de pesquisa descritivo-analítica das visões que os dez diferentes agentes de **duas escolas públicas** municipais de Ensino Fundamental da cidade de Dourados/MS (que aderiram ao Programa de Desenvolvimento da Escola – PDE e que aceitaram participar da pesquisa) têm sobre a elaboração e execução do PDE, as práticas de gestão, implantação e execução desse programa. A pesquisa foi realizada por meio de **análise de documentos** (produzidos pelos órgãos educacionais centrais para orientar e subsidiar os trabalhos da escola), atas, relatórios, planos (produzidos pela escola) e por meio de **questionários**, aplicados aos professores e profissionais das equipes técnicas responsáveis pelo PDE em ambas as escolas. Os dados, coletados em 2005, foram organizados em quadros-síntese e analisados com base em 05 **chaves de análise**, a saber: 1) Participação, envolvimento compromisso dos professores, pessoal técnico; 2) Melhoria das práticas docentes / ensino aprendizagem; 3) Atendimento às necessidades da escola; 4) Autonomia da escola e 5) Maior descentralização das decisões no âmbito da escola. Os **resultados** revelam concepções e práticas de gestão relacionadas às medidas descentralizadoras e centralizadoras identificadas.

**Palavras-chave:** Educação Básica – Ensino Fundamental – Plano de Desenvolvimento da Escola

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. 2006. *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas escolas de Dourados / Mato Grosso do Sul: uma proposta (re)centralizadora*. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História, Política, Sociedade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## ABSTRACT

This research deals with the hypothesis that the Development School Plan (PDE), offered to be a non centralizing Pedagogic tool, has in its execution an opposite effect in the school administration process. The Analytic axe is the relationship between the funds and Education, considering the historical marks of the year of 1990 and the Educational reforms in Latin America and Caribe. These ones were oriented by offices that focus on objectives like rationalism, equality and efficiency. It focuses especially the decentralization policies at school, questioning then, a new way of seeing school and society in this transitory critical time of the capital crisis, whose logical is marked by the rationality technique and the criteria of flexibility, deregulation and decentralization, as essential elements of educational reforms. They were called neoliberal thesis by Coraggio (1996) and had mechanisms of implantation and common agreement. Thus, this research objective is to outstanding the development of all school plans from these phases of changes as the PDE, a Development School Plan supported by the Mundial Banic and the Brazilian government to improve school administration in the Northeast, North and mid-west of Brazil. In order to understand the school reaction to the Development School Plan, on the investigation in two public schools in MS in the period of 1999 to 2002 was carried out.

It's a descriptive analytic research about ten different points of views of the development schools plan from Education agents of two elementary public schools in the city of Dourados – MS, that had applied the PDE and accepted to participate of the research. The ten agents had spoken about implantation, execution and management of the PDE.

This research was developed through analyzes of documents given by the local Educational Offices and Central ones as well as through a questionnaire given to the educational agents responsible for the Development School Plan the data collected in 2005, were organized using 5 analyzing keys which were: Participation and commitment of educational agents; School improvements- Teaching once learning process; Working for the School need; School Autonomy; Bigger decentralization in school decisions.

The results show usages of practices and conceptions of administration concerned to identified decentralization and centralization measures.

**Key words:** Basic Education – Elementary School – Development School Plan

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I- ESTADO, FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL ....	19
1.1 Concepções de Estado e Federalismo.....	19
1.2 . Federalismo e descentralização no Brasil.....	26
1.3. A “Nova República” e os antecedentes neoliberais .....	28
1.4. A entrada das teses neoliberais no Brasil .....	32
1.5. A Reforma do Governo FHC e novos rumos da descentralização .....	33
1.6. As medidas descentralizadoras e a posição do Estado frente às organizações sociais : a escola como unidade executora. ....	37
1.6.1 A Escola como unidade executora.....	41
1.7. A implantação das reformas educacionais e o papel protagonista das agências multilaterais de financiamento. ....	45
1.8. Mudanças educacionais e suas demandas .....	54
1.9. A Descentralização, a autonomia e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)....	63
CAPÍTULO II - APOIOS TEÓRICOS: O BINÔMIO CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES NA POLITICA EDUCACIONAL.....	68
2.1. Das intenções do trabalho à busca de apoios teóricos .....	68
2.2. O binômio centralização/descentralização .....	68
2.2.1. O Conceito de descentralização.....	78
2.2.2. Ideologização do conceito de descentralização.....	79
2.2.3. O “lugar de fala” dos interlocutores e a falácia da “colonização do conceito” de Descentralização .....	83
2.2.4. O contexto histórico e político e a correlação de forças na disputa política pelo termo descentralização.....	84
2.3. Os processos de centralização e descentralização na política educacional e o papel atribuído às escolas .....	87
2.4. O que dizem estudos já realizados sobre a temática FUNDESCOLA (PDE) .....	95

2.4.1. O que é FUNDESCOLA? .....	96
2.4.2. O que é o PDE? .....	105
2.4.3. A Implantação e consolidação do PDE no Município de Dourados/Mato Grosso do Sul.....	117
2.4.4. As disputas sobre a continuidade do PDE no Município de Dourados/MS .....	118
CAPÍTULO III -O ESTUDO DAS ESCOLAS IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DO PDE EM DUAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE DOURADOS/MS.....	126
3.1. Da cultura à cultura escolar .....	127
3.2. O que é a escola? .....	132
3.3. Universo das escolas pesquisadas.....	134
3.3.1. O perfil das escolas selecionadas.....	134
3.4 . A visão dos diferentes agentes sobre o PDE .....	137
3.4.1. Os sujeitos das Escolas e seu papel no desenvolvimento do PDE .....	138
3.4.2. Autonomia da escola e as formas de tomada de decisão.....	139
3.4.3. Participação, envolvimento e compromisso dos professores e dos profissionais técnicos com o PDE.....	164
3.4.4. A descentralização nas escolas .....	168
3.4.5. Melhoria das práticas docentes e do processo ensino-aprendizagem.....	174
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	188
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	192
ANEXOS .....	200

## LISTA DE SIGLAS

APM	Associações de Pais e Mestres
AT	Assessor Técnico
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CGGE	Coordenação Geral de Gestão Educacional
COEP	Coordenação Executiva Estadual do Projeto
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CPNq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CS	Censo Escolar
DF	Distrito federal
DGP	Direção Geral do Projeto
EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIEP	Federação Interestadual das Escolas Particulares
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GAE	Gerência de apoio à Escola
GESTAR	Programa de Gestão de Aprendizagem
GDE	Grupo de Desenvolvimento da Escola
GS	Grupo de Sistematização

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPLAN	Instituto de planejamento de Dourados
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LSE	Levantamento da Situação Educacional
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MCT	Ministério de Ciência e tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MS	Mato Grosso do Sul
NEBA	Necessidades Básicas de Aprendizagem
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OREALC	Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PAPE	Programa de Adequação de Prédios Escolares
PAPEG	Programa Parcerias Pedagógicas
PAPED	Programa de Apoio a Pesquisa em educação à Distância
PROINFO	Programa de informática em Educação
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa de Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PES	Programa Estratégico da Secretarias de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano de Melhoria da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE	Programa de Áreas Integradas do Nordeste
PPO	Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais

PPP	Projeto Político Pedagógico
PRASEM	Programa de Apoio aos Secretários de Educação
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROMEG	Programa de melhoria da gestão
PRÓ-ALERTA	Programa de aperfeiçoamento da leitura e escrita
PRÓ-FORMAÇÃO	Programa de formação de professores em exercício
PMFE	Padrões mínimos de funcionamento das escolas
PROMINICÍPIO	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação
SEMED	Secretaria Municipal de Educação de Dourados
SIGAMEG	Sistema de garantia e melhoria da qualidade da educação
SIIG	Sistema Integrado de Informações Gerenciais
TRANSRURAL	Programa de Transporte Escolar Rural
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UnB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZAP	Zonas de Atendimento Prioritário

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.1:</b> Quadro-síntese da Declaração de Educação para todos.....	49
<b>Quadro 3.1:</b> Informações que os agentes escolares apresentam em relação à origem e fontes de informações sobre o Programa Fundescola (PDE).....	148
<b>Quadro 3.2:</b> Dificuldades apresentadas pelos agentes escolares no desenvolvimento dos trabalhos com o PDE nas escolas.....	153
<b>Quadro 3.3:</b> Demandas e critérios a serem seguidos pelas escolas na elaboração do PDE.....	157
<b>Quadro 3.4:</b> Aprovação do PDE pelo corpo técnico do Programa Fundescola.....	162
<b>Quadro 3.5:</b> As diferentes avaliações feitas ao Programa Fundescola (PDE).....	173
<b>Quadro 3.6:</b> Avaliação dos agentes escolares sobre o Fundescola.....	176
<b>Quadro 3.7:</b> Melhoria da qualidade do ensino por diferentes agentes escolares.....	178
<b>Quadro 3.8:</b> Aceitação do PDE nas escolas – visão dos agentes escolares.....	185

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1:</b> Crescimento do número de unidades executoras em escolas urbanas de 1995 a 1998.....	44
<b>Figura 2:</b> Modelos básicos de políticas centralizadoras e descentralizadoras.....	76
<b>Figura 3:</b> Níveis de organização dos produtos do Fundescola.....	104
<b>Figura 4:</b> Estrutura do PDE.....	109
<b>Figura 5:</b> Etapas da Elaboração e Implementação do PDE.....	110
<b>Figura 6:</b> Estrutura Gerencial do PDE em âmbito da Escola.....	112
<b>Figura 7:</b> Estrutura Gerencial do PDE no âmbito nacional.....	114

## **LISTA DE ANEXOS**

**Anexo 1** – Questionário

**Anexo 2** – Relação das escolas selecionadas para a implantação do PDE

**Anexo 3** – Pontos de Estrangulamento do PDE – 2002

**Anexo 4** – Relatório sintético do I Encontro de Grupo de desenvolvimento da Escola (GDE) da Zona de Atendimento Prioritário – ZAP 2 – Mato Grosso do Sul - MS. Julho de 2000.

**Anexo 5** – Registro do Processo de seleção das Escolas da Reme para participar do PDE

**Anexo 6** – Relatório de Atividades dos GDE's e Plano de Ação

**Anexo 7** – Elaboração do PDE: resumo geral

**Anexo 8** – Tabela 1 – Problemas

*O homem faz a história, mas não a faz por capricho ou ao sabor de suas disposições subjetivas. Faz porque está submetido a um mundo circundante, onde fenômenos múltiplos se passam, causados um por outros, segundo relações inerentes ao processo geral e porque é capaz de apropriar-se, graças à reflexão consciente, das determinações daqueles fenômenos e com isso produzi-los ou dirigi-los em proveito próprio.*

*(Vieira Pinto, 1960, p. 345)*

## INTRODUÇÃO

A descentralização, como medida financeira do Estado foi estudada exaustivamente por vários autores, tais como: Souza (2001), Fernandes (2002), Davies (2004), Pinto (2000), entre outros. Porém, neste trabalho, objetiva-se analisar as medidas descentralizadoras e as ações pedagógicas que perpassam as tarefas dos sujeitos nas práticas cotidianas da escola. Cabe ressaltar a importância dos estudos anteriores e acrescentar a eles a descentralização das ações pedagógicas que, segundo Peroni (1999), tem, no currículo e na avaliação, a centralidade das decisões. A tentativa, com esta pesquisa, é investigar a centralidade de decisões postas nos programas de gestão estratégica implantados nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país a partir de 1998. Para esse intento, acredita-se que investigar como as escolas se organizam, para realizar essas tarefas frente às determinações postas pelo órgão central do Estado, contribui para a busca de indícios que expliquem a descentralização e suas manifestações quanto à perda da autonomia da escola, assim como para desmistificar o discurso ideológico de democracia e participação que envolve tais medidas. Para tanto, analisam-se, aqui, programas implementados após a reforma do Estado Nacional nos anos de 1990, derivados da crise fiscal agravada pela recessão econômica em meados dos anos 1980/1990, que afetaram as políticas sociais, em especial, a educação.

Os anos de 1990, segundo alguns autores, marcaram sobremaneira as sociedades mundiais, com profundas transformações nos campos político, econômico e social. Entre eles, Silva Jr. (2002), Behring (2003), Almeida (1995), Soares (2002). Tais transformações tiveram por objetivo reestruturar as economias mundiais frente à crise resultante dos anos anteriores. Para responder às demandas da crise instalada, algumas teses se mostraram hegemônicas em países chamados desenvolvidos. O conjunto dessas teses, denominadas de neoliberais, adotaram medidas que tinham, como eixo, a diminuição do Estado, a descentralização, a flexibilização do trabalho e a liberação do mercado. Essas medidas,

segundo Behring (2003), ganham força e atingem os países de economia periférica, mudando também o cenário político, econômico e social desses países

No Brasil, diferentemente de outros países, essas mudanças chegam, com a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, o chamado capitalismo tardio. A sinergia entre os governantes locais e as teses neoliberais resultou em medidas que tornaram a economia nacional, já debilitada, altamente dependente do mercado externo. Tais medidas desmantelaram o aparato social, deixando desassistida a população carente (Soares, 2002).

As políticas sociais que se seguiram, fruto da reforma do Estado nacional, sofreram o impacto das políticas neoliberais. O Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, lançou mão de medidas a curto e médio prazo que impactaram o setor educacional. Entre essas medidas, a descentralização foi ferramenta eficaz no desmonte do aparelho educacional estatal (Soares 2002).

Com o objetivo de “modernizar” a gestão educacional, o Governo FHC, em conformidade com o Banco Mundial, criou projetos que tinham por finalidade estabelecer as doutrinas de mercado nas escolas públicas. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país foram escolhidas, mediante critérios estabelecidos pelo governo, para receberem o Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola). Esse programa se configura como importante instrumento de gestão de ajuste a essa nova lógica.

Pesquisas já realizadas sobre a temática centralização/descentralização trouxeram à luz importantes contribuições acerca do objeto em questão.

Oliveira (2005) aborda a implantação do instrumento de gestão Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE , nas escolas públicas de Mato Grosso do Sul, buscando apreender em que medida esse referencial influencia na organização escolar e na participação dos sujeitos nas decisões dos processos educativos. Com o estudo, a autora demonstra que o Programa Fundescola (PDE) estão pautados nos eixos das reformas orientadas pelo Banco Mundial. A análise da autora tem como base fontes documentais do Programa Fundescola.

Ferro (2001) é outra autora que analisa o Plano de desenvolvimento da Escola e os projetos político-pedagógicos das escolas de Mato Grosso do Sul na confluência de suas elaborações. A autora apresenta o caráter determinista do Plano de Desenvolvimento da

Escola (PDE) e seu caráter gerencial, alinhado com demandas externas em conflito com o Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas. Ela busca estabelecer nexos de análise sobre a implantação do PDE, que desconsidera e esvazia as propostas políticas desenvolvidas pelas escolas nos anos de 1990, e os desmandos das políticas locais.

Santos (2004) também analisa o Plano de desenvolvimento da Escola (PDE), tentando apreender as significações imaginárias – poder simbólico, presentes nos formulários respondidos na fase de elaboração do PDE das escolas públicas de Pernambuco – Região Metropolitana. Buscou identificar e analisar as categorias centrais que norteiam o documento das escolas para, a partir disso, entender se essas categorias estão, segundo o autor, con(in)duzindo as práticas de planejamento e redefinindo a própria natureza da escola pública tratando-as como empresas de caráter privado. O autor analisa ainda as práticas e comportamentos das Assessoras Técnicas (AT's) nas visitas que fazem às escolas.

As pesquisas citadas, assim como os outros autores que ainda serão mobilizados, são importantes por apresentarem consideráveis elementos para dar fundamentação a esta pesquisa.

Mas, partindo das linhas de análise já apontadas, buscou-se avançar para dentro da escola. A intenção é a de perguntar aos sujeitos envolvidos na elaboração e execução do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)<sup>1</sup>, quais os significados que eles atribuem às suas práticas e como as escolas se comportam frente às determinações vindas com e após a implantação do Programa Fundescola (PDE).

O objetivo, neste trabalho, é pesquisar a descentralização como ferramenta de gestão e pensá-la no contexto do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, nos processos de gestão nas escolas de Dourados/ Mato Grosso do Sul, no período de 1999 a 2002.

Além dos trabalhos já apontados, outros se somam para contribuir no entendimento do tema. Entre eles, podem-se citar, por exemplo, Casassus (1995a, 1995b), Fernandes

---

<sup>1</sup> O PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) é um produto do Programa Fundescola, financiado e elaborado pelo MEC em parceria com o Banco Mundial, implementado num total de 5.513 escolas, em 383 municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. (Brasil,1999b)

(2004a, 2004b), Oliveira, Fonseca & Toschi (2004), Coraggio (1996) entre outros, cujas argumentações elegem três pontos fundamentais:

1. A implantação das reformas políticas e econômicas nos anos de 1980/1990 e seus impactos nas políticas educacionais na América Latina e Caribe, que passa a ser efetivada tendo como base a reforma dos Estados nacionais que reorientam o fazer escolar por meio da lógica da racionalidade, eficiência e equidade;
2. O papel protagonista das agências financiadoras internacionais nos impactos sofridos nas políticas sociais e sua repercussão no cotidiano da escola pública, que permitem o exame de programas descentralizantes financiados em cooperação com essas agências .
3. A gestão pedagógica da escola e a autonomia na gestão da política educacional, assim como o conflito gerado na implantação de planos de gestão, a exemplo do Plano de desenvolvimento da Escola (PDE).

O exame dessas questões aponta para a necessidade de entender o modelo político em que, em países como o Argentina, Chile, México, Índia, Brasil entre outros, se assentam os condicionantes internos e externos operadores de mudanças políticas, econômicas e sociais, que reordenam os pactos firmados entre os grupos políticos dirigentes e as agências internacionais de financiamento a exemplo do Banco Mundial . Se somado a isso, se vê no Brasil, os impactos institucionais, que segundo Bresser Pereira (2001) redesenham ou “refundaram” o Estado nacional, mas dessa vez, na lógica de mercado. Estabelecer possibilidades de análise entre medidas descentralizadoras e a organização federativa brasileira demonstra o real caráter das medidas empreendidas e as finalidades políticas pelas quais se ergue o novo modelo político, econômico, social com o qual se tem deparado.

Nesse sentido, com a pesquisa em tela, tem-se por **objetivo** investigar as relações entre a elaboração e a implementação do PDE e a autonomia da escola, identificando, nos documentos elaborados pela escola ou fornecidos a ela pela coordenação do Programa Fundescola, bem como em depoimentos colhidos, por questionário, dos agentes envolvidos

nesse processo, manifestações indicadoras das medidas de centralização de decisões, descentralização e/ou desconcentração de ações.

Nortearam o estudo as seguintes **hipóteses**:

- Os Programas financiados pelo Banco Mundial, a exemplo do Fundescola (PDE), são instrumentos de manutenção do poder central, assegurando a hegemonia dominante em nível local.
- O PDE, como medida descentralizada, não permite autonomia da escola nas suas ações, assim como (re)centraliza as decisões, ocultando dos sujeitos envolvidos as relações de poder que perpassam os planejamentos de orientação central.

Importa ressaltar que responder às demandas escolares, por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), põe em questão as relações entre medidas descentralizadoras e as relações de poder não visíveis na escola. Problematizar tais relações permite constatar a importância do tema em questão para o entendimento das relações entre a escola, a gestão e as medidas descentralizantes.

Para tanto, as questões norteadoras da pesquisa são as seguintes:

- Como atuam as escolas, em face do que se exige delas, no chamado “contexto de descentralização” para a construção e implementação de seu PDE?
- Como as escolas registram e expressam suas experiências e se organizam em face de seus problemas?
- Qual o papel assumido pelas escolas como unidades executoras em face de suas demandas e necessidades locais específicas?
- Se a escola, como um subsistema, tem suas ações desencadeadas por um poder centralizador e se não pode definir, em nível local, efetivamente, a sua organização, como os sujeitos sociais, que formam suas bases, podem interferir na sua organização?

A pesquisa incluiu procedimentos de **análise de documentos** oficiais (internos e externos à escola), além de dados colhidos por meio de **questionários**, aplicados aos diferentes agentes que, na elaboração do PDE, nas duas escolas investigadas, exerceram as funções de: coordenadores, líderes de objetivo, gerentes de metas e integrantes do plano de ação. Agiu-se de modo a registrar e comparar as opiniões e experiências que os diversos

sujeitos, responsáveis pelo PDE, viveram durante a elaboração e implementação do Programa nas duas escolas. Assim, buscou-se obter tanto a visão oficial, quanto a visão dos sujeitos envolvidos no desenvolvimento do Programa Fundescola.

Para proceder à análise dos documentos, foi necessário, primeiramente, localizar fontes documentais que pudessem explicitar o problema em questão. Foram localizados conjuntos de documentos de fácil acesso nas escolas das redes municipais e estaduais de Mato Grosso do Sul, a saber:

- Documentos oficiais, elaborados para as escolas relativos ao Programa Fundescola, disponibilizados pelo Ministério da Educação e que podem ser encontrados nas escolas e secretarias municipais. Entre esses documentos, incluem-se: manuais de instrução de elaboração do PDE e textos produzidos por Antônio Carlos da Ressurreição Xavier, David Plank e José Amaral Sobrinho — especialistas que subsidiam a discursiva oficial (Xavier, Plank & Amaral Sobrinho Gomes & Candido, 1992, 1997; Xavier & Amaral Sobrinho, 1999; Amaral Sobrinho & Gomes, 1992; Amaral Sobrinho, 2001);
- Documentos elaborados pelas escolas: Livros-ata das reuniões referentes ao PDE do ano de 1999 a 2002, que registram como a escola se organiza para a implementação do PDE, quem são os participantes do processo e os encaminhamentos das ações feitas; os PDE's e o Projeto de Melhoria da Escola (PME) dos anos 1999 a 2001; o PDE de 2000, que apresenta o levantamento da situação escolar e propõe as ações estratégicas elaboradas para responder aos problemas (fraquezas) levantados pela escola; relatórios mensais das ações do PDE – conhecidos por Acompanhamento do Plano de Ação, dos anos 1999 a 2001, que quantificam as ações executadas, boletins informativos bimestrais produzidos pela escola em 2002; Livro de visita de acompanhamento das assessoras técnicas (AT) e do Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE), onde ficam registros mais detalhados sobre ações desenvolvidas em 2000.

A escolha das escolas<sup>2</sup> se deu pelo fato de apresentarem, cada uma, singularidades em sua trajetória, durante a implantação e elaboração do PDE, que mereceram uma análise mais atenta: uma escola, que para melhor entendimento denomina-se escola I, aderiu ao PDE desde que este foi implantado e permaneceu no Programa até o momento de realização da pesquisa; a outra, escola II, aderiu ao Programa, mas solicitou seu desligamento e retornou meses após. A descrição dessas singularidades será feita com mais detalhes mais adiante.

Os **sujeitos** escolhidos foram aqueles que compõem o Grupo de Sistematização (GS)<sup>3</sup> do PDE. Esses sujeitos são capacitados pelos técnicos do Programa Fundescola por meio de:

Oficinas, palestras e apresentação do Grupo de Trabalho... no decorrer do curso foram apresentados filmes cujos conteúdos mostram a importância das idéias inovadora, do trabalho em equipe e da mudança de paradigmas. (...) O impacto “motivador”, promovido pela capacitação, foi levado pelo GS (Grupo de Sistematização), para a escola. Uns com intensidade outros menos fervorosos mas todos imbuídos em realizar satisfatoriamente a tarefa “proposta” (Fernandes, 2004b, p. 61).

Esses sujeitos têm uma maior permanência e estabilidade dentro da implementação e elaboração do PDE e, por conta disso, possuem informações e conhecimento da metodologia do Programa, o que fazem deles técnicos especializados no desenvolvimento dessa tecnologia específica.

Além disso, conforme aponta Oliveira (2005), a maioria das escolas que participa diretamente da elaboração e implementação do PDE, no município de Dourados, tinha, no GS (Grupo de Sistematização), os únicos envolvidos diretamente na elaboração e implementação do PDE. Portanto, esses sujeitos puderam contribuir com depoimentos, por meio de questionário, sobre o uso e elaboração do PDE, de acordo com sua participação e

<sup>2</sup> A definição pelo município de Dourados deveu-se ao fato de estas escolas estarem localizadas na segunda maior região atendida pelo Programa Fundescola, também por ser o município de Dourados/ MS designado pelo Programa como sede ou pólo da região, denominada ZAP2 (Zona de Atendimento Prioritário). Assim, este município recebia atenção diferenciada dos demais, bem como recebia a presença freqüente dos técnicos do Banco Mundial. Tal fato levantou interesse sobre as formas de controle exercidas pelos responsáveis pelo PDE sobre as escolas deste município.

<sup>3</sup> Grupo de Sistematização, conforme aponta o manual do Programa Fundescola , composto por professores, técnicos, membros do conselho escolar, encarregados de implantar e elaborar o PDE em sua escola.

função desempenhadas na elaboração, execução e implementação do Plano. São eles: o coordenador do PDE, o professor gerente de meta (professor gerente), o líder de objetivo e os participantes do Plano de Ação.

O número de sujeitos por cada escola variou de acordo com o número de metas e objetivos que a escola tem para alcançar (normalmente está em torno de 15 (máximo) por escola, conforme orientação do Programa Fundescola).

Para proceder ao levantamento dos dados, foram eleitas estratégias que possibilitaram a coleta e a organização das informações. Os dados foram coletados em 2005, por meio de **questionários** (Anexo I) construídos, testados e, posteriormente, aplicados aos profissionais do Grupo de Sistematização do PDE das duas escolas públicas estaduais alvos da pesquisa na cidade de Dourados – MS, por serem esses os atores escolares responsáveis pela execução do PDE.

Os resultados dos dados coletados por meio de **questionários** aplicados e da **análise dos documentos**, produzidos pelos coordenadores do Programa Fundescola (PDE), pelos técnicos responsáveis pela elaboração execução e monitoramento do Programa das escolas no Município de Dourados (GDE's - Grupo de Desenvolvimento da Escola), foram conseguidos com base nas seguintes chaves de análise: 1) participação, envolvimento compromisso dos professores, e do pessoal técnico (Diretor, Coordenador da Escola, Secretário); 2) melhoria das práticas docentes/ensino-aprendizagem; 3) atendimento às necessidades da escola; 4) autonomia da escola; 5) maior descentralização das decisões no âmbito da escola.

Para realização desses procedimentos de coleta e análise dos dados, foram seguidas as orientações e alertas de autores como: Bardin (2000), Sellitz (1965); Bogdan e Biklen (1994); Marin (s/d) e Giovanni (1998, 1999).

Finalmente, resta acrescentar que esta dissertação, resultante desta pesquisa, está organizada em três capítulos.

No **Capítulo I**, apresentam-se algumas considerações sobre o Estado e suas relações com o federalismo, para que, da análise dessa confluência, possa resultar a compreensão dos mecanismos em que foram utilizadas nas medidas centralizadoras e descentralizadoras nos governos após 1964, com a intenção de fundamentar as concepções teóricas do objeto

deste estudo. Nesse capítulo, apresentam-se ainda os condicionantes da reforma do Estado que deram uma nova configuração ao espaço escolar, bem como se discutem as formas descentralizantes utilizadas pelos governos, ditos neoliberais, que induzem as ações das escolas dentro do espaço público não estatal.

No **Capítulo II**, são sintetizados alguns estudos já realizados sobre o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), trazendo informações mais específicas sobre o Programa Fundescola, da origem à organização e desenvolvimento desse Programa nas escolas. São também apresentados autores que discutem diretamente o PDE. Nesse segundo capítulo, apresenta-se também como se deu a implantação do Fundescola (PDE) em Dourados/MS e os conflitos ocorridos da elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE. Para tanto, são descritas e analisadas a origem, a estrutura organizacional e a concepção teórica desse Plano.

No **Capítulo III**, são analisados dados obtidos por meio de pesquisa documental e aplicação dos questionários, apresentando as visões dos sujeitos envolvidos na elaboração e execução do PDE nas escolas, as dificuldades e os limites enfrentados. Os dados foram analisados com base nos autores que pesquisam a cultura escolar, tais como Pérez Gómez (2001), Gimeno Sacristán (1999) e Rui Canário (2005), que trazem, como fio condutor das análises, os conceitos de cultura da escola, cultura docente, as relações de poder na escola, assim como as dimensões institucionais, organizacionais e da forma escolar.

Por último, são apresentadas algumas considerações finais sobre o tema estudado, que apontam especificamente para a retomada das questões da pesquisa, para as hipóteses investigadas, bem como para as possibilidades abertas para aprofundamento do tema.

## I – ESTADO, FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

### 1.1 Concepções de Estado e Federalismo

Para analisar as medidas descentralizadoras, faz-se necessário examinar de que Estado se está falando, em que momento histórico essas medidas são usadas e como. Assim procedendo, busca-se analisar os meandros dos governos ditos neoliberais no Brasil e os arranjos feitos na estrutura federativa do Estado. Acredita-se que aproximar as concepções políticas metodológicas da execução das políticas públicas pode oferecer elementos mais sólidos para as análises necessárias.

Segundo Marés (2003), a organização do Estado remete a uma constituição histórica que tem como formuladores Hobbes com a idéia de estado protetor, o Leviatã, consubstancial no estado moderno iluminista como estado interventor (Marés, 2003). Ao contrário dos demais projetos, segundo Carnoy (1988), Marx apresenta uma outra concepção de Estado. Esse autor, ao se referir a Marx, afirma que não é o estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o estado. A sociedade, por sua vez, molda-o pelo modo dominante de produção e das relações de produção a ele inerentes (Carnoy, 1988, p.66).

Portanto, o Estado, absorvendo a soberania popular, construiu um sistema proprietário, cuja legitimidade ficou fundada na propriedade privada e transportou para ela a idéia de soberania individual, o proprietário é soberano em relação à sua propriedade e o Estado com seu aparato de longo alcance é o garantidor desse poder (Marés, 2003, p. 245).

Segundo Neves (2002), Poulantzas, em seu estudo, apresenta as contradições das classes que constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado. O caráter do Estado é elemento imprescindível na discussão das políticas engendradas no trato

da coisa pública. Sendo assim, para pensar o caráter do Estado moderno, é necessário apreender suas manifestações na vida das pessoas.

Isto pode ser um elemento problematizador, que dará condições para entender as mudanças ocorridas nas políticas dos Estados, em especial no Brasil, frente aos arranjos feitos por dentro do Estado Nacional, avaliando o regime federalista, primordialmente no que se refere as suas consequências na vida concreta da sociedade.

O Estado Brasileiro, segundo Sader (2003), está baseado, assim como os demais Estados modernos, na propriedade. Nasceu do primeiro grande pacto de elite. Era no primeiro momento um estado que, homogeneizado pelas oligarquias exportadoras, governava em nome do conjunto das oligarquias e que, como tal, perpetuou a dominação dessa classe. A Proclamação da República foi de caráter conservador, instituída pelas mãos de militares. Somente após a revolução de 1930, o Estado passa a representar a nação, integrando os setores dominados. Mas, nesse momento, a exclusão dos trabalhadores se dava de outra forma, com o não acesso ao trabalho pela falta de qualificação profissional, ou seja, a exclusão ao próprio trabalho. A inserção profissional representou a exclusão dos demais trabalhadores não qualificados para as necessidades do novo projeto político e econômico. Essa forma política e econômica de organização do Estado brasileiro passa por momentos em que o estado de direito, de bases liberais, ocupando o cenário pós-ditadura, é considerado excessiva pelo governo Sarney<sup>4</sup>, que justificava isso por meio da tese da ingovernabilidade. O Governo Collor<sup>5</sup> vai nesta esteira, ao afirmar que a constituição de 1988 se configurou em uma proposta permissiva. Segundo esse governo, mais que cobrar deveres, eram concedidos direitos em demasia. Os anos de 1990 assistem à instauração crescente, segundo Sader (2003), de uma paradoxal “democracia sem cidadãos”, o que correspondeu a uma condição em que os direitos políticos foram reconhecidos, porém, com a perda total dos direitos sociais.

É sobre essa forma de conceber o papel do Estado brasileiro e o uso de políticas, com o fim de justificar um estado sem direitos sociais, que importa estudar o uso que os diversos governos, nos anos de 1990, fizeram das medidas centralizadoras e

---

<sup>4</sup> José Sarney foi presidente do Brasil de 1985 a 1990.

<sup>5</sup> Fernando Collor de Mello, eleito em 1990 por voto direto, deixa o governo em 1992, quando sofre o *impeachment*.

descentralizadoras, no que concerne ao atendimento das políticas públicas no Brasil. Por isso, há que se voltar sempre às formas de organizações do Estado, quando as referências forem recortes temporais distintos.

Avaliar e estudar o modelo de gestão que historicamente vem sendo adotado no Estado Nacional, assim como o pacto federativo brasileiro, é elucidativo, no que diz respeito à compreensão das políticas implantadas a partir dos anos de 1980 e 1990. Nesse sentido, é importante analisar o federalismo e suas manifestações no cenário histórico-político e econômico brasileiro, assim como, pensar sobre os diversos arranjos que o federalismo brasileiro sofreu com a implantação de medidas monetaristas e de mercado adotadas e que culminaram em seqüenciais reformas do Estado.

Como se pretende analisar a reforma do Estado e nelas as mudanças no pacto federativo, a lógica como as medidas descentralizadoras são utilizadas e seus impactos em nível local, é prioritário examinar o conceito de federalismo e as relações mantidas com medidas descentralizadoras.

Nessa linha, o federalismo assume contornos diferentes no cenário político. Essas diferenças são sempre acompanhadas de projetos políticos com a intenção de promover mudanças conforme seu “receituário”. Pensar no conceito clássico de federalismo oportuniza fazer o confronto entre suas variações e entendê-las mediante referencias teóricos que se ocupam do tema.

Sobre o conceito de federalismo, Bobbio, Mateucci Pasquino, (2004) chama atenção para as alterações nos significados que permitem várias possibilidades de análise e, portanto de ação. Nas palavras dos autores, “na cultura política, o federalismo é usado para designar dois objetos diferentes. Numa primeira acepção clara, mas delimitada, designa teoria do Estado federal. Numa segunda acepção, um tanto obscura, se refere à visão global de sociedade” (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 2004, p. 475).

Esses autores propõem a necessidade de analisar o conjunto de dados federalistas com base no método das ciências histórico-sociais, identificando seus valores, sua estrutura organizacional, sem o qual a análise do conceito de federalismo torna-se de difícil entendimento. Os autores se valem de outros estudiosos que examinaram o tema, com intenção de ampliar o conceito de federalismo. Isso dá, a esses estudiosos, oportunidade de

esquadrinhar as relações entre Estado e sociedade. Com esse procedimento, eles vão demonstrando, durante a análise, que existem formas de federalismo que se expressam diferentemente nos diversos países. Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004) citam o caso, na Europa, da Alemanha e Itália, para ilustrar a distinção entre Estados federativos e Estados Nacionais, explicitando a negação de um pelo outro. Para esses autores, a formação dos Estados nacionais levou, como nos casos específicos da Alemanha e Itália, à exacerbão do nacionalismo o que permitiu imprimir regimes políticos ditatoriais. Os autores explicitam ainda que essas formas de regime político são construídas em contextos históricos definidos, conforme as necessidades específicas dos grupos políticos hegemônicos de cada sociedades.

Para Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004), diferente da visão única do nacionalismo totalitário,

o princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade dos centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que o Governo federal, que tem competências sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes indispensável para garantir a unidade política e econômica, e os Estados federais, que têm competência sobre seu próprio território, sejam assinalados os demais poderes. (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 2004, p. 481).

Essa definição se pauta na necessidade de “autonomia e equilíbrio entre o poder central e os poderes periféricos e podem desempenhar eficazmente suas funções com a condição de que nenhuma das duas ordens de poderes conflitantes prevaleça de modo decisivo”. Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004) observam que, caso ocorra polarização de poder no governo central, se fere o princípio de unidade democrática, “sufocando as comunidades, isto é, a vida concreta dos homens” (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 2004, p. 481), levando as decisões do governo a se afastarem da vida concreta dos indivíduos, ocasionando falta democracia e participação. O federalismo, nessa perspectiva, perde seu preceito básico, a democracia.

A esse respeito, pode-se observar que

A consequência desta distribuição de competências entre uma pluralidade de centros de poder independentes e coordenados é que cada parte do território e cada

indivíduo estão submetidos a dois centros de poder: o Governo federal e ao de um Estado federado, sem que isso seja prejudicado o princípio da unicidade de decisão sobre cada problema (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 2004, p. 481).

Assim, para esses autores, o equilíbrio entre as diversas instâncias federativas fica estabelecido pela eleição democrática de seu representante maior. A eleição direta do presidente da federação dá a ele estabilidade para exercer a função de equilibrar os interesses e a atuação dos estados membros, mas também, assim sendo, dá os freios necessários ao abuso de poder por parte de poder central.

A distribuição do poder de base territorial é, na realidade, bem mais eficaz do que o de base funcional para garantir o controle dividido do poder, a principal garantia da liberdade política, na medida em que quer o governo federal fundamentar a própria independência numa distinta base social. (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 2004, p. 481).

Os autores chamam atenção para observar o fato de o federalismo ser a única teoria política que, pela primeira vez na história, põe o valor “paz” como objetivo de luta.

A federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a idéia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando na base de uma distribuição substancial de competências, o executivo e o judiciário as características e as funções que tem no governo federal (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 2004, p. 482).

Vê-se que conceito de federalismo, trabalhado por Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004), tem um forte componente democrático, pois preserva o princípio de autonomia entre os entes federados e dá o governo federal a função de equilibrar os conflitos internos e soberania para administrar os conflitos externos. No modelo federal, com base em uma divisão de poder soberano de base territorial, o equilíbrio é mantido através da primazia da constituição sobre todos os poderes, arbitrada pelo poder judiciário.

Para Almeida (1995), que contribui nesse debate, o federalismo também é

um sistema baseado na distribuição territorial – constitucionalmente definida e assegurada de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal forma que os governos nacionais e subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação (Almeida, 1995, p. 89).

Tal concepção leva a pensar que, nesse regime político, ficam garantidos os princípios de democracia e autonomia dos entes federados, numa posição próxima a de Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004). A autora ressalta que o regime federalista (clássico) não utiliza a descentralização como ferramenta, visto que os poderes são por eles, desde já, descentralizados, e os entes federados são, nesta perspectiva, já dotados de autonomia própria. Assim, não cabe ao Governo federal descentralizar funções ou recursos, pois cada ente federado cria suas próprias condições políticas e sociais. A esse respeito, a autora analisa que,

em sua forma original, bem como na definição normativa, o federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, nos quais, a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular (Almeida, 1995, p. 90).

Ainda segundo Almeida (1995), Elazar, em estudo sobre o federalismo, também é contundente sobre esse ponto, ao afirmar que

não-centralizar não é o mesmo que descentralização, apesar da última ser usada como – erroneamente – no seu lugar para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos. (...) Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos (...) são sistemas não-centralizados. (Elazar, *apud* Almeida, 1995, p. 89).

Percebe-se que tanto Almeida (1995) quanto Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004) trabalham com conceitos de federalismo que excluem práticas de governos centralizadores. Para esses autores, o federalismo pressupõe a não hierarquização nas decisões políticas e não a descentralização, mas políticas elaboradas e arbitradas autonomamente por todos os entes federados.

Um Estado centralizador, segundo Almeida (1995), apresenta um alto grau de hierarquização, mantido por medidas descentralizadoras e ou desconcentradoras, conferindo ao poder central o “mando e o desmando” nas demais esferas.

Almeida (1995) analisa os arranjos sofridos no regime federalista brasileiro, apontando para as mudanças ocorridas nas estruturas do modelo federativo ao longo dos anos 1970 a 1990. Para entender como esses arranjos, feitos no modelo federativo, ocorreram, a autora apresenta três tipos de arranjos federativos que definem as relações entre esferas de governo:

O primeiro, Federalismo Dual, modelo originário, os poderes do governo geral e do Estado, constituem soberanias distintas e separadas. O segundo, o federalismo centralizado, implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do Governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, primazia decisória de recursos. O terceiro, Federalismo cooperativo, comporta graus diversos de intervenção do poder federal em diversas instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento (Almeida, 1995, p. 90).

Os dois últimos arranjos federativos, segundo a autora, foram se definindo pela obtenção e transferência de recursos fiscais, que determinam suas características e o fazem conviver de forma conflitante com o federalismo dual, visto que o federalismo centralizado e o cooperativo têm a política fiscal como sua principal finalidade.

A obscuridade do conceito de federalismo, ao qual Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004) se referem, é que permite a apresentação de diferentes formas nas quais se montam os arranjos federativos. Dentre eles, o imperativo que se dá na transferência e captação de recursos para o governo central e se fortalece em detrimento aos demais poderes, possibilitando sua atuação centralizadora das decisões em detrimento dos outros entes federados

Vê-se que, pela análise proposta por Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004), o formato dado ao federalismo, quando aplicado ao caso brasileiro, não se limita a um único conceito, mas assume configurações variadas, que vão se constituindo conforme os pactos sociais estabelecidos em determinado momento histórico, a exemplo das políticas implementadas pelo regime militar (centralista) e os regimes que o sucederam que, em

última instância, promovem políticas centralizadoras somadas a outras políticas neoliberais economicistas de livre mercado, que reconfiguram o pacto federativo brasileiro. Por conta disso, vale examiná-lo no que se refere ao modo como medidas descentralizadoras perpassam o sistema federativo brasileiro.

## **1.2 . Federalismo e descentralização no Brasil**

Como vem sendo exposto nesta pesquisa, o conceito de descentralização não é único. A descentralização é usada como ferramenta pelos gestores de políticas de Estado, segundo o projeto político hegemônico. Assim, o conceito de descentralização, por sua indefinição, esbarra em outro conceito, também não muito preciso e de igual interesse, o federalismo (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 2004).

A interdependência desses conceitos provoca problemas relacionados ao entendimento do tema centralização/descentralização. Nesse sentido, a análise concreta das formas federativas contemporâneas conflita com os problemas conceituais e empíricos relacionados à centralização/descentralização.

Desse modo, descentralizar não implica, como afirmam seus defensores neoliberais, a redução da importância da instância federal de poder. Resulta, sim, na redefinição dos papéis, normativos, reguladores, redistributivos, que levam ao aumento das responsabilidades de estados e municípios (Behring, 2003).

A redefinição de competências é o resultado da transição de um arranjo federalista centralizado para o modo cooperativo. É um processo de descentralização com formas específicas que operam padrões de gestão combinando os dois modelos. Esta nova proposta no arranjo federativo foi o resultado da crise do governo militar, de caráter centralizador, e as disputas políticas empreendidas nos anos de 1980, por maior participação e controle social. A combinação entre os modelos centralizado e cooperativo aprofundou o forte caráter centralizador do federalismo brasileiro, que se estabelece, finalmente, no governo de FHC (Almeida, 1995). As medidas descentralizadoras são ferramentas de forte impacto em

regimes centralizadores, por isso, alguns autores afirmam que elas são “dois lados de uma mesma moeda”.

No conceito clássico de federalismo exposto por Bobbio, Mateucci, Pasquino, (2004) e Almeida (1995), não existe possibilidade de utilização de medidas descentralizadoras. Porém, elas são usadas em negociações de caráter político-ideológico para construir pactos sociais, que mascaram seu poder centralizador.

A definição de Bresser Pereira (2001), ao contrário dos demais autores, utiliza um conceito de descentralização como possibilidade de tornar a sociedade autônoma. Para o autor, a descentralização é uma forma pela qual a sociedade civil se autonomiza do Estado, é uma maneira de os direitos de cidadania poderem ser expressos de forma mais simples, porém, mais efetiva.

Na fala do autor, não se observa, em princípio, oposição, todavia, os fundamentos políticos presentes na Reforma do Estado operada pelo governo FHC, que tinha à frente Bresser Pereira como um de seus ministros mais influente, é que explicitam as contradições entre a autonomia proposta e o sentido de concessão contrária ao direito constituído. Dessa análise, pode-se ver que o sentido da descentralização em Bresser Pereira (2001) é mero artifício ideológico.

Carnoy (2003), afirma que a descentralização na reforma foi “a transferência da gestão e das responsabilidades financeiras para as províncias, municipalidades e Estados, sobretudo porque a administração central pretendia levá-los a suportar uma parcela mais importante dos gastos” (Carnoy, 2003, p. 23).

Esse autor alerta para o fato de a descentralização empregada ser

(...) uma manifestação da mundialização no sentido em que modifica o poder político do Estado. No entanto, a descentralização pode também ser o fruto de uma ideologia que considera a burocracia estatal como um obstáculo *inerente* ao rápido desenvolvimento do setor privado. (Carnoy, 2003, p. 23).

Carnoy (2003) se refere a esta forma de descentralização como uma tendência mundial de desresponsabilização do Estado para com a educação, fruto de práticas obscurecidas pelo discurso pseudodemocráticos da classe burguesa hegemônica. O conceito

de descentralização, empreendido pelo Governo FHC durante o seu mandato, demonstrou a desoneração do Estado com a área social e a entrada maciça do investimento privado nesta área. Para a equipe técnica do governo FHC, o Estado brasileiro não necessitava de *governabilidade* (legitimidade), mas sim de *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). Isso demonstrou a saída, definitivamente, do Estado das políticas sociais, ocupando-se das tarefas de mercado (Behring, 2003, p. 179).

Na redemocratização do país nos anos de 1980, a descentralização recebe outro conceito, que trazia o sentido de maior participação social. A esse respeito, Almeida (1995) afirma que a descentralização nos anos 1980 era a “(...) condição para o aumento da participação. A descentralização foi vista como instrumento de universalização do acesso e aumento do controle dos beneficiários sobre o serviço social” (Almeida, 1995, p. 91).

O país enfrentava a transição, segundo Almeida (1995), de um modelo fortemente centralizado para o modelo cooperativo (centralizado com desresponsabilização do Estado na área social). A descentralização, como forma de participação, foi sentida somente na década de 1980, quando a chamada “Nova República” trazia, como peso, a eleição da maioria dos governadores estaduais contrários ao regime autoritário e a sociedade, com um forte poder, mediante sua organização. Como se vê, a mesma medida assume contornos variados, podendo perpassar diversos matizes políticos, cujo conceito e aplicação mudam de acordo com o projeto político hegemônico.

### **1.3. A “Nova República” e os antecedentes neoliberais**

Na intitulada *Nova República*, o governo Sarney recebe, por herança do governo militar, um Estado endividado, com conflitos sociais em ebulição, posto que o movimento das “diretas já” havia sido enfraquecido pela eleição de Tancredo Neves pelo colégio eleitoral. Algumas medidas foram tomadas para que se evitasse a radicalização do processo político. O fortalecimento das esferas estaduais, por conta da eleição dos governadores e o fortalecimento político destes, uniram-se à organização social, que vinha numa crescente

onda de críticas ao governo centralista e hierárquico dos militares. Nesse contexto, a descentralização aparece como “bandeira”, reclamando mais participação e controle social.

Almeida (1995) aponta ainda, em seus estudos, os marcos históricos da mudança do arranjo federativo que se estabelece no Brasil nos anos 1980, que tem por característica o fortalecimento das instâncias subnacionais. O poder desloca-se do centro – governo federal – para os Estados após a Constituição Federal de 1988.

Isto se deu pelo fortalecimento político dos governadores de oposição (via eleição direta), bem como pela organização da sociedade civil, que pressionou as mudanças no pacto federativo. A constituinte federal de 1988 se concretizou na principal disputa nos anos 1980 e a Assembléia Nacional Constituinte foi um grande palco onde se confrontavam diversos interesses. Nas palavras de Behring, (2003, p. 143),

a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra-mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa hegemônica, contemplando avanços de alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos.

Após a constituição de 1988, a Federação brasileira apresenta um acentuado grau de descentralização, seja do ponto de vista de repartição das receitas, seja na perspectiva de realização dos gastos, conforme apontam Oliveira e Biasoto Jr. (1999). A Constituição ampliou e consolidou um processo, iniciado ao final da década de 1970, de esvaziamento financeiro do governo federal e rápido fortalecimento das finanças dos estados e, principalmente, dos municípios.

Mesmo tendo esse alto grau de descentralização desordenada, a Constituição Federal não deixa bem claro os papéis das instâncias federativas, o que ocasiona uma dificuldade na condução das políticas sociais. A falta de um centro coordenador evidenciou a confusão na condução dessas políticas.

Segundo Almeida (1995, p. 93),

a carta constitucional não definiu com clareza uma hierarquia de competências dentro da federação. Ao contrário, estipulou cerca de trinta funções concorrentes entre a União, estados e municípios, boa parte delas na área social. Nessas

circunstâncias, a definição de atribuições específicas na área de cooperação só pode resultar de políticas governamentais.

Portanto,

os Estados e municípios não são capazes de definir com clareza seus papéis quando a lei estabeleceu competências concorrentes e resistentes, de forma crescente, a assumir funções que o novo modelo lhes atribui, em que pese a transferência de recursos promovida pela Constituição de 1988 (Almeida, 1995, p. 94).

Segundo Behring (2003), os que apostaram na constituinte, como possibilidade de resolução para os problemas brasileiros, tiveram, como resposta, o que a autora toma emprestado de Nogueira, o que atribui como “hibridismo entre o velho e o novo” (Behring, 2003, p. 143). Na análise da autora, os estudiosos do assunto afirmam que “essa constituição não atendeu a nenhum dos grupos sociais, ao afirmarem que, foi uma forma de ‘entrar no futuro com os olhos no passado’ ou ‘fazer história de costas para o futuro’”. (Behring, 2003, p. 143).

Toda essa disputa, somada aos efeitos desastrosos do governo militar, representaria, segundo Soares (2002), o fim de um projeto político do Estado desenvolvimentista, em que se assentava no tripé Estado–capital estrangeiro–capital nacional, que permitia “movimentos de fuga para frente” (Soares, 2002, p.35), bem como abriram campo para instalação de novas teses hegemônicas monetaristas, que estavam em curso desde os anos 1970 nos países desenvolvidos, com a exceção do Chile, na América Latina, que, nesses anos, se rende definitivamente ao capital estrangeiro (Behring, 2003).

O governo Sarney, frente às amplas alianças que o elegeram, ao processo de mobilização social, ao fortalecimento dos governos estaduais, à constituinte e à pressão externa que se consubstanciou na disputa pela Lei da informática<sup>6</sup>, não consegue tirar do papel medidas de impacto na economia. Porém, muda seu discurso permeando-o de

---

<sup>6</sup> Esta lei brasileira marcou a ingerência do FMI (Fundo Monetário Internacional) sobre os países devedores, tornando-se uma queda-de-braço entre o governo brasileiro e o FMI, para quem o governo brasileiro deveria se ajustar aos novos delineamentos da agenda internacional. Essa lei foi caracterizada pelo FMI como fortemente protecionista, o que colocava o Brasil na “contra-mão” das intenções do ajuste aos interesses do capital globalizado.

conceitos liberais após o fracasso do Plano cruzado. Sobre isso, afirma Behring (2003, p. 147):

Como se viu, o sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990 foi sendo delineado na década anterior, na periferia do capital, de uma forma generalizada, e no Brasil em particular. Entre nós, contribuíram para assim os seguintes fracassos de planos de estabilização ortodoxos/heterodoxos que não enfrentaram devidamente o constrangimento externo e/ou aceitaram passivamente o papel de plataforma de exportações multinacionais americanas, européias e japonesas – o que está longe de ser um destino inexorável – ou depararam-se mesmo com limites estruturais, políticos e econômicos, na sua condução; a exaustão gerada pelo processo inflacionário; as dificuldades de investimento do setor público; e as tensões e paralisações geradas no interior do processo de democratização, no qual os conflitos entre classes e segmentos de classes não poderiam mais ser tratados diretamente de forma autoritária, obrigando as classes dominantes a uma certa concessão à democracia, distante de sua cultura política tradicional, portanto de difícil administração.

O Plano de governo Sarney fica, portanto, segundo Behring (2003), na promessa e passa a seu sucessor as condições favoráveis para mudanças mais radicais, que abrem as portas do país ao neoliberalismo.

O quadro de fortalecimento de recursos para os estados permanece inalterado até 1994, quando

o governo federal, que se manteve omisso durante as negociações para a elaboração do capítulo constitucional sobre o sistema tributário no Congresso constituinte, reagiu à perda de recursos que lhe havia sido imposta pelas alterações introduzidas neste capítulo, procurando compensá-las em três frentes: com a redução de seus gastos, via diminuição das transferências não-constitucionais – negociadas – para estados e municípios; com o estabelecimento de restrições creditícias para as esferas subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros; e com a criação (via eleição direta) de tributos e o aumento de alíquotas de impostos não sujeitos à partilha com as demais esferas governamentais (Oliveira & Biasoto Jr., 1999, p. 23).

Esses passos passam a dar início a uma nova organização tributária, que resguarda ao poder central fontes de recursos não distribuídos aos demais entes federados. Essa nova fase revela a disputa de poder entre o governo central e os demais estados, contrariando os acordos constitucionais.

#### **1.4. A entrada das teses neoliberais no Brasil**

É importante ressaltar que o neoliberalismo chega efetivamente no Brasil com a Eleição de Fernando Collor de Mello, embora essas idéias já circulassem no país na década anterior, bem antes da chegada de Collor ao governo.

Velasco e Cruz (1997) apontam que, a partir de 1987, o discurso governamental sobre política industrial volta-se para “advogar a adoção de medidas consequentes para atrair o capital estrangeiro, desregulamentar a atividade econômica e facilitar a adoção de tecnologias novas” (Velasco & Cruz, 1997, p. 79).

Os anos 1990, no Brasil, são marcados por uma ofensiva neoliberal, que teve como seu representante Fernando Collor de Mello, presidente eleito por via direta, que pôs o país definitivamente no curso das políticas neoliberais. Essas orientações neoliberais encontraram solo fértil, a despeito da crise estrutural que assolava o país, fruto da política externa monetarista. O país vivia um forte impacto em sua economia, criado pelos altos índices de juros que impulsionavam a inflação para patamares estratosféricos.

O Governo Collor, segundo Behring (2003), elege-se prometendo medidas de contenção da inflação e reformas capazes de diminuir o tamanho do estado, diminuindo, assim, o gasto público, o que, segundo promessa desse governo, resultaria no pagamento de sua dívida externa, que era uma pressão feita pelos países credores. Assim, ainda que o neoliberalismo tenha tido sua introdução retardada, acabou por consolidar-se como a doutrina dos anos de 1990.

Tal ambiente político, econômico e cultural foi reforçado também pelo que se passou a conhecer como Consenso de Washington que, com seu receituário de medidas de ajuste. O Consenso de Washington estabelece-se a partir de um seminário realizado naquela cidade entre 14 e 16 de janeiro de 1993. Para discussão de um texto do economista John Williamson, e que reuniu executivos de governo, dos bancos multilaterais, empresários e acadêmicos de onze países. Ali foram discutidos os passos políticos para implementação de programas de estabilização (Behring, 2003, p. 147).

Os países, ali reunidos, compactuaram propostas de ajuste econômico para atender a reestruturação do capital. No Brasil, as estratégias do Governo Collor, nesse sentido,

mostraram-se insuficientes para a demanda interna e externa. Após o *Plano Collor II*, que orientou definitivamente para ortodoxia liberal, confirmou-se a marcha rumo às *reformas estruturais* em 1991. Essas medidas se deram principalmente sobre programas de privatizações, redução de tarifas aduaneiras entre outras.

A derrota de Collor foi resultado da inabilidade política de sua equipe, da profunda recessão que foi imposta ao país e pelo fato de contrariar os interesses patrimonialista da classe dominante. Collor, com sua equipe, apostaram, segundo Behring (2003), em uma entrada maciça de capitais estrangeiros capaz de criar um novo momento de crescimento, mas que estimulou a concorrência em desvantagem para o capital industrial nacional, não levando em conta os interesses desse segmento. Segundo a autora, Collor era considerado como *outsider* – posto que sua inserção econômico-política e base de legitimidade “correram por fora” do núcleo central das classes dominantes brasileiras.

Nos anos em que as idéias do Governo Collor fundamentaram a política brasileira, instalou-se uma profunda crise social agravada pelo desemprego. Tanto o Governo Collor, quanto o Governo Sarney, representaram para a sociedade a falta de coordenação política, pois estavam mais preocupados com as “receitas milagrosas” obtidas nos receituários internacionais do que com medidas pactuadas internamente. As medidas “milagrosas”, para aquele governo, colocariam o país rumo à “modernização”. Embora essas medidas tenham aberto caminho para o neoliberalismo, a marcha nessa direção só se concretizaria definitivamente nos anos posteriores, nos dois mandatos de FHC.

### **1.5. A Reforma do Governo FHC e novos rumos da descentralização**

Os processos descentralizadores nos anos seguintes vão adquirindo novos contornos, conforme o adensamento das teses neoliberais, com a chegada ao governo de teóricos e técnicos formados pela Escola de Chicago. Se Collor era *outsider*, Fernando Henrique Cardoso era credenciado pelas lutas democráticas, o que dava a ele legitimidade para impor as reformas que seu grupo político achava necessárias:

A inspiração da reforma gerencial é muito mais republicana que do que liberal. Seu objetivo central é o de assegurar condições mais propícias para a defesa da *res publica*, para proteção dos “direitos republicanos”. Seu princípio diretor é a necessidade de reverter a privatização do Estado e promover modalidades de controle por parte dos cidadãos. Longe de “minimizar” a esfera pública, que se faz é robustecê-la (Cardoso *apud* Bresser Pereira, 2001, p. 7).

Essas palavras, ditas por FHC, compõem a introdução do livro de Bresser Pereira (2001), quando ministro do governo FHC e encarregado da condução do que Behring (2003) considera como o mais nefasto plano de reforma já implementado no Brasil. Estabeleceu-se um novo pacto social no país, tendo, como responsáveis, o próprio presidente e três de seus competentes ministros: Bresser Pereira, Pedro Malan e Paulo Renato. Todos eles comprometidamente defensores das doutrinas de mercado americanas, que orientam a economia do país rumo à efetiva e irrestrita dependência ao capital financeiro internacional. Dessa forma, as palavras de Fernando Henrique Cardoso anunciam a chamada reforma gerencial que foi posta em curso durante seu governo.

Hoje, pode-se aquilatar o que representaram, no cenário político, econômico e social, as reformas efetivadas em sua gestão<sup>7</sup>. O que ocorreu em nada se aproxima do que o governo declarava. O Governo FHC implantou, de forma definitiva, as reformas neoliberais. No entanto, FHC e sua equipe insistiram em chamar seu projeto político ora de *social democrático*, ora de *social liberal*. Mas, o que se delineou foi

(...) uma realidade bastante diferente dessa que se apresenta na erudita e aparentemente convincente conferência<sup>8</sup> de Cardoso. Tão somente aquilo que tornaria o Estado um órgão reproduutor do capital, no qual a iniciativa privada substituirá o governo para que este pudesse investir na área social, fora realizado, para torná-lo adaptado, competente eficaz e eficiente, capaz de dar rumos e metas à sociedade, enquanto na área social o que se viu foi a transformação do Estado em um Estado forte, centralizador, gestor, avaliador e caritativo, ainda assim, sem ao menos atenuar a profunda crise social em que vivemos provocada pela degradação de nosso processo civilizatório e pela banalização da vida (Silva Jr, 2002, p. 44).

<sup>7</sup> Fernando Henrique Cardoso tem seu primeiro mandato de 1995 a 1999 e o segundo de 1999 a 2003.

<sup>8</sup> Aqui o autor se refere ao discurso proferido pelo então Presidente FHC, na abertura do seminário promovido pelo MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado), realizado em parceria como BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e da ONU, do qual participaram vários intelectuais. O foco temático consistia no tema da necessidade da reforma do Estado e da mudança do paradigma de administração pública em face da universalização do capitalismo.

O Governo FHC pôs em curso a mais radical reforma do estado que este país já havia vivido. Os laços com o capital financeiro internacional foram definitivamente estreitados. A descentralização proposta por esse governo tornou os estados e municípios responsáveis absolutos pelo financiamento das políticas sociais. Estava em curso, assim, o Estado regulador, que tinha por função a privatização do Estado, por meio de medidas que não diferenciavam o público do privado.

Para implementar tais medidas, o Governo FHC cria o Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, cujo Plano Diretor tinha orientações para consolidação das reformas institucionais, objetivando a reforma do Estado. Dentre os argumentos que justificavam a reforma, estava o que apontava o Estado como o responsável pela grave crise econômica, pelo tamanho que tinha, pela burocracia patrimonialista e ainda pelo caráter intervencionista. Todavia, a pressão externa e a mundialização da economia, assim como os interesses do grupo dominante brasileiro, configuraram o quadro que impulsionou essa reforma.

Para os formuladores da política de Estado, o Estado social liberal não seria um Estado burocrático e tampouco um Estado clientelista-patrimonialista, mas sim um Estado ágil, eficiente.

Por isso oferece uma combinação de instrumentos administrativos e políticos, apostando dessa forma logrará superar a ineficiência e o autoritarismo da burocracia e oferecer uma alternativa ao individualismo radical da nova direita neoliberal (Bresser Pereira, 2001, p. 106).

Vale ressaltar que a adoção da política econômica neoliberal, encaminhada pelo Governo FHC, não se dá apenas pela pressão e vontade do capital internacional. Fernando Henrique, pelas credenciais que apresentava, foi responsável pela formação e conformação de uma coalizão de poder político de centro-direita, em que a enorme maioria dos membros eram políticos que deram sustentação ao governo militar.

Para autores como Silva (2003), a adoção das políticas neoliberais por setores sindicais, o chamado sindicalismo de resultados, defendido, por exemplo, pela Força

Sindical criada em 1991, cumpriu um importante papel de apoio ao Governo FHC, contribuindo efetivamente para a hegemonia neoliberal nos setores trabalhistas no Brasil.

A autora indica ainda que os setores mais avançados do sindicalismo sucumbiram à política ofensiva desencadeada pelo Governo FHC, com “a idéia da inevitabilidade das reformas. Em agosto de 1995, FHC encaminha para o Congresso Nacional, o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro” (Silva, 2003, p.71).

Essa reforma tinha como ponto de origem reduzir o *custo Brasil*<sup>9</sup>, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições para a entrada na economia globalizada.

Dessa forma, fazendo uso do discurso ideológico, o governo apresentou, no bojo das reformas, os direitos sociais como privilégios, alegando que esses direitos se constituíam em entraves ao desenvolvimento econômico. O Governo FHC, entre as principais medidas, desregulamenta a economia, flexibiliza a legislação do trabalho, diminui os gastos públicos, privatiza as empresas estatais e abre o mercado aos investimentos transnacionais (Silva, 2003).

Ainda segundo Silva (2003, p. 80),

o Governo em seu projeto de “reconstrução do Estado” identificou quatro grandes problemas que o Estado deveria enfrentar: o tamanho do Estado; a necessidade de redefinição do papel regulador do estado; a recuperação *da governace*; a *governabilidade*. Com o objetivo de sanar esses problemas e de supostamente “quebrar com o clientelismo e burocratismo” o governo utilizou como idéias forças e parcerias, a flexibilização e a privatização.

Todavia, o estado social liberal lançou mão de uma série de medidas descentralizantes, apoiadas em teses que defendiam a saída do estado de funções que não eram de sua competência, e a retomada do que deveria ser sua “função maior”, ou seja, regular as relações Estado/mercado (Bresser Pereira, 2001).

---

<sup>9</sup> Dominick (2005) define que o “Custo Brasil” é o custo de se produzir no Brasil. Não há uma tentativa de medida tão concreta quanto à do “Risco Brasil”, mas é uma medida mais facilmente compreendida, porque existe de fato internamente e é sentida claramente por todos os empreendedores.

O chamado custo Brasil é a capacidade que o país tem de oferecer ao investidor nacional e estrangeiro garantias de lhe render um lucro maior na sua produção, levando em consideração diversos fatores. É o chamado investimento direto. E isso inclui tanto os cenários nacionais e os internacionais, ou seja, tudo o que acontece no Brasil e no mundo.

### **1.6. As medidas descentralizadoras e a posição do Estado frente às organizações sociais : a escola como unidade executora.**

O Estado, no Governo FHC, foi voraz em usar, como medida descentralizadora, a privatização. Privatizou uma enorme quantidade de empresas nacionais que, segundo o Governo, davam prejuízo. No bolo das empresas estatais, foram também privatizadas outras que fugiam aos critérios citados, como por exemplo, ser deficitária.

A terceirização dos serviços públicos foi outra dessas medidas. Para Silva (2003), o Governo se retira da incumbência de promotor das políticas públicas e a repassa para iniciativa privada mediante licitações e contratos públicos, a chamada terceirização. Mas, foram as privatizações que representaram o grande golpe na economia brasileira. Com a intuito de criar caixa, o governo federal vende à iniciativa privada nacional e internacional a maior parte das empresas públicas. Para além disso, o Governo FHC apresentou um dado novo no cenário da descentralização, a chamada publicização:

(...) trata-se da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução, o estado reduz sua participação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor (Behring 2003, p. 179).

Entre as outras medidas privatizantes que compunham as estruturas da reforma, a publicização ganhou maior notoriedade. Consistiu na criação de organizações sociais, transformando os espaços sociais estatais em organizações de direito privado, construindo parcerias com organizações não-governamentais, que tinham por finalidade prestar serviços de administração, ocupando o espaço deixado pela ausência do Estado. Para Behring (2003), isso representou

outra forma de descentralização para o setor público – não-estatal “, de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem, para os autores, ser subsidiados por ele, como: saúde; educação, cultura e pesquisa científica. (...) trata-se da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para financiamento e controle social da sua execução (Behring, 2003, p. 178).

Outra iniciativa chama atenção para análise das medidas tomadas por Bresser Pereira em seu mandato. Silva (2003) afirma que Bresser emprestou de Le Grand<sup>10</sup> o conceito de *quase-mercado*, usado para diferenciar o mercado tradicional da idéia de *quase-mercado*. A idéia tese de Le Grand, segundo a autora,

destaca a competição entre instituições por recursos públicos ou contratos; a compra dos benefícios, que ocorre utilizando-se os vales e não por meios monetários; a representação do consumidor, em algumas situações, por um terceiro na escolha e compra do serviço (Silva, 2003, p. 89).

Segundo Silva, (2003), Le Grand aponta que, nos anos anteriores ao Governo Theacher, o Estado era o maior empregador, com grande participação na economia, e as decisões eram tomadas mediante mecanismos de mercado por meio da competitividade, para satisfação do consumidor individual. As decisões sobre os serviços prestados (terceirizados) ao governo, eram tomadas por políticos, burocratas e profissionais, em nome do bem comum. Esse conceito inaugura, no serviço público, a lógica da competitividade que, segundo alguns estudiosos, em nada garante que a escolha de serviços possa ser feita pelo público que os utiliza, que tem sua a maior parcela de usuários, a população de baixa renda. Efetivamente, a idéia é de que o cidadão tem direito de escolha sobre os serviços prestados, pois ele se configura em um cliente do estado, atendido pela iniciativa privada. Essa forma de gerir a política, via terceirização, afasta os sujeitos usuários da política, da possibilidade de interferência sobre a qualidade dos serviços. Sobre essa forma de agir, o Estado não mais media as relações entre os cidadãos usuários e os lança definitivamente aos auspícios do mercado.

Esse princípio, adotado pelo governo FHC via equipe técnica, segundo Silva (2003), delega ao Estado a função de regular as relações entre os clientes – a população – e os prestadores de serviços privados. Essa condição garante ao Estado o controle, pois é quem financia a iniciativa privada. O controle dos serviços estatais repassados à iniciativa privada foi transferido para agências reguladoras, que deveriam acompanhar os prestadores

---

<sup>10</sup> O conceito de quase-mercado trabalhado por Le Grand , conforme descreve Silva (2003), teve por objetivo analisar as modificações da política social na Inglaterra, que introduzia o conceito de “escolha do cliente” nas escolas, o que infere a lógica da competitividade regulada pelo Estado.

de serviços, demonstrando a tendência privatizante do Estado no Governo FHC, pois o Estado assume seu papel de *governance* e se retira da condição de gerir as políticas sociais. A opção pela privatização dos serviços prestados e transferência de recursos às “organizações sociais” demonstram a visão mercadológica do governo FHC.

Outro fator importante foi a transferência dos programas sociais para as esferas subnacionais, ou seja, a municipalização das demais políticas, que passam assumir definitivamente a gestão das políticas sociais em nível local. Todavia, os recursos não são repassados de modo que estas políticas possam de ser geridas na sua totalidade. Ou seja, esse fator não está isento da estrutura federativa centralizada que foi sendo desenvolvida no Governo FHC. Com isso,

no sentido amplo, propõe-se uma redefinição do papel do estado. Parte-se do preposto de que ele continua sendo um realocador de recursos, que garante a ordem interna e a segurança externa, tem os objetivos sociais de maior justiça social e equidade, e os objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Contudo, para assumir os dois últimos papéis, cresceu de forma destorcida. Hoje, então, a “reforma” passaria por transferir para o setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais (Behring, 2003, p. 178).

As medidas descentralizadoras, tomadas durante o governo FHC, foram se complexizando de tal modo que levaram ao desmonte dos espaços democráticos e das instituições de luta, favoreceram a implementação efetiva da política neoliberal. Com isso, o Estado assume o novo modelo de gestão, a gestão gerencial (Bresser Pereira, 2001). Neste contexto, a descentralização é utilizada ideologicamente em defesa da participação e controle social. Acredita-se que esse foi um dos fatores determinantes na construção do consenso em torno da adoção da reforma do Estado, construída por FHC.

É neste sentido que Soares (2002) denomina esse processo de descentralização como

*descentralização destrutiva:* de um lado se tem o desmonte de políticas sociais existentes – sobretudo aquelas de âmbito nacional – sem deixar nada em substituição; e de outro delega aos municípios competências sem os recursos correspondentes e/ou necessários. Em todos os âmbitos da política social – Educação, Saúde, Saneamento básico – em que essa estratégia foi acompanhada de

um desmonte, resultado foi um agravamento da iniquidade na distribuição e oferta de serviços (Soares, 2002, p. 83).

Observou-se, nesses anos, um contexto no qual o Estado, durante o governo FHC, apresentou um forte caráter centralizador. O Estado regulador foi uma forma de controle exercida por meio do financiamento, pois centralizou as decisões com opção pelo capital privado e descentralizou ações de caráter público a serem executadas pelo terceiro setor. Descentralizar, no Governo FHC, foi uma forma de desregulamentar a economia nacional e abrir o mercado aos capitais nacionais e internacionais, desmontando, finalmente, a *res publica*.

Em um breve panorama, o Governo FHC, ao atualizar a tese contida em obra de seu titular (Cardoso, 1993), colocou em prática uma política ajustada aos ditames do capital financeiro internacional, preocupando-se, com o fortalecimento do capital internacional. Em contrapartida, diante da desmobilização da sociedade civil verificada nos anos de 1980 e início dos anos de 1990, FHC governou o país, considerando apenas parcialmente as tradicionais formas de mobilização popular e apoiando-se ostensivamente nas organizações não-governamentais (ONGs), cujo fortalecimento sempre incentivou (Silva 2003).

Concomitantemente, consolidou-se o hiperpresidencialismo como forma de governo, isto é, recrudesceu a hipertrofia do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes da República. Com isso, fragilizou-se o capital nacional, destacadamente a indústria; redesenhou-se a sociedade civil, instituindo-se as ONG's como interlocutoras preferenciais do governo, transferindo-se os deveres do Estado e os direitos sociais subjetivos do cidadão para a sociedade civil, porém sob o controle centralizado do Poder Executivo Federal. Produzia-se, assim, um novo paradigma de políticas públicas: o das políticas públicas de oferta, a serem executadas na sociedade civil, em geral, pelas ONG's.

Essas mudanças, somando-se às reformas institucionais, redesenham a sociabilidade do país, criando condições para a produção. Produzia-se, assim, um novo paradigma em políticas públicas: o das políticas de oferta, a serem executadas na sociedade civil, em geral pelas ONG's, que se pautaram em um novo paradigma político orientado pela instrumentalidade, a adaptação e a busca de consenso. Tal quadro se completa com a submissão consentida da ação governamental às agências multilaterais, ilustrada pelas

altíssimas taxas de juros básicos e de superávit primário (4,25% do Produto Interno Bruto – PIB); pelos R\$ 150 bilhões pagos de juros da dívida externa em 2003, ao preço da estagnação do PIB nacional; pela continuidade da concentração de renda; pela retração de quase todos os setores das políticas sociais: saúde, educação, reforma agrária, previdência etc. O aumento do PIB em 2004 (5,2%, em torno da média mundial), para o que contribuíram especialmente o agronegócio e o setor industrial, na esteira das exportações facilitadas por uma conjuntura de trocas internacionais extremamente favorável e com produtos de baixa agregação de valor. Um conjunto de ações que não garante, por si só, segundo Behring (2003), nem a melhor distribuição de renda, nem a recuperação do atraso verificado nas políticas públicas nos últimos anos.

### **1.6.1 A Escola como unidade executora**

Diante do exposto, a preocupação que se segue é analisar os rumos dados à escola no contexto do neoliberalismo. Pode-se afirmar, segundo Perez Gomes (2001), que a escola assume novos contornos, para além de suas atribuições educativas. Já essa tarefa fica sem possibilidade de ser exercida na sua totalidade, o que lhe confere a tarefa de gerir ações centralizadas e, desse modo, ser responsabilizada pelo desenvolvimento dessas ações e consequentemente por seus resultados.

Nesse sentido, a privatização, no âmbito das políticas sociais, é marcada pela publicização, visto que as políticas de educação, saúde e pesquisa não poderiam acompanhar as orientações de mercado. Para responder à privatização dessas políticas, o Governo FHC oferece, como opção, as parcerias com a sociedade civil. O surgimento das organizações públicas não estatais é um ponto de vazão para a redução do atendimento do estado nessas áreas. O que configura ações de quase-mercado.

Nestes termos, o quase-mercado poderia ser compreendido como uma proposição adequada àquelas organizações que, embora não pudessem integrar o mercado, disputariam no mercado, e segundo suas características, vantagens adicionais como

condição para o aumento de sua eficiência. Esta preposição aplica-se à educação pública (Adrião & Peroni, 2005, p. 140).

Diante dessas observações, cabe abrir um parêntese para avaliar o Fundescola e nele, seu produto o PDE, como um mecanismo de favorecimento à implantação do hibridismo entre o público e o privado nas escolas municipais de Dourados/MS. Esse Programa, em cuja matriz teórica se funda na perspectiva neoliberal (Oliveira, 2005), atenderia aos interesses da reforma do Estado pela via do financiamento de suas ações, devendo, para tanto, seguir os critérios pensados para que a escola se tornasse capaz de ajustar-se às necessidades do mercado, ou seja, ao quase-mercado. Nas palavras de Bresser Pereira (2001, p. 249),

a instituição deve contar com instrumento de gestões flexíveis que permitam uma resposta rápida às demandas da clientela, mais presentes com a implantação de instrumentos de controle social. Isto significa que é preciso dotar a instituição de instrumentos de gestão de compras e de recursos financeiros menos rígidos do que os atualmente disponíveis na administração pública.

Portanto, as escolas dotadas pelo PDE são assim qualificadas por organizações sociais que deveriam, segundo Bresser Pereira (2001), realizar seu planejamento estratégico, o que favoreceria o controle e a eficácia dos resultados. A existência de metas e principalmente de indicadores de desempenho claros para as entidades descentralizadas são tomados como essenciais para o controle de resultados. Assim,

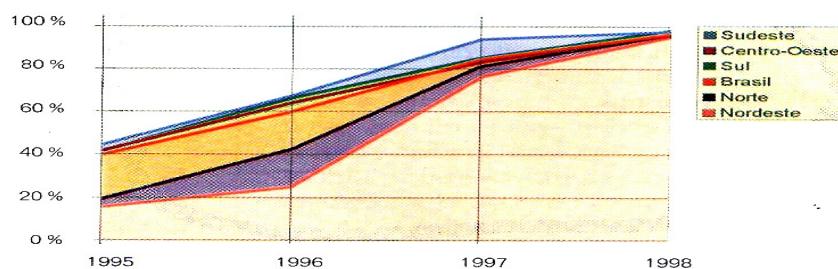
a partir do momento (1995) em que a escola foi organicamente classificada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho Administrativo do Estado brasileiro de “*propriedade não-estatal pública*” ou “*propriedade pública quase-mercado*”, instalou-se no seu interior a unidade executora da escola, cujo registro no Cadastro Nacional de Pessoa jurídica – CNPJ – lhe permite a contratação de serviços, o recebimento de fundos financeiros da sociedade civil, a gestão e controle do financiamento, entre outros serviços. Segundo Sobrinho, “*Isso não foi uma opção consciente, mas uma consequência da reforma do Estado. Isso porque com a diminuição do papel do Estado, houve uma descentralização natural*” (*Boletim Técnico do FUNDESCOLA. Nº 31 de outubro de 1999. P. 7*), das políticas sociais e públicas para as organizações sociais e privadas. O FUNDESCOLA atual “modelo” de gestão legitimado no chão das escolas públicas brasileiras, através do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE (Ferro, 2001, p. 34)

Assim, o PDE, como produto do Fundescola, segue os princípios de mercado, estabelecendo a relação produto/cliente no interior da escola, que passa a ter por finalidade estabelecer, nas práticas de gestão escolar, ajustes aos princípios de mercado. Para tanto, as relações escola–comunidade são fundamentais em dois sentidos. Pela possibilidade de controle social pretendido e pela construção de pactos, cujas orientações teóricas, contidas nos manuais do Programa, pautam que a definição no atendimento da escola deve ser feita pelo cliente.

Vê-se que a idéia de *quase-mercado*, como afirma Silva (2003), a partir da tese de Le Grand e das afirmações de Arião e Peroni (2005), adentra o campo educacional por meio agora, das entidades de caráter privado no âmbito da escola, como o caso das Associações de Pais e Mestres (APM), que atuam diretamente no recebimento de recursos repassados pelo Estado. Acredita-se que, ao dar formato às idéias privatizantes, o governo FHC, fortalece as APMs, que funcionam como elo entre o público e o privado no espaço da escola pública, fortalecendo a idéia de tornar as escolas em unidades executoras das políticas de mercado. Observa-se que o crescimento vertiginoso de unidades executoras no governo FHC tinha como objetivo fundar as relações híbridas entre público e privado nas escolas públicas como pode ser observado na figura a seguir:

**Figura 1**

**Crescimento do número de Unidades Executoras  
em escolas urbanas de 1995 a 1998**



Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp

Fonte: Brasil, 2000b

Embora não seja esse o mérito desta pesquisa, essas considerações podem ser um ponto de partida para análises mais sistematizadas em futuros estudos.

As características, que o Programa Fundescola apresenta em relação a forma como fortalece as Associações de Pais e Mestres, deixam dúvidas quanto a uma única finalidade do Programa, ou seja, de centralizar as ações das escolas na lógica de mercado. As ações do Fundescola (PDE) podem alcançar outras finalidades não reveladas que, além de formar alunos nos eixos da eficácia e eficiência, diminuindo os custos sociais do Estado, também privatizam as escolas por meio de transferências de recursos e pela responsabilização de suas ações. Desse modo, defende-se, o Estado estaria tratando a escola como uma organização pública não-estatal sujeita aos imperativos do mercado.

Nesse sentido, observa-se que a experiência do Programa Fundescola (PDE), apresentada pelo MEC às escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, monitorada pelo Banco Mundial, põe em prática as teses do livre mercado, com a clara intenção de privatizar o ensino nessas regiões. Mas, dadas essa constatação, há de se questionar sobre as demais ações não declaradas que aproximaram as escolas dos eixos da reforma.

Não se pode perder de vista que essas questões estão imersas no âmbito do federalismo que, no Brasil, na década de 1990, como dito anteriormente, foi criado pelas idéias neoliberais que inviabilizaram seus princípios fundamentais: a democracia e autonomia dos entes federativos. O Governo Federal estabeleceu um forte pacto com os

setores conservadores da sociedade teve sempre como forte aliada a grande mídia, produzindo um regime de governo centralizador e controlador jamais visto em espaços democráticos. Para entender como estas ações foram se configurando, é necessário um exame sobre as reformas educacionais e seus antecedentes.

### **1.7. A implantação das reformas educacionais e o papel protagonista das agências multilaterais de financiamento.**

O primeiro momento deste estudo fundamentou-se na análise do processo federativo brasileiro e os diversos arranjos sofridos para acomodar teses em defesa da submissão do Estado nacional ao capital estrangeiro. Assim, como o exame do contexto dos vários governos pós-1964 se mostraram pontos nodais ao entendimento, pretende-se apontar como as reformas que se seguiram e os pactos sociais firmados pelos governos em nível local, respondem também às orientações sugeridas pelas agências internacionais sob a “batuta” do mercado globalizado.

A despeito da crise, gerada pelas contradições das relações Estado/mercado, como se procurou demonstrar, o Brasil sofreu transformações agudas nos diversos setores da sociedade. Para Soares (2002, p. 13),

trata-se de uma crise global de um modelo de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente – denominado de *neoliberal* – que inclui por definição a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desprestígio trabalhista e, consequentemente, uma “nova pobreza”. Ao contrário portanto, do que se afirma, a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria funcionando mal, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação.

Diante das consequências advindas das políticas implantadas pela reforma que atendeu aos interesses do capital internacional, teve início uma enorme pauperização da população, gerada pelo desemprego e subemprego, resultados da flexibilização, falta de segurança social, atendimento à saúde com expressão no retorno de doenças antes

erradicadas como a tuberculose, expressão da miséria à qual foi submetido o povo brasileiro e fruto da diminuição do estado (estado mínimo). Os anos de 1990 expressaram, portanto, segundo Soares (2002), a falência do Estado Nacional e a ausência total deste nas políticas sociais.

Os impactos promovidos pelos governos nas políticas sociais nos anos de 1980/90, e, em especial, na denominada primeira fase do neoliberalismo, trouxeram efeitos danosos à população carente dos países em desenvolvimento. As medidas exigidas pelo FMI para o pagamento da dívida externa e os ajustes estruturais sugeridos pelo Banco Mundial resultaram no empobrecimento de grande parcela da população.

A maioria dos países latino-americanos sofreu retrocesso muito pronunciado em matéria de eqüidade durante a chamada crise dos anos 80 e os posteriores processos de ajuste estrutural, de modo que no início dos anos 90 sua distribuição de renda era ainda mais concentrada que no final dos anos 70. O fenômeno indicador da maior desigualdade na distribuição da renda na maioria dos países da região foi a acentuada disparidade entre o rendimento dos 40% mais pobres – que não chega a atingir a metade da renda média nacional – e o rendimento dos 10% mais ricos – que atinge mais de quatro vezes essa média (Soares, 2002 , p. 49).

As agências internacionais, tendo como exemplo da ONU<sup>11</sup>, alertavam para esses indicadores. As reformas empreendidas resultaram na marginalidade de um enorme contingente da população, não preparado para o “desenvolvimento econômico fundado no saber” (Carnoy, 2003). Junto à flexibilização no mundo do trabalho e às medidas de desregulamentação da economia, esses fenômenos aceleram, por parte das organizações multilaterais e dos governos, a necessidade da proposição de medidas que atendessem esses países com políticas focalizadas, a fim de aliviarem o pesado impacto causado pelo capital às políticas sociais. Carnoy (2003) atenta para o fato de que, dentre as agências multilaterais, o Fundo de Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) eram os mais ardentes defensores de políticas fundadas na lógica puramente financeira, ou seja:

---

<sup>11</sup> É necessário, neste momento, esclarecer que a ONU operava com ações tidas como pulverizadas, várias agências executavam as mesmas políticas de atendimento, gerando duplicidade de ações. Nos anos de 1970, a ONU muda seu caráter, passando unir seus esforços entre todos os seus órgãos para o atendimento de políticas que definiram como focalizadas (Educação, Saúde, entre outras). Para esta entidade, a pulverização das políticas resultava em gastos desnecessários. Desse modo, a ONU passa a determinar seus pontos de atuação em níveis globais, permitindo, assim, conforme seus diretores, um melhor atendimento aos países em desenvolvimento.

(...) mesmo reconhecendo as gritantes evidências do fracasso social do ajuste, os organismos internacionais mascaram a impossibilidade de que, a persistir a mesma política econômica, esse fracasso possa ser revertido, impondo uma visão de que os problemas sociais enfrentados hoje existentes são apenas um problema de administração do ajuste, culpabilizando, mais uma vez, os Estados Nacionais de serem incompetentes na gestão econômica e social. É nessa perspectiva que se situam as recomendações recorrentes da necessidade de “reformas”, baixo o argumento de que elas ou ainda não foram realizadas ou foram mal implementadas nos países latino-americanos (Soares, 2002, p. 31).

Propuseram, como saída para crise, a educação, como condição para a eqüidade social. Passaram a exigir, dos países em desenvolvimento o cumprimento de uma extensa agenda de ajustes monitorados pelo BM. Essa forma de proceder desvia o foco das mazelas provocadas pelos ajustes neoliberais, reafirma seus valores, atenuando suas consequências, apostando e preparando caminho para as condições necessárias à hegemonia do mercado globalizado.

A partir dos anos de 1980, o Banco Mundial passa a gerir, sistematicamente, as políticas sociais dos países em desenvolvimento, com as chamadas “políticas focalizadas”, que se traduzem em planos de ação e programas com o objetivo de reordenar as práticas de gestão das escolas de acordo com os novos modelos exigidos pela produção mundial, para os países signatários (Kruppa, 2000).

Soares (2002) aponta que existiam posições diferentes entre os organismos internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial de Saúde (OMS), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o “Population Crisis Committee” de Washington. Para essas entidades internacionais, o relatório feito por esses órgãos, nos anos 1990, aponta que

as causas da pobreza e da distribuição extremamente desigual dos efeitos não apenas da crise econômica, mas das *políticas de ajuste ortodoxas*, recaindo sobre os setores mais desfavorecidos, as estruturas extremamente assimétricas de distribuição de renda; as debilidades da prática social e os ataques permanentes de setores influentes à própria legitimidade do gasto social, entre outras (Soares, 2002, p. 47)

Essas questões representam uma enorme movimentação desses organismos internacionais que marcam sua posição contrária aos *ajustes da crise* dos anos 1990. A “Conferência Mundial de Educação para todos” foi o marco histórico da intervenção dos organismos internacionais na educação nos países em desenvolvimento. Essa agenda reuniu as condições necessárias para proposição de medidas educacionais de forma globalizada. Realizada em Joutien (Tailândia), em 1990, a Conferência Mundial de “Educação para todos” foi financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e Banco Mundial. Participaram desse encontro representantes de governos, organismos internacionais e bilaterais de desenvolvimento e organizações não-governamentais da área de Educação. Os países representados assumiram o compromisso de assegurar educação básica de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos (Shiroma, Moraes & Evangelista, 2004).

O documento final desse encontro, chamado “Plano de Ação”, reúne, segundo seus formuladores, um guia para governos, organismos internacionais, instituições de cooperação bilateral, e organizações não governamentais comprometidos com a meta de “Educação para todos”. As orientações a serem desenvolvidas por meio de programas educativos e sociais pelos países parceiros, estariam condicionadas a financiamentos de vulto, a serem liberados pelo Banco Mundial, com pesadas contrapartidas por parte desses países “parceiros”.

No Quadro 1.1, apresenta-se uma síntese dessas orientações:

**QUADRO 1.1**  
**Quadro-síntese da Declaração de Educação para todos**

EDUCAÇÃO PARA TODOS	ARTIGO
<b>Objetivos</b>	<b>1</b> Satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem dos indivíduos (NEBA) <b>2</b> Expandir o enfoque educacional <b>3</b> Universalizar o acesso à educação <b>4</b> Eqüidade <b>5</b> Concentrar atenção na aprendizagem <b>6</b> Ampliar os meios e o raio de ação da educação básica <b>7</b> Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem <b>8</b> Fortalecer alianças <b>9</b> Desenvolver uma política contextualizada de apoio
<b>Os requisitos</b>	<b>10</b> Mobilizar recursos <b>11</b> Fortalecer a solidariedade internacional
<b>Fonte:</b> Coraggio (1996)	

Para Coraggio (1996), nesses países em desenvolvimento, para atrair capital novo e se manter competitivo no mercado global, alguns “ajustes” foram introduzidos como resposta à crise:

- uma oferta de força de trabalho social e tecnicamente flexível;
- um eficiente complexo de serviços para a produção, integrado ao sistema global de redes de comunicação e transporte de informações e financeiras;
- redução de custos diretos, principalmente salários e serviços na produção;
- redução de custos indiretos, principalmente as cargas fiscais usualmente necessárias para cobrir funções de um estado ineficiente e/ou sobrecarregado de compromissos sociais;
- proteção dos direitos à propriedade e ao lucro privados;
- demonstração de vontade política de manter a estabilidade macroeconômica (Coraggio, 1996, p. 80).

O quadro de ajustes garantiria, segundo orientações dos governos da época, a possibilidade de sair da crise que se instalou. O que se viu, na América Latina, em seguida, foi a tentativa de se ajustar ao mercado globalizado, tomando como medidas prioritárias:

- desregularmentar a economia, minimizando as barreiras ao comércio e livre fluxo de capitais;
- reduzir ao máximo os direitos sociais, somente atendendo à linha da miséria;
- sanear as finanças públicas privatizando bens e serviços;
- descentralizar o estado nacional transferindo responsabilidades à esfera civil;
- manter a política macroeconômica sem contrariar as tendências de mercado (Coraggio, 1996, p.81).

O documento, guia de orientações para os países que se comprometeram com a “Declaração de Educação para Todos” formuladas na Conferência, segundo Torres (1996), passa por três eixos fundamentais: acesso ou universalização da educação; eqüidade, entendida como a educação como forma de diminuir a diferença entre os indivíduos; e, finalmente, a qualidade, ou melhor, a eficiência, que incide dirimente sobre a gestão, currículo e formação de professores. Nestes últimos elementos se concentraram os maiores números de ações dos governos, monitoradas pelos assessores técnicos do Banco Mundial, voltados para o eixo eficiência/eficácia. A avaliação externa e o currículo representaram os nortes da reforma educativa, sob os auspícios da competitividade no livre mercado.

Essa nova etapa de mundialização do capital, termo usado por Carnoy (2003, p. 21-22),

superá a simples concorrência entre várias empresas da mesma cidade ou região, significam que o investimento, a produção e a inovação de um país não se limitam às suas próprias fronteira.(...) Está associada às novas tecnologias da informação e aos mecanismos inovadores suscitados por elas, está em via de implicar uma revolução na organização do trabalho, na produção de bens e serviços, nas relações internacionais e, inclusive na cultura local.

Nessa nova forma de organização, a mundialização, provoca mudanças na educação que, segundo o autor, não tem somente como objetivo transmitir conhecimento, mas de reinserir novos padrões de comportamentos advindos das transformações operadas a partir dessa nova reestruturação produtiva.

A mundialização da economia desencadeia três tipos de reação no setor educacional:

as reformas que correspondem à evolução da demanda de qualificação nos mercados – nacional e internacional – do trabalho e às novas idéias sobre a maneira de organizar a produção do sucesso escolar e da competência profissional podem

ser qualificadas de “reformas fundadas na competitividade”; as reformas que correspondem a restrições do orçamento do setor público e das rendas das sociedades privadas, reduzindo os recursos de que dispõem o público e o privado para financiarem a educação e a formação, podem ser qualificadas de “reformas fundadas nos imperativos financeiros”; e por último, as reformas que tentam realizar o importante papel político da educação como fonte de mobilidade e nivelamento sociais podem ser qualificadas de “reformas fundadas na eqüidade” (Carnoy, 2003, p. 55).

A equidade formal, como modo de promover meios para igualar as condições entre os indivíduos, no meio educacional, foi superada nessa nova proposta. Amaral Sobrinho (1992), defensor dos postulados neoliberais, refere-se ao termo como

acesso à educação – quer dizer, com iguais oportunidades de ingresso – e à distribuição das possibilidades de obter uma educação de qualidade. O acesso qualitativo à educação significa acesso aos conhecimentos socialmente significativos... A novidade do debate internacional é que o termo eqüidade não é mais analisado simplesmente em termos de cobertura, mas centra-se agora na qualidade da oferta e na eficácia das estratégias aplicadas para resolver o problema dos excluídos do ensino e da capacitação (Amaral Sobrinho 1992, p. 64).

Ao contrário do que se expôs em documentos oficiais, a eqüidade foi repensada de forma diferente como previam os documentos iniciais. Nas afirmações de Amaral Sobrinho<sup>12</sup> (1992), eqüidade não significa o mesmo que acesso. Segundo o autor, eqüidade

não significa que todos devem receber a mesma quantidade de educação, pois são diferentes as necessidades e as capacidades dos indivíduos: não são todos que são capazes ou desejam se beneficiar de um curso universitário. Assim, igualdade de oportunidades é, geralmente, considerada como significado de igualdade de acesso, ou seja, ninguém que deseje e seja capaz de se beneficiar de um dado curso deve incorrer em custos mais altos de acesso, em virtude de critérios discriminatórios, como renda, sexo, raça ou religião (Amaral Sobrinho 1992, p.75).

A eqüidade, tratada como forma de incluir, passa a ser também pensada quanto ao modo, a “quem incluir” e “onde incluir”, evidenciando a contradição existente entre

---

<sup>12</sup> Tanto Amaral Sobrinho quanto Carlos Xavier fazem parte do grupo de elaboração da fundamentação teórica oficial do MEC, com relação às políticas implantadas sob orientação do Banco Mundial. Eles assinam e elaboram o material teórico do Fundescola, produzido pelo governo Fernando Henrique Cardoso, na segunda metade da década de 1990.

qualidade e quantidade de acesso. O acesso à educação “para todos” passa ser redefinido, exigindo mais acuidade na sua análise, o que faz dele uma forma de justificar a desigualdade como padrão de normalidade:

Eqüidade é um termo que se enraíza nas políticas da CEPAL e OREALC para a América do Sul, nos anos 90, cujo nome é *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com eqüidade*. Este documento, embora publicado somente em 1995, vem discutindo a educação e o conhecimento enquanto [sic] eixo de transformação produtiva com eqüidade, desde a década de 60, época em que a eqüidade permanecia em segundo plano. A CEPAL apresenta, nos anos 90, a proposta de substituir o “paradigma” do desenvolvimento e do crescimento, que foi dominante nos anos 60, pela eqüidade social. A crença era a de que “a competitividade que conduz à elevação do nível social de vida baseia-se no aumento da produtividade e na incorporação e difusão do progresso técnico”, que se realiza através da disponibilização da educação para todos. Nota-se na proposta da CEPAL um cunho humanizador que se aproxima da proposta da UNESCO (Ferro, 2001, p.39).

A desregulamentação do Estado e a descentralização fundamentaram várias ações do Estado que foram implementadas na tentativa de empreender mudanças que buscavam contemplar a eqüidade, entendida como igualdade de oportunidades de acesso e de tratamento dos resultados no interior da escola (Shiroma, Morais e Evangelista 2004).

A eficiência permeia o caráter da qualidade nessa forma de reestruturação, bem como o estabelecimento de padrões de qualidade que fixam os objetivos, ou melhor, os resultados, que têm, no sucesso escolar, a sua finalidade. Essas são reformas “fundadas nos imperativos financeiros” e respondem também à logica da competitividade. Têm por objetivo prioritário a melhoria da gestão para tornarem as escolas eficazes. Esses argumentos incidem diretamente com os recursos financiados que devem ser geridos eficientemente, visando reduzir os gastos públicos com educação (Carnoy, 2003). Vê-se que a relação entre escolas eficazes e qualidade está intimamente ligada nessa proposta.

No entanto, as mudanças ocorridas na educação se configuraram em instrumentos com a intenção de introduzir, na gestão pública, a lógica de gerenciamento privado. Isso fica evidente nas afirmações de Bresser Pereira (2001), quando ministro responsável por tal empreendimento. Ao apresentar a reestruturação pretendida pelo Governo FHC, Bresser Pereira (2001, p. 217) declarou:

Afirmo que a decisão de adotar a “gestão pela qualidade total” – uma estratégia gerencial desenvolvida no setor privado, mas muito adequada para o setor público. Na medida em que a gestão pela qualidade adota uma série de critérios intermediários de excelência, além do lucro, esses critérios tornam-se muito atrativos para a gestão pública.

Essas afirmações pautam ajustes no campo educacional, tendo como princípio o ordenamento da educação segundo os paradigmas da modernidade: a competitividade, eficiência e eqüidade. As escolas foram sujeitadas a avaliações externas e, para tanto, se introduziram mecanismos de controle (Coraggio, 1996).

Para países da América Latina, a possibilidade de se manter no livre mercado estava posta para além desses ajustes, que se reduziam a *decifrar os códigos da modernidade*. A educação surgia, nesse contexto, como a grande possibilidade de fazer esses ajustes, agregando valor aos produtos. O que se viu nessa década foi a implantação na educação do que ficou conhecido, segundo Coraggio (1996), das “teses neoliberais”, que propunham, no seu conjunto, medidas que reestruturavam a educação aos interesses da economia mundial, seguindo o modelo de desenvolvimento proposto. Para estabelecimento das estratégias de ajuste ao novo padrão produtivo, o Banco Mundial abre uma série de “financiamentos” aos países em desenvolvimento e, no caso brasileiro,

confirmando a abrangência da atuação do Banco, os documentos estudados, inclusive aqueles referentes aos projetos iniciais de empréstimos do BIRD (PIDs) indicam a atuação do Banco em praticamente todos os estados brasileiros e trazem a proposta da constituição de fundo de bolsas que permite a privatização do Ensino Superior e da pesquisa:

o Projeto Fundo Escola I e II, que abrange as regiões Norte, NE e Centro Oeste e o Projeto NE II e III, acrescidos dos projetos específicos do Ceará, Bahia, Minas, São Paulo, Paraná, demonstram a amplitude da influência do Banco, que deixa de fora, apenas, os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que não dispõem de projetos financiados para o Ensino Fundamental (Kruppa, 2000, p.4).

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) – fruto destas linhas raciocínio e de financiamento bilaterais e objeto da pesquisa aqui relatada – é visto, por exemplo, como um recurso que traz para a escola uma “prática descentralizadora” em contexto pautado nos

eixos da “eficácia, eficiência e qualidade”, próprio do paradigma vigente. Nas palavras de Ferro (2001, p. 41),

o PDE, para realizar o gerenciamento do funcionamento da escola com *eficiência e eficácia* parte sempre de um diagnóstico (uma questão prática – real), a partir do qual formula seus objetivos e metas de trabalhos, racionalmente de modo a envolver o coletivo (todos os trabalhadores) na execução e gerenciamento do trabalho de forma que seu resultado seja o melhor possível e de custo barateado (resultados concretos). Inclusive os conceitos são estabelecidos de forma prática, dando a impressão que são do senso comum ou desprovido de fundamentos.

Em síntese, as agências multilaterais foram a chave na elaboração e implementação das reformas que se seguiram nos países em desenvolvimento e, em destaque, as reformas educacionais, com base em princípios neoliberais, para os países de América Latina e Caribe, propondo programas de financiamento bilaterais. Como parte desse atendimento, o Fundescola, é um dos programas que tem por objetivo dar centralidade à escola, seguindo a linha de orientação das reformas e focalizando o aluno como cliente preferencial na relação de ensino e aprendizagem. As agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial, tiveram fundamental importância nas mudanças ocorridas nos países em desenvolvimento, em especial o Brasil, como resultado do novo modelo produtivo. Examiná-las é ponto importante no entendimento de seus resultados, em particular, nas escolas públicas.

### **1.8. Mudanças educacionais e suas demandas**

As profundas transformações que ocorreram no mundo do trabalho apresentam novos desafios para a Educação. O novo padrão de acúmulo do capital, decorrente da globalização de mercado e da reestruturação produtiva, determinou novas relações entre Estado e sociedade. Kuenzer (2001, p. 34) aponta esse movimento como sendo o momento em que se estabelecem

novas relações entre trabalho, ciências e cultura, a partir das quais constitui-se [sic], historicamente um novo princípio educativo, ou seja, um novo projeto político

pedagógico por meio do qual a sociedade pretende formar os intelectuais/trabalhadores, os cidadãos/produtores para atender as nova demandas posta pela globalização da economia e pela reestruturação produtiva. O velho princípio educativo decorrente da base técnica da produção taylorista/Fordista vai sendo substituído por um outro projeto pedagógico, determinado pelas mudanças ocorridas no trabalho, o qual, embora ainda não hegemônico, começa a apresentar-se como dominante.

Para a autora, a lógica da racionalidade técnica, que sustenta essa nova forma de acumulação, exige da escola uma nova formação de seus alunos e professores. Para ela, a globalização da economia e reestruturação produtiva, como macroestratégias, são responsáveis, dessa forma, pelo então modelo de acumulação capitalista, responsáveis por imprimir à educação mudanças conforme exigências postas pela competitividade frente ao desenvolvimento vertiginoso das novas tecnologias que exige, nessa perspectiva, um novo tipo de trabalhador, com capacidades intelectuais que lhe permitam adaptar-se à produção flexível. Assim, é necessário outro tipo de pedagogia, determinada por essas transformações no mundo do trabalho. Em tese, essa nova pedagogia exige ampliação e democratização da educação básica, conforme apontou Coraggio (1996), o atendimento prioritário de, pelo menos, onze anos de ensino, que embora esteja efetivada nos países desenvolvidos, não é a mesma realidade nos países em desenvolvimento.

Com os olhos na escola, entendendo-a como condição de eqüidade, eficiência e qualidade, ou seja, formação das habilidades necessárias para o novo mercado, as agências internacionais se organizaram em torno de uma grande agenda de mudanças no setor educacional dos países em desenvolvimento.

As relações entre as agências internacionais e as mudanças educacionais propostas para os países em desenvolvimento são pontos importantes ao debate. É necessário mais acuidade sobre esse tema, para melhor situá-lo no bojo das preocupações sobre seus reflexos nas escolas. Para explicitar o papel dos organismos internacionais nas mudanças que se seguiram nos sistemas educativos dos países da América Latina e Caribe, Mello (2002) denominou *reformas copernicanas*<sup>13</sup>. Shiroma, Morais & Evangelista (2004), em

---

<sup>13</sup> Mello (2002) defende a prioridade aos códigos da modernidade, que foram trazidos, neste trabalho, por Coraggio (1996), que apresenta a escola como foco da gestão das políticas educacionais. Para essa autora, a autonomia financeira, a avaliação externa e o planejamento estratégico são fatores necessários para operar as

estudo sobre políticas públicas após a reforma dos Estados nos anos de 1990, afirmam que tais mudanças, ocorridas no cenário educacional a partir da década de 1990, são precedidas por uma intensa agenda de eventos políticos que delinearam as reformas educacionais. Nesses eventos, a educação reaparece como importante para as mudanças políticas e econômicas pretendidas e se configura como um campo fértil para investimentos. A agenda internacional apresentou, nessa época, diversos eventos no âmbito educacional que foram os espaços de ordenamento e sistematização dessas mudanças, tais como:

- A Conferência Mundial de Educação para Todos, em Joutiem, Tailândia, em 1990;
- A Conferência Mundial de Nova Delhi, na Índia, em 1993;
- As diferentes reuniões do projeto principal de Educação na *Educação da América Latina e do Caribe*, que contemplaram pautas de interesses comuns discutidos pelos Ministros de Educação dessa região.

Nesses eventos, firmaram-se intenções e recomendações que se traduziram nos diversos programas de mudança vividos pelos países signatários dos diferentes acordos. Tais acordos, firmados entre as agências internacionais e os “países em desenvolvimento”, seguiram uma lógica que se divide, segundo Vieira (2001), em mais duas variáveis, além dos eventos já descritos:

- Uma se traduz em propostas firmadas no contexto da retomada de uma visão que articula a educação ao desenvolvimento, em moldes semelhantes à teoria do capital humano e que se firma também a partir do desenvolvimento da chamada revolução do conhecimento, assinalando a centralidade da educação;
- A outra, diz respeito à presença de organizações internacionais no país voltadas para o desenvolvimento de projetos na área de educação, a exemplo da Unicef e Banco Mundial – este último convertido em significativa agência de recursos para a área de educação nos últimos anos (Vieira, 2001, p. 61).

Shiroma, Morais & Evangelista (2004) apontam a Conferência Mundial de *Educação para Todos* como um marco na interferência das agências internacionais nos destinos dos chamados *países em desenvolvimento*, particularmente dos países da América Latina e Caribe. As agências financeiras detalharam evento, como a UNESCO (Organização

---

mudanças de que a escola precisa para se tornar eficiente. Isso é o que Mello (2002) denomina *reforma copernicana*.

das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e BM (Banco Mundial), tinham como objetivo tornar consenso determinadas medidas necessárias para a nova configuração do mercado mundial. Dessa conferência, participaram 155 governos, associações profissionais, organizações não governamentais e autoridades acadêmicas da área de educação de todo o mundo. Desse fórum, saíram “consensos”, segundo os quais os países, com as maiores taxas de analfabetismo, comprometem-se a dar prioridade a políticas educacionais que assegurem a *educação básica de qualidade para todos*. Tais políticas, desenvolvidas pelos 9 (nove) países participantes da Conferência de Joutiem, chamados “E 9”, seriam monitoradas pelo *Fórum Consultivo Internacional para a Educação para Todos*, gerenciado pela UNESCO (Torres, 2001).

O compromisso assumido pelos nove países (Brasil, Bangladesch, China, México, Egito, Índia, Indonésia, Nigéria, Paquistão) consubstanciar-se-ia em atender ao que se definiu por NEBA (Necessidades Básicas de Aprendizagem), que correspondiam aos conhecimentos básicos que dariam aos indivíduos capacidade de enfrentar situações cotidianas de vida. Essas necessidades não deveriam ser atendidas unicamente no contexto escolar, mas nos mais diversos ambientes educativos.

A Conferência também apontou para a priorização ou universalização de um nível de escolaridade que, no caso do Brasil, correspondeu ao Ensino Fundamental. O que fica demarcado fortemente nessa Conferência, segundo Shiroma, Morais & Evangelista (2004) é o caráter ideológico e centralizador, segundo o qual o consenso se daria como referendo às determinações já delineadas pelos próprios organismos internacionais promotores do evento.

Assim, a Declaração Mundial de Educação para Todos reúne, segundo as autoras, as condições necessárias para realização da demanda educacional de forma globalizada, propondo orientações a serem desenvolvidas por meio de programas educativos e sociais

pelos países parceiros, condicionados a financiamentos de vulto a serem liberados pelo Banco Mundial, com pesadas contrapartidas<sup>14</sup> por parte dos países “parceiros”.

A educação surgia, nesse contexto, como a grande possibilidade de fazer os ajustes necessários para minimizar o desequilíbrio social (eqüidade), assim como responder ao desenvolvimento econômico pretendido. Assim, o que se viu, nos anos de 1990, foi a implantação do que ficou conhecido, segundo Coraggio (1996), como “teses neoliberais”, que propunham, no seu conjunto, uma série de medidas econômicas que reestruturavam a economia mundial.

Os documentos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) mostram como as mudanças educacionais respondiam às demandas postas pela reestruturação produtiva em curso. Entre elas, vê-se que a versatilidade, a capacidade de inovação, comunicação, motivação, destreza, flexibilidade para adaptar-se a novas tarefas e habilidades (como cálculo, ordenamento de prioridades e clareza na exposição) formam as NEBA na Educação Básica.

A Cepal entendia que a reforma do sistema produtivo e a difusão de conhecimento eram instrumentos cruciais para enfrentar ambos os desafios: construção de uma moderna cidadania e da competitividade. A moderna cidadania seria preparada na escola, cujo acesso deveria ser universalizado, ao menos no ensino fundamental, a fim de que a população aprendesse os códigos da modernidade. Definia os “*códigos da modernidade*” como sendo um conjunto de conhecimentos e destrezas necessários para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade moderna (Shiroma, Morais & Evangelista, 2004, p. 64).

No Brasil, os efeitos da reestruturação da economia mundial foram respondidos pelo governo local. Ainda em campanha, FHC apontava a educação como uma das cinco metas prioritárias no seu governo, ressaltando a importância dela para o desenvolvimento econômico. A sustentação de sua tese deveria vir da formação de consenso entre setor privado e governo, entre universidades e indústria, os sindicatos e demais instituições representativas da sociedade.

---

<sup>14</sup> Os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial aos países signatários dos acordos internacionais devem aplicar recursos próprios na complementação dos programas ou projetos desenvolvidos, isto é, além de pagarem as taxas de juros cobradas pelo BM, esses países devem investir parte substancial de seus recursos.

Buscando lapidar o consenso seu governo não mediou esforços para congregar interesses do capital e do trabalho em torno da educação. Em 1995, patrocinou um encontro entre representantes de vários ministérios (MEC, MTb, MCT/ CPNq) e segmentos da sociedade civil (organizações de empresários, centrais sindicais, CRUB, CONSED, UNDIME, FIEP – Federação Interestadual das Escolas Particulares). Esse encontro coordenado pelo Ministério do Trabalho, no âmbito do Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade, significou um ponto de inflexão na elaboração de políticas educacionais (Shiroma, Morais & Evangelista, 2004, p. 64).

A síntese desse encontro foi feita em um documento, intitulado *Questões Críticas da Educação Brasileira*. Nele, são explicitadas as intenções para a educação, apontando-se o objetivo de buscar adequação de formação do cidadão no setor produtivo frente às novas exigências do mercado interno e internacional. A partir dele, traçaram-se as estratégias para a educação nacional. Segundo o documento, a proposta se configurou do seguinte modo para a Educação básica:

1. reestruturação do currículo e melhoria dos livros didáticos;
2. revisão dos conteúdos curriculares do ensino de 1º e 2º graus, com vistas, no 1º grau ao atendimento da aquisição de competências básicas – raciocínio, linguagem, capacidade de abstração – fundamentos à participação do indivíduo na sociedade moderna;
3. implantação de sistema nacional de avaliação e de uma instância federal responsável pelos exames nacionais, integrada por técnicos e professores dos sistemas públicos por especialistas em avaliação e por representantes de segmentos da sociedade civil organizada (sindicatos, pais de alunos);
4. aplicação anual dos exames com divulgação ampla dos resultados e acompanhamento da evolução de cada sistema;
5. expansão do atendimento ao pré-escolar para oferecer as mesmas oportunidades de sucesso e progressão escolar, desde as primeiras séries. As iniciativas comunitárias consideradas habilitadas devem ser apoiadas, eximindo o Estado, nesse momento, da construção de uma rede de pré-escolas;
6. maior autonomia da unidade escolar – financeira inclusive – na prestação de serviços educacionais e maior responsabilidade pelas ações educativas;
7. maior articulação entre a rede de escolas de ensino médio e o setor produtivo, órgão e programas responsáveis pelas políticas, industrial e de Ciência e Tecnologia. (Brasil, 1995).

As orientações, resumidas acima, são fundadas nos conceitos da reforma do Estado que, por sua vez, está ancorada nas orientações das agências multilaterais, demonstrando que a política encaminhada pelo Governo FHC estava em conformidade com

o plano traçado mundialmente para a educação dos países em desenvolvimento. Na análise de Ferro (2001, p. 25),

a partir de 1996, o MEC concentrou seus esforços na produção de propostas educacionais para o Ensino Fundamental. Além do FUNDEF, destacamos, também, outras propostas que, em complementaridade com o FUNDEF, são planejadas estrategicamente e gerenciadas, visando equacionar os objetivos, as metas e as ações das políticas educacionais com o *foco* no desenvolvimento da escola pública de Ensino Fundamental. As propostas de maior relevância são: (a) A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Nº. 9. 394/96; (b) Programa de elaboração e implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN; (c) Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB.

A reforma do Estado, feita pelo governo FHC, na área da educação, definiu, em primeira instância, a primazia do financiamento, do currículo e da avaliação externas, como medidas de atendimento das demandas educacionais de modo a atingir a qualidade do ensino,

(...) o redimensionamento das políticas educacionais, as quais passaram a funcionar sob o sistema de financiamento de fundos específicos para os programas do Ensino Fundamental, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, regulamentado pela Emenda Constitucional Nº 14/96 (Ferro, 2001, p. 25).

Para além desse evento, vários outros se seguiram, tendo sempre a mesma orientação de redefinir o papel do Estado dentro do projeto político neoliberal, centralizando as decisões e delegando as responsabilidades. Os estados e municípios foram convocados pelo MEC como co-gestores de tal política. A municipalização foi o instrumento utilizado para efetivar a “parceria” dos estados e município com a União.

Assim, nas escolas públicas brasileiras foi dado o início à implantação do novo paradigma da modernidade. Esse pontapé inicial, além das medidas já apontadas, contou também com chegada, às escolas, dos programas específicos de atendimento. Como nos casos do Programa do Livro Didático, Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, Programa de Exame Nacional de cursos –

Provão, Censo Escolar, TV Escola, Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP, Programa de Apoio à Pesquisa em educação à Distância – PAPED, Programa Nacional de Informática em Educação – PROINFO, Programa de Dinheiro Direto na Escola – PDDE, entre outros. Esses programas chegam às escolas numa relação direta entre elas e o Ministério da Educação (MEC). Essas mudanças, empreendidas na educação brasileira, tiveram como centralização a nova proposta curricular, pautada, por sua vez, nos “eixos da modernidade” e na avaliação externa, seguindo a lógica do *accountability*<sup>15</sup>, de onde as demais ações são decorrentes (Peroni, 1999, Torres, 2001).

As alterações produzidas no Brasil, em especial na educação, durante e após a reforma, foram monitoradas pelos técnicos do BM, alcançando resultados significativos. Segundo Kruppa (2000), a arquitetura organizacional do Banco Mundial se equivale a um “modelo achatado e tentacular” próprio de suas instituições/ações centralizada/descentralizadas. “A atuação do BM pode ser classificada como sendo volátil; em certa medida, o BM assume as alegorias de cada um dos lugares – uma de suas estratégias políticas em termos de país é o foco no cliente” (Kruppa, 2000, p.14), agindo dessa forma, o Banco conseguiu se fortalecer por meio de parceiros que muitas vezes internalizaram intenções. No caso brasileiro, destacam-se

as reformas (...), nos anos 90, aperfeiçoaram e com certeza têm surpreendido a própria equipe do BM. Os brasileiros que dela participaram são mais BM, que o próprio Banco. E isto é uma ação, de certa forma prevista, pelo BM, na sua forma/arquitetura organizacional que veicula um determinado “clima institucional” (Kruppa, 2000, p.15).

O que se demonstra, é que, na educação nacional, a sintonia entre as orientações do Banco Mundial e o governo brasileiro foram os pontos-chave nas mudanças ocorridas na educação. Como dito anteriormente, o projeto político do governo FHC e as intenções do BM possibilitaram a implantação de mecanismos de ajuste ao neoliberalismo.

Para efetivar os acordos com o Banco, o Brasil, via MEC, apresenta, como proposta, o Programa Fundescola, que foi aprovado por estar de acordo com os eixos da

---

<sup>15</sup> É a prestação de contas através da avaliação, responsabilizando-se quem assume o poder por delegação (Pacheco, 2000).

reforma. Segundo Tanajura (2005), de posse dos dados do Banco Mundial, pode-se afirmar que

o Fundescola é considerado o maior empréstimo já realizado na área de educação pelo Banco Mundial no Brasil, sendo o seu valor total (US\$ 424,5 milhões) um pouco maior do que aquele previsto para o Projeto Nordeste. Quando somado aos valores de contrapartida do governo federal e dos estados, o Fundescola deverá atingir a cifra de US\$ 1,3 bilhão, até o final da sua implementação (Tanajura, 2005, p.6).

No caso específico do município de Dourados/MS, segue-se a compra e implantação do Fundescola (PDE). Propostas como essas são sempre acompanhadas de programas de formação de professores, para garantia da orientação dada pelo currículo, o que exige também a adequação dos professores por meio de programas de formação continuada.

Vale ressaltar que, sobre esse assunto, Pérez Gómez (2001) alerta para o fato de que as reformas que se prepõem e se executam são frutos de decisões externas e se impõem à revelia da vontade dos sujeitos envolvidos. São mudanças consideradas convenientes pelo poder hegemônico e que, segundo esse autor, refletem

o enorme paradoxo que os sistemas educacionais (...) enfrentam é a radical ineficácia das mudanças e reformas impostas de fora e sem a vontade e o convencimento dos agentes envolvidos. As mudanças assim implantadas ou exigidas não supõem o incremento da qualidade das práticas, nem o desenvolvimento individual e institucional, mas simplesmente a modificação das formas, rotinas, e linguagens, as quais, posteriormente, cumprem o aforismo de Lampedusa de “que tudo mude para que tudo continue igual” (Pérez Gómez, 2001, p. 146).

Por essas razões, Pérez Gómez (2001, p. 148) afirma que, “em vez de mudança, reforma ou implantação devemos falar de aperfeiçoamento, de inovação, de melhora, tomando como referência o grau de consecução e práticas dos valores que consideramos educativos”.

Essas “mudanças”, que ganharam o campo educacional nos anos de 1990, apresentaram-se para as escolas como inovadoras, capazes de torná-las “eficientes” e

“eficazes”, levando os alunos ao “sucesso”. Essas “melhorias”, como denomina Pérez Gómez (2001), tem, na descentralização e na autonomia, um jogo semântico em defesa das teses neoliberais que legitimam a implementação de ações que buscam atender as exigências do mundo globalizado e entre as quais estão as ações implementadas pelo Programa Fundescola (PDE).

Para acompanhar esse movimento, passa-se a investigar o conceito de descentralização e, nele, o conteúdo ideológico que submete as relações entre descentralização e autonomia presentes no Programa Fundescola (PDE), tomando as concepções meramente técnicas.

### **1.9. A Descentralização, a autonomia e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)**

O Ministério de Educação (MEC), em consonância com os técnicos dos organismos internacionais, adotou, nos anos de 1990, um conjunto de medidas políticas que intensificaram as ações de ampliação da oferta e de recuperação e melhoria da escola pública, como citado anteriormente, seguindo a diretriz da descentralização. Segundo os documentos oficiais<sup>16</sup>, tais medidas devem promover a colaboração entre estados e os municípios, “fortalecer a autonomia” da escola e “incentivar a participação da sociedade na sua gestão”. Essas afirmações seguem as recomendações das conferências mundiais para educação, realizadas nos anos 1990.

Nas proposições e ações do Fundescola, em que estão presentes os eixos da reforma educativa, assume grande importância a descentralização, em especial a financeira. Entre afirmações oficiais e análises críticas, verifica-se a ambigüidade do termo se restringindo meramente à dimensão econômica. Conforme publicado no Boletim Técnico do Fundescola, o processo de autonomia das escolas começou com o repasse de recurso diretamente às escolas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para ser utilizado

---

<sup>16</sup> Tais como: *Projeto de Melhoria da Escola: manual de orientação*. Brasília: Fundescola; *Plano de Desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil: situação atual e perspectivas*. Fundescola –MEC/BIRD; *Seminário para Zona de Atendimento Prioritário – PRAZAP*; Caderno de transparência. Ofício 636/2000 CGE/DGP; *Qualidade, Eficiência Equidade na Educação Básica*.

de acordo com as prioridades definidas pela comunidade: “... as escolas perceberam que a descentralização contribui para a autonomia e estimula a participação dos pais na administração dos recursos” (Brasil, 2000b, p. 15).

Essa defesa da descentralização e da legitimação do poder centralizado, como medida de inovação administrativa, também aparece na produção de Mello (1992):

torna-se cada vez mais difícil e ineficaz o controle centralizado e vertical das atividades-fins das organizações e sistemas, e isto é ainda mais verdadeiro para a estrutura do aparato estatal. As grandes organizações, privadas e públicas acabam por desenvolver uma multiplicidade de estruturas centralizadas, que se tornam fins em si mesmas, perdendo de vista as necessidades de seus usuários e as da sociedade (Mello, 1992, p. 185).

Para essa autora, são imprescindíveis as incorporações de novas tecnologias de gerenciamento e as reestruturações das grandes máquinas burocráticas, redimensionando-as para suas atividades-fim, bem como mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, além da responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos serviços.

Pode-se perceber, nessas afirmações, um “viés neoliberal” em defesa do “Estado mínimo ágil e eficiente”, assim como a tese da descentralização com a emergência da prestação de contas por meio de avaliação externa. O problema que se levanta refere-se às relações de poder intactas e à transferência de responsabilidade da esfera pública Federal, para as esferas públicas – Estadual e Municipal, e as transferências de recursos direto para as escolas, a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE/PME, como forma de tornar as escolas reféns da política central.

Dessa forma, a avaliação externa ganha força e importância e os resultados são medidos por testes-padrão, que seguem a orientação dos organismos internacionais. Estes justificam o controle do Estado mediante o aumento da qualidade por meio da eficiência e da eficácia. Por outro lado, a responsabilidade em responder a padrões externos fica a cargo da escola, que se torna a única responsável pelos índices de fracasso ou sucesso escolar. Essa é uma questão importante a ser analisada dentro das medidas descentralizadoras, que trazem para escola a centralidade desses processos.

Conforme aponta Santos (2004), cria-se, portanto, uma “falsa ilusão” de autonomia nas escolas. Na defesa de medidas descentralizantes, como fator de recuperação da eficiência, do desempenho e de maior racionalidade administrativa, mas são desconsideradas as especificidades da gestão, impondo-se um modelo pré-definido.

Nessa perspectiva, Martins (2002) afirma que a autonomia da escola é fator preponderante na defesa da descentralização, ou seja, “... a autogestão de escolas aparece como a possibilidade efetiva de romper com a tradição centralizada” (Martins, 2002, p. 47). Porém, acredita-se que essas experiências se vêem limitadas pelo fato de a escola ser uma unidade de um sistema que responde às normalizações externas à sua competência, tendo de responder também às relações sociais que dão contorno às suas práticas e funcionamento. Para essa autora, se autonomia é “... a faculdade de governar por si mesmo;... direito ou faculdade de reger (um país) por leis próprias,... emancipação;... independência;... sistema ético segundo o qual as normas de conduta provêm da própria organização humana” (Martins, 2002, p. 47), o que se observa é que esse conceito fica comprometido, quando se tem a escola como unidade de um sistema centralizado que desconsidera as próprias necessidades específicas.

O argumento que defende a descentralização em detrimento da centralização é, segundo Silva (2002, p. 63), mais político que conceitual, sendo insuficiente justificá-lo apenas com o argumento da autonomia. Para esse autor, a descentralização fundamenta-se somente na racionalidade administrativa que, por sua vez, não deixa de ter seu gerenciamento centralizado. Assim, a escola, como unidade de um sistema, “... não apresenta autodeterminação em termos filosóficos, políticos, administrativos, pedagógicos e didáticos. É, nesse sentido, hetero-governada pelos organismos externos a ela – unidade – situada nos diversos níveis hierárquicos do sistema de ensino” (Silva, 2002, p. 60).

Há que se destacar ainda que o termo autonomia passou a conter uma pluralidade de significados, dos mais variados matizes, “... porém não se pode separar a idéia de autonomia de sua significação política e econômica, isto é, da capacidade de dirigir, decidir, controlar, portanto, de ser pleno cidadão” (Gadotti, 1990, p.176).

Essas relações entre autonomia e sistema de ensino não deixam de fora as relações políticas que perpassam esse universo. Salles (1992), oportunamente, chama a atenção para

essa questão, problematizando a relação entre autonomia e política, afirmando que a discussão do sistema educacional pelas suas funções ou finalidades, “... obrigatoriamente, conduz ao pressuposto de que ele seja autônomo para estabelecer os seus próprios fins” (Salles, 1992, p.50). O autor analisa que a “política não se constitui por autonomia, senão por um duplo movimento dado, por um lado, pela interação com os outros elementos que com ela compõe a totalidade social; e, por outro lado, pela interação com a própria totalidade social” (Salles, 1992, p.39).

Para a análise dessas determinações políticas, o autor recupera as categorias, relação governados-governantes de Gramsci e liberdade de Arent, explicando, assim, que as políticas educacionais “carregam a lógica da dominação e da liberdade, porque ela só se desvela nas análises concretas das manifestações histórico-particulares da política” (Salles, 1992, p.48). O autor defende que somente o exame em particular das políticas pode revelar o conteúdo da autonomia proposta, assim como as intenções não declaradas do projeto político que desencadeia a política educacional.

As afirmações postuladas pelos autores em questão somam-se, de um lado, às preocupações com o desencadeamento atual de ações de organização do trabalho escolar, que trazem para seu entendimento, novamente, o debate sobre medidas de descentralização face aos seus objetivos não declarados – e, de outro lado, aos conceitos obscuros sobre práticas de gestão, que mascaram as relações de poder tramadas no cotidiano escolar.

Voltar os olhos sobre esses processos impõe, como necessário, analisar os programas financiados pelo Banco Mundial, que se instalaram no interior das escolas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, na “lógica de mercado” em que os eixos da racionalidade são preponderantes.

Esses programas merecem uma análise mais pormenorizada, por tratarem de questões relacionadas a planejamento estratégico. Ao passar a responsabilidade às escolas, por meio do argumento da “autonomia” administrativa, tais programas propõem que elas respondam “às suas fraquezas e suas forças”. Tratam dos problemas educacionais como se fossem meramente problemas locais e que pudesse ser resolvidos nesta esfera. A organização do processo escolar em qualquer desses programas (inclusive no Programa

alvo deste estudo – o PDE) responde à lógica da resolução de problemas pautadas na eficiência e eficácia, tratando a escola como uma unidade isolada de todo um contexto.

## **CAPÍTULO II – APOIOS TEÓRICOS: O binômio centralização/descentralização no contexto da reforma do Estado brasileiro e suas implicações na política educacional**

### **2.1. Das intenções do trabalho à busca de apoios teóricos**

Neste capítulo, objetiva-se analisar o binômio centralização/descentralização e a dubiedade do conceito de descentralização, largamente defendida pelo discurso neoliberal, como medida capaz de implementar mudanças nas práticas de gestão, especificamente, nas escolas de Mato Grosso do Sul, colocando-as no movimento de escolas eficazes (Gimeno Sacristán, 1999). Nesse Estado, implantou-se, a partir de 1999, o programa de gestão Fundescola (PDE), tendo por base os paradigmas da reforma gerencial (Bresser Pereira, 2001).

Para fazer um recorte específico do tema, está sendo tomado como instrumentos de análise o Fundescola, cujo produto – o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) – tem sido visto como um recurso que traz para a escola uma “prática descentralizadora”, capaz de torná-la eficiente no contexto da modernidade.

Um dos pontos principais desta pesquisa é pôr em discussão o produto PDE<sup>17</sup>, entendendo-o como medida (re)centralizadora no âmbito da gestão educacional. Para tal tarefa, é necessário debruçar-se sobre o binômio centralização/descentralização como condição primária da argumentação apresentada. Para tanto, foram eleitos autores que estudam o tema centralização/descentralização.

### **2.2. O binômio centralização/descentralização**

---

<sup>17</sup> Linguagem técnica utilizada pelo Programa para designar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como um produto do Fundescola.

A dicotomia entre centralização e descentralização, segundo Gil (2000), cria uma tensão frente às condições históricas que gestam tal dicotomia, levando a uma amplitude e a uma plasticidade de condições muito grande que, por vezes, tornam o conceito de descentralização ambíguo, seja pela sua precariedade, seja pela divergência de interpretações.

Isso permite afirmar que a descentralização pode identificar-se com várias ideologias, tornando necessário entender quais são as idéias que circulam num determinado momento histórico, visto que, somente assim, é possível analisar como a descentralização se efetiva.

Diversos autores se ocupam do conceito de descentralização. Exemplo disso são os diferentes autores citados por Santos Filho (1990), como:

Fesler, quando afirma que

a descentralização quer considerada como marco dimensional geográfico, quer sob o marco dimensional hierárquico, compreende a distribuição do poder, as jurisdições de âmbito territorial e as relações da parte com o todo – territorial e funcional (Fesler, *apud* Santos Filho, 1990, p. 261).

E, Rondinelli (*apud* Santos Filho, 1990), para quem a descentralização pode ser considerada como

... a transferência de responsabilidades pelo planejamento, administração, levantamento e alocação de recursos, do governo central e suas agências para agências públicas estatais, ou para organizações não governamentais, ou para a iniciativa privada (Rondinelli, *apud* Santos Filho, 1990, p. 262).

Ou ainda Pescador (*apud* Santos filho, 1990), que define a descentralização como delegação de autoridade e de funções a todos os níveis hierárquicos, permitindo a participação de todos os componentes organizacionais.

Nota-se, portanto, que todos esses autores tratam a descentralização apenas como medida administrativa, em que o caráter técnico se sobrepõe ao caráter político-ideológico (Santos Filho, 1990).

Assim, tanto a dimensão política, quanto a dimensão econômica da descentralização devem ser apreendidas para melhor compreensão da dicotomia conceitual centralização/

descentralização, que devem ser consideradas como uma “via de mão dupla”, na medida em que se apresentam. Acredita-se que não existe a possibilidade de examinar uma em separado da outra.

Arelaro (1988) observa, por exemplo, que as teses descentralizadoras sempre vêm acompanhadas de um projeto político, e é sobre esta relação que se delineia, entre as medidas e o projeto político, a atenção nesta pesquisa. Foi pensando nessas afirmações que foi eleito o recorte desta pesquisa, nas medidas descentralizantes apoiadas nas teses neoliberais, para não correr o risco de interpretá-las fora do momento histórico em que são gestadas.

Discutir medidas centralizadoras e descentralizadoras regidas pela lógica neoliberal remete, obrigatoriamente, a uma definição do que sejam essas medidas, entendendo-as vinculadas a um tempo e a um espaço específicos e como partes de projetos presentes na sociedade, atuando como um processo de correlação de forças que, por sua vez, se põem dentro das agendas políticas em disputa. É nesse debate que são postos em destaque os conceitos de centralização e descentralização.

Para melhor situar o tema proposto, é importante observar, ainda, as mudanças ocorridas na política educacional dos anos 1990, quando o estado brasileiro, em crise, elege mecanismos que reconfiguram seu papel. As mudanças em curso buscaram diminuir o papel do Estado no que se refere às políticas sociais. E, para fazer frente à crise do capital, tais mudanças incluíram políticas especulativas, regidas por altas taxas de juros, que aumentaram o endividamento dos estados e municípios. A materialização dessas mudanças, apreendida na política educacional, evidencia-se em três eixos: os Parâmetros Curriculares Nacionais, o Financiamento da Educação e a Avaliação Institucional – eixos nos quais as contradições entre “estado mínimo” e “estado máximo” se fazem presentes (Peroni, 1999, p.22).

As orientações a que Peroni (1999) se refere consubstanciam-se nas políticas públicas e na reordenação do estado pautado nas prioridades definidas pelos organismos internacionais, que têm, como alvos fundamentais, as políticas educacionais e as demais políticas sociais dos países da América Latina e Caribe. Para atender as novas demandas do mundo do trabalho, esses organismos internacionais (ONU, UNICEF, UNESCO, BM)

apontam mudanças necessárias nos sistemas de ensino, com o objetivo de "... atingir e fortalecer os mecanismos de uma nova etapa de desenvolvimento econômico e social" (Banco Mundial, 1995).

Barroso (2001), a esse respeito, afirma que a mudança no papel do Estado após os anos de 1980, ocorre

no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisões (Barroso, 2001, p. 13).

Para esse autor, embora esse movimento aconteça sob a égide da descentralização e da desburocratização, as medidas tomadas fogem à dicotomia tradicional (centralização/descentralização) e configuram soluções mistas e diversificadas, muitas vezes de sentido político oposto.

Assim, o conceito de territorialização é mais consistente para designar as várias modalidades de descentralização ou (re)centralização ou ainda (re)descentralização ocorrida nos vários países após os anos de 1990. Barroso (2001) afirma ainda que o conceito de territorialização é

utilizado para significar uma grande diversidade de princípios, dispositivos e processos inovadores, no domínio da planificação, formulação e administração das políticas educativas que, de um modo geral, não no sentido de valorizar a afirmação dos poderes periféricos, a mobilização local dos actores e a contextualização da ação política (Barroso, 2001. p. 14)

A territorialização é, pois, um fenômeno essencialmente político e implica em um conjunto de opções que tem, por pano de fundo, um conflito de legitimidades entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado, entre o interesse comum e os interesses individuais, entre o central e o local (Barroso, 2001).

Para esse autor, a territorialização é um instrumento para operar a lógica de mercado no sistema de ensino. Essa forma de regulação permite a privatização do ensino,

na medida em que o que passa operar é o interesse individual (de pais) e não o interesse comum (comunidade).

Vê-se, pois, que a lógica empregada infere às escolas práticas individualistas (privatista), alargando o conceito de autonomia, já que a descentralização, vista desse ângulo, encobre e legitima o conteúdo alienante dessas práticas que tomam por defesa a participação e poder de decisão.

Isso significa dizer que, no enorme quadro que se delineou, alguns consensos internos e externos foram construídos para a conformação da hegemonia da nova ordem econômica (neoliberal). Foram criados mecanismos de “ajustes”. Nesse sentido, o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais (Soares, 2002), para responder a questões urgentes do mercado globalizado e competitivo.

A educação, como mencionado anteriormente, foi acionada como possibilidade de atender a tais demandas, dentro das proposições descritas. Assim, os conceitos de desregulamentação e descentralização ocuparão a atenção ao longo desta proposta de estudo.

No chamado Consenso de Washington<sup>18</sup>, torna-se hegemônica a idéia de que o Estado nacional deveria sofrer um processo de desregulamentação, focando sua atuação em ações fundamentais, a partir de critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. As prioridades nas agendas políticas dos países em desenvolvimento passam a ser, então, diretamente indicadas pelas agências internacionais. Assim, as escolas vão perdendo a autonomia sobre suas políticas (Martins, 2002).

A esse respeito, o Relatório Delors<sup>19</sup> sistematiza as orientações dadas pelos organismos internacionais para os países em desenvolvimento. Ele recomenda, por exemplo, a descentralização como medida necessária para o acompanhamento das

<sup>18</sup> Foi um seminário promovido pelo Banco Mundial, realizado na cidade de Washington, entre 14 e 16 de janeiro de 1993, para discussão de um texto do economista John Williamson, e que reuniu representantes de onze países latino-americanos e representantes do FMI, Banco Mundial e BID para avaliação das reformas econômicas feitas nesses países. Foram discutidos passos políticos necessários para implementação de programas de estabilização. A base de análise foram políticas privatizantes desencadeadas, como exemplo, o caso do Chile, que passou a servir de referência como modelo neoliberal para os demais países participantes.

<sup>19</sup> Este relatório, encomendado pela ONU, refere-se à proposta de ajuste para a educação dos países em desenvolvimento e leva esse nome, em referência ao seu organizador o francês, Jacques Delors.

mudanças em curso. A tarefa do Estado, nessa perspectiva, é a de promover um grande “pacto social” para garantia da execução, em nível local, das medidas recomendadas, repassando tarefas ou *contratualizando-as*, segundo as agências internacionais (Delors, 2003).

Peroni (1999) aponta, em seu trabalho, que, para executar a agenda das mudanças necessárias ao “ajuste do capital”, lança-se mão da descentralização como resposta às necessidades nacionais imediatas. Trata-se, no entanto, segundo a autora, de medida que apresenta “contradições” entre o termo descentralização, que pode significar menor controle social e maior participação, assim como repasse para a sociedade de tarefas que são de responsabilidade do estado. Questões como essas remetem ao entendimento das raízes históricas pelas quais se podem perceber as opções políticas que são feitas em determinados momentos, conforme a correlação das forças políticas em disputa.

Para essa autora, nessas mudanças de padrões educacionais em nível local o que se propõe é, precisamente, repassar responsabilidades, tornando os estados e municípios responsáveis pela execução das políticas antes centralizadas em âmbito federal.

Assim, a descentralização, como instrumento de reorganização do Estado, causa impactos na gestão das políticas públicas, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos periféricos. Nas palavras de Martins (2001, p. 36),

o estado se reestruturou obedecendo à dinâmica imposta pela história de seu processo de colonização, constituído de demandas externas – dos países colonizadores – e por demandas internas configuradas no quadro de referência nacional. Esses processos de construção do Estado latino-americano mesclando-se às fortes demandas promovidas por países de economia central – permitiram a consolidação de uma cultura político-administrativa que moldou as formas de gestão das políticas públicas de acordo com os interesses privatistas, invariavelmente resultantes de uma aliança entre grandes conglomerados, a política institucionalizada e as elites locais.

A lógica administrativa dos Estados responde a uma demanda histórica, que vai construindo, por meio de experiências locais, a sua heteronomia. Nesse debate, é comum encontrar a idéia de que o termo descentralização é equivalente a outros conceitos, podendo ser definidos por eles, tais como: “desconcentração” e “autonomia”. Alguns autores, como

no caso de Mello (2002), chegam a atrelar o conceito de descentralização ao de autonomia, como se a autonomia, via descentralização financeira, que é a forma pensada por ela, fosse capaz de garantir o poder de decisão e a auto-gestão das instâncias. Pode-se perceber a descentralização como instrumento capaz de “produzir” autonomia, faz parte de um discurso semântico que confunde seu objeto-fim, tornando a descentralização o objeto da reforma e não o seu instrumento.

De acordo com Lobo (1990), essa é, portanto, uma palavra, que parece “mágica” quanto a suas manifestações, especialmente em documentos oficiais. A distinção entre descentralização e desconcentração não aparece e encerra dificuldades de encaminhamento. Além disso, o discurso se confunde na prática, negando os elementos contraditórios que o constrói.

Para essa autora, a desconcentração, por exemplo, trata de ações que dizem respeito a mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das medidas e/ou políticas, localizadas centralmente, mas não implica mexer nas estruturas de poder consolidadas, como no caso da descentralização.

Essa imprecisão conceitual mascara a não divisão de poder decisório que se concentra em poucas mãos. A desconcentração se torna, assim, instrumento legítimo e eficaz de ação governamental, quando se quer garantir ou privilegiar a centralização, rotulando-a como “descentralização”.

Entende-se assim, porque a descentralização é tida como uma das principais saídas, para resolver a crise do estado. Entretanto, há uma corrente de opiniões que é mais radical, vendo na descentralização a única alternativa – a solução mágica que resolverá todos os problemas (Lobo, 1990, p. 06).

Outra contribuição de igual valor para este debate é trazida por Pacheco (2000). Esse autor identifica dois movimentos na formulação das políticas públicas em educação: o da centralização nos anos 1960-70 e o da descentralização nos anos 1980-90.

Na definição do primeiro momento, evidenciam-se: a democratização escolar e social, a lógica *top-down* de reforma, os programas de planificação, a centralização educativa e a uniformização da formação. No segundo, destacam-se: a liberalização

escolar e social, a lógica do *bottom-up* de inovação, os projetos e a diversificação da formação (Pacheco, 2000, p. 140).

Esses dois momentos respondem a necessidades próprias de cada período e estas, por sua vez, a demandas inerentes ao processo de produção. Nas palavras de Pacheco (2000, p. 141),

a partir do momento em que se coloca a questão da organização do território em termos escolares, de modo a responder tanto à necessidade de uma formação qualificada quanto à questão da procura social, a política educativa é técnica – ou tecnocrata – extremamente centralizada, consistindo numa planificação quantitativa, apoiada em dados estatísticos sofisticados. Com a descrença na planificação centralizada e com aceitação de que a escola não responde jamais de forma homogênea às necessidades de formação, a política educativa é explicada pelos termos prioridades contratos e projetos, sendo caracterizada pela planificação descentralizada e contratualizada, pela definição (não negociada) das prioridades dos objetivos nacionais e pela valorização dos órgãos periféricos no quadro da desconcentração e da descentralização.

Tais movimentos, apontados pelos autores aqui citados, correspondem aos diversos modos a que o Estado lança mão para a legitimação do seu papel na redefinição das políticas públicas. O Estado passa a regular os “ajustes” de ordem econômica, utilizando mecanismos descentralizadores para responder às demandas sociais impostas pela crise do capital. Essa tendência impõe-se de modo hegemônico a partir das teses neoliberais<sup>20</sup> que, como destacado anteriormente, ganham força e densidade no Brasil nos anos 1990.

Para explicitar as dificuldades inerentes às políticas centralizadoras e descentralizadoras e suas contradições frente ao modelo federativo, Pacheco (2000, p. 143), ao estudar a centralização do currículo, afirma que

(...) a territorialização incorpora, além da face independente, a face dependente, visível na contratualização, visto que não há autonomia sem dependência. Com efeito, o contrato traduz o esforço de integração, através da discussão e negociação, de interesses particulares nos interesses comuns e formaliza o conjunto de convenções destinadas a reduzir os conflitos que a liberdade e os propósitos particulares geram. A contratualização da política educativa impõe, por um lado, o compromisso e a reciprocidade, por outro, estabelece regras que delimitam a

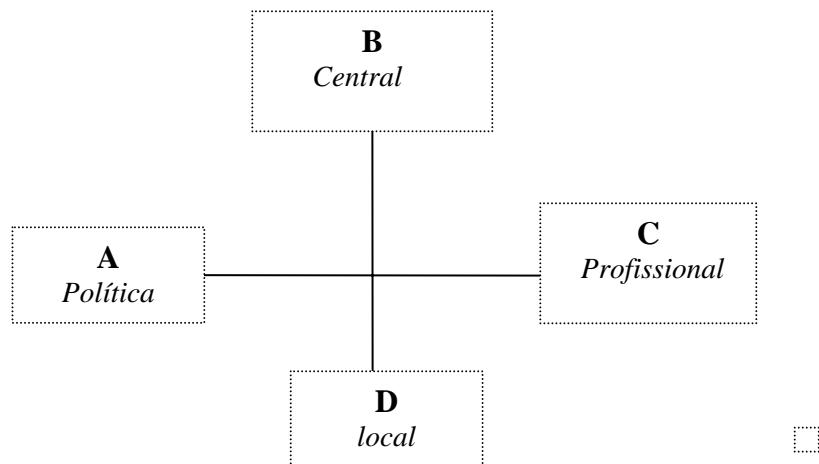
---

<sup>20</sup> Estas teses, discutidas por Coraggio (1997), são pautadas na necessidade de ajuste do capital e centram seu foco em questões como a tese do Estado mínimo, a descentralização e privatização.

intervenção dos atores. Se esta contratualização é excessiva, então o território local pode não passar de uma peça local da política centralizada.

O autor utiliza, por empréstimo, o esquema de Lundrgren<sup>21</sup>, que sistematiza modelos básicos para explicar os problemas existentes nesses processos. Ao aplicá-los à política curricular, Pacheco (2000) chega a várias conclusões e aponta como a descentralização incide sobre o cotidiano de modo meramente técnico quanto a sua aplicação, em que o ponto fundamental reside no fato de que tanto a descentralização como a centralização são instrumentos para a gestão de problemas permanentes, cujas soluções se situam em tempo e contextos específicos.

**Figura 2: Modelos básicos de políticas centralizadoras e descentralizadoras**



Fonte: Pacheco (2000, p.143)

- A) Modelo **A-B** (política centralista). Papel determinante da administração central na concepção e operacionalização da política educacional. Trata-se de uma responsabilidade essencialmente política dos órgãos ministeriais já que a responsabilidade profissional do professor reside na implementação de orientações e programas definidos *urbi et orbi* na base de um complexo quadro normativo.

<sup>21</sup> Pacheco (2000) se refere especificamente ao seguinte estudo: LUNDRGREN, U. *Formación de la política educativa: Descentralización y evaluacion*. In: PEREYRA, M. (org.) 1996. *Globalización e descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Pommares Ediciones

- B) Modelo **D-C** (política descentralizada). Papel predominante dos territórios locais na contextualização da política educacional mediante a concepção, implementação e avaliação de projetos curriculares, que são recontextualizados em função de orientações políticas que asseguram igualdade.
- C) Modelo **A-D** (política centralista e descentralista). Prevalece a perspectiva normativa. Política educacional descentralizada no nível dos discursos, mas recentralizada no nível das práticas. A prática curricular é autônoma no discurso e nos textos, mas é definida e regulamentada pela administração central por meio do estabelecimento de referenciais concretos. O território local tem autonomia para (re) interpretar o currículo em função de projetos curriculares que são administrativamente controlados.
- D) Modelo **C-B** (política descentralista e centralista) predominância das componentes profissional dos atores e institucional dos territórios locais. A descentralização se verifica tanto nos discursos como nas práticas curriculares. A administração central define os referenciais da política curricular, mas entrega aos territórios locais a recontextualização, que se realiza pela articulação do que pode ser face ao que deve ser. (Pacheco, 2000, p.143).

Todo esse modelo apresentado por Pacheco (2000) e aplicado à política educacional explicita a predominância do poder central que, ao formular a política curricular, aos atores locais fica a tarefa de reinterpretá-la, “ajustando” às suas necessidades específicas. Outro fator preponderante está no fato da imposição da política, via normatização, que define, em última instância, o caráter centralista da política planejada pelo órgão central. A relação de poder posta entre as esferas federais das políticas públicas quanto à descentralização são dissimuladas pelos contratos e assumida como própria pelos sujeitos que a desenvolvem em âmbito local.

Ao trabalhar esse modelo de modo problematizador, o autor traz fundamentos para questionar os processos descentralizadores, mostrando suas contradições, especialmente no que se refere à responsabilidade por responder às demais medidas centralizadas, por exemplo: a questão territorial e a avaliação externa. Como responder a uma multiplicidade de atores, mediante ações descentralizadas, mas com avaliações territoriais e decisões centralizadas?

Ao observar a Figura 2, percebe-se que, em qualquer dos modelos pensados, a questão de tomada de decisão precede a dimensão política, além disso o caráter técnico se impõe como único e encobre a dimensão política com o manto da neutralidade, escondendo a dicotomia entre os que “executam” e os que “pensam” as políticas, numa clara relação verticalizada.

Vale destacar o esquema **A-D** de Lundrgren (política centralista e descentralista), que apresenta a territorialização como fator importante nas políticas descentralizadas, pois permite focalizar melhor o objeto deste trabalho, o Programa Fundescola (PDE). Esse Programa tem como origem ajustar a escola ao novo paradigma da modernização do Estado, com relevância no aspecto gerencial privado. O Programa Fundescola acompanha o pacote de mudanças pretendido para as escolas públicas e se instala via políticas contratualizadas.

Para a descentralização proposta pelos governos dos países de tradição eminentemente centralizadora, torna-se uma medida governamental que não afeta as relações de poder decisório, já que o discurso de mudança que a acompanha apenas contribui para a construção de concepções, tomada de decisões e realização de ações que desconsideram a história e a tradição da escola, conforme apontam Lobo (1990) e Souza (2001).

Entender o uso de medidas descentralizantes em seu conjunto é, portanto, fundamental para dar fôlego às indagações que vêm sendo feitas durante o trabalho e representa o ponto nodal ao desvelamento das questões levantadas a cerca do objeto estudado. Talvez o aprofundamento do conceito de descentralização ajude a explicitar melhor a tensão entre centralização/descentralização que supostamente confere autonomia às escolas.

### **2.2.1. O Conceito de descentralização**

Em face das reflexões que compuseram, até aqui, o conceito de descentralização, no exercício de revisão bibliográfica em busca de apoios teóricos, acredita-se ser necessário deter um pouco mais neste exame, considerando agora alguns novos elementos:

- A ideologização do conceito
- O “lugar de fala” dos interlocutores e a falácia da “colonização” do conceito

- O contexto histórico-político e a correlação de forças em disputa

Para essa tarefa, torna-se necessário o exame mais atento de cada um desses itens para melhor explicitar o que vem a ser descentralização.

### **2.2.2. Ideologização do conceito**

As analogias utilizadas para explicar o conceito de descentralização devem estar sempre ancoradas na relação entre os campos político e administrativo. Algumas delas, muito ligadas às suas aplicações pragmáticas, outras relacionadas à concepção política subjacente e outras, ainda, que tentam explicar esse conceito como medida meramente técnica. Por isso, até aqui, recorrendo a definições apresentadas por diferentes autores que trabalham com esse conceito, observa-se que não existe somente uma única forma de abordá-lo. A relação entre o conceito e sua viabilidade político-ideológica, sempre presente na forma de caracterizar a descentralização, cria a indefinição do termo, passando a exigir uma maior acuidade no seu trato. A esse respeito, Popkewitz (1997, p. 164), por exemplo, afirma que

a descentralização incorpora os pressupostos do individualismo na política de organização social. Assim como a sociedade depende da estipulação de contratos sociais, a organização social deve apoiar os processos pelos quais os indivíduos têm a oportunidade de se engajarem em tomadas de decisão adequadas.

E acrescenta ainda que

o termo descentralização se define como sendo objeto da reforma de estado e não como instrumento, portanto meio e não fim. A sustentação teórica da descentralização está muito mais próxima de conceitos da democracia liberal, na qual a participação é estimulada de forma individual e as decisões são assumidas pela esfera privada sem que se dividam as decisões, que permanecem centralizadas nas mãos de poucos (Popkewitz, 1997, p.169).

Outro autor que partilha desse mesmo posicionamento é Borja *et al* (1987). Para ele, a descentralização é uma medida essencial para os governos neoliberais.

O neoliberalismo, ao contrário do que se propala, não descentraliza de nenhum modo o Estado; pelo contrário, diminui os recursos e as competências reais dos poderes locais, assim como os meios e a autonomia de funcionamento dos organismos que realizam atividades sociais. Na prática, o caráter tecnocrático-centralizador do estado aumenta, assim como a distância das classes populares em relação às instituições políticas com o poder de decisão (Borja *et al*, 1987, p. 25-26).

Pavan (1998) se refere à descentralização como forma de aumentar os canais de participação popular, que dará “capilaridade ao poder central”, o que pode significar uma gestão participativa, tornando o modo de governar democrático e popular.

Gil (2000), por sua vez, aponta a dualidade existente entre os conceitos descentralização/centralização que, a seu ver, são “faces de uma mesma moeda” e que, de modo algum, podem ser dissociados. Portanto, usar esse argumento de que a centralização possa ocorrer dissociada da descentralização como forma de promover mudanças de gestão tem somente caráter ideológico, mascarando a real intenção política implementada.

Ao contrário dos demais autores, Mello (2002) defende a descentralização como medida de inovação administrativa. Essa autora emprega a essa ação o caráter tecnocrata, ideologizante, que mascara a forte centralização no processo. Segundo ela,

a descentralização tem como objetivo último o fortalecimento da organização escolar e sua maior autonomia se constituirá num processo de redefinição do papel das instâncias centralizadas do aparato estatal e das políticas pactuadas com as instâncias intermediárias (Mello, 2002, p. 81).

Mello (2002) afirma que o papel do Estado deixa de ser o de gestor e proposito e passa a ser coordenador, ou melhor, regulador dessas mudanças. A autora descreve da seguinte forma as funções que o Estado deve assumir:

- Estabelecimento de conteúdos e padrões de qualidade da oferta de serviços educacionais;
- Avaliação sistemática de resultados;

- Sistemática de financiamento;
- Disponibilização de assistência técnica;
- Compensação das desigualdades sociais e desequilíbrios regionais por meio de financiamento e programas de assistência técnica;
- Adotar formas de controle na formação de professores promovendo avaliações periódicas de resultados e/ou exames de credenciamento profissional (Mello, 2002, p. 82-83).

Para Mello (2002), a presença do Estado se dá mais em regular serviços, do que em se responsabilizar pela formulação, execução e financiamento das políticas, alimentando a idéia de que a escola é uma empresa privada com possibilidades de concorrer no livre mercado. Fica evidente a responsabilização dos municípios e estados pela gestão das políticas educacionais, acompanhadas via avaliação externa. A descentralização, para essa autora, é usada como instrumento político de viabilização da privatização do ensino público.

Assim, o que se observa é que, embora defendendo projetos antagônicos de sociedade, a descentralização é usada como ferramenta necessária pelos autores, como forma importante na gestão, o que foi conferindo ao termo vários significados. Porém, a importância, na análise desse termo, reside no projeto político e cultural que permeia os diversos usos (Ao interpretar o conceito é imperioso atentar para o seu tempo histórico e, nele, para o projeto político hegemônico).

Outra forma de entender o conceito está centrada em sua dimensão técnica. Para Rondinelli (*apud* Santos Filho, 1990), a descentralização se divide em tipos. A caracterização dada a cada tipo está ligada à forma como é implementada em situações diferenciadas, tais como:

- *Desconcentração*: delegação de autoridade ou responsabilidade administrativa a níveis inferiores, se dá pela transferência de tarefas;
- *Delegação*: transferência de responsabilidades administrativas por função, especificamente definidas para organizações situadas fora da estrutura burocrática regular, cujo controle para o governo central é apenas indireto;
- *Devolução*: criação ou fortalecimento financeiro ou legal de unidades sub-nacionais de governo, cujas atividades estão fora do controle do poder central;
- *Privatização*: Tipo de descentralização pelo qual se transfere responsabilidade por certas funções para a iniciativa privada ou organizações paralelas. (Rondinelle, *apud* Santos Filho, 1990, p. 45).

Casassus (1995a) também apresenta os tipos de descentralização que podem ser encontrados na educação da América Latina e que, segundo ele, podem ser divididas em campos:

- *Político* – maior participação e democracia;
- *Econômico* – mais recursos;
- *Técnico-pedagógico* – melhor qualidade;
- *Administrativo* – maior eficiência nos campos educacionais. (Casassus, 1995a, p. 84).

Ou ainda podem ser divididas em tipos: “desconcentração – assegura maior eficácia do poder central; descentralização – assegura eficácia do poder local” (Casassus, 1995a, p. 84).

Ou, finalmente, podem ser divididas em modalidades:

- *Regionalização* – Brasil/ Argentina/ Nicarágua/ Colômbia/ Costa Rica/ Chile/ Equador/ México/ Peru/ Venezuela
- *Municipalização* – Chile/ Brasil/ Colômbia
- *Nuclearização* – Países Andinos (Casassus, 1995a, p. 84).

Para encerrar a discussão sobre a ideologização do conceito de descentralização, vale a pena lembrar o estudo de Lobo (1990). Para essa autora, a desconcentração trata de ações que dizem respeito a mudanças que levam em conta apenas uma dispersão físico-territorial das medidas e/ou políticas que estavam localizadas no centro do poder, o que não implica mexer nas estruturas de poder consolidadas, como no caso da descentralização.

A distinção entre descentralização e desconcentração aparece como se a descentralização fosse um conceito livre de qualquer perspectiva ideológica, a desconcentração, ao contrário, como a perda de poder local com execução de ações centrais. A autora divide as ações descentralizantes e desconcentradoras como se elas não se complementassem frente às mesmas determinações. Trata a descentralização e ou desconcentração como se uma (a descentralização), por si só, pudesse mudar a prática

centralizadora, e a outra (a desconcentração), se aplicada, garantisse a manutenção de um governo centralizador.

É importante observar que centralização e descentralização são medidas que se complementam (*são faces de uma mesma moeda*) e não podem ser dissociadas dentro do pacto federativo que as articula. Ao que parece, a forma como os conceitos estão dispostos na interpretação das ações descentralizantes, desconsideram-se seus matrizes políticos e ideológicos, deixando que o conceito se explique por si mesmo. Pode-se notar que as relações criadas pelos arranjos federativos, aliadas às intenções do projeto hegemônico, não contribuem para a análise dada.

Entende-se ainda que a descentralização pode se utilizar de várias formas em diferentes países, estados e municípios. O que definirá, em última instância, como e de que forma ela se efetivará será a disputa política travada pelos diferentes projetos políticos-econômicos e culturais e os pactos estabelecidos em disputas pela hegemonia nas diferentes sociedades. A intenção é iluminar os condicionantes históricos das disputas sociais, impedindo que a ideologização do conceito responda como determinante pelas escolhas feitas na implantação dos projetos que se estabeleceram como dominantes, impedindo que a compreensão de estudos voltados para o tema, sejam minados por análises que consideram somente a dimensão técnica do conceito, negando as relações de poder que elas encobrem.

### **2.2.3. O “lugar de fala” dos interlocutores e a falácia da “colonização do conceito” da descentralização**

Ao examinar algumas concepções de descentralização, pode-se avaliar até que ponto esse conceito já foi colonizado, ou seja, como ele tem sido usado por diferentes correntes políticas na justificativa de suas ações.

Isso nos remete à análise das falas dos diversos sujeitos que representam grupos políticos distintos. Percebe-se que as divergências entre as concepções teóricas não definem, em última instância, o conceito de descentralização. Ao que parece, essas decisões, que determinam as ações, têm o caráter eminentemente político, configurando medidas descentralizadoras. Porém, não se pode esquecer que as teorias que iluminam

determinadas práticas políticas fazem parte de um projeto político-ideológico que as justificam. Ou seja, há de se considerar como as relações de poder se estabelecem na perspectiva local e se consolidam por meio das práticas políticas.

A esse respeito, a contribuição de Bobbio (2000) é elucidativa , especialmente nesse sentido, pois questiona as relações sociais e a democracia como tida como um conjunto de regras fundamentais que permitem e autorizam as tomadas de decisões em nome de uma maioria, ou seja, decisões aprovadas pela maioria daqueles que têm interesses a quem compete tomar as decisões. O que está sendo posto em crise, neste momento histórico, é justamente um de seus princípios básicos, o pluralismo. O autor afirma que, para o neoliberalismo, a democracia é ingovernável, tanto do ponto dos governados como dos governantes, pois na dita maximização do lucro e na maximização do poder através do voto, a tendência é que a maximização do lucro se sobreponha. Segundo o autor, “no fundo, a exigência feita pelo neoliberalismo é a de reduzir a tensão entre os dois, poder de voto e lucro, cortando as unhas do segundo e deixando o primeiro de garras afiadas” (Bobbio, 2000, p.140).

Depreende-se que ao considerar o conceito de descentralização deve-se considerar o contexto histórico em que estas medidas são desencadeadas assim como lugar de onde os sujeitos falam na defesa de medidas que como foi observado apresentam um alto grau de imprecisão.

Nesse sentido, a descentralização, como medida mergulhada apenas na sustentação teórico-ideológica, compromete a análise do contexto, ao não observá-lo do ponto de vista empírico. Assim, “o lugar de fala” dos interlocutores torna-se ponto de partida para compreensão e entendimento de como se constituem e se organizam as propostas descentralizantes. A ideologização do conceito responde à realidade objetiva, construída pelo discurso afastado da dimensão histórica que lhe é inerente.

#### **2.2.4. O contexto histórico e político e a correlação de forças na disputa política pelo termo descentralização**

Finalmente, neste item, pretende-se retomar o conceito de descentralização tal como apontada por Arelaro (1980), cujo estudo revela que o binômio centralização/descentralização vêm acompanhados de “... um projeto político de sociedade e é nessa relação com o projeto político que a análise das medidas descentralizadoras tem de ser feita” (Arelaro, 1980, p. 192).

Assim, ao analisar o contexto político dos anos 1980 e 1990, percebe-se, como dito anteriormente, que este conceito passa a ser usado por vários autores representantes de distintas correntes políticas, que vêem, na descentralização, a ferramenta capaz de mudar as relações de gestão para novos modelos de sociedade. A análise, portanto, deve incidir sobre o “lugar de fala”, entendendo as orientações políticas de que eles são portadores. Da mesma forma, também é possível observar que nem sempre as definições apresentadas por diferentes autores ultrapassam o plano da reflexão teórica e trazem para discussão e análise também dados de natureza empírica.

Segundo Peroni (1999), também é interessante analisar que teses descentralizadoras ganham força junto a governos que se elegem após os anos 1980 e 1990, oportunizando as reformas em seus Estados, pautadas no novo modelo de desenvolvimento econômico que se instala, afastando-os da elaboração e gestão das políticas sociais. A retirada do Estado das funções de gerir e financiar as políticas públicas teve como argumento prioritário a consolidação de um Estado ágil, mínimo e eficiente. Para tanto, a descentralização se constitui em uma das principais ferramentas em defesa da efetivação dessa política, pautada nas teses neoliberais, que se tornam hegemônicas a partir deste período.

A perspectiva política dos anos 1990, na ótica da globalização, permite, portanto, perceber que são várias as agendas desenvolvidas com o fim de unificar propostas de “saída da crise” que se instalou efetivamente a partir da década de 1970. A agenda internacional, como foi dito, apresentou, nessa época, diversos espaços de sistematização dessas mudanças.

Outro fator importante a ser novamente mencionado para compreensão desse contexto político é a focalização das políticas financiadas pelo Banco Mundial. O financiamento dessas políticas sociais passa a ser feito diretamente pelo Banco Mundial aos países signatários dos pactos internacionais de cooperação. Isso demonstra que a demanda

das políticas públicas, submetidas aos financiamentos estrangeiros, segue a orientação dos acordos firmados de orientação globalizada. O que se quer demonstrar aqui é que definir o grau de descentralização das políticas sociais aos países signatários não foi somente uma determinação tecnocrata, mas sim, resultado de uma correlação de forças no contexto político de cada país (nível de endividamento, sociedade organizada, preponderância de política privatista, ausência de políticas sociais entre outros). Portanto, a descentralização seguiu caminhos ou propostas diferentes nos diversos países em desenvolvimento que concorreram ao financiamento externo. Esse fato deveu-se aos graus de organização social que esses países apresentavam na época da implantação das reformas descentralizantes.

Cunha (2002) chama atenção para essa questão, afirmando que desconhece qualquer imposição explícita feita pelas agências multilaterais aos países que pleiteiam financiamento. Isso permite supor que, onde não há propostas ou onde o governo local é subserviente, a política externa se instala na sua totalidade ou ainda, que existe afinidade política entre os dirigentes (elites) locais e a política externa hegemônica.

Portanto, no entender de Cunha (2002, p. 110),

a análise da elaboração da política e da implementação das políticas (...) deve partir da identificação dos grupos envolvidos. Isto quer dizer que devem ser identificados os grupos que têm interesse material e/ou simbólico nas políticas em questão e seus oponentes. Devem ser identificados grupos com interesses mais concretos, não interesses que o analista atribui porque acha lógico que assim seja. Mais do que conexão lógica, é preciso buscar a conexão sociológica. Mais do que tudo, é preciso estar pronto para provar, empiricamente, as conexões estabelecidas.

Nessa mesma linha de reflexão, Gil (2000), ao estudar a descentralização da educação no Chile, aponta que essa medida foi usada pelo governo local “...como uma estratégia político administrativa, como recurso para implementação de um processo de privatização gradual do sistema” (Gil, 2000, p. 117).

Segundo Fernandes (2002), o Brasil apresenta um alto grau de descentralização/municipalização da educação. Com a retirada do governo federal do financiamento da educação e das demais políticas públicas, o que vai se configurando após, como novo, é a forma de disputa política, empreendida pelos diferentes grupos que apresentam propostas de uso da descentralização como medida viável para o interesse deste

ou daquele grupo. Isso, sem dúvida, demonstra que somente o contexto histórico e político, como afirma Arelaro (1980), podem apontar o conceito de descentralização sobre o qual se fala.

Muitas são as definições sobre descentralização. Alguns autores descrevem esse processo como medidas administrativo-financeiras, outros, como medidas políticas e outros, mais presos a aplicações práticas, descrevem esse conceito como propostas ideológicas vinculadas a teses hegemônicas. Porém, qualquer que seja a análise feita, há de se considerar quem são os seus interlocutores, de onde eles falam e como a tensão entre centralização e descentralização acomoda a correlação de forças que disputam os projetos políticos da sociedade em questão. O interesse demonstrado é o de problematizar essas questões, chamando a atenção para a plasticidade do termo, que pode gerar análises que desconsiderem esses elementos fundamentais para sua compreensão.

### **2.3. Os processos de centralização e descentralização na política educacional e o papel atribuído às escolas**

As medidas centralizadoras e descentralizadoras sempre marcaram a política educacional, visto que o Brasil sempre apresentou um forte traço centralizador. É importante observar como essas medidas se instalaram no interior da escola e como a escola responde a elas. Pacheco (2000), por exemplo, considera que, tal como estão descritos, nos fundamentos dos processos descentralizadores, o que se constata é que a “... lógica do estado regulador passou, o tempo de tudo gerir, controlar, passou. A administração deve impulsionar, animar, dar coerência, contratualizar, avaliar” (Pacheco, 2000, p. 144).

Para esse autor, a complexidade das relações administrativas impõe medidas que facilitem a descentralização, e esta, por sua vez, passa a se apresentar como processo necessário. Há necessidade de melhorar a competitividade, a diversificação dos processos e, para tanto, a delegação de decisões desloca-se do centro para a periferia.

Ou seja, para Pacheco (2000), os desígnios, a eficácia, a qualidade, a diversidade, a heterogeneidade entram de forma política no universo escolar, não como forma de pensar os processos, mas mediante os resultados que podem trazer.

Essa “lógica do mercado” é um pressuposto da descentralização que Apple (1999) designa por tendência da escola a se desenvolver de acordo com as forças do mercado quer para obedecer a propósitos de flexibilização, quer para fundamentar os movimentos de reestruturação escolar baseados na idéia de *accountability* (ou seja, a prestação de contas por meio da avaliação, responsabilizando quem assume o poder por delegação).

Casassus (1995b) afirma que a descentralização é ferramenta de uso político, na medida em que visa atingir certos objetivos a ela atribuídos externamente. Não é boa nem má, pois não tem um fim em si mesma. É uma medida de caráter instrumental, que podem ser ou não usada em determinados contextos.

A utilização da descentralização relaciona-se com as relações de poder e como ela está organizada na sociedade. Desconhecer isso leva a pensar que se pode usar determinado instrumento, descolado do processo de decisão, tornando obscuras as questões e razões pelas quais essa medida é tomada.

Autores como Martins (2001) e Casassus (1995b) afirmam que a descentralização, na América Latina, nas décadas de 1980 e 1990, é fortemente marcada por processos de descentralização administrativa e financeira, controlados por meio da estruturação de uma avaliação externa sobre os resultados obtidos, cuja tônica está no modo de descentralizar ações e centralizar as decisões como no caso do currículo escolar.

Nesse universo de políticas descentralizantes, Casassus (1995b) faz uma importante distinção entre os processos de centralização e desconcentração. Ao contrário de Lobo (1990), ele acredita serem a centralização e a desconcentração momentos que se alternam e se complementam.

Normalmente, quando se consideram as políticas de descentralização, pode-se observar que, na prática, trata-se de políticas de desconcentração que eventualmente, podem se transformar em políticas de descentralização. Elas se apresentam como um *continuum*, no qual em algum momento a desconcentração se torna descentralização; no qual há momentos em que se está mais desconcentrado e menos descentralizado e logo se passa a um momento no qual se está mais descentralizado e menos desconcentrado (Casassus, 1995b, p.39).

Para esse autor, os projetos educacionais, que incluem as medidas centralizadoras e descentralizadoras, não se dão fora de um contexto. A centralização, por exemplo, já foi

usada como forma de resolver as questões emergentes de um determinado momento, em que as promessas para sua adoção giravam em torno das seguintes idéias:

(...) da identidade nacional; da integração social, mediante a transmissão de linguagens, códigos, conteúdos e valores comuns; da coerência do sistema educativo, que está ligado a princípios, normas e medidas comuns; da facilidade de economia de escala na adoção de materiais únicos, meios para a formação de professores e outros aspectos; da igualdade social, pois o sistema centralizado facilita a condução de ações compensatórias necessárias; a manutenção de normas e padrões nacionais válidos para todos, o que facilita a mobilidade dos indivíduos no território; da democracia, mediante orientações voltadas para a igualdade de oportunidades necessárias para uma mobilidade vertical entre os indivíduos (Casassus, 1995b, p.41).

As promessas da centralização estão, portanto, sempre fortemente comprometidas com os aspectos econômicos da época. A crise de 1929, por exemplo, foi resolvida de várias formas pelos diversos países. Porém, o modelo de Estado que se fortaleceu e serviu como modelo internacional tinha, como elemento-chave, as idéias do economista inglês Keynes<sup>22</sup>, pelas quais se fortalece a tese de um “estado centralizador”, com a concentração de poder, medidas estas que ficaram conhecidas como “New Deal” (Martins, 2002).

Por sua vez, a descentralização aparece com força em outro contexto, marcado por outra crise de regulação do capital e pelo possível esgotamento dos sistemas centralizados. O neoliberalismo traz de volta as teses liberais com os princípios de livre mercado, que alimentam uma série de defesas, cujo fundamento é o combate sistemático ao estado interventor. Segundo Casassus (1995b), as promessas aqui estão mais pautadas na ampliação de oportunidades, acréscimos de democracia, acesso à educação e desburocratização.

Mais democracia, não tanto por causa da dimensão da igualdade, como no tema da centralização, mas pelas possibilidades de maior participação e maiores espaços para representação da diversidade; mais eficiência no serviço educativo graças a um maior controle social de seu funcionamento; mais recursos porque aumentando a participação, vários setores se interessariam em financiar a educação; desburocratização dos sistemas centralizados (...) que incidem sobre a lentidão nos

---

<sup>22</sup> Economista Inglês que influenciou a implementação de uma série de medidas no Governo do democrata norte-americano Franklin D. Roosevelt, conhecidas como *New Deal*.

processos, aumentar os recursos em nível local; maior qualidade de educação em virtude de um relacionamento com os pais e de uma adequação às condições locais, por meio do que se obteria maior relevância e pertinência dos conteúdos, assim como maiores espaços de liberdade nas escolas e salas de aula para desenvolver a criatividade (Casassus 1995b, p.41).

Tais promessas contaminaram a educação, alcançando o ponto mais alto com as políticas neoliberais implantadas. Muitos teóricos investiram seus esforços em defender essas idéias, justificando a necessidade de rever a centralização como impedimento para o acesso às necessidades da produção. Essa tendência é assinalada por Amaral Sobrinho, para quem a descentralização é pressuposto básico na mudança do padrão de gestão do sistema e deve

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

Amaral Sobrinho (1992), além de justificar os princípios da “eqüidade e da eficiência para o sistema de ensino”, ainda apresenta uma diferença entre eles a que chamou de: “eqüidade vertical” e “equidade horizontal”. Na eqüidade vertical, “... os desiguais recebem tratamento diferente”, enquanto na equidade horizontal “... os iguais recebem tratamento igual” (Amaral Sobrinho, Gomes & Cândido, 1992, p.74).

Mesmo que essa forma de entender a desigualdade fosse capaz de resolvê-la de modo pragmático, ainda assim essa justificativa demonstra a legitimação das desigualdades, quer sejam elas horizontais ou verticais.

Do ponto de vista da aplicação e distribuição dos recursos, essa definição colabora para ampliar a ausência do Estado do financiamento da educação, uma vez que os recursos são distribuídos entre os estados de forma desigual e compensatória, fruto, entre outras situações, do modelo federativo centralizado, no qual o poder central tem a predominância na distribuição e repasse de recursos que passam por critérios técnicos com grande prevalência do fator político.

Ainda é importante notar como Amaral Sobrinho, Gomes & Candido (1992) tratam a questão da distribuição eqüitativa da educação, porque, para ele,

Não é fácil definir o que seria uma distribuição eqüitativa da educação. Embora essa distribuição esteja geralmente associada ao objetivo de igualdade de oportunidades. Isto não significa que todos devem receber a mesma quantidade de educação, pois são diferentes as necessidades e as capacidades dos indivíduos: não são todos que são capazes ou desejam se beneficiar de um curso universitário. Assim igualdade de oportunidades é geralmente considerada como significado de igualdade de acesso, ou seja, ninguém que deseje e seja capaz de se beneficiar de um dado curso deve incorrer em custos mais altos de acesso, em virtude de critérios discriminatórios, como renda, sexo, raça ou religião (Amaral Sobrinho, Gomes & Candido 1992, p.75).

Esse autor faz clara referência ao caráter, *a priori*, selecionador e classificatório da educação, pois defende que o acesso, ou melhor, o financiamento deve ser “empregado” na pessoa certa e em tempo certo. Claro, “sem discriminações de renda e raça e religião” (Amaral Sobrinho, Gomes & Candido, 1992, p.75).

Ao tratar esse assunto, vale observar que essas relações, por um efeito de inércia cultural, tomam o sistema escolar como um fator de mobilidade social, segundo as teses da “escola libertadora”. Porém, ao contrário do que parecem, a escola e a forma de pensar sobre ela se tornam fatores eficazes de conservação social, pois legitimam e naturalizam as desigualdades, fazendo-as parecer um “dom” do indivíduo. Segundo Bourdieu (2001), a seleção direta ou indireta ao longo da escolaridade, por si só, não permite o acesso dos indivíduos ao conhecimento.

A escola, para além de ser um espaço de ensino, é primordialmente um espaço de exercício do poder. Isso se evidencia na forma como Amaral Sobrinho (1992) justifica e legitima as “igualdades desiguais” de oportunidades. Tanto Mello (1992), quanto Amaral Sobrinho (1992) partem da premissa de que a racionalidade administrativa é princípio fundamental na reestruturação da gestão das escolas e, para isso, lançam mão de tecnologias que, segundo os autores, são capazes de gerir os processos escolares, levando os alunos ao “sucesso”, tornando esse instrumental a razão-fim dos propósitos a serem alcançados.

Segundo Mello (1992), é imprescindível a incorporação de novas tecnologias de gerenciamento para reestruturar as grandes máquinas burocráticas, redimensionando para suas atividades-fim mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como a responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos serviços. Essas afirmações encobrem um “viés neoliberal” em defesa do “Estado mínimo ágil e eficiente”, assim como reafirmam a tese da descentralização com a emergência da prestação de contas por meio de avaliação externa. O problema que se levanta refere-se às relações de poder intactas e à transferência de responsabilidade da esfera pública federal, para as esferas públicas estaduais e municipais.

Dessa forma, a avaliação externa ganha força e importância e os resultados são medidos por testes-padrão, que seguem a orientação previamente dada pelos organismos internacionais. Estes justificam o controle do Estado mediante o aumento da eficiência e da eficácia. No entanto, a responsabilidade em responder a padrões externos fica a cargo unicamente da escola, que se torna responsável pelos índices de fracasso ou sucesso escolar. Essa é uma questão importante a ser analisada dentro das medidas descentralizadoras, que trazem a escola como foco dos processos educacionais.

A autonomia da escola, nas propostas atuais, é o foco na defesa de medidas descentralizantes como fatores de recuperação da eficiência, do desempenho e de maior racionalidade administrativa. Nessa linha de raciocínio, esses fatores propõem como resultado a qualidade do ensino. Há que se perguntar: de que qualidade de ensino se fala? Trabalhos como o de Mello (1992), por exemplo, já explicitam que a lógica de gestão de que se fala, traz como alguns dos critérios de boa escola os seguintes pontos:

- escola como centro das decisões
- recursos e poder alocados no nível da escola
- responsabilidade e prestação de contas pela direção
- mecanismos de controle e avaliação
- pais mantenedores que se preocupam com e controlam a qualidade do serviço educacional (Mello, 1992, p. 182).

Do ponto de vista técnico, argumenta-se, ainda, que isso concorre para que a escola seja eficiente. Do ponto de vista político, justifica-se que o poder de decisão da escola tende

a ser exercido pelos seus atores. Portanto, nota-se que o conceito de autonomia fica reduzido a reinterpretar as políticas centralizadas exercidas no modelo gerencial oferecido (Amaral Sobrinho, 1999).

Para Martins (2002), contrariando as afirmações de Mello (2002), a autonomia da escola é fator preponderante na defesa da descentralização, ou seja, "... a autogestão de escolas aparece como a possibilidade efetiva de romper com a tradição centralizada" (Martins, 2002, p. 47). Porém, essas experiências se vêem limitadas pelo fato de a escola ser uma unidade de um sistema que responde a normalizações externas à sua competência, tendo de responder também às relações sociais que dão contorno às suas práticas e funcionamento (Martins, 2002). Se autonomia é "... a faculdade de governar por si mesmo;... direito ou faculdade de reger (um país) por leis próprias,... emancipação;... independência;... sistema ético segundo o qual as normas de conduta provêm da própria organização humana" (Martins, 2002, p. 47), o que se observa é que esse conceito fica comprometido, quando pensamos na escola como unidade de um sistema.

Na mesma linha de Martins (2002), Silva (2002) dá outros elementos para problematizar o conceito de autonomia. Para ele, a autonomia implica sujeitos livres, capazes de se governar e propor as leis que os governam.

O exercício da autonomia ocorre, portanto em uma situação concreta na qual se dão relações do sujeito com os elementos naturais e culturais presentes no ambiente, havendo inclusive, que se levar em conta a existência de outros sujeitos com atuações que podem visar objetivos competitivos, cooperativos ou neutros em relação ao sujeito considerado (Silva, 2002, p.58).

Martins (2002) afirma ainda estar implícita, nesse conceito de autonomia, a idéia de poder, que permite influenciar uns em benefício ou em detrimento de outros. Autonomia não é somente um conceito de liberdade, de opção e governo. Pode também estar fundada no direito à igualdade de direitos e deveres, que leva à sua resolução na autogestão, como gestões consentidas, intermediárias nos conflitos gestados dentro da sociedade capitalista.

O argumento que defende a descentralização em detrimento da centralização é, segundo Silva (2002), mais histórico que conceitual, sendo insuficiente justificá-lo apenas com o argumento da autonomia. Para esse autor, a descentralização fundamenta-se somente

na racionalidade administrativa que, por sua vez, não deixa de ter seu gerenciamento centralizado. Assim, a escola, como unidade de um sistema, “não apresenta autodeterminação em termos filosóficos, políticos, administrativos, pedagógicos e didáticos”. Ela é, nesse sentido “..., hetero-governada pelos organismos externos a ela – unidade – situada nos diversos níveis hierárquicos do sistema de ensino” (Silva, 2002, p. 60).

Assim, há que se destacar que o termo autonomia passou a conter uma pluralidade de significados, dos mais variados matizes, “... porém não se pode separar a idéia de autonomia de sua significação política e econômica, isto é, da capacidade de dirigir, decidir, controlar, portanto, de ser pleno cidadão” (Gadotti, 1990, p.176).

Essas relações, entre autonomia e sistema de ensino, não deixam de fora as relações políticas que perpassam esse universo. Salles (1992), oportunamente, chama a atenção para essa questão, problematizando a relação entre autonomia e política: “... a discussão do sistema educacional pelas suas funções ou finalidades, obrigatoriamente, conduz ao pressuposto de que ele seja autônomo para estabelecer os seus próprios fins” (Salles, 1992, p. 50).

Salles (1992) aprofunda a análise, mostrando ainda que

a simples observação da experiência cotidiana demonstra fartamente a falácia dessa autonomia: planos interrompidos, programas de construção reduzidos, impostos por variadas razões restritivas, falhas no alcance dos objetivos declarados, compõe a rotina monótona que inegavelmente depõe contra a defesa de uma autonomia irrestrita do sistema educacional (Salles, 1992, p.50).

As afirmações postuladas pelos autores aqui citados somam-se, de um lado, às preocupações com o desencadeamento atual de ações de organização do trabalho escolar, que trazem para seu entendimento, novamente, o debate sobre medidas de descentralização face aos seus objetivos não declarados – e, de outro lado, os conceitos obscuros sobre práticas de gestão que mascaram as relações de poder que se tramam no cotidiano escolar. Assim, tendo compreendido as nuances presentes no binômio descentralização/centralização, vale passar a um estudo mais específico desse tema,

tratando do Programa Fundescola. Para tanto, inicialmente, buscar-se-á trazer informações de trabalhos que, de alguma forma, trabalham esse tema.

#### **2.4. O que dizem estudos já realizados sobre a temática FUNDESCOLA (PDE)**

Com este item, têm-se dois objetivos. O primeiro consiste em apresentar, em grandes linhas, os princípios do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola); e, o segundo objetivo, analisar o produto desse Programa para a gestão escolar, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que é destinado a realizar o fortalecimento das Escolas públicas da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Mas, para desenvolver as questões da pesquisa aqui proposta, torna-se necessário descrever e analisar o PDE como medida descentralizante, uma tarefa que impõe a análise pormenorizada do PDE. Esse Programa tem por estratégia o repasse de responsabilidade às escolas, por meio do argumento da “autonomia” administrativa, que concede às escolas participantes o recebimento de quantias de recursos para atendimento do plano de trabalho elaborado por elas na confecção do PDE.

A organização do processo escolar, nesse Programa (Produto do Programa Fundescola alvo deste estudo – o PDE), responde à lógica de resultados, pautada na eficiência/eficácia e na qualidade, tratando a escola como uma unidade isolada de todo o contexto social e político que a envolve.

Para os objetivos propostos da pesquisa relatada aqui, importa ressaltar que responder às demandas escolares por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, põe em questão as relações entre as medidas descentralizadoras e as relações de poder não visíveis na escola, assim como a utilização de tais medidas para responder ao um determinado projeto político.

Para dar conta da tarefaposta, uma observação pormenorizada do Programa é justificável, na medida em que a análise tende a responder ao entendimento das estruturas

descentralizadoras propostas pelo projeto político neoliberal. Assim, passa-se examinar a estrutura do Programa Fundescola e, com ela, a estrutura de seu produto, o PDE.

#### **2.4.1. O que é FUNDESCOLA?**

Trata-se de um Programa denominado Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), cujo objetivo é implementar práticas de gestão escolar para ajustá-las ao modelo necessário da eficiência e eficácia.

De acordo com Relatório da Pesquisa “Novas formas de Gestão da educação Básica: o que muda na escola”, (Fernandes, 2004a<sup>23</sup>) o Ministério de Educação (MEC) vem adotando um conjunto de políticas que intensificaram as ações de ampliação da oferta de problemas e de recuperação e melhoria da escola pública, seguindo uma diretriz de descentralização que deveria, segundo documentos oficiais, “promover a colaboração entre estados e municípios”, “fortalecer a autonomia da escola” e “incentivar a participação da sociedade na sua gestão”. Essas afirmações seguem as recomendações das conferências mundiais para educação, realizadas nos anos 1990, tais como: *Projeto de Melhoria da Escola: manual de orientação*. Brasília: Fundescola (1999); *Plano de Desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil: situação atual e perspectivas* (1999), Brasília: Fundescola-MEC/ BIRD; *Seminário para Zona de Atendimento Prioritário – PRAZAP*; Caderno de transparência. Fundescola, 2001; *Ofício 636/2000 CGE/DGP*. Brasília (DF), 23 de maio de 2000; *Qualidade, Eficiência Equidade na Educação Básica*. Brasília: IPEA, n. 136).

Para eficiência na implementação dessas políticas, estudos específicos foram realizados, a pretexto de obter compreensão mais profunda das causas dos problemas que geram a baixa qualidade do ensino no Brasil, e com o argumento de que a focalização desses problemas deveria ser precedida de uma avaliação criteriosa. Teria sido com esse propósito que técnicos do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), do Banco

---

<sup>23</sup> Este relatório integra pesquisa interinstitucional, *Novos Modelos de Gestão na Educação Básica: o que muda na escola*, sob coordenação da Prof Dra Marilia Fonseca (UNB) e João Ferreira de Oliveira (UFG).

Mundial e do chamado Projeto Nordeste realizaram estudos e experiências, primeiramente, na região Nordeste, em função dos altos índices de reprovação detectados nessa região, sendo as formulações e recomendações resultantes, expandidas para as regiões Norte e Centro-Oeste, em forma de programas.

Na década de 1980, em decorrência de problemas apresentados pelo sistema público de ensino, especialmente os relacionados ao baixo percentual de alunos que concluíam o ensino fundamental sem reprovações (Brasil, 1997), foi determinado que seria realizado, na região Nordeste, o I Projeto de Educação Básica, com a execução de projetos especiais, elaborados pelo MEC e financiados pelo Banco Mundial, como: o EDURURAL, o POLONORDESTE e o PROMUNICÍPIO. Esses projetos anunciam o objetivo de “universalizar” o acesso ao ensino fundamental e reduzir a taxa de analfabetismo, aumentar a produtividade, melhorando a qualidade do ensino e valorizando o exercício do magistério (Souza & Abreu, 2000). São projetos que se originam na esteira dos acordos firmados entre o Brasil e as agências internacionais e que, a partir dos anos 1990, se intensificam na América Latina e Caribe, como resultados de uma extensa agenda recomendada pelas agências e pactuada por esses países. Segundo o relatório Parcial da Pesquisa “Novas formas de Gestão na Educação Básica: o que muda na escola” (Fernandes, 2004a), entre as ações, estavam previstas construção e reformas de prédios escolares, estruturação dos órgãos municipais de educação, capacitação de professores e reorganização curricular.

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

No II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, na década de 1990, há o entendimento, pelos técnicos do UNICEF, Banco Mundial e Projeto Nordeste, de que a melhoria da educação fundamental passa pelo fortalecimento da parceria entre pesquisa e ação. Para tanto, foi concebido, em 1996, o Programa de Pesquisa e Operacionalização de

Políticas Educacionais (PPO), anunciando o objetivo de aliar a compreensão dos fatores que determinam o baixo desempenho do ensino fundamental do Nordeste a estratégias para melhorar esse desempenho, com a participação dos diferentes atores envolvidos no processo (Brasil, 1997).

Esse programa de pesquisa foi desenvolvido por meio da realização de treze estudos sobre diversos aspectos do problema, com procedimentos metodológicos para coleta de dados de natureza qualitativa (observação em sala de aula e avaliação dos usuários) e quantitativa (taxa de retorno, fatores municipais associados ao baixo rendimento e índices de repetência). O objetivo final desses estudos era subsidiar políticas efetivas, através de recomendações que pudessem ser traduzidas em ações concretas (Brasil, 1997).

Os resultados obtidos, aqui agrupados em quatro grandes categorias, sintetizam os principais problemas identificados e as respectivas recomendações:

1. Os sistemas de ensino não direcionados para a eficiência da escola — recomenda-se: garantir padrões mínimos de funcionamento; racionalizar o sistema público de ensino; elaborar propostas para áreas rurais e definir a escola como foco central da Secretaria;
2. falta de foco da escola na aprendizagem do aluno — recomenda-se: adotar modelo de gestão escolar com foco no aluno e estabelecer na escola ambiente propício ao sucesso;
3. distanciamento entre escola e comunidade — recomenda-se: construir parceria entre escola-comunidade;
4. inconsistência nas políticas para o magistério — recomenda-se investir na qualificação e motivação dos professores e utilizar critérios técnicos para escolha de Diretores (Brasil, 1998).

Nas afirmações de Oliveira (2005), o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) se desenvolveu a partir do Projeto de Educação Básica para o Nordeste. A autora aponta, mediante informações obtidas em boletim técnico, que o Programa Fundescola

compartilha do consenso, com nações em desenvolvimento, agências financeiras internacionais, políticos e empresários de diversos países, de que a educação é um meio para distribuir renda, fomentar a produtividade e viabilizar o crescimento econômico. (...) Há uma harmonia da agenda da política educacional brasileira com

esse consenso internacional, em torno da prioridade da educação básica para o desenvolvimento econômico das nações (Oliveira, 2005, p. 35).

De acordo essa autora,

o Fundescola foi oficialmente lançado pelo Ministério da educação e pelo Banco Mundial, em Agosto de 1998, com a realização de um seminário internacional que contou com a participação de prefeitos, secretários de Educação, técnicos e delegados do Ministério da Educação (MEC). O seminário teve por objetivo “mobilizar as autoridades responsáveis e divulgar instrumentos, procedimentos e arranjos gerenciais necessários a uma bem-sucedida execução” (Oliveira, 2005, p. 35).

Segundo Amaral Sobrinho (2001), esse Programa foi concebido com base nos princípios da eqüidade (igualdade de oportunidades), da efetividade (obtenção de resultados) e da complementaridade (sinergia de ações), tendo como objetivo melhorar o desempenho do ensino fundamental por meio de ampliação ao acesso e permanência das crianças na escola; melhoria da qualidade da escola e dos resultados educacionais; aprimoramento da gestão da escola e secretarias estaduais e municipais de educação. Para tanto, foram estabelecidas três grandes estratégias:

- a) fortalecimento da escola;
- b) fortalecimento das secretarias de educação;
- c) mobilidade na alocação de recursos.

Os recursos para o programa Fundescola, subdivididos em três projetos, totalizavam US\$ 1.3 bilhão, sendo US\$ 650 milhões do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC e US\$ 650 milhões do Banco Mundial. O primeiro projeto, no valor de US\$ 125 milhões, destinou-se às regiões Norte e Centro-Oeste, no período de 1998 a 2000. O segundo projeto, no valor de US\$ 400 milhões, coube às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no período de 1999 a 2004. O terceiro projeto, na ordem de US\$ 775 milhões, também para as mesmas três regiões, ficou previsto para o período 2002 a 2006, quando o Programa seria finalizado (Fernandes, 2004a).

Para Oliveira (2005), apesar de o Fundescola ter se desenvolvido a partir do Projeto de Educação Básica para o Nordeste – projeto que tinha por objetivo melhorar a qualidade do ensino fundamental nessa região – existem diferenças entre eles.

O Fundescola se difere do Projeto Nordeste principalmente em relação à forma de repasse dos recursos. No Projeto Nordeste, o repasse era feito diretamente aos governos estaduais. Já o Fundescola, no intuito de fomentar a sistemática pensada pelo FNDE/MEC de promover um número cada vez maior de escolas participantes, faz o repasse direto de recursos às escolas.

Nos objetivos e ações do Fundescola, em que estão presentes os eixos da reforma educativa, assume grande importância a idéia de descentralização. Entre afirmações oficiais e análises críticas, verifica-se a ambigüidade do termo, que acaba se restringindo meramente à dimensão econômica. Conforme publicado no Boletim Técnico do Fundescola, o processo de autonomia das escolas começou com o repasse de recurso diretamente às escolas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para ser utilizado de acordo com as prioridades definidas pela comunidade: “... as escolas perceberam que a descentralização contribui para a autonomia e estimula a participação dos pais na administração dos recursos” (Brasil, 2000a, p. 15).

O Programa Fundescola pauta-se nos “princípios da eqüidade, objetivando a “igualdade de oportunidades” (Brasil, 2002a). O interesse perseguido no alcance dos resultados centra-se nos “critérios da eficiência” (resultados máximos com mínimo de meios) e da “eficácia” (realização dos objetivos, atuando nos pontos nodais dos problemas). Outro princípio do Fundescola é a complementaridade, segundo o qual as ações desenvolvidas estão em sintonia com outros programas do governo, tais como: Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN’s).

A principal característica do Programa, no entanto, diz respeito à “autonomia da escola”, que se relaciona à estratégias descentralizadoras: repasse de verbas para estimular a tomada de decisões na escola, mas cobrando delas a “responsabilidade pelas escolhas”.

Além disso, os sujeitos, alvos do Programa, são aqueles “capazes de tomar decisões” (diretores, professores e especialistas que dirigem a escola).

Vale lembrar que o conceito de autonomia foi (re)significado nos anos de 1990, passando a ser utilizado com sentido análogo ao conceito de descentralização, conferindo às escolas uma idéia de autonomia na qual seriam capazes de elaborar seu próprio caminho (Martins 2002). No que diz respeito a esse Programa, que propõe às escolas responder “às suas fraquezas e suas forças”, tratando dos problemas educacionais como se fossem meramente problemas locais e que podem ser resolvidos somente nesta esfera, tais propostas, “descentralizantes e incentivadoras de autonomia escolar”, estão referendadas pela legislação: na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9493/96 (Brasil, 1996), com a “organização dos espaços escolares e integração escola/comunidade” e no PNE, Lei nº. 10.172/2001 (Brasil, 2001b), que se propõe “autonomia escolar mediante financiamento da educação e controle dos recursos financeiros”.

A visão estratégica do Programa incide sobre e somente sobre a organização racional do sistema pela aquisição de atributos gerenciais pelos atores envolvidos. Essa lógica racionalizadora, no entanto, afasta a idéia de gestão democrática posta pela legislação, configurando-se tão somente como meio para alcançar a participação dos agentes decisórios na escola.

O Programa Fundescola é composto por um conjunto de três projetos:

**O FUNDESCOLA I:** concluído em 2001, financiou o início das atividades em dez micro-regiões das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. O Programa envolve recursos da ordem de US\$ 125 milhões, sendo que US\$ 65 milhões financiados pelo BM e o restante pelo governo brasileiro (Brasil, 2003);

**O FUNDESCOLA II:** deu continuidade e incorporou mais nove microrregiões das capitais dos estados do Nordeste e oito microrregiões do Norte e Centro-Oeste, prevendo atingir 4.7 milhões de crianças matriculadas em 13.500 escolas de 247 municípios pertencentes a 27 microrregiões, o que totaliza 29% dos alunos do Ensino Fundamental. (Banco Mundial,

1995). Valor do projeto foi de US\$ 402 milhões, sendo US\$ 202 milhões financiados pelo BM (Brasil, 2003).

Componentes:

- Elevação das escolas aos padrões mínimos de funcionamento
- Estabelecimento de um processo de desenvolvimento baseado na escola
- Fortalecimento do setor educacional” (Brasil 2003, p. 6).

**O FUNDESCOLA III:** desenvolvido em duas etapas: A e B. O valor do projeto, na etapa A, foi de US\$ 320 milhões, sendo US\$ 160 milhões financiados pelo BM. Para a etapa de desenvolvimento, de outubro de 2002 a 2006, foi prevista a implementação de Práticas de Gestão da Aprendizagem Escolar – O Projeto Gestar, um modelo de gestão pedagógica, orientado para a formação continuada de professores do Ensino Fundamental, avaliação diagnóstica e reforço da aprendizagem dos estudantes que se consolidaram durante as primeiras duas fases, orientado por manuais e guias sob os seguintes princípios:

- Orientação para o currículo do aluno;
- Pressupostos dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN’s;
- Incorporação das melhores práticas de sala de aula, que são implementadas por meio de formação continuada;
- Incentivo à formação profissional dos professores, coordenadores pedagógicos, diretores, para melhoraria da organização da escola e do desempenho escolar.

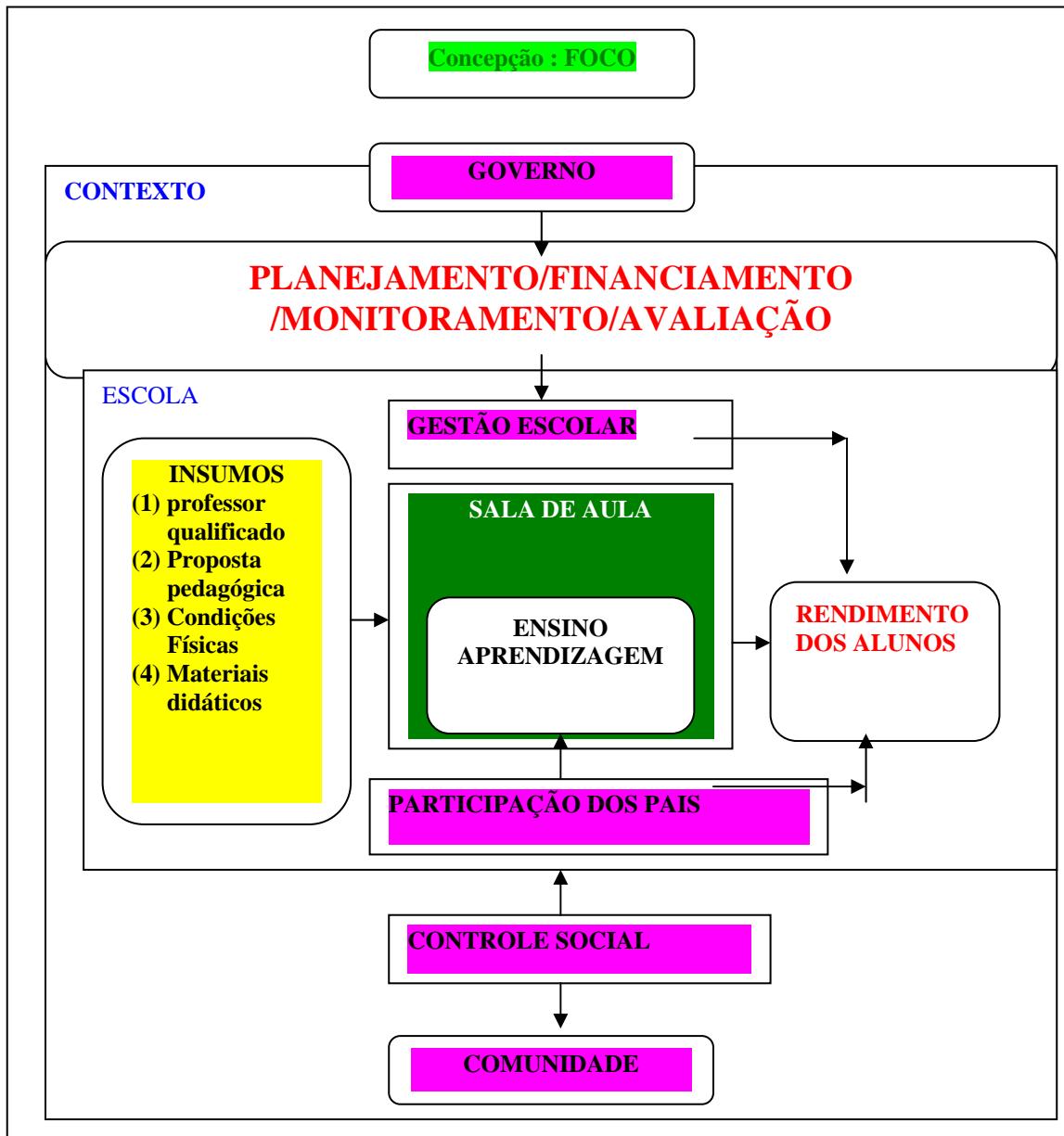
Além disso, inclui os projetos que podem se desenvolver de formas concomitantes. Uma só escola, por exemplo, pode implementar todos eles. Somente as escolas da área rural possuem programas diferenciados, com metodologia própria. São previstos os seguintes projetos para as áreas de gestão Educacional (Secretarias e escola), Ensino aprendizagem e Padrões mínimos

- Planejamento Estratégico da Secretaria (PES)
- Sistema de garantia e melhoria da qualidade da educação (Sigameg)
- Sistema de apoio a elaboração do plano de cargos e carreira do magistério público
- Sistema integrado de informações Gerenciais (SIIG)
- Projeto de Melhoria das escolas (PME)
- Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)

- Programa de melhoria da gestão (Promeg)
- Escola Ativa
- Programação de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar)
- Programa de aperfeiçoamento da leitura e escrita (Pró-Alerta)
- Programa Parcerias Pedagógicas (Papeg)
- Programa de formação de professores em exercício (Pró- Formação)
- Espaço educativo
- Padrões mínimos de funcionamento das escolas (PMFE)
- Mobiliário e Equipamento Escolar
- Levantamento da Situação Escolar (LSE)
- Microplanejamento na Escola
- Projeto de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE)
- Atendimento Rural
- Programa de Apoio aos Secretários de Educação (PRASEM) (Brasil , 2003, p. 6)

Para melhor visualização do Programa, vale observar como a sinergia das ações propostas se organizam. A figura 3, a seguir, detalha as áreas de atuação com maior precisão:

**Figura 3 - Níveis de organização dos produtos do FUNDESCOLA.**



**Fonte:** Manual do Fundescola – MEC (2001c).

Nesse conjunto de projetos, o PDE é considerado o carro-chefe do Programa, justamente porque ele mantém o foco na escola e no aluno.

Nesse processo a escola é considerada a responsável pela melhoria da qualidade de ensino, e o projeto visa 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 (Oliveira, Fonseca & Toschi 2004, p. 40).

Esse conjunto de informações suscita alguns questionamentos sobre as reais finalidades do Programa Fundescola e sua matriz ideológica que apontam para a dita “modernização”, assim como, possibilita problematizar as práticas de elaboração e execução do “carro chefe” do Fundescola quanto à autonomia das escolas e à participação dos sujeitos envolvidos. É fundamental abrir espaço para entender as relações entre a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento das Escolas (PDE) e o conceito de autonomia com o qual trabalham os documentos que subsidiam tanto esse Programa quanto os agentes nele envolvidos. Tais questionamentos podem ser expressos, em síntese, por meio da idéia explicitada por Salles (1992), de que a problematização da autonomia da escola traz elementos para questionar as medidas descentralizadoras adotadas nas regiões envolvidas.

#### **2.4.2. O que é o PDE?**

Segundo seus formuladores, “o PDE é definido como processo gerencial de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino, elaborado de modo participativo com a comunidade escolar” (Xavier e Amaral Sobrinho, 1999, p.19).

Ou ainda

a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é um primeiro passo que sinaliza que a escola deixou de ser burocrática, meramente cumpridora de normas. Sinaliza, também, que ela busca uma nova identidade, um novo dinamismo, um novo compromisso, que está próximo e a serviço dos alunos, dos pais e da comunidade, que está disposta a prestar contas de sua atuação (Xavier e Amaral Sobrinho, 1999, p.9).

Para Amaral Sobrinho (1999a), o PDE é uma peça no quebra-cabeça formado pelas outras ações previstas pelo PDE que são chamadas de sinergia, tais como, PNLD, PCN,

PPP, dentre outras e que, apesar do seu contorno definido, somente se cumprirá caso esteja acompanhado ou ligado aos demais processos e instrumentos. Nesse sentido, segundo Amaral Sobrinho (1999a), o Plano de Desenvolvimento da Escola deve estar alinhado a outros processos dentro da escola. São Eles:

- Parâmetros Curriculares
- Parâmetros para Desempenho do Aluno
- Proposta Pedagógica
- Desenvolvimento Profissional
- Parâmetros para Desempenho de Professores
- Liderança
- Participação dos Pais
- Planejamento
- Acompanhamento e Avaliação do Desempenho de Professores e Alunos

Segundo o documento, todas essas peças devem estar encaixadas. Essa sinergia de ações garante a eficácia do Programa para atingir o sucesso, que se concretiza na aprendizagem dos alunos.

Em trabalho recente, Oliveira (2005), ao estudar o PDE, encontra importantes elementos que vão dando formato aos objetivos implícitos desse produto. A autora faz a análise pautada em teorias da administração, que permitem estabelecer relações entre o plano estratégico e as fundamentações teóricas dos postulados neoliberais. Para essa autora, o PDE, em sua organização e execução, segue princípios da racionalidade empresarial pautados na qualidade total. Ela analisa e demonstra que os questionários respondidos pelas escolas de Dourados seguem orientações centralizadas e, a partir disso, assiste-se a uma intensificação do uso de critérios da economia na gestão da escola pública.

Para essa autora, o PDE instala-se nas escolas do Mato Grosso do Sul, sem sofrer oposição de nenhuma das correntes políticas ideológicas que estavam à frente dos governos municipais, quer de direita ou esquerda, visto que sua expansão e consolidação se dão no

Governo Estadual do PT<sup>24</sup>, sendo que, no plano federal, estava no Governo FHC, do PSDB. A autora afirma ainda que

a característica gerencial, pragmática, pontual e estratégica do PDE dificilmente se constituirá em base para a construção de um projeto pedagógico único, consistente, articulado e emancipador na relação entre ele e o conhecimento. Portanto, esse instrumento não tem uma fundamentação teórica capaz de fazer a mediação entre gestão e processo ensino aprendizagem. Essa desarticulação dá provas de que o ensino de qualidade não se sustenta sobre projetos que insistem em manter a fragmentação e desarticulação do conhecimento bem como, a priorização do aspecto técnico em detrimento do político (Oliveira, 2005, p. 120).

Santos (2004) analisa as significações comuns que perpassam esse imaginário nominal, elegendo, como categorias principais: participação, igualdade, respeito ao indivíduo, qualidade, melhoria, referência e desempenho, que perpassam os documentos oficiais do PDE, afirmando que

(...) de fato há um poder simbólico que atua sobre o planejamento das escolas. Sendo assim, não há autonomia de planejamento como prega o PDE. E mais: estas categorias (participação, igualdade, respeito ao indivíduo, qualidade, melhoria, referência e desempenho) criam uma ilusão que a reflexão está presente na sua constituição e que existe o sujeito atuante. Ora, os tópicos instituidores do Plano induzem a pensarmos que é a escola quem o elabora, ao recorrer ao pronome possessivo “Nossos” (Valores, Missão etc) – dando a entender que uma coletividade é possuidora e produtora de algo (Santos, 2004, p. 8).

O autor afirma que a lógica do PDE é racionalizadora e preocupada com a maximização e os resultados. Para ele, o positivismo se materializa no PDE, pois leva em conta somente os “dados” (aprovação e reprovação), de caráter unicamente comprobatório, dá ênfase à avaliação, o que requer um “maior controle das variáveis intervenientes” e busca informações quantitativas mediante meios e instrumentos objetivos.

Por isso o PDE dissocia radicalmente objeto (fatos e dados) e sujeito (aquele quem planeja), pois seu fundamento epistemológico é bipolar e excludente. Ou seja, ele

---

<sup>24</sup> O Mato Grosso do Sul tem, à frente de seu governo, o Partido dos Trabalhadores representado por José Orcírio Miranda dos Santos, Zeca do PT (1<sup>a</sup> gestão 1999/2002). No período de realização desta pesquisa, ele está no exercício do segundo mandato.

desconsidera que a comunidade que vai implementar o PDE é um “Fato” e “dado” (objeto/ resultado) e, também “sujeito” da sua ação (Santos, 2004, p. 9).

Esse autor desnaturaliza os objetivos propostos pelo PDE, explicitando como eles se constituem no interior da escola em violência simbólica, que ele chama de poder simbólico neoliberal, preso a redes simbólicas materializadas nas categorias do discurso do PDE.

O autor afirma que a escola não se encontra passiva diante dessas influências e imposições. Ela resiste, elaborando, reelaborando e sistematizando suas práticas em contato com outras categorias. Estas, por sua vez, impregnadas de valores democráticos, criam novas ações institucionais. Porém, o autor chama atenção para as alianças entre teses neoliberais, patrimonialistas e patriarcais, próprias da sociedade brasileira, por se caracterizarem por serem teses que segundo ele, manipulam categorias valiosas para as sociedades democráticas.

Outra contribuição é a de Ferro (2001). A autora teve por intenção analisar a materialização efetiva do Plano de Desenvolvimento Escolar – PDE, como um instrumento de planejamento, organização, administração, avaliação e controle do trabalho da escola pública de Ensino Fundamental, das escolas públicas municipais e estaduais da Microrregião de Campo Grande – MS. Na análise, a autora buscou compreender o estatuto teórico-prático gerencial cristalizado no PDE, e como esse referencial se expressa no trabalho administrativo e didático-pedagógico desenvolvido pela escola, com o discurso de produzir, no resultado deste trabalho, a excelência da qualidade. Nesse sentido, a autora aponta ainda que

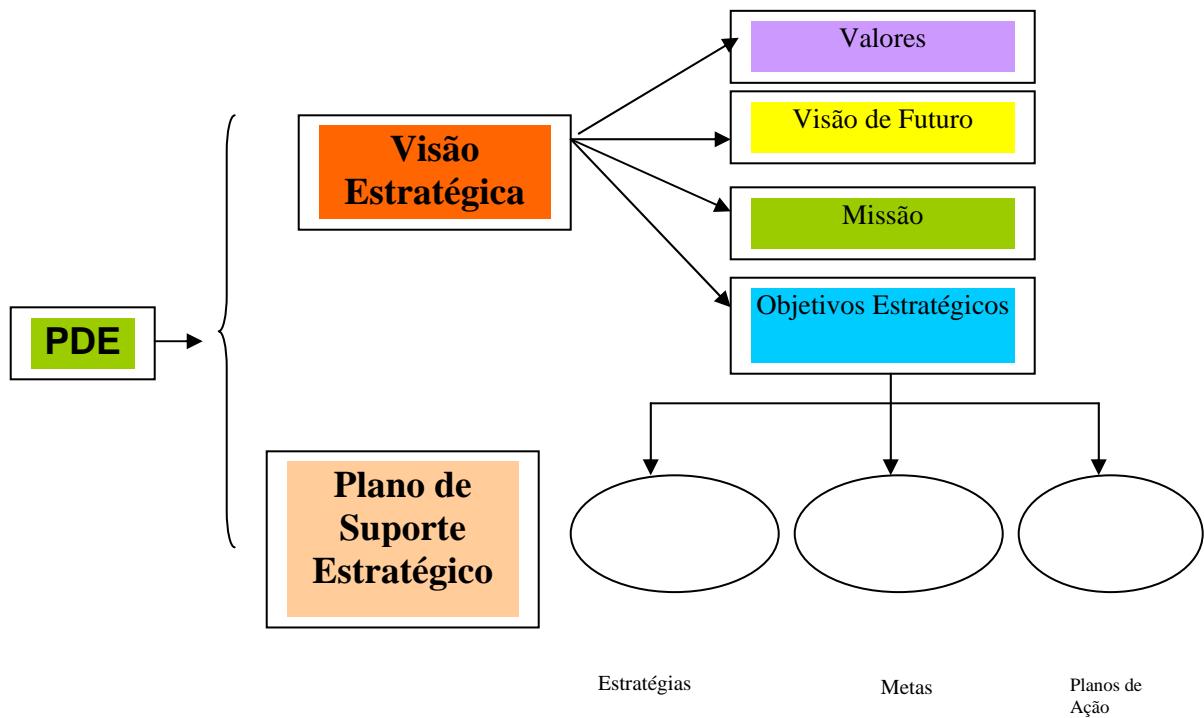
o que se pode deduzir daí é que, mesmo a escola não tendo modernizado a organização de seu trabalho, tem sido colocado a ela um modo específico de se organizar, na forma mais desenvolvida da Administração dos processos de trabalho intrinsecamente ligados à ideologia da reprodução do capital, no seu estágio contemporâneo. A escola que antes tinha a organização de seu trabalho, embora objetivada [manufatureira], pautada no discurso democrático e, em particular, no modelo burocrático weberiano, hoje, organiza seu trabalho tal qual uma empresa capitalista se organiza (Ferro, 200, p. 186).

E acrescenta que

FUNDESCOLA e o PDE, em certa medida, alteraram a relação social do trabalho no âmbito da escola pública, seja agregando funcionários de diferentes áreas específicas para a realização do trabalho geral da escola (que antes era função, por exemplo, do diretor, no desempenho da direção, do secretário da escola, no desempenho do executivo, do professor, no desempenho do processo ensino-aprendizagem e assim sucessivamente), seja adquirindo produtos do mercado, seja comprando serviços de terceiros, seja envolvendo a sociedade civil, inclusive os voluntários, nos serviços gerais da escola (Ferro, 2001, p.39).

Para entender o PDE, sua implantação e execução nas escolas, é necessário observar sua estrutura administrativa, em que se definem as propostas de gestão a serem implementadas e instrumentalizado no cotidiano escolar. A figura 4 mostra a estrutura do PDE.

**FIGURA 4: Estrutura do PDE**



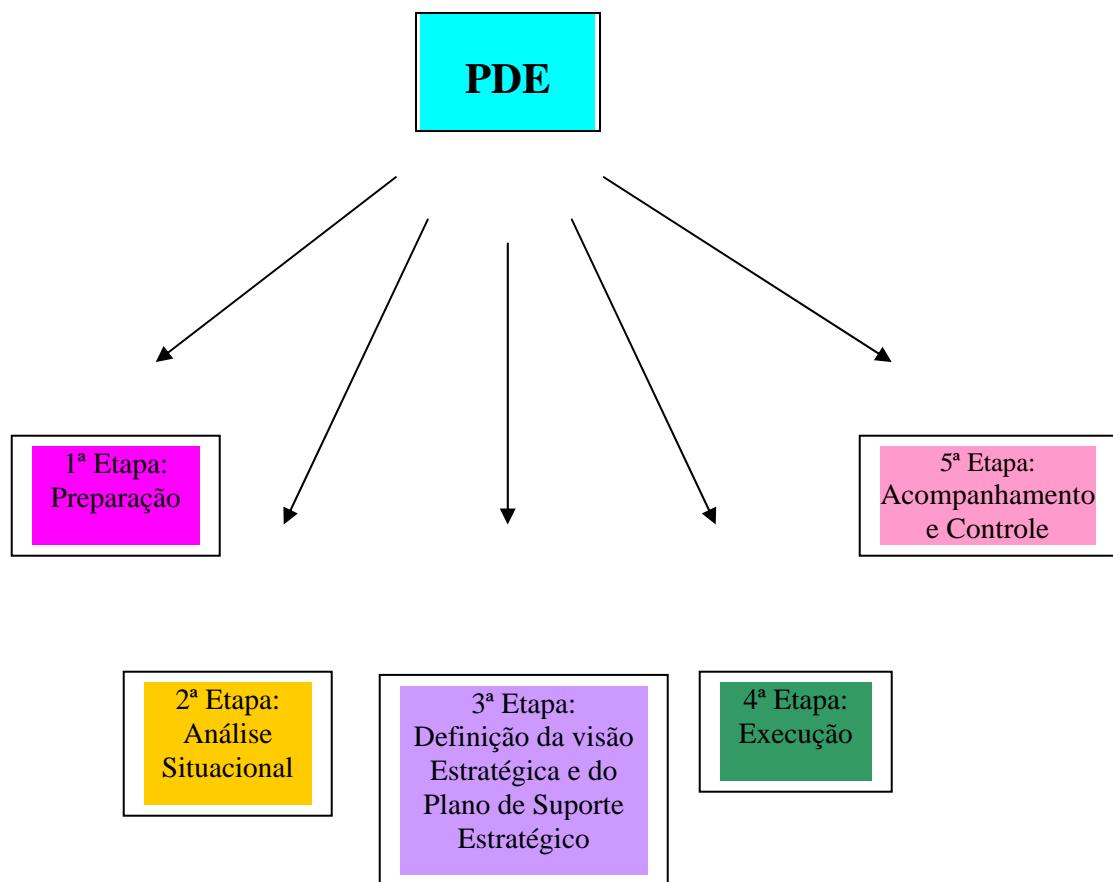
**Fonte:** Manual do Plano de Desenvolvimento da Escola. (Brasil, 1999)

A estrutura proposta pelo PDE é composta por elementos que, na sua concepção, segundo o Programa, dão à escola a possibilidade de perceber sua organização e traçar seu planejamento. Os níveis hierárquicos do planejamento apontam a direção a ser seguida pela escola, traçando um caminho entre a visão que se tem da escola e o plano de trabalho a ser

elaborado por ela. Tudo isso, é claro, deve seguir uma rígida orientação, dada pelo Programa Fundescola, via técnicos e manuais.

A figura 5, a seguir, mostra as etapas propostas para elaboração e implementação do PDE. Estes dados são orientados pelo manual de elaboração que a escola recebe no momento de sua adesão ao Plano.

**FIGURA 5: Etapas da Elaboração e Implementação do PDE**



**Fonte:** (Brasil, 1999).

Sobre a organização do PDE, Ferro (2001, p. 64) comenta que

A organização do trabalho da escola sob a orientação do Manual do PDE, começa pelo Comitê Estratégico, formado pelos trabalhadores da escola que ocupam cargos

não comissionados estratégicos nas fases de planejamento, execução e acompanhamento do PDE da escola. A partir do Comitê Estratégico a escola deve dividir o seu trabalho em duas grandes dimensões denominadas visão estratégica e plano de suporte estratégico. A visão estratégica tem a finalidade de possibilitar à escola identificar os seus valores, sua visão de futuro, ou o perfil de sucesso que deseja alcançar num período de dois a seis anos. Para realizar esta missão que, segundo o manual do PDE, é a razão de ser da escola, este manual apresenta uma estrutura própria, denominada plano de suporte estratégico, que a escola define de acordo com os seus (as) objetivos estratégicos, metas e planos de ação.

O plano de suporte estratégico é o instrumento que irá conduzir, de forma eficaz, o trabalho administrativo e pedagógico da escola. A escola coloca em movimento a visão estratégica e o plano de suporte estratégico, seguindo cuidadosamente as orientações do manual do PDE, que são divididas em 5 (cinco) grandes etapas interligadas entre si (Ferro 2001, p. 64).

O detalhamento de cada etapa é orientado pelo manual:

**Primeira etapa:** de preparação. A escola se organiza para a elaboração, estuda o manual, define responsabilidades, cronograma e divulga o processo para toda a comunidade escolar, para, então, efetuar a assinatura da Carta de Adesão, na qual a escola se compromete a elaborar e executar o PDE, conforme orientações do Fundescola.

**Segunda Etapa:** inicia-se a análise situacional, que consiste no levantamento das dificuldades da escola, por meio dos dados composto por três questionários denominados: Perfil e Funcionamento da Escola, Análise dos Fatores Determinantes da Eficácia Escolar e Avaliação Estratégica da Escola, que resultam num diagnóstico do que está sendo feito e o que deve ser feito para melhorar o seu desempenho.

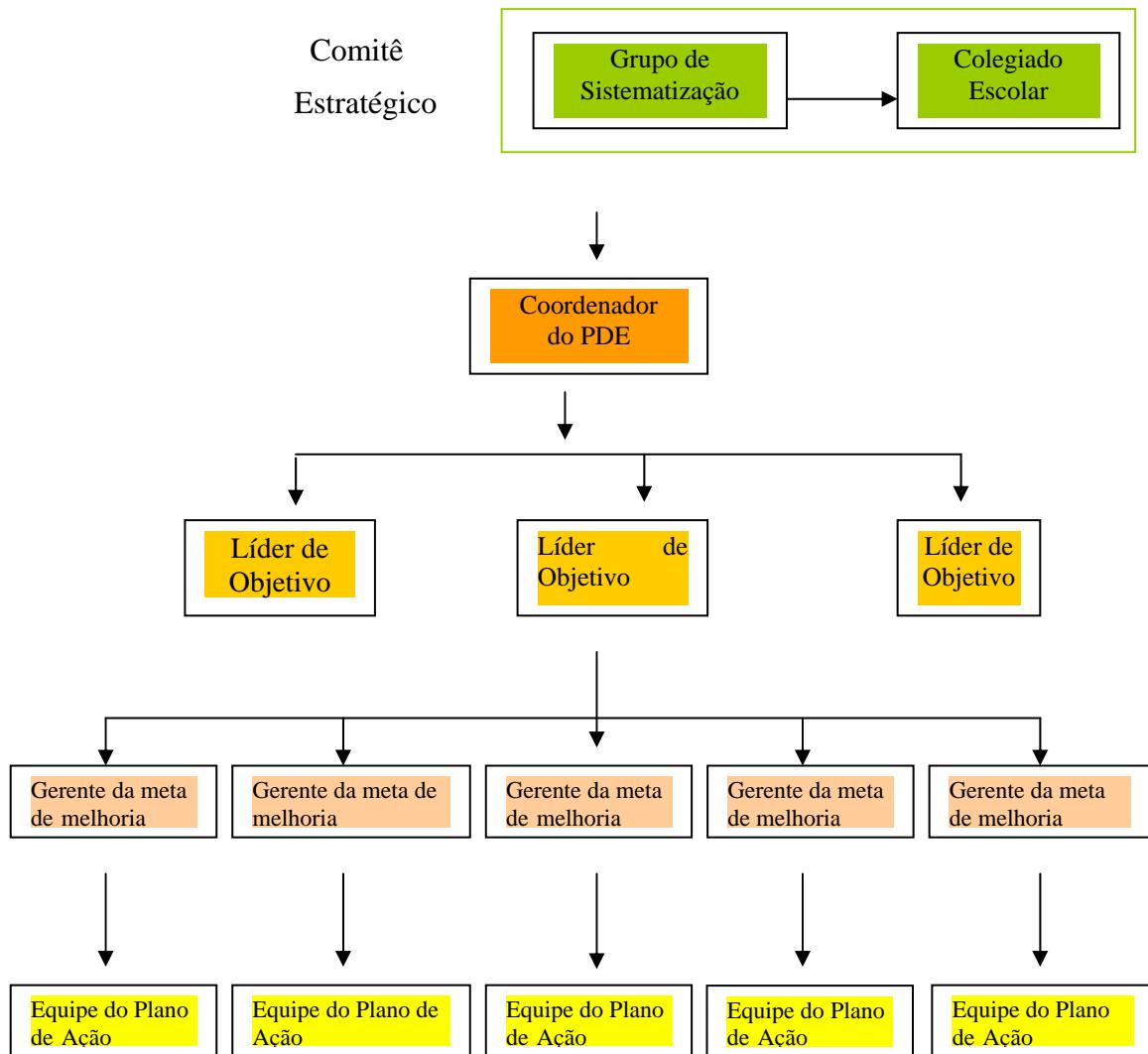
**Terceira etapa:** estabelece os valores, a visão de futuro, missão e objetivos estratégicos, constituindo sua visão estratégica e, depois, no Plano de Suporte Estratégico define as estratégias, metas e ações que irão viabilizar o alcance da visão estratégica.

**Quarta e quinta etapas:** execução, acompanhamento e controle, sendo possível a adoção de medidas corretivas, quando necessário. (Brasil, 1999)

O apoio financeiro para implantação do PDE se dá em dois momentos. No primeiro, ocorre o financiamento para a preparação do material a ser utilizado na fase preliminar (manuais, textos, cadernos de oficina, questões logísticas etc); no segundo momento, ocorre o financiamento específico para implementação de ações previstas no PDE elaborado pela escola.

O Projeto de Melhoria da Escola (PME) viabiliza a liberação do recurso direto para a escola para o financiamento de algumas metas e ações contidas no PDE, pois nem todas as ações previstas necessitam de recursos adicionais. O PME, deve ser apresentado ao Fundescola para ser avaliado quanto ao impacto das metas no desempenho dos alunos (critérios pedagógicos), a consistência e coerência das ações propostas, a capacidade gerencial da escola para executá-las – os critérios técnicos – e montante de recursos disponíveis – critérios financeiros (Brasil, 1998, p. 8-9).

**FIGURA 6: Estrutura Gerencial do PDE em âmbito da Escola**



Fonte: Brasil (1999).

É de competência do Grupo de Sistematização (GS) indicar os líderes de objetivos e os gerentes de meta. Os líderes de objetivo coordenam as atividades relacionadas ao seu objetivo estratégico. Os gerentes de meta são responsáveis pelo desenvolvimento das ações descritas no plano de metas. O número de participantes da equipe do Plano de Ação é estabelecido de acordo com a necessidade e duração das ações a serem executadas.

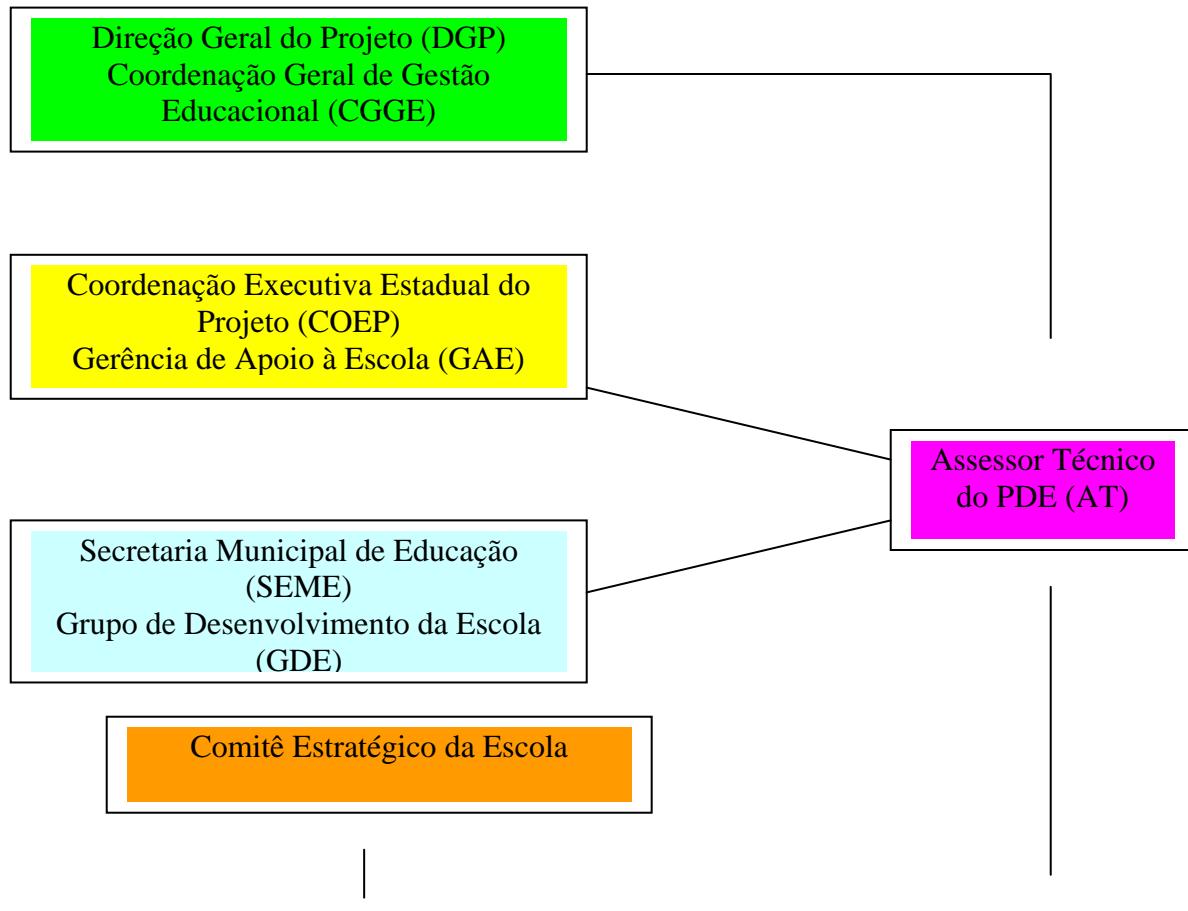
O processo de elaboração e implementação do PDE é coordenado pelo grupo de liderança da escola, com apoio e participação da comunidade escolar. Segundo o manual do PDE, “isso não significa, no entanto, que todos devem participar de todas as decisões. Embora todos possam e devem opinar, é importante e necessário criar uma estrutura que garanta a elaboração e a implementação do PDE de maneira organizada e eficaz” (Brasil, 2000b, p.25).

A estrutura acima, sugerida pelo manual do PDE, tem as seguintes finalidades:

- a)** *Grupo de Sistematização do PDE*: equipe composta pela liderança formal da escola (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador e o secretário). É aconselhável que o grupo conte com um ou dois representantes dos professores. Esse grupo é liderado pelo diretor da escola, deve conter naturalmente poucos membros e a sua composição ideal vai depender da estrutura da escola. Em escolas que têm mais de um turno, por exemplo, todos os turnos devem estar representados. Não é necessário que o grupo conte com representante da comunidade externa (pais de alunos). Esta se fará representar no *Comitê Estratégico*.
- b)** *Comitê Estratégico*: composto pelo *Grupo de Sistematização* e pelo *Colegiado Escolar* (quando existe) é a instância máxima, dentro da escola, para o acompanhamento e o controle da execução do PDE. Quando não há o *Colegiado Escolar*, o *Comitê Estratégico* deve incluir, além dos membros do *Grupo de Sistematização*, representantes dos pais, dos professores e dos alunos.
- c)** *Coordenador do PDE*: membro do *Grupo de Sistematização*, indicado pelo diretor da escola, com aprovação do grupo. O coordenador é aquele que vai responder diretamente à direção da escola e técnicos da GDE, COEP, DGE, etc., sobre a execução e o desenvolvimento do PDE. A função do coordenador é secretariar executivamente o *grupo de Sistematização* e coordenar as ações que devem ser tomadas para a elaboração, execução, acompanhamento e controle do PDE. Um candidato natural ao cargo de coordenador do PDE é, geralmente, o coordenador pedagógico da escola.
- d)** *Líderes de Objetivos Estratégicos*: pessoas indicadas pelo *Grupo de Sistematização* para coordenar as atividades relacionadas a cada objetivo estratégico, definido no PDE. Haverá tantos líderes quantos forem os objetivos estratégicos que a escola decidir alcançar.

- e) *Gerentes das Metas de Melhoria:* pessoas indicadas pelo *Grupo de Sistematização* e pelos *Líderes de Objetivos* para gerenciar a execução das metas de melhoria que o PDE da escola estabelecer. Cada objetivo estratégico pode ter diversas metas de melhoria e cada meta está associada a um plano de ação, de maneira que haverá tantos gerentes quantas forem as metas (e seus respectivos planos de ação) que a escola quiser desenvolver.
- f) *Equipes dos Planos de Ação:* cada plano de ação tem uma equipe composta por pessoas indicadas pelos *Gerentes das Metas De Melhoria*, em acordo com os *Líderes de Objetivos*, para atuar no respectivo plano de ação. O número de membros de cada equipe varia de acordo com a necessidade do trabalho a ser executado. As pessoas indicadas para fazerem parte da equipe de um dado plano de ação devem ser aquelas que estão diretamente ligadas ao problema a ser solucionado e que tem capacidade técnica para tanto. (Manual do PDE 1999, p.25-26).

**FIGURA 7: Estrutura Gerencial do PDE no âmbito nacional**



Fonte: Caderno de Transparências (Fundescola, 2001a).

Para atender diretamente na escola, está o Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE), organizado dentro da Secretaria Municipal, com a função de:

- a)** coordenar e acompanhar sistematicamente as atividades de elaboração e monitoramento da execução do PDE;
- b)** fazer análise técnica do PDE e do PME;
- c)** encaminhar os PME passíveis de financiamento à Gerência de Apoio à Escola (GAE/ COEP);
- d)** avaliar as escolas.

O GDE é auxiliado pelo Assessor Técnico (AT), funcionário contratado pelo Fundescola, cuja função básica é acompanhar e dar apoio técnico às escolas tanto estaduais quanto municipais, no processo de elaboração e implementação do PDE.

No Estado de Mato Grosso do Sul, a Coordenação Executiva do Projeto (COEP), por meio da Gerência de Apoio à Escola (GAE), supervisiona e controla todo o processo e dá apoio técnico às escolas, quando solicitado. Os AT's, GDE's e as GAE's devem ser elementos de motivação e entusiasmo para a escola e realizar a avaliação constante, apontando as que mais se destacarem na totalidade do processo (Amaral Sobrinho, 1999b).

Ferro (2001, p. 55-56) analisa a organização do Programa em Mato Grosso do Sul:

De forma que, atualmente [2001], o FUNDESCOLA, em Mato Grosso do Sul, está implantado nas Microrregiões de Campo Grande e Dourados, perfazendo um total de 23 municípios, presidido pela Coordenação Estadual Executiva do Projeto – COEP, no interior da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. A COEP é coordenada por um técnico comissionado da Secretaria de Estado de Educação e capacitado pelo FUNDESCOLA e técnicos do Banco mundial. Cabe a este técnico coordenar e acompanhar a implantação, execução e avaliação dos produtos do FUNDESCOLA que estão sendo operacionalizados pelas escolas públicas municipais e estaduais do Estado de Mato Grosso do Sul.

A COEP possui uma estrutura de funcionamento própria, trabalha diretamente com: (1) a Secretaria de Estado de Educação – SEE; (2) a Secretaria Municipal de Educação – SMED; (3) a Direção Geral do Projeto – DGP (Agência central de planejamento, implementação e avaliação do FUNDESCOLA sob a responsabilidade do MEC); (4) o Fórum Microrregional composto pelos Secretários de Educação, Prefeitos e representantes da UNDIME e o Grupo Técnico, nomeado pelo fórum. Trata-se de um grupo cuja competência é a de relacionar-se e articular-

se – em termos dos aspectos técnicos do planejamento – com a COEP, SEE, SME e DGP, e sua principal responsabilidade é prestar assistência ao Fórum. Como o Grupo Técnico é nomeado pelo Fórum Microrregional, este nomeia sempre profissionais de sua inteira confiança, principalmente no que diz respeito ao aspecto técnico. Este não pertencem, necessariamente, à Secretaria de Estado de Educação. A COEP se encontra instalada hoje dentro da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, em Campo Grande-MS, e possui uma estrutura própria em termos administrativos e gerenciais de acordo com os fundamentos metodológicos do FUNDESCOLA. É importante registrar, ainda, que são o FUNDESCOLA e o Banco Mundial quem financiam a estrutura de apoio logístico – de primeira qualidade – necessária ao funcionamento da COEP, independentemente da Secretaria de Estado de Educação. Faz parte dessa estrutura: (1) frota própria de veículos; (2) um conjunto de computadores destinados à instalação, no âmbito de todos os setores da Secretaria, do Sistema Interligado de Informação Gerencial; (3) Instrumentos didáticos da tecnologia de ponta, como: data-shows, vídeos, TV, filmadoras, gravadores, fitas K-7, fitas de Vídeo, Filmes, etc.; (4) locação de hotéis e anfiteatros para hospedagem e capacitação dos diretores e coordenadores das escolas públicas, secretários de educação e técnicos das secretarias municipal e estadual de Educação, além de outros eventos ligados ao Fórum e promovidos pelo FUNDESCOLA; (5) recursos próprios para custeio de despesas, tais como: passagens aéreas e terrestres, diárias em hotéis, etc. dos técnicos ligados à COEP, ao Banco Mundial e ao MEC, que prestam serviços de assessorias, acompanhamento, etc., às escolas; (6) despesas com impressão de boletins de informação sobre as atividades desenvolvidas a partir dos produtos do FUNDESCOLA nas escolas públicas; (7) despesas com material de comunicação e mobilização social – sistema de marketing e divulgação através de rádio e TV. As empresas prestadoras destes serviços são: Revista Nova Escola, TV Educativa, Jornais, Rádios AM e FM, e gráficas contratadas, etc.

De forma que a Coordenação Estadual Executiva do Projeto – COEP é uma subsecretaria de Educação do Ministério de Educação e Cultura – MEC, dentro da própria Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul e é hoje portadora da maior diretriz do processo educacional, neste Estado. A COEP de MS foi instituída em 1998, mas sua oficialização ocorreu pela Resolução/SED-MS/Nº. 1.446 de novembro de 2000.

Portanto, em relação ao Projeto FUNDESCOLA e seus produtos – subprojetos – para o Ensino Fundamental das escolas públicas de MS, a COEP tem plena autonomia no que concerne ao gerenciamento e tomadas de decisões. As suas decisões são articuladas, em âmbito local, diretamente com o Fórum Microrregional e, em âmbito federal, com a Direção Geral do Projeto – DGP, do FUNDESCOLA, no âmbito do MEC.

A estrutura do Fundescola é organizada de forma hierárquica, na qual a prestação de contas e a cobrança de resultados mantêm sua organicidade. Nota-se que o Programa é organicamente elaborado com vistas alcançar e controlar todas as instâncias que estão subordinadas ao Programa que se destina. Tem o foco de atendimento e controle voltado

para as escolas. Atuam em diversas frentes articulando seus diversos programas ao PDE. Por isso, a importância dada a ela, quando denominada como “carro chefe”.

#### **2.4.3. A Implantação e consolidação do PDE no Município de Dourados/Mato Grosso do Sul**

O Estado de Mato Grosso do Sul começou os entendimentos com o Fundescola em Março de 1998, conforme se verifica em Oliveira (2005), com a realização do Seminário denominado *Projeto Político Pedagógico: em busca da autonomia da escola*, no Governo de Wilson Barbosa Martins<sup>25</sup>, quando foi proferida palestra da Professora Maria de Lourdes Maciel<sup>26</sup>, que trazia as informações sobre o Projeto de financiamento para as escolas (PDE) e afirmava:

Eu venho conversar com vocês hoje... fomos buscar recursos junto ao MEC (...) ao chegar nos deparamos com projeto, que num segundo momento gostaria de conversar com vocês mais detalhadamente. Hoje faremos a título de informação. O MEC estava em numa rodada de negociação com o Banco Interamericano, sobre um projeto, a exemplo do Projeto Nordeste que já tem seu financiamento no BIRD. Nós vimos, então, naquele momento uma enorme possibilidade de readequar as escolas públicas de MS (...) Por isso estamos falando do Projeto do Banco Mundial, neste encontro (Maciel, *apud* Ferro, 2001, p. 47).

O Município de Dourados<sup>27</sup> está localizado na segunda zona mais populosa do Estado de Mato Grosso do Sul. Foi contemplado com o Programa Fundescola e faz parte da ZAP 2.

O Plano de desenvolvimento da Escola (PDE) chegou ao município de Dourados em 1999, por meio da Secretaria de Estado de Educação, em convênio celebrado entre o Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Estado do Mato Grosso do Sul, representado pela Secretaria de Estado de Educação Fundamental (SEF/MEC) e pela

<sup>25</sup> Governou o Estado de 1995 a 1998, eleito pelo PMDB.

<sup>26</sup> Secretária de Educação no Governo Wilson Barbosa Martins.

<sup>27</sup> A cidade de Dourados está localizada a sudoeste de Mato Grosso do Sul. Faz parte da faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai. Com 164.949 habitantes (8% da população total do Estado), é o segundo maior município do Estado e apresenta uma taxa de urbanização da ordem de 91,19% (IBGE, Brasil, 2000c, IPLAN, Brasil, , 2002b).

direção geral do Fundescola. A Secretaria do Estado de Educação foi órgão representativo e intervidente do Estado na relação com as prefeituras municipais pertencentes a este Estado. Dividiu-se o Estado em duas Zonas de Atendimento Prioritário- ZAP1 e ZAP2.

Em Março de 1999, as escolas municipais foram informadas pela secretaria de educação municipal sobre o início e a operacionalização do “produto” PDE na esfera municipal, publicando, conforme anexo 2, a relação das escolas que haviam sido selecionadas para implantá-lo. Nessa fase, somente algumas escolas foram selecionadas. Cada escola selecionada formou seu grupo de sistematização conforme orientação do Programa Fundescola que foram capacitados para a instrumentação da elaboração do PDE. Em 2000, ocorreu o que se chamou de consolidação.

A consolidação do PDE no município significaria garantir, por mais um ano, recursos para as escolas que haviam implantado em 1999. Para isso, o Fundescola requeria da administração municipal uma contrapartida de 50% de recursos financeiros para esse Projeto (Freitas *et al*, 2005, p. 58).

A expansão ocorreu quando as demais escolas, dentro dos critérios estabelecidos, entraram para o Programa, totalizando 34 das 36 escolas municipais, o que significou uma contrapartida de 70% de recursos financeiros do governo municipal (Freitas *et al*, 2005).

Estas ações não se deram de modo tranquilo na gestão que assumiu o governo municipal. Na Secretaria de Educação, gestão (2001/2003), alguns de seus setores apresentavam sinais de discordância em relação à continuidade do PDE nas escolas municipais. Esse fato será apresentado para fornecer elementos que identifiquem o PDE e suas contradições frente às disputas políticas.

#### **2.4.4. As disputas sobre a continuidade do PDE no Município de Dourados/MS**

O Programa Fundescola, como dito anteriormente, foi implantado em Dourados em março de 1999, tendo à frente do governo o Sr. Brás Mello, gestão 1997/2000. A essa fase chamou-se implantação, quando somente dezenove escolas foram atingidas. Em 2000,

passou-se à fase de expansão<sup>28</sup> e consolidação<sup>29</sup>. Em virtude das eleições municipais, o convênio não pôde ser firmado na gestão do então prefeito, o que prorrogou a consolidação do Programa para a próxima gestão.

Em 2001, toma posse o Sr. Laerte Cecílio Tetila, eleito pelo Partido dos trabalhadores (PT) para gestão 2001/2004. Nesse mesmo ano, de 2001, o convênio foi firmado, o que significou a retomada dos trabalhos de elaboração e reelaboração do PDE pelas escolas.

A expansão e consolidação do PDE, no município de Dourados, a partir do ano de 2001, estava na agenda da Superintendência de Educação<sup>30</sup>, setor incumbido pela elaboração de políticas educacionais do município. Pode-se afirmar que os trabalhos referentes ao PDE foram encaminhados em uma atmosfera de embates constantes por muitas das vezes polarizado entre os integrantes das superintendências que compunham a estrutura da SEMED (Secretaria Municipal de Educação). Os conflitos foram surgindo, à medida que iam avolumando os trabalhos da reelaboração do PDE pelas escolas que aderiram ao PDE desde a implantação no ano de 1999, resultado do adiamento da assinatura do convênio do ano de 2000 para 2001, provocado pelo ano eleitoral. Naquele momento, as escolas que desenvolviam as tarefas referentes à reelaboração do PDE acreditavam que o trabalho realizado, além de burocrático, era também desnecessário, visto que essas escolas haviam elaborado o PDE no ano anterior, e não viam por que fazê-lo novamente, e principalmente, porque estavam envolvidas ainda na finalização de seus PPP, segundo essas escolas, a reelaboração do PDE tomaria tempo e atrasaria as demais demandas cotidianas da escola.

---

<sup>28</sup> Segunda rodada de recursos voltados às escolas que já haviam implantado o PDE, na proporção de 50% de recursos do Fundescola e 50% de recursos do município, seguindo a mesma faixa de valor da primeira rodada. Na implantação, somente 19 escolas foram selecionadas. Nesta outra etapa, chamada expansão, foram incluídas as escolas restantes com mais de 200 alunos do município (Brasil, 2000d).

<sup>29</sup> Refere-se à inclusão de outras escolas com mais de 200 alunos no Ensino Fundamental, no processo de implantação do PDE, sendo 70% dos recursos financiados pelo Fundescola e 30% pelo município, sobre as faixas estabelecidas pelo Programa Fundescola (conforme número de alunos). (Brasil, 2000d).

<sup>30</sup> No período de 2001/2003, como Superintendente de Educação, era esta pesquisadora quem estava à frente da condução e elaboração das políticas educacionais da Secretaria Municipal de Educação em Dourados. As informações prestadas sobre as disputas em torno da continuidade do PDE no município de Dourados são relatos da experiência como gestora responsável pelo desenvolvimento do Programa Fundescola junto às escolas municipais.

Diante dessa situação, os técnicos do PDE (GDE'S), ligados à superintendência de educação, preocupados com a recusa da escola em reelaborar o PDE, trouxeram a preocupação referente aos encaminhamentos não cumpridos do Plano e a impossibilidade de obtenção dos recursos, visto que a prefeitura já havia depositado para o Fundescola a contrapartida (valor aproximado de R\$ 80.000, referente a cerca de 50% do total de financiamento naquela etapa). Caso as escolas não reelaborassem seus Planos, o recurso seria retido, impossibilitando demais ações, quais sejam, adequação dos prédios escolares e compra de mobiliário escolar, o que ocasionaria um impasse com o núcleo do governo.

Na tentativa de resolver esse impasse, em meados do ano de 2001, marcou-se uma reunião com as escolas que integravam o PDE, para que, desse modo, criassem as condições necessárias à manifestação dos conflitos existentes para, junto com as escolas que aderiram ao PDE, pudesse-se buscar formas de resolver esses conflitos, embora a decisão, ou melhor, a resolução desses conflitos não estava na competência única dessa superintendência. Nessa reunião, ouviram-se os representantes das escolas que trouxeram suas dúvidas e preocupações frente ao desenvolvimento do PDE. As escolas foram, então, orientadas pelos representantes da Secretaria, via Superintendência de Educação ali presente, que a adesão ao PDE deveria se dar de modo voluntário. Todavia, essa iniciativa não representava a totalidade de pensamento da Secretaria Municipal de Educação.

Em seguida, foi também orientado que os representantes das escolas deveriam levar essa proposta de volta para ser discutida com o coletivo da escola e, somente depois de resolverem internamente e democraticamente sobre a adesão, as escolas deveriam fazer a opção desejada. Outra reunião foi marcada, posteriormente, para ciência da escolha das escolas.

Na última reunião marcada sobre essa pauta, as escolas retornaram e o que se verificou foi que duas, das dezenove escolas que já estavam na fase de consolidação, decidiram pela não adesão ao Programa Fundescola. Alegavam, entre outras coisas, dificuldades de condução do PDE frente às demandas e à resistência dos professores em continuarem trabalhar com tal proposta. A secretaria acatou as escolhas e solicitou às escolas que deixavam o Programa Fundescola (PDE) que, para o desenvolvimento de suas

ações futuras, se pautassem no seu Projeto Político Pedagógico (PPP), por entender que este era o norte que as escolas haviam definido para sua atuação.

Como resultado dessa demanda, duas escolas se retiraram do PDE, sendo que uma delas reconsiderou sua decisão de abandonar o PDE e retornou dois meses mais tarde. A Secretaria Educação, por meio da Superintendente de Educação, de posse da decisão das escolas, encaminhou a decisão à Coordenação estadual do Fundescola, informando, a decisão das duas escolas em não continuar o desenvolvimento do PDE. As escolas que permaneceram concordaram em reelaborar o PDE e assumir os ônus que disso resultaria. Acreditava-se que esta não era a melhor maneira mas a opção dada às escolas em aderir ou não ao PDE resultou em uma possibilidade de abrir espaços de debate para que as escolas pudessem discutir internamente o porquê da adesão, problematizando as finalidades do Fundescola. Tentou-se resolver dessa forma e os trabalhos foram retomados dessa vez com a adesão “voluntária” das escolas.

Além da dificuldade de encaminhar o PDE junto às escolas, a equipe técnica da superintendência de educação já apontava, internamente, como opção política para a rede municipal de ensino, a Constituinte Escolar<sup>31</sup>, como política participativa em oposição ao PDE. Essa disputa seria travada posteriormente. A Constituinte Escolar foi lançada pela Secretaria Municipal de educação, como proposta educacional estruturante em outubro de 2001.

Com o andamento dos trabalhos da Constituinte Escolar, novamente se acende o debate pela continuidade do PDE nas escolas. Por um lado, a equipe técnica<sup>32</sup>, que formava a superintendência de educação, apontava as dificuldades em encaminhar duas propostas com lógicas contraditórias. Por outro lado, eram as escolas, por sua vez, que cobravam uma posição da Secretaria Municipal de Educação, posto que a Constituinte Escolar se consolidava como lócus de debate participativo da rede municipal de educação e, por isso, transformava-se no canal de troca entre Secretaria Municipal de Educação e as escolas para

<sup>31</sup> Em outubro de 2002, a rede municipal de Educação dá início ao amplo debate sobre *A escola que temos e a Escola que queremos*. A Constituinte Escolar era, naquele momento, histórica, pois representava a possibilidade de construção de uma proposta de educação participativa.

<sup>32</sup> Esclarece-se que toda a equipe da superintendência de educação assim como os técnicos do PDE incorporaram a equipe da constituinte escolar. Acreditava-se que, como política estruturante, a Constituinte deveria ser composta por todos.

discutirem os problemas decorridos do ensino-aprendizagem, assim como as contradições geradas pelo PDE nas escolas. Desse modo, explicitava-se o conflito de interesses das duas propostas políticas encaminhadas concomitantemente pela SEMED. Era a constituinte escolar, portanto, que inaugurava, esse espaço. Isso se estabelece quando

(...) consideradas as práticas tanto dos sistemas de ensino quanto das escolas, também o dilema parece coexistir (*da gestão democrática versus gestão compartilhada*), uma vez que percorrem caminhos marcados pela rendição às políticas estratégicas federais, quanto não pela simples adesão (Fernandes, 2004b, p.170).

O que se desenhava, naquele momento, como se esperava, foi uma reação por parte das escolas que cobravam, da Secretaria de Educação Municipal, qual seria a conduta política a ser tomada em relação à permanência do PDE nas escolas. Essa tensão criada, de um lado, pelas demandas da constituinte escolar e, por outro lado, pelas demandas do PDE, criaram um hiato na gestão das políticas educacionais. Vale lembrar que, a gestão do governo estadual era marcada por “modelos híbridos de gestão que alguns dirigentes explicavam se tratar não de adesão às políticas externas, mas de tática possível para um momento em que a política de financiamento inviabiliza a administração autônoma e a rejeição a política federal” (Freitas, 2003, p.214), Acredita-se que, tal prática pode ter influenciado também alguns setores ligados da Secretaria de Educação do município de Dourados, assim como o interior do governo nesta gestão. Essas marcas de imposição de políticas, justificadas de modo simplista, aliadas às críticas e às discussões provocadas pela Constituinte Escolar forçaram o debate quanto à continuidade do PDE.

Tal fato acirrou os conflitos internos pela não continuidade do Programa Fundescola. Ancorados no programa de governo intitulado “Vida Nova Dourados” que, no que se refere à proposta para a educação, previa para o setor “democratizar a Educação e criar novos tempos e novos espaços na educação” (Fernandes, 2004b, p.161).

Os formuladores da Constituinte escolar se deparavam com uma conjuntura que, no que diz respeito à situação educacional de Dourados, na gestão “Vida Nova Dourados”

diantre disso, a materialização das propostas do programa de governo “Vida Nova Dourados” encontrou, no cotidiano entraves que não são peculiares à nossa cidade. Eles remontam à construção histórica do que tem sido a educação no país. (...)

Assim, a manifestação da realidade educacional em Dourados, em nível de sistema apontava as seguintes situações: uma eleição de diretores cujo processo normatizado em lei poderia reelegê-los *ad infinitum*; recursos públicos financiando a educação privada; a focalização da Política Educacional no Ensino Fundamental; a Educação Infantil não incorporada ao Sistema Municipal de Educação; a política educacional para população indígena caracterizava-se pela sua inexistência, não obstante o Estado e Mato Grosso do Sul ter a segunda maior população indígena aldeada do país, e em Dourados residirem cerca de dez mil índios.

Fernandes (2004b, p. 161) acrescentava que, “para a população do campo a política educacional tinha como eixo central o Programa TRANSRURAL, que consistia, basicamente, no transporte escolar – entre outras situações”.

Como pode se ver, o quadro político educacional que esta gestão (2001/2003) encontrou estava caótico. Por isso, esses formuladores acreditavam que somente uma releitura da gestão educacional, que passasse por uma construção coletiva, teria condições de diálogo com situação tão adversa.

Não era do desconhecimento dos técnicos da Constituinte Escolar, que defendiam a construção da gestão participativa por meio do trabalho coletivo e aliados a ela e em torno dela, a disputa poderia levar a impasses com o núcleo do Governo, porém, apostava-se, segundo Fernandes (2004b), no fato de que a construção coletiva deveria se sobrepor como possibilidade de construção de práticas democráticas.

Esse confronto se materializou em um seminário ocorrido no fim de 2002, no qual, a disputa gerada apresentava duas teses distintas<sup>33</sup>:

**1ª tese – Favorável à expansão do PDE** – constituída dos dirigentes e técnicos representados Superintendência de Administração e núcleo do governo. Estes não acreditavam que seria um erro conceitual expandir o PDE para toda a Rede Municipal de Ensino. Este grupo defendia que, embora a SEMED tivesse uma política própria voltada para a classe popular, não poderia ir contra as propostas nacionais de modernização do trabalho da escola pública. Portanto, esta corrente via o PDE como ponto fundamental, para a melhoria da estrutura física das escolas, assim como, uma fonte importante de financiamento. Acreditavam também, na base do trabalho administrativo de cunho

---

<sup>33</sup> Estas considerações aqui descritas são, em parte, análogas às descritas por Ferro (2001), visto que a disputa que se travou pela Secretaria de Educação, em nível estadual, estava também sendo travada em nível municipal, pois os dois grupos opositores ao PDE possuíam os mesmo pressupostos político-metodológicos.

gerencial e não viam no PDE uma oposição ao programa de Governo “Vida Nova Dourados”. Defendiam, portanto, que ambos poderiam conviver no mesmo espaço.

**2<sup>a</sup> tese – Contrária à expansão do PDE.** Esta corrente era representada pela Superintendência de Educação, em sua maioria, representada pelos formuladores da Constituinte escolar. Estes concebiam a expansão do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE para a Rede Estadual de Ensino, como uma ação extremamente contraditória à política do programa de Governo “Vida Nova Dourados” encaminhada. Portanto, a Constituinte Escolar se configurava em um instrumento estruturante de política democrática na disputa frente aos pressupostos teóricos-metodológicos do PDE. Argumentavam que, naquele momento de estruturação e implantação do projeto educacional intitulado ESCOLA PARTICIPATIVA<sup>34</sup>, e assim como o lançamento da Constituinte Escolar, não caberia mais a continuidade dos encaminhamentos de projetos de gestão, que vinham na “contra-mão” da política que se propunha.

Ademais, as próprias escolas estavam sinalizando que era, no mínimo, um descompasso a presença do PDE frente à proposta da Constituinte Escolar. Portanto, os adeptos da tese 2 acreditavam que era, naquele momento, um erro conceitual expandir o PDE, mesmo sendo ele fonte de recursos financeiros para a escola. Sendo assim, a pauta em discussão era fundamentalmente a questão filosófica e não os recursos financeiros favorecidos pelo PDE. Alegavam que, se a SEMED tinha proposta própria, tinha por obrigação arregimentar recursos financeiros necessários à sua materialização na escola por outras fontes de financiamento que não as do Fundescola e do Banco Mundial. Na opinião desta corrente, a SEMED, ao expandir o PDE para a rede municipal, apresentava um discurso incoerente com a prática desencadeada pela Constituinte Escolar.

Cabe destacar a repercussão que este processo teve no interior do Governo Municipal, quando este entendeu que construir uma opção educacional, que não contemplasse o Programa Fundescola, significaria perder recursos para a educação. Neste caso, o que seduziu o Governo Municipal foi o fato de que um dos produtos do Fundescola a– o Programa de Adequação de Prédios Escolares (PAPE) – alocou no município, em

---

<sup>34</sup> Projeto de Educação elaborado pela Gestão 2001/2002, da Secretaria Municipal de Educação.

2001, , R\$ 847.000,00, contemplando a reforma de salas de aulas de 17 unidades escolares (Fernandes 2004b).

Fernandes (2004b) chama a atenção para o fato de que os recursos financiáveis já haviam sido alocados no município, até 2001, na sua quase totalidade, e, a partir de 2002, o município deveria então financiar o Programa com recursos próprios, o que se configuraria na compra efetiva dos produtos do Fundescola.

Efetivamente, como aponta Fernandes (2004b), em face das contradições que permeiam opções diferenciadas de política educacional, permeava um ponto que era fundamental para o Governo Municipal: as relações institucionais com os Governos Estadual e Federal, que acabam prevalecendo. O Programa Fundescola, apesar de demonstrada a contradição com o desenvolvimento de propostas antagônicas, como é a prática de gestão posta pela constituinte escolar e a do PDE, continuaram sendo desenvolvido em concomitância, a partir deste momento, como decisão explícita do núcleo de governo<sup>35</sup>.

De posse do conhecimento de como se deu a implantação e a consolidação do PDE no município de Dourados, as disputas e contradições contra as quais esse Programa se instalou, pode-se passar a uma análise das escolas nas quais foi implantado o PDE, foco desta pesquisa.

---

<sup>35</sup> Este movimento não foi registrado oficialmente. O que foi descrito limitou-se ao esforço de recuperar essas informações por meio de relato de experiências desta pesquisadora, como Superintendente de Educação da Secretaria de Educação do município de Dourado, do que pode ter ocasionado a perda de alguns dados, mas acredita-se que, em sua maioria, estão presentes neste relato.

### **III – O ESTUDO DAS ESCOLAS: A implantação e execução do PDE em duas escolas municipais de Dourados/MS**

A esta pesquisa interessa o conceito de cultura escolar, no que tange ao entendimento do seu objeto, qual seja, investigar as relações entre a elaboração e a implementação do PDE e a autonomia da escola, identificando, nos documentos elaborados pela escola ou fornecidos a ela pela coordenação do Programa Fundescola, bem como em depoimentos colhidos de agentes envolvidos nesse processo, manifestações indicadoras das medidas de centralização de decisões, descentralização e/ou desconcentração de ações. O objeto desta pesquisa compreende o Programa Fundescola (PDE) que tem por finalidade ajustar a escola às orientações de mercado, como parte do projeto político econômico e social neoliberal.

Portanto, são várias as formas pelas quais se aproximam os comportamentos das escolas, bem como há uma infinidade de outras pelas quais elas se diferenciam. As formas pelas quais as escolas recebem as exigências da política educacional, advinda dos órgãos centrais, e como seus sujeitos respondem a elas, constituem-se nas formas que denotam essas diferenças. Ou seja, como cada escola responde às exigências de um projeto político se constitui no modo específico de lidar com um conjunto de normas e valores que se impõe a cada uma delas. Importa, portanto, principalmente, analisar aqui as formas pelas quais cada escola incorpora ou não essas exigências. Para tanto, é necessário, então, responder:

- Como atuam as escolas, em face do que se exige delas, no chamado “contexto de descentralização” para a construção e implementação de seu PDE?
- Qual o papel assumido pelas escolas como unidades executoras em face de suas demandas e necessidades locais específicas?
- Como as escolas registram e expressam suas experiências e se organizam em face de seus problemas?

Para tanto, neste capítulo, são apresentados os dados colhidos em documentos oficiais do Programa Fundescola (PDE), assim como os dados obtidos por meio dos questionários. O objetivo, neste capítulo, consiste em apresentar e analisar estes dados frente às questões levantadas nesta pesquisa, que colocam o Programa Fundescola (PDE) como medida (re)centralizante nas escolas de Dourados/ Mato Grosso do Sul.

E, quando se estuda a forma de implementação de tais medidas, é fundamental levar em conta os meandros da cultura escolar.

### **3.1. Da cultura à cultura escolar**

Trilhar o universo da cultura apresenta elementos interessantes ao entendimento das questões que ligam a escola à produção de formas de agir e pensar, que fundamentam as práticas educativas.

A escola, como espaço de cruzamentos de diversas culturas, encontra-se ancorada em um projeto cultural hegemônico que organiza a sociedade e é, por sua vez, organizada por ela. Esta estranha forma de “fazer e se fazer” apresenta uma contradição que permeia as ações dos sujeitos que nela convivem, assim

A escola impõe, lentamente, mas de maneira tenaz, certos modos de conduta, pensamento e relações próprios de uma instituição que se reproduz a si mesma, independentemente das mudanças radicais que ocorrem ao seu redor. Os docentes e os estudantes mesmo vivendo as contradições e os desajustes evidentes das práticas escolares, dominantes, acabam reproduzindo as rotinas que geram a cultura da escola, com o objetivo de conseguir aceitação institucional (Pérez Gómez, 2001, p. 11).

O conceito de cultura, por sua vez, não apresenta uma definição simples, ingênuas ou despossuída de sentidos históricos que o moldaram durante a trajetória humana. Para dar corpo a estas afirmações, toma-se como base Eagleton (2005), que ao se propor demonstrar a idéia do que possa ser cultura, investigou-a de modo bastante instigador. O autor parte do conceito etimológico, no qual a cultura é entendida como um conceito derivado da natureza, lavoura ou cultivo agrícola. O termo cultura passa muito tempo por definir uma

atividade, até que denotasse como uma entidade. O termo cultura, assim, guarda duas questões importantes: liberdade e determinismo. Para o autor, cultura é tanto expressão da ação (cultivar), como a da sua natureza (aquilo que se cultiva). O sentido dialético que empreende tal termo se apresenta na relação entre a existência de uma matéria-prima (natureza) e quem a transforma, o humano. Portanto, é um jogo entre o natural e o artificial.

Nesse sentido, cultura compreende a tensão entre racionalidade e espontaneidade. A idéia de cultura se situa em duas polaridades: a naturalista, que tem por afirmação o caráter biológico; e a idealista, que se assenta no agir humano, que diferencia, ou eleva, o humano em relação ao animal. Para que a cultura se manifeste, é necessária uma condição natural, mas também uma condição “inatural” que, por sua vez, se materializará na transformação dessa mesma condição da natureza.

Eagleton (2005) faz uso do conceito de *Bildung*, trabalhado por Matthew Arnold, expressando-o como o conflito constante dos indivíduos motivados por antagonismos inerentes às condições sociais. Para o autor, *Bildung* é a condição em que o Estado trabalha para tornar hegemônicas condições para o convívio entre as diferenças e, assim, torná-las socialmente aceitas pela maioria.

Para esse autor,

o Estado é aquele âmbito transcendente no qual essas divisões podem ser harmonicamente reconciliadas. Para que isso aconteça, contudo, o Estado já tem estado em atividade na sociedade civil aplacando seus rancores e refinando suas sensibilidades, e esse processo é o que conhecemos como cultura (Eagleton, 2005, p. 16).

Ao analisar o conceito do desenvolvimento histórico de cultura, Eagleton (2005) toma como expressão o estudo de Raymond Williams, que faz um traçado das condições históricas e sociais e o conceito de cultura, e chega a considerações que demonstram que o conceito de cultura, pela sua dubiedade, varia em determinados momentos. Entre outras variações, o conceito assume a forma de civilização, no qual, indivíduo civilizado (ora centrado na materialidade, ora na erudição) era o padrão cultural a ser assumido como valor, moldando os demais povos aos interesses das nações ditas civilizadas. Esse significado, não por acaso, é dominante no momento em que a colonização é um princípio

de subjugação dos povos considerados incivilizados pelos estados com maior nível de poder econômico. O conceito de cultura, nesse sentido, explicita contradições entre a tradição e a modernidade, refletindo a crença de que o termo se assenta na expressão da diversidade de manifestações dos vários povos e não em um modelo único, universal, como pensado pelo iluminismo. Para Eagleton (2005), “embora as palavras civilização e cultura continuem sendo usadas de modo intercambiável, em especial por antropólogos, cultura é agora também quase o oposto de civilidade. Ela é mais tribal que cosmopolita” (Eagleton, 2005, p.25).

O termo cultura apresenta-se como um espaço de conflitos políticos que, em cada momento, expressa a disputa travada pelos vários grupos que vão dando a esse conceito interpretações contrárias, refletindo projetos sociais em disputa. Se o termo cultura demonstra valor normativo que atende à subjugação de um povo a outro, por outro lado, ele apresenta-se também como espaço de crítica. Nesse momento, ele salta do campo meramente filosófico e histórico à marca do conflito político não explícito, o que confere ao termo cultura uma visão crítica, uma forma de entendê-la como uma expressão de uma minoria e não somente como um conceito universal.

Outra definição, que explicita que não se pode tratar um tema tão polêmico de forma única, está no conceito oferecido por Perez Gómez (2001), que considera a cultura como um

conjunto de significados, expectativas e comportamentos compartilhados por um determinado grupo social, o qual facilita e ordena, limita e potencia os intercâmbios sociais, as produções simbólicas e matérias e as realizações individuais e coletivas dentro de um marco especial e temporal determinado. A cultura, portanto, é o resultado da construção social, contingente às condições materiais, sociais e espirituais que dominam um espaço e um tempo. Expressa-se em significados, valores, sentimentos, costumes, rituais, instituições e objetos, sentimentos (materiais e simbólicos) que circundam a vida individual e coletiva da comunidade (Perez Gómez, 2001, p. 17)

Gimeno Sacristán (1999), ao ler Kant, aponta a importância do *legado da modernidade para educação* e sua presença nos valores educacionais atualmente, segundo o qual o homem moderno deve ser disciplinado, cultivado e ter critérios morais para as

escolhas. Para Gimeno Sacristán (1999), esses preceitos se tornaram o formato do projeto cultural de educação que perpassa a atualidade. O autor afirma que o legado da modernidade foi o modelo que substanciou a educação, portanto, seu produto, o homem, absorveria, por meio dela, os condicionantes culturais necessários para o convívio social, os conteúdos da cultura.

Na tradição clássica e humanista a cultura foi associada, como adjetivo, à condição do homem culto, educado, cultivado (a primeira significação de cultura provém de sua associabilidade metafórica com o termo agri-cultura ou cuidado do agro). É o sentido da *paidéia* grega e do *bildung* germânico. A tradição de modernidade em educação vinculou esse sentido pessoal e subjuntivo de cultivar-se, graças ao qual nos tornamos mais perfeitos e melhores (*cultus*, em latim equivalia também a formoso, arrumado), ao acesso e à apropriação da cultura objetivada, que é externa aos sujeitos. O ser humano *cultivado-educado* será o ser ilustrado, um acréscimo a suas condições naturais, que lhe é dada por aquela apropriação, recuperando o que constitui o ideal clássico e humanista da *formação humana*. Por isso, “cultura”, no ser humano será oposto à “natura”, como educação é a superação daquilo que nos é dado somente por herança (Gimeno Sacristán, 1999, p.161).

A idéia de cultura que se revela está “colada” a uma forma de agir e pensar da sociedade (projeto cultural), da qual se apreendem os significados simbólicos manifestos. Em uma sociedade capitalista de produção, com os valores tradicionalmente centrados na cultura ocidental, o projeto cultural, que ora se põe como dominante, é marcado por formas de agir e pensar. Esse projeto cultural tem por finalidade perpetuar o modelo social por meio dos variados campos sociais.

No campo educacional, essas manifestações estão presentes na função social da escola, que tem por objetivo a reprodução da cultura, conforme aponta Gimeno Sacristán (1999), ao afirmar que sem reprodução, não há educação. O objetivo primeiro da educação é garantir a transmissão da cultura às novas gerações. Se isto assim o é, as práticas educativas se constituem nos espaços dessas manifestações, que empreendem significados simbólicos de uma determinada cultura, dando contornos às formas de agir e pensar de uma sociedade.

Nesse sentido, a escola se configura em espaço privilegiado de transmissão de cultura legitimada pela sociedade, e, como tal, tem, na sua organização, elementos

desencadeadores que sistematizam e executam suas ações. O conjunto desses elementos compõe a cultura escolar

como sendo aquele conjunto de saberes que, uma vez organizado, didatizado, compõe a base de conhecimentos sobre a qual trabalham professores e alunos. E nesta está pressuposta uma seleção prévia de elementos da cultura humana, científica ou popular, erudita ou de massas (Forquin, 1993, p. 167).

Pérez Gómez (2001, p. 131), ao tratar do tema, afirma que

a escola como qualquer outra instituição social, desenvolve e reproduz sua própria cultura específica. Entendendo por isso o conjunto de significados e comportamentos que a escola gera como instituição social. As tradições, os costumes, as rotinas, os rituais e as inércias que a escola estimula e se esforça em conservar e reproduzir condicionam claramente o tipo de vida que nela se desenvolve e reforçam a vigência de valores, de expectativas e de crenças ligadas à vida social dos grupos que constituem a instituição.

Ao examinar a cultura escolar provocada pela hegemonia do neoliberalismo, Pérez Gómez (2001) estuda a função social da escola, analisando as mudanças ocorridas, que o autor define como condições da pós-modernidade. O autor destaca, como determinações mais influentes na vida da instituição escolar: “a relatividade e perda do fundamento da racionalidade; complexidade social e aceleração das mudanças tecnológicas; autonomia, descentralização e complexidade; rentabilidade e mercantilização do conhecimento.” (Pérez Gómez, 2001, p. 133).

Segundo o autor, esses elementos tornam complexas as relações na escola. Os agentes escolares são envolvidos por demandas de um projeto político que mercantiliza e desregulamenta a educação. Isso provoca a disfunção em um dos principais objetivos da educação, a função educativa. Segundo o autor, para legitimação desse projeto, conceitos como descentralização, autonomia e participação, entre outros, passam a compor o discurso neoliberal de justificação “como em um jogo, em que a ambigüidade semântica é o principal instrumento de persuasão e propaganda” (Pérez Gómez, 2001, p. 134). Portanto,

(...) neste jogo de pseudoautonomia e liberdade no livre cenário de intercâmbios mercantis, o sistema educativo perde sua especificidade e sua autonomia real, como espaço de contraste, reflexão crítica intelectual, convertendo-se em mero instrumento de serviço das exigências do sistema econômico atual como assim o quer o pensamento neoliberal. (Pérez Gómez, 2001, p. 135).

A cultura escolar, na sociedade neoliberal, é provocada a responder aos valores, modo de agir e pensar desse novo projeto político. Para isso, novos mecanismos se instalaram no interior das escolas, a fim de dar vazão a essa nova demanda. Mesmo com toda demandaposta, a perda de sentido nas tarefas educativas por seus agentes escolares, o excesso de informação, o acúmulo de tarefas, a perda de centralidade no ensino, o exame da escola tem demonstrado formas de resistência que, por vezes, conscientes ou não, a cultura escolar, por meio de seus integrantes, apresentam reações que, necessariamente, não segue aos objetivos diretos propostos, por se encontrarem permeados pelas diversas experiências que se cruzam no ambiente escolar, o que as torna, ainda que aos “olhos fechados” da política vigente, formas de agir e pensar criticamente e, por vezes, autônomas.

### **3.2. O que é a escola?**

A escola é uma construção histórica, está assentada em uma trilha de sentidos (Sampaio, 2006) que a diferencia de outras instituições. Sua cultura é elaborada a partir de condicionantes internos e externos e somente podem ser apreendidos quando se considerar que

não há dúvidas que estamos diante de uma invenção histórica, contemporânea da dupla revolução industrial e liberal que baliza o início da modernidade e introduziu como novidades, o aparecimento de uma instância educativa especializada que separa o aprender do fazer, a criação de uma relação social inédita, a relação pedagógica no quadro da classe, superando a relação dual entre o mestre e o aluno; uma forma de socialização (escolar) que progressivamente viria a tornar-se hegemônica (Canário, 2005, p.61).

Esse autor afirma ainda que, para compreendê-la, é necessário compreender suas três dimensões, quais sejam: a forma escolar, a escola como organização e a escola como instituição. Assim, como forma, a escola representa

(...) uma nova maneira de conceber a aprendizagem, em ruptura com os processos de continuidade com a experiência e de imersão social que prevaleciam anteriormente. Esta modalidade de aprendizagem, baseada na revelação, na cumulatividade e na exterioridade, possui autonomia própria e pode, portanto, existir independentemente da organização e da instituição escolar, como acontece nos nossos dias. É nesse sentido que podemos falar de uma escolarização das atividades educativas não escolares (Canário, 2005, p. 62).

#### Como organização, a escola corresponde

a uma nova organização que, tendo tomado possível transição de modos de ensino individualizados (um mestre, um aluno) para modos de ensino simultâneo (um mestre, uma classe), viabilizou a emergência dos sistemas escolares modernos. A organização escolar que historicamente conhecemos corresponde a modos específicos de organizar os espaços, os tempos, os agrupamentos dos alunos e as modalidades de relação com o saber (Canário, 200, p. 62)

#### E, finalmente, a escola, como instituição, funciona

(...) como uma fábrica de cidadãos, desempenhando um papel central na integração social, na perspectiva durkheimiana de prevenir a anomia e preparar a inserção social na divisão do trabalho. Como instituição, a escola desempenha do ponto de vista histórico, um papel fundamental de unificação cultural, lingüística e política, afirmindo-se como um instrumento fundamental da construção dos modernos estados-nação (Canário, 2005, p. 62).

Desse modo, para analisar as relações externas às escolas, como no caso das políticas que chegam a elas, deve-se considerar que a escola responde a essas políticas dentro de suas três dimensões, como instituição, organização e forma escolar, pois de acordo com Pérez Gómez (2001) e Gimeno Sacristán (1999), a escola é detentora de uma cultura própria e se estabelece como um grupo social, no qual os seus grupos sociais presentes não apenas reproduzem o que lhes é imposto (declaradamente ou não) externamente, mas também criam sua própria cultura ou sub-cultura.

Tendo em vista tal concepção de escola e de cultura escolar é que se apresenta, a seguir, o universo das escolas investigadas, que se configura como “porta de entrada” para as análises que seguem.

### **3.3. Universo das escolas pesquisadas**

#### **3.3.1. O perfil das escolas selecionadas**

As unidades de ensino pesquisadas atendem ao Ensino Fundamental e pertencem à rede Municipal de Dourados/MS.

As escolas municipais de Dourados têm, em sua trajetória, a gestão democrática instituída pela Lei Municipal 1.925/94 (Fernandes, 2000). Portanto, tem a gestão democrática como um dos elementos fundamentais na concretização das políticas participativas, e a eleição de diretores é sua expressão. Os diretores são eleitos por voto direto, o que representa uma diferença no trato das relações diretores/comunidade escolar. Mas, as escolas estudadas, apesar de possuírem elementos comuns quanto à forma e à organização, apresentam outros que as diferenciam e são estes os que importaram para esta pesquisa. Para estabelecer uma melhor diferenciação entre as escolas focalizadas, vale lembrar que a pesquisa foi realizada em duas unidades no município de Dourados, sendo aqui denominadas escola I e escola II.

A **Escola I** localiza-se em uma área da periferia de Dourados, recebendo alunos oriundos das camadas populares. Os elementos que a tornaram alvo desta pesquisa residem no fato de esta escola ter, na direção e na coordenação do Programa Fundescola (PDE), pessoas que habilmente envolviam a comunidade escolar e que defendiam o PDE como instrumento importante para a instituição.

Cabe abrir aqui um parêntese para esclarecer a proximidade da direção com os dirigentes da Secretaria Municipal de Educação, cuja gestão ocupava o cargo há 12 anos, e que fazia desta escola, base de sustentação das políticas da Secretaria Municipal de Educação. A escola reunia, naquele momento da implantação do PDE, os aspectos

importantes para seu desenvolvimento de acordo com a visão oficial do Fundescola, quais sejam, uma direção alinhada com os interesses da Secretaria que, conforme apontou Freitas (2003), caracterizava-se por modelos híbridos de gestão, uma direção escolar “forte e representativa” (centralização de decisões na direção da escola) e a sustentação dada pela comunidade escolar. A maioria das decisões era tomada pela direção e cargos diretamente ligados a ela e, posteriormente, comunicadas aos demais membros. Esta escola foi citada pelo Programa Fundescola (PDE) como uma das mais “ativas” na execução do PDE, conforme matéria publicada em jornal local. A “aceitação” inicial e a continuidade da escola no Programa Fundescola (PDE) se tornaram a motivação para investigar suas práticas em relação ao PDE. Assim, a escolha desta escola foi motivada pelo fato de ter aderido ao PDE desde o início e apresentar um alto grau de aceitação do Programa Fundescola<sup>36</sup>, conforme apontaram seus representantes na reunião de avaliação do PDE, ocorrida logo no início da nova gestão da Secretaria de Educação.

A **Escola II** situa-se em área urbana e recebe alunos oriundos, em sua maioria, de famílias de funcionários públicos, pequenos comerciantes e comerciários. A presença dos pais na escola, como relatou a direção em conversa informal, é mais assídua e, portanto, exige da escola que as ações sejam mais amplamente discutidas com a comunidade escolar. A diretora relatou ainda que os pais exigem da escola, uma aproximação com a atuação das escolas privadas, o que era compartilhado pela diretora. Em várias ocasiões, a diretora desta escola afirmou que “sua escola era uma empresa” e, como tal, ela teria que “prestar contas aos pais” pelo rendimento dos seus filhos. A visão de resultados pautava a prática da direção que era repassada aos seus agentes.

Não por acaso, existia um descompasso entre a visão da direção e a dos professores sobre o PDE. Os professores viam nesse Programa uma “sobrecarga de trabalho”, além de acreditarem que o PDE não respondia a suas necessidades. A decisão de abandonar o PDE foi tomada pelo coletivo de professores e teve que ser acatada pela direção. Todavia, quando a consulta foi estendida aos pais, posteriormente, essa decisão foi revogada e a escola decide, então, pelo retorno ao PDE. Ao que tudo indica, é possível supor que a

---

<sup>36</sup> A participação e desenvolvimento da Escola I, no PDE, constam nos relatórios das GDE's na coletânea de documentos da Secretaria de Educação, intitulada *Informações Gerais sobre o PDE –Anos 1999-2000* (Brasil, 2000d).

reunião com os pais dos alunos tenha sido, estrategicamente, encaminhada pela direção, como uma última “cartada”, pela continuidade do PDE em função da sintonia política que a diretora demonstrava pelo Programa Fundescola. Vale dizer que, para os diretores, o Fundescola acenava como possibilidade, via financiamento, de resolverem questões administrativas cotidianas, um atrativo de fácil cooptação, tais como compra de material didático, entre outros. Assim, essa escola apresentou dois momentos distintos em sua trajetória em relação ao PDE. Um foi na adesão, quando as escolas, premidas pelas urgências da Secretaria de Educação, aderem ao PDE. Outro foi quando tiveram oportunidade de demonstrar suas críticas, abandonando PDE e retornando, três meses mais tarde. O retorno da escola ao Programa foi comunicado à Secretaria de Educação mediante Ata, na qual os representantes da escola alegaram que os pais haviam solicitado a continuidade do PDE, tendo em vista que a verba destinada poderia ser útil à escola. Este fato ajudou a definir esta escola como alvo de estudo.

Assim, tomou-se como pressuposto que as singularidades dessas duas escolas emprestariam significativas contribuições para o desenvolvimento da pesquisa. Tais singularidades são apresentadas com maior detalhamento, a seguir, delineando-se o universo de ambas.

### **A Escola I.**

Localiza-se na periferia urbana, tem 682 alunos no Ensino Fundamental (de acordo com o Censo Escolar/SEEC) (Brasil, 2005), distribuídos em 32 turmas; possui 40 professores; atende em níveis e modalidades de ensino, Pré-escolar, 1<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries do Ensino Fundamental, EJA. Funciona nos turnos matutino, vespertino e noturno. O percentual de professores com licenciatura plena é de 100.0% (de acordo com o Censo Escolar/SED/MS, Brasil 2005).

### **Escola II.**

Localizada na área urbana, atende nos níveis e modalidades de ensino: Educação pré-escolar, Ensino fundamental – 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série. Atende 314 alunos no Ensino Fundamental, distribuídos em 17 turmas; possui 17 professores (de acordo com o Censo Escolar, Brasil, 2005). Funciona nos turnos matutino e vespertino. O percentual de professores

com licenciatura plena é de 100.0% (de acordo com o Censo Escolar /SED/MS, Brasil, 2005).

### **3.4 . A visão dos diferentes agentes sobre o PDE**

Para análise dos dados, escolheu-se iniciar pelas publicações oficiais do Programa, visto que elas demarcam o movimento da elaboração dos PDE's nas escolas escolhidas, assim como oferecem ao leitor mais informações sobre a cultura da escola e as determinações do Programa Fundescola (PDE). Este conhecimento é valido para compreensão dos condicionantes da pesquisa.

É importante salientar que, ao apresentar os resultados obtidos na investigação por meio de questionários, estarão sendo consideradas as opiniões dos depoentes a respeitos do tema tratado. Portanto, as opiniões expressas são produtos das representações dos indivíduos envolvidos que, segundo a análise feita, aponta a grande contribuição dessas informações para a pesquisa. Antes, porém, é necessário apontar algumas características dos sujeitos investigados, pois elas colaboraram para entender a origem e formação desses agentes que tecem a cultura da escola.

Para a análise dos dados, tomou-se, como orientação geral, o conjunto de recomendações de autores como Bardin (2000), Bogdan e Biklen (1992) e Giovanni (1998). Trata-se, segundo esses autores, de encontrar os “filtros”, a percepção do que é relevante, pertinente ou não em todo o material, ou seja, esta etapa da pesquisa corresponde ao momento de explicitar o que foi sendo “apreendido” ao longo da investigação. Segundo Giovanni (1998), trata-se de levar a efeito dois momentos bem específicos que caracterizam o trabalho de organização e análise dos dados:

**1)** - organizar todo o material

- dividi-lo em partes
- mapear e identificar em cada fonte de dados
- tendências, padrões e exceções.

**2) - reavaliar as tendências identificadas**

- perceber as relações entre as diferentes fontes de dados, entre elas e os resultados de outros estudos e entre elas e as teorias utilizadas como fundamentos para o trabalho de pesquisa.

Assim, foram definidas algumas “chaves de análise” ou “categorias” oriundas dos próprios dados e que demonstraram a capacidade de relação com o todo (ou de recuperação do todo) no momento de seu reagrupamento. A escolha do procedimento de análise, com base em categorias definidas *a posteriori*, tem se mostrado, segundo os autores aqui citados, valiosa para a compreensão global dos dados nas mais diferentes pesquisas.

Portanto, para a elucidação dos condicionantes do PDE como medida centralizadora/descentralizadora no interior das escolas de Dourados/MS, foram consideradas as seguintes “chaves de análise”:

- 1) Participação, envolvimento e compromisso dos professores e do pessoal técnico;
- 2) Melhoria das práticas docentes/ensino-aprendizagem;
- 3) Atendimento às necessidades da escola;
- 4) Autonomia da escola;
- 5) Maior descentralização das decisões no âmbito da escola.

Com base em tais “chaves”, são analisados, a seguir, os dados colhidos nos documentos encontrados no arquivo da Secretaria de Educação Municipal.

### **3.4.1. Os sujeitos das Escolas e seu papel no desenvolvimento do PDE**

Os sujeitos das escolas deste estudo possuem nível superior e são licenciados em diferentes áreas. Estão na faixa etária entre 30 a 60 anos, são, em sua maioria, mulheres (somente dois são homens). Possuem mais de 10 anos de experiência no magistério do Ensino Fundamental I e II. Deles, 05 professores já exerceram a função de Diretor e Coordenador de escola, 02 atuam em Ensino Médio e 01 em Ensino Superior. Exercem ou já exerceram diferentes funções dentro do PDE, isso porque as várias funções podem ser respondidas pelo mesmo sujeito, pelo fato de que as funções podem ser alteradas sem que

se alterem os sujeitos. Isto dependerá dos objetivos traçados pela escola – que terão, por sua vez, seu líder e suas metas, com seus respectivos gerentes e, por fim, os participantes do Plano de Ação, ligados às fases anteriores. Cada profissional poderá se responsabilizar por uma ou mais funções dentro dos objetivos propostos, conforme aponta o manual. Observa-se que os integrantes do GS são professores graduados em diversas áreas do conhecimento e possuem experiências em várias funções na escola, o que pressupõe maior capacidade de análise sobre o ensino e a aprendizagem e seus desdobramentos para a avaliação dos novos modelos de gestão que chegam às escolas.

### **3.4.2. Autonomia da escola e as formas de tomada de decisão**

“O conceito de autonomia é construído historicamente pelas diferentes características culturais, econômicas e políticas que configuram as sociedades ao longo de sua trajetória” (Martins, 2002, p. 11). Assim, discute-se a autonomia das escolas como eixo fundamental na construção de sua identidade coletiva, bem como na construção de suas práticas cotidianas.

Historicamente, a autonomia das escolas constitui um dos pontos fundamentais nas lutas dos educadores. São necessários espaços autônomos que garantam o desenvolvimento das capacidades de pensar, sentir e atuar. A escola também é o lócus por excelência no desenvolvimento destas capacidades. Tanto a prática docente, quanto as relações internas da escola, constituem-se em elementos que podem construir espaços democráticos, seja na sala de aula, seja na elaboração do currículo, seja nas relações entre professores e alunos.

A autonomia, nas escolas, “aparece como possibilidade efetiva de se romper com a tradição centralizada, burocratizada, antidemocrática de administração, planejamento e avaliação no âmbito educacional” (Martins, 2002, p. 11). Sendo assim, as escolas, que integram o Programa Fundescola, enfrentam dificuldades na condução de suas práticas tanto no planejamento e administração quanto na avaliação de suas atividades. Com a corrida pela implantação da política neoliberal,

em busca da eficiência e da redução de custos, os grandes sistemas e organizações burocráticas estão sendo substituídas por pequenas instituições, com relativa autonomia e responsabilidades sobre o processo de produção de bens ou serviços. Tais instituições mais reduzidas, e organizadas em equipes de trabalho relativamente autônomas, são muito mais flexíveis e móveis para responder às exigências mutáveis do mercado e às necessidades dos clientes (Pérez Gómez, 2001, p. 137).

Nessa perspectiva, em decorrência dessas demandas, impõem-se mudanças na gestão pedagógica das escolas. Para se constituírem em instituições móveis e flexíveis, dotadas de “autonomia”, as escolas respondem a questões pontuais, exigidas pelo mercado via “cliente”, descaracterizam-se em sua função histórica, atendendo apenas ao incremento da produtividade. Esses elementos são os primeiros passos para a privatização do ensino, a competitividade, o tratamento da educação como mercadoria. Assim, a autonomia passa a ser vista como autonomia “de ações”, que nega a possibilidade de decisão. Esse é o grande “nó” em relação à própria autonomia, que as escolas precisam enfrentar – a diferença entre a “autonomia real” e “autonomia outorgada”:

A autonomia real remete à criação e à improvisação, enquanto a autonomia outorgada remete à prescrição “os trabalhadores devem ser autônomos”, de maneira inserir o inesperado à regra. Esta deve conter o máximo de previsões e prescrições para que a ação seja uniformizada e garanta a qualidade do trabalho de todos (...) em seu sentido instrumental, a autonomia é outorgada enquanto instrumento de coordenação das relações de trabalho e visa um objetivo econômico de gestão da empresa (Rosenfeld, 2004, p. 202-204).

A autonomia, frente ao Programa Fundescola (PDE), é ponto-chave nesta pesquisa, pois, diante do material colhido, verificou-se que tanto as escolas quanto os elaboradores e técnicos acompanham de perto o Programa Fundescola emitiram opiniões diferentes sobre a autonomia que perpassa as considerações sobre o PDE.

O conceito de autonomia, pensado pelo Programa Fundescola (PDE), é relativizado. Para o Fundescola, a autonomia das escolas, respeitados os marcos legais, “é sempre relativa”, portanto, a escola deve respeitar o currículo prescrito, ocupando o espaço dado pelas Secretarias de Educação que se firma em “(...) espaço de manobras das escolas se restringem seu funcionamento e sua manutenção, à alocação de seu pessoal, à organização

de seu calendário, ao estabelecimento de parcerias com a comunidade” (Amaral sobrinho, 1999, p. 50).

Ao se colocar os limites da autonomia da escola, não se quer sinalizar que ela não possa existir. O que se quer mostrar é que é necessário vê-la como um processo e não como um fato que passa a existir apenas porque foi formulado como política. O que hoje existe de autonomia em muitas escolas públicas era impensável há vinte anos atrás. A melhor estratégia é reconhecer os limites, é trabalhar a autonomia a partir do perfil e da capacidade das escolas. (...) É necessário se trabalhar autonomia da escola no varejo e não no atacado (Amaral Sobrinho, 1999, p. 14).

Observa-se que a escola somente é considerada “autônoma quando demonstra competência para ocupar o espaço que lhe é aberto pela Secretaria de Educação” (Amaral Sobrinho, 1999, p.28). Assim, o critério “eficiência” permeia a construção do conceito de autonomia apresentado. Entende-se que somente as escolas capazes de desenvolver plenamente sua gestão gerencial devem ser autônomas, o que corrobora a análise até aqui desenvolvida de que Programa Fundescola (PDE), ao mesmo tempo em que propõe autonomia para escolas resolverem seus problemas, relativizam o conceito, o que demonstra que tiram delas a possibilidade de se autoconduzir, tanto nas tarefas do PDE, quanto no engessamento da gestão que o PDE tenta instrumentalizar nas escolas. A operacionalização do que o Fundescola (PDE) entende por autonomia fica marcada pelas formas de controle para garantir a execução das decisões acerca dos encaminhamentos dados pelo monitoramento das atividades.

Pela análise dos documentos produzidos pelos técnicos responsáveis pelo PDE, em nível local, constata-se que “(...) a metodologia imprime uma prática de controle o que não corresponde ao discurso de autonomia”. (GDE’s Documentos – Pontos de Estrangulamento do PDE, 2002, Brasil 2000d). (Ver anexo 3).

Os documentos reunidos sob o título *Informações Gerais sobre o PDE -Plano de Desenvolvimento da Escola – Anos 1999 e 2000*, têm por finalidade relatar o processo de implantação, expansão e consolidação do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, na rede municipal de ensino de Dourados/MS. O documento está organizado conforme os fatos ocorridos no ano de 1999, quando se deu a implantação do Plano em 07 (sete) escolas municipais e, no ano 2000, com a continuidade do processo de execução e também com a

consolidação nas demais escolas da rede (com o mínimo de 200 alunos, conforme orientação do Programa), que totalizaram 27 (vinte e sete escolas), de um total de 34 (trinta e quatro) escolas do Município.

A encadernação reúne também documentos referentes à elaboração da proposta Curricular (1999) e da Proposta Pedagógica (2000) para as 7 (sete) escolas que participaram da implantação do PDE. Essa encadernação faz parte do arquivo público da Secretaria Municipal de Educação e possui vários documentos, tanto produzidos pela Secretaria quanto oriundos do Fundescola. Reúnem também os Planos de Trabalhos dos GDE's, com o acompanhamento feito às escolas nas diversas fases do PDE. A análise desse material possibilita conhecer como os técnicos e gestores acompanharam a implantação do Programa Fundescola no município de Dourados.

No resumo geral da primeira etapa (Implantação do PDE), as GDE's apresentam ações referentes às escolas envolvidas e relatam, no documento chamado *Elaboração do PDE – Resumo Geral* (Brasil, 2000d), que as atividades desenvolvidas pelas escolas pesquisadas mantiveram envolvimentos diferenciados na implantação do PDE.

Esses documentos revelam o controle que o Programa mantinha sobre as escolas, exigindo delas cumprimento do cronograma de trabalho, no qual as etapas de desenvolvimento são acompanhadas por relatórios e estes são encaminhados à coordenação regional. Isso pode ser constatado nos relatórios exibidos nos documentos que controlam as ações das escolas.

Segundo o documento, a Escola I manteve “envolvimento constante”, já a Escola II manteve “envolvimento razoável” no processo, com interrupções. Esse envolvimento diferenciado pode estar relacionado às diferenças individuais postas pela cultura das escolas e pela forma de reagir ao Programa, considerando o trabalho que elas vinham desenvolvendo na implantação.

Um segundo documento analisado reúne os formulários de monitoramento do processo de elaboração do PDE nas escolas, envolvendo: as escolas, o GDE/GAE e o Assessor Técnico, cada um destes envolvidos realiza sua auto-avaliação, utilizando os formulários específicos elaborados pela Coordenação Geral do Programa. Os formulários de avaliação do trabalho das escolas são emitidos pela coordenação geral do Fundescola,

repassado pela COEP e especificam o que deve ser considerado na avaliação da implantação do PDE. Observa-se que esses formulários foram preenchidos, rigorosamente, por cada um dos técnicos, de acordo com as atividades desenvolvidas pelas escolas participantes.

A definição ou escolha pelas escolas em relação ao problema a ser enfrentado é posto em segundo plano nos formulários aos quais elas têm que se submeter. As escolas seguem orientações verticalizadas, que desconsideram sua cultura e suas necessidades concretas. Esta observação pode revelar o nível de centralidade exibida pelo material de origem do Programa que, alheio às dificuldades reais da escola, impõe determinadas práticas que não respondem à realidade de cada escola.

Por esse material, é possível perceber que as escolas, frente às propostas de ação apresentadas pelo Programa e frente ao que ele denomina “efetividade do processo” ou seja, “melhoria do desempenho dos alunos na escola”, “alunos aprovados”, se vêem limitadas a caracterizar ou avaliar os resultados de seu trabalho em face do que se considera “resultados obtidos em detrimento da qualidade” (Brasil, 1999)

Todavia, nota-se que as escolas não escolheram, entre as ações prioritárias, aquelas que contemplaram as escolhas dirigidas pelos técnicos do Programa. Escolheram, sim, as que acreditavam ser mais adequadas às suas necessidades, o que pode não representar uma escolha ideal, porém, fazem-no contrariando, em parte, os objetivos impostos pelo Programa.

Observa-se que tais imposições apontadas pelos GDE's não estariam se dando ao acaso. A dinâmica pela qual as relações de poder se estabelecem nas escolas, via órgãos centrais, responde à imposição de novos paradigmas de gestão, segundo os quais a escola deve se organizar. Assim, um dos fatores que confunde as decisões das escolas pode estar na rapidez com que os programas são implantados, nas exigências e nas urgências de formação dos sujeitos para o desenvolvimento das novas demandas, que encontram os atores escolares sem condições de análise necessárias para participação e envolvimento.

A escola, ora respondendo como uma unidade do sistema de ensino que tem que se submeter a ele, ora sendo cobrada como instituição autônoma, capaz de dar respostas a

situações externas, vai lidando com suas incertezas e angústias, com atitudes que tentam preservar, de alguma forma, sua cultura. A esse respeito, Pérez Gómez 2001, observa que,

no período atual de transição, de busca incerta e confusa de novos procedimentos e novos papéis, é óbvio que o docente se sente angustiado pela intensificação de suas tarefas profissionais para fazer frente, de maneira incerta e difusa, à complexa e urgente diversidade da demanda. Além do mais, tem recompor e reconstruir seu papel profissional ao mesmo tempo em que se incrementam as exigências exteriores que se tornam mais urgentes. Incremento de responsabilidades e mudanças de papéis e funções se mesclam numa preocupante convergência para aumentar a confusão e o estresse (Pérez Gómez, 2001, p. 176)

No documento *Tabulação dos dados – Tabela 2: Ações propostas – Ano 1999* (Brasil 2000d), ilustra-se como isto ocorreu. Nele, pode-se observar que três escolas, das sete, privilegiaram a organização do currículo. Quatro propuseram capacitação em avaliação com base nos PCNs. Três propuseram sessões de estudo sobre currículo, e três propuseram estabelecer padrões de avaliação de desempenho de alunos. As sete escolas propuseram monitoramento de desempenho dos alunos, aquisição de materiais pedagógicos, divulgação das ações da escola e realização de reuniões com a comunidade interna e externa. Somente uma escola propôs todas as ações previstas na proposta do PDE. As demais escolas propuseram ações variadas, que segundo o entendimento do Programa, “não uniram todas as pedras do quebra-cabeça”. (Amaral Sobrinho 1999a, p. 31).

Este é um ponto importante a ser considerado, pois revela que as escolas responderam de modo diferente ao esperado. Isto parece indicar que as escolas não seguiram literalmente as orientações previstas. Elas demonstram, dessa forma, que o caráter centralizador do PDE pode não se efetivar plenamente na sua execução, pois as opções adotadas pelas escolas fogem à proposição do Programa. Isso permite supor ainda que, mesmo de forma não consciente, a escola traça outros caminhos que não os das políticas que entram nas escolas – o que vai configurando a não aceitação literal da demanda imposta.

As técnicas do PDE relatam, nos Planos de Trabalho de 23 a 30/11, reuniões feitas com as escolas para “estudos do currículo”, o que é entendido pela escola como uma duplicidade de ações, pois, no entender das escolas, elas já vinham desenvolvendo esse

procedimento. No Plano de trabalho de 03/12, as técnicas do PDE apontam, na produção da Escola II, orientações e pontos para serem retomados (Brasil, 2000d). Essas orientações denotam o controle feito pelas técnicas do Fundescola, cuja função é de conduzir as opções da escola para os ordenamentos. No que tange à sinergia de ações, outro ponto que chama a atenção é o relato sobre a condução dada pelos técnicos do PDE para a elaboração da proposta curricular. Nesse ponto, reafirma-se a centralidade do currículo como norteador das ações gerenciais. Para tanto, impõe-se o caráter meramente técnico na condução do trabalho de elaboração da matriz curricular, esvaziando sua dimensão político-pedagógica. Trata-se da lógica técnico-burocrática, em que se assentam os pressupostos políticos do Programa.

Em maio de 2000, as escolas são convocadas, via Ofício Circular nº 56 (Brasil 2000d), para, finalmente, elaborarem suas propostas pedagógicas. Nota-se que isso é feito posteriormente à discussão do currículo. A pergunta é: o currículo da escola não deve sair da sua proposta pedagógica em vez de anteceder-lá? Pela condução dos trabalhos, parece ficar demonstrado que a centralidade do processo fica depositada no currículo e a proposta pedagógica deve seguir como decorrência deste.

Disso, derivou uma confusão conceitual na rede escolar do município. O conflito residia no fato de as escolas não entenderem, ou melhor, de acharem que o PDE contemplava ou substituía a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP). As escolas questionaram sobre o porquê de ter que construir a proposta pedagógica, visto que já haviam elaborado o PDE e mais, tinham feito a reorganização curricular.

Esse fato fez com que a Secretaria de Educação Municipal solicitasse, junto à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), a assessoria da Profª. Dirce Nei Teixeira de Freitas<sup>37</sup>, estudiosa da gestão educacional e das relações desta entre o governo federal e municipal, para trabalhar com as escolas, na tentativa de desfazer o “mal entendido” instalado. Esse conflito é definido por Freitas (2003) como “híbridos de gestão”, que configuram a co-gestão de projetos antagônicos no mesmo tempo e espaço em que se criou o impasse entre o PPP e o PDE nas escolas de Dourados/MS. A Secretaria ofereceu às

---

<sup>37</sup> A Professora Dirce Nei Teixeira de Freitas é estudiosa das relações entre as instâncias de governo e suas manifestações no campo da gestão pedagógica. É professora da UFMS e pesquisadora da área de políticas públicas.

escolas “oficinas” ministradas pela professora, com o objetivo de “esclarecer as diferenças” entre as distintas propostas.

O hibridismo da gestão se explicita nesse momento. Essa proposta de gestão produziu um misto de encaminhamentos que fez com que as escolas, por um lado, entendessem o PDE como norteador das ações escolares e, por outro lado, a legislação que cobrava das escolas a construção de seu PPP e, ainda, o fato de que, dentro da lógica de sinergia de ações do Programa Fundescola, o PDE deveria conviver “harmoniosamente” com o PPP das escolas. A contradição existente entre as duas propostas estava explícita e não houve como, nesse momento, executar outras “manobras” para superar tal dicotomia, a não ser fazer a diferenciação entre as duas.

A análise desses documentos aponta, ainda, elementos sobre o funcionamento e o controle do PDE que, segundo Oliveira (2005), visam estabelecer, nas escolas, práticas de “gestão privatista”, desconsiderando a autonomia e a cultura escolar.

Em documento elaborado pelos técnicos da Secretaria de Educação, em 2001, também aparecem os pontos de estrangulamentos do PDE. As técnicas do Programa avaliam que “a metodologia imprime uma prática de controle o que não corresponde ao discurso de autonomia” (Brasil, 2000d)

As relações entre medidas descentralizantes e autonomia escolar apontam para o uso da descentralização como decorrência de uma possível autonomização das instituições, agora mais flexíveis e mais ágeis, livres do peso burocrático do Estado.

A lógica que sustenta a proposta de autonomia gerencial das agências [executoras] é a de responsabilizar pelos resultados demandados e acordados em um contrato de gestão e pelo uso de recursos públicos colocados à sua disposição (financeiros e não-financeiros), as instituições precisam ter maior poder de decisão sobre os meios de atingi-los. É mais importante cobrar “que”, deixando a cargo das instituições sobre o “como”, obviamente exigindo de seus dirigentes a observância das leis (Bresser Pereira, 2001, p. 231).

A autonomia gerencial proposta por Bresser Pereira (2001) é a justificativa clara das intenções neoliberais que, ao mesmo tempo, nutrem uma falsa ilusão de autonomia como forma de decisão, pois já estão, nessa perspectiva, previamente definidas pelos fins. Essa falsa relação entre autonomia e descentralização vai encobrindo e sonegando espaços de

reflexão aos agentes envolvidos restando-lhes propor a metodologia para alcançar os objetivos declarados, assim como os não declarados. Tanto a descentralização quanto a autonomia aparecem como promessas “redentoras”, apropriando-se e distorcendo a crença dos agentes na construção de espaços democráticos.

A autonomia da escola é elemento importante na análise das respostas apresentadas pelos os agentes escolares no que diz respeito ao conhecimento sobre a origem do Fundescola (PDE). Acredita-se que, para a maioria destes agentes, a origem e as fontes pelas quais obtiveram as informações não produzem outro efeito senão o de reforçar e ao mesmo tempo mascarar os objetivos fins do PDE.

Embora os agentes pesquisados tenham apresentado conhecimento sobre a origem e fontes de conhecimento sobre o Fundescola (PDE), as respostas apresentadas são mecanicamente emitidas sem considerações pessoais acerca do PDE como ilustra o Quadro 3.2. Notou-se que as informações obtidas não forneceram elementos que revelassem análise crítica do Fundescola, já que elas giram sempre nos mesmos eixos, ou seja, entre os agentes da escola e os técnicos da Secretaria de Municipal Educação, como é possível visualizar no quadro a seguir:

**Quadro 3.1 - Informação que os agentes escolares apresentam em relação à origem e fontes de informação sobre o Programa Fundescola (PDE)**

Profissionais	Escola I	Escola II
<b>Coordenador PDE I</b>	<p><b>Origem</b>  <i>O Governo Federal repassa um percentual e o governo local (prefeitura) repassa o restante (70%)</i></p> <p><b>Fonte</b>  <i>Encontros para formação de líderes do PDE</i></p>	<p><b>Origem</b>  <i>O Programa originou-se por meio de constatações de baixo rendimento de produtividade, mais especificamente na década de 1980/90. O Brasil não tendo uma política educacional definida. Com a visão de participar de um programa pronto, as escolas continuam esses ajustes a partir de suas necessidades. O PDE atende aos objetivos do Programa Fundescola, em conformidade com os acordos de Empréstimo nº 4311 BR com o Banco Mundial no âmbito do Projeto BRA98/011 do PENUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento</i></p> <p><b>Fonte</b>  <i>Dos vários encontros para elaboração e avaliação do PDE e das instruções. Do manual</i></p>
<b>Líder de Objetivo I</b>	<p><b>Origem</b>  <i>É fundado pelo Banco Mundial/Bird e por este também financiado para diminuir o índice de evasão e repetência dos alunos</i></p> <p><b>Fonte</b>  <i>Na escola, por meio de pessoas mais envolvidas no GS</i></p>	<p><b>Origem</b>  <i>O Plano de Desenvolvimento da Escola – é um processo gerencial de planejamento estratégico, elaborado pela comunidade escolar, sendo feito um diagnóstico da situação da escola. Inicialmente definiram-se valores e missão da escola. Consta de estratégias, objetivos, metas e planos de ação para alcançar os valores e a missão estabelecida, também os objetivos.</i></p> <p><i>O financiamento do PDE advém de empréstimos do Governo Federal com o Banco Mundial (pagando-se os juros).</i></p> <p><b>Fonte</b>  <i>As informações foram obtidas por meio de cursos e trabalho com o Plano de Municipal de Educação de Dourados</i></p>
<b>Líder de Objetivo II</b>	<p><b>Origem</b>  <i>É um programa que visa ajudar as escolas. É um convênio entre o governo brasileiro e o Fundo</i></p>	

*Monetário Internacional.  
As escolas que optam  
pelo PDE visam melhorar  
o desempenho acadêmico  
da escola. O dinheiro  
recebido por meio do  
PDE é destinado à  
compra de materiais que  
ajudam a melhorar as  
deficiências dos alunos*

**Fonte**

*Coordenadores do PDE*

**Gerente de Meta I**

**Origem**

*Uma boa parte  
financiada pelo  
Fundescola e pela  
prefeitura*

**Fonte**

*Foi repassado pelos  
professores para os  
demais e pela assessoria  
do PDE*

**Origem**

*O PDE originou-se da preocupação dos administradores educacionais, mais especificamente nas décadas 1980/90, quando foram evidenciados os altos índices de evasão e os baixos índices de repetência e o baixo desempenho do sistema educacional e sua ineficiência. Ao constatar o enunciado, e não fugindo a regra, o Brasil não construiu sua própria política educacional visando à superação da realidade detectada, mas preferiu adotar um programa pronto, tentando ajustá-lo às necessidades da educação brasileira. E é isso que a escola faz, ajusta-o continuamente, pois ele é ainda necessário pois não temos uma política educacional construída a partir das nossas reais necessidades. O PDE atende aos objetivos do Programa FUNDESCOLA em conformidade com o acordo de Empréstimo numero 4311BR com o Banco Mundial no âmbito do Projeto BRA98/011 do PENUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*

**Fonte**

*Dos vários encontros para elaboração e avaliação do PDE e das instruções (manual)*

<b>Gerente de Meta II</b>	<b>Origem</b> <i>Foi fundado pelo Banco Mundial, e também financiado por ele, com o objetivo de solucionar a reprovação e os índices de evasão da escola</i>	<b>Fonte GS</b> <i>do Gerente de metas e do plano de Ação, desenvolvidos pela equipe</i>
<b>Participante do Plano de Ação</b>	<b>Origem</b> <i>Organizado pelo Bird e por ele financiado para buscar diminuir a evasão e a repetência</i>	<b>Origem</b> <i>O Plano de Desenvolvimento da Escola permite que a escola trace diretrizes para serem atingidas. Estas, com o trabalho em conjunto, devem ser permanentemente avaliadas e se não atingidas as metas devem ser retomadas. Cada líder de Objetivo, com sua equipe, planejam as metas e as coloca em prática</i> <b>Fonte</b> <i>Grupo de Sistematização</i>

---

Fonte: Questionário aplicado às escolas, 2006.

Observa-se que isto pode ser um modo de reproduzir em escala mais próxima (escola) somente o conteúdo de informações necessárias. Essa massificação de informações pode ser fator importante para o andamento dos trabalhos. As informações que eles possuem sobre o PDE têm caráter formal e foram obtidas por meio do material gráfico oficial, assim como pelas informações veiculadas nos cursos de formação – informações essas que, posteriormente, foram repassadas na escola pelos membros do GS, como se pode constatar nas respostas dos agentes:

*O PDE originou-se da preocupação dos administradores educacionais, mais especificamente nas décadas 1980/90, onde [sic] ficou evidenciado e os altos índices de evasão e os baixos índices de repetência e o baixo desempenho do sistema educacional e sua ineficiência. O PDE atende aos objetivos do Programa FUNDESCOLA em conformidade com o acordo de Empréstimo número 4311BR com o Banco Mundial no âmbito do Projeto BRA98/011 do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Coordenador – Escola II).*

*O Plano de Desenvolvimento da Escola – é um processo gerencial de planejamento estratégico, elaborado pela comunidade escolar, sendo feito um diagnóstico da situação da escola. Inicialmente definiram-se valores e missão da escola. Consta de estratégias, objetivos, metas e planos de ação para alcançar os valores e a missão estabelecida, também os objetivos (Gerente de metas I – Escola II).*

Essas informações sugerem que o único contato com a proposta do Fundescola foi feito por dentro dele, não deixando alternativas para outra forma de ver e pensar sobre o assunto. Os agentes apontam que o PDE, “foi repassado pelos professores para os demais e pela assessora do PDE” (Gerente de metas I –Escola I); “Através dos vários encontros que tivemos para elaboração e avaliação do PDE e das instruções” (Líder de objetivos- Escola I); “Pelo manual e encontros para formação de líderes do PDE” (Coordenador – Escola I).

Não se percebeu nada que levasse a crer que foram criados espaços de análise aprofundada e crítica sobre o PDE. Sugere-se que ele desenvolveu em uma “atmosfera favorável”, visto que o ritmo frenético das demandas cotidianas, somadas à perda de espaços reflexivos na escola, e a sedução, via financiamento, levam ao fato de o PDE se instalar nas escolas sem que nestas pudessem ser criadas condições mais densas de análise. A forma de implantação ficou a critério da Secretaria Municipal de Educação – gestão 1997/2000 que, conforme dito anteriormente, acreditava que esta seria uma alternativa de

financiamento para as escolas, por isso, coube-lhe a decisão pela implantação de forma verticalizada. Portanto, não se observaram possibilidades de escolha quanto à adesão das escolas ao PDE.

Constatam-se também, nas respostas dadas pelos agentes escolares, que os critérios de registro e os passos seguidos por eles na elaboração do PDE, assim como a forma e estrutura do Programa, parecem ferir a autonomia das escolas, interferindo nas escolhas e hierarquizando o desenvolvimento do trabalho escolar, reduzindo-o a uma lógica centralizada e homogeneizadora, via padronização.

No desenvolvimento dos trabalhos relativos ao PDE, os agentes escolares afirmam a perda da autonomia nas escolas frente à falta de flexibilidade do Plano, como se observa no Quadro 3.2.

**Quadro 3. 2. Dificuldades apresentadas pelos agentes escolares no desenvolvimento dos trabalhos com o PDE nas escolas**

Profissionais	Sobre a flexibilidade	
	Escola I	Escola II
<b>Coordenador PDE I</b>	<i>Não apresenta flexibilidade pelo excesso de burocracia desnecessária</i>	<i>Não. O programa oferece uma estrutura única e fechada para todos as unidades escolares envolvidos no processo</i>
<b>Líder de Objetivo I</b>	<i>Não. Tem que se deter no problema</i>	<i>Não, Porque na maioria das vezes, a escola não tem autonomia para avaliar as necessidades reais da escola (um dado do ano anterior, não condiz com o do ano seguinte).</i>
<b>Líder de Objetivo II</b>	<i>Não. Fica-se preso às normas exigidas pelo próprio plano</i>	
<b>Gerente de Meta I</b>	<i>Sim. Porque é discutido entre os professores o índice de reprovação e evasão escolar.</i>	<i>Não. O programa oferece uma estrutura única e fechada para todos as unidades escolares envolvidos no processo</i>
<b>Gerente de Meta II</b>	<i>Não. O plano fica preso à burocracia, digo, às normas determinadas pelo Plano de desenvolvimento da Escola/ PDE</i>	
<b>Participante do Plano de Ação</b>	<i>Não. Existe muita burocracia</i>	<i>Sim. Temos liberdade de escolha dos objetivos, metas conforme o que desejamos alcançar. Depois de traçadas a meta não pode trocá-las , por isso retiro o sim e coloco não</i>

Fonte: Questionário aplicado às escolas, 2006.

O modo de operacionalizar o PDE por meio do controle exercido pelos técnicos e o planejamento verticalizado parece configurá-lo em instrumentos de (re)centralização, visto que as decisões ficam retidas no poder central e as ações vão se desenvolvendo controladas pelo aparelho burocrático do PDE (formulários, manuais, questionários). Assim, esses indícios vão dando fôlego à hipótese deste trabalho de pesquisa.

A visão dos agentes pesquisados apresenta os elementos constitutivos da perda de autonomia nas escolas, pois eles relatam, por exemplo, que “fica-se preso às normas exigidas pelo próprio plano”(Coordenador – Escola II) e ainda afirmam que, “na maioria das vezes, a escola não tem autonomia para avaliar as necessidades reais da escola” (Líder de objetivos I – Escola II). “E, que o programa oferece uma estrutura única e fechada para todas as unidades escolares envolvidas no processo” (Gerente de Metas I – Escola II).

Apesar de responder de modo diferente, a Escola I apresenta os mesmos dados referentes à perda de autonomia apresentada pela Escola II. Relatam seus agentes que o levantamento das demandas deu-se por meio de questionários previamente elaborados e pelas orientações dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento do PDE, como se pode observar nos depoimentos que seguem: “Através do questionário, faz-se o levantamento estatístico, a partir disso monta-se o plano de ação”(Gerente de Metas I – Escola I); “Somos orientados por um programa do MEC e por pessoas ligadas a ele. Alguém de Brasília / DF depois em Campo Grande (nossa capital) depois em Dourados (nossa cidade)” (Líder de Objetivos – Escola I).

Isto pode estar demonstrando que a escola perde a liberdade na definição de suas prioridades, assim como a possibilidade de construir alternativas que tornem suas ações autônomas e norteadoras do processo educativo.

A esse respeito, Pérez Gómez (2001) adverte que as instituições escolares não podem cumprir sua função educativa, seja por não poderem responder as desigualdades de origem de seus alunos, seja pelo fato de não poderem dar respostas de curto prazo como quer o mercado.

(...) Assim, pois, neste jogo de pseudoautonomia e liberdade no livre cenário de intercâmbios mercantis, o sistema educativo perde sua especificidade e sua autonomia real, como espaço de contraste, reflexão e crítica intelectual,

convertendo-se em instrumento a serviço das exigências do sistema econômico e social. O conceito de educação se dissolve no onipresente processo de socialização. Outra consequência desta submissão mercantil é a valorização exclusiva dos produtos e a consideração indiferente dos processos (Pérez Gómez, 2001, p. 141).

Talvez a ausência de espaços reflexivos e a falta de intervenção das escolas no PDE possam também gerar a perda de autonomia sentida pelos agentes escolares. Isso pode estar expresso na hierarquização dada na elaboração do Plano. O controle exigido pelo Fundescola na elaboração do Plano, mediante uso do manual, pode reduzir a intervenção das escolas em suas escolhas, uma vez que elas devem se pautar exclusivamente ao que o manual do PDE denomina por “contribuição da escola ao PDE”. Ou seja, dessa forma, a participação das escolas é reduzida somente ao preenchimento de material burocrático (questionários e formulários) e obediências às normas dadas. A burocracia exigida, o controle externo, via avaliações, e o uso de manual, podem se configurar em formas de centralização de decisões, que, por sua vez, exigiriam escolas obediência e conformação aos objetivos do Fundescola.

As informações coletadas pelos GS para elaboração do PDE são dados brutos, obtidos nos índices oficiais de aprovação/reprovação das escolas, e não passam pelo crivo dos elaboradores do PDE das escolas, especialmente, no que diz respeito à avaliação de suas práticas.

A elaboração do PDE é feita por meio de questionário previamente elaborado e parte do princípio de que esses dados prontos, retirados dos índices, correspondem à realidade escolar. Tais dados passam a ser adotados como “necessidades reais”, que revelam, por si só, suas “fraquezas” e, portanto, devem ser “atacadas” como “fraquezas” pelas escolas, segundo orientação do manual do PDE. O Quadro 3.3, a seguir, busca exemplificar tal evento.

**Quadro 3. 3**  
**Demandas e critérios a serem seguidos pelas escolas na elaboração do PDE**

Profissionais	Escola I	Escola II
<b>Coordenador PDE I</b>	<p><b>Levantamento de demandas da escola</b>  <i>Através de resolução de questionário pelos profissionais de educação e por parte da secretaria</i></p> <p><b>Sobre os critérios</b>  <i>Reunião com os professores envolvidos, tabulação dos dados estatísticos. A partir disso, é elaborado o plano de ação que vem de questionários oriundos de Brasília (MEC)</i></p> <p><b>A elaboração</b>  <i>O Grupo de sistematização se reúne, estuda os questionários. O grupo de profissionais da escola responde os questionários. O grupo de sistematização tabula as informações e monta os formulários. O coordenador preenche com a secretaria todos os dados. Os professores apontam seus projetos e tudo isso forma o PDE</i></p>	<p><b>Levantamento de demandas da escola</b>  <i>(Ele entendeu que já havia sido respondido por meio de dos passos descritos por ele na pergunta anterior)</i></p> <p><b>Sobre os critérios</b>  <i>Sim da própria estrutura do Programa</i></p>
<b>Líder de Objetivo I</b>	<p><b>Levantamento de demandas da escola</b>  <i>Através de reuniões de levantamento de dados estatísticos, utilizando como fonte de coleta: sensores escolares, diários de classe, atas do conselho de classe, dentre outros.</i></p> <p><b>Sobre os critérios</b></p>	<p><b>A elaboração</b>  <i>1<sup>a</sup> etapa: Através de formação de uma comissão com denominação (GS). Reuniões com a comunidade para divulgação e explicações de como aderir ao Programa.      2<sup>a</sup> etapa: Efetuar um levantamento de dados e informação sobre a qualidade da escola em seus diferentes aspectos.      3<sup>a</sup> etapa: definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico (valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos da escola) de longo alcance.      4<sup>a</sup> etapa- Etapa em que os planos de ação estabelecidos pela escola são implementados.      5<sup>a</sup> etapa: Acompanhamento e controle – etapa de verificação da evolução do plano de Ação e adoção de medidas corretivas quando necessárias.</i></p> <p><b>Levantamento de demandas da escola</b>  <i>Tem sido feito utilizando apenas o quadro de produtividade</i></p> <p><b>Sobre os critérios</b></p>

*Programa do MEC feitos com pessoas para auxiliar.*

*1º Brasília*

*2º Campo Grande – SEE*

*3º Dourados - SEME*

*Sim. São critérios estabelecidos pelo próprio Programa*

#### **A elaboração**

*Reúnem-se todos os segmentos da escola. Faz-se o levantamento estatístico para verificação da disciplina crítica. Montam-se os planos de ação para solucionar os problemas.*

#### **A elaboração**

*Inicialmente é feito por meio de reuniões coletivas e com base nos dados de produtividade. A comunidade escolar elabora as metas, estratégias e ações. Nos últimos anos, a direção juntamente com as GDE's da Secretaria Municipal de Educação, tem elaborado o quadro a partir da produtividade e consultando o grupo quando há ações que requerem recursos financeiros.*

#### **Líder de Objetivo II Levantamento de demandas da escola**

*Através de questionário e conversas entre os professores*

#### **Sobre os critérios**

*Parte-se de uma reunião com os professores, levantam-se os dados das necessidades dos alunos. Elabora-se o plano de ação.*

#### **A elaboração**

*Convoca-se uma reunião com professores direção e coordenação para preenchimento do questionário e análise dos dados do ano anterior. Num próximo momento, elabora-se o Plano de Ação*

#### **Gerente de Meta I**

#### **Levantamento de demandas da escola**

*Resolução de questionários. Após isso, levanta-se a demanda da escola*

#### **Sobre os critérios**

*Reunião dos envolvidos, faz-se o levantamento*

#### **Levantamento de demandas da escola**

*Priorizamos os problemas mais graves, ou seja, aqueles que consideramos mais críticos e que merecem uma atenção maior.*

#### **Sobre os critérios**

*Sim. São encaminhamentos sistematizados pelos GDE's e AT's,*

*estatístico, a partir disso, monta-se o plano de ação.*

#### **A elaboração**

*O questionário é respondido pelos professores e funcionários da escola. A partir daí, elaboram-se as necessidades da escola*

*advindos do próprio Programa*

#### **A elaboração**

*A comunidade escolar é esclarecida por reuniões e boletins informativos sobre o processo de elaboração do PDE e os porquês de a escola aderir a este Programa;*

*1<sup>a</sup> etapa: denominada de preparação e divulgação;*

*2<sup>a</sup> etapa: Análise situacional (diagnóstico) é efetuada um levantamento de dados informações sobre a qualidade da escola em seus diferentes aspectos*

*3<sup>a</sup> etapa: definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico (valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos da escola) de longo alcance.*

*4<sup>a</sup> etapa: etapa em que os planos de ação estabelecidos pela escola são implementados.*

*5<sup>a</sup> etapa: acompanhamento e controle – Etapa de verificação da evolução do plano de Ação e adoção de medidas corretivas quando necessárias.*

#### **Gerente de Meta II    Levantamento de demandas da escola**

*Através do questionário e reunião dos envolvidos, faz-se o levantamento estatístico. A partir disso, monta-se o plano de ação.*

#### **Sobre os critérios**

*Parte-se de uma reunião com os professores; levantam-se os dados das necessidades dos alunos. Elabora-se o plano de ação desenvolvido em equipes juntamente com os gerentes de meta.*

#### **A elaboração**

*Reuniões na escola.*

*Faz o levantamento dos dados estatísticos*

*Elabora-se o plano de ação*

**Participante do  
Plano de Ação****Levantamento de demandas da escola**

*Nas reuniões e nos dados estatísticos, utilizando-se de senso, diário de classe, conselho de classe etc.*

**Sobre os critérios**

*Somos orientados por um programa do MEC e por pessoas ligadas a ele. Alguém de Brasília/DF depois em Campo Grande (nossa capital) depois em Dourados (nossa cidade)*

**A elaboração**

*Reunião dos envolvidos.*

*Levantamento estatístico para ver qual disciplina é problema*

*Monta-se o plano de Ação para solução do problema*

**Levantamento de demandas da escola**

*Sempre com a tomada de decisão conjunta e dentro de um clima democrático.*

**Sobre os critérios**

*Mais ou menos. Eles vêm do MEC*

**A elaboração**

*Reunião com todos envolvidos no processo educacional  
Escolha de funções: líderes de objetivos, gerente de metas e demais componentes para cada líder.*

---

Fonte: Questionário aplicado às escolas, 2006.

Dessa forma, ao planejar seus objetivos e metas, a escola deve considerar unicamente o seu universo, o que é internalizado pela equipe do GS, por meio da formalização desses dados. Os dados, em si, também respondem à hierarquização e controle do Programa Fundescola (PDE) sobre a elaboração dos critérios, sempre presa à estrutura do programa e seguida, passo a passo, pelos elaboradores, por sua vez, cobrados pelos técnicos do PDE.

É possível verificar que as etapas de elaboração não apresentaram diferenças substanciais entre as duas escolas, o que reforça a padronização do comportamento sugerido pelo PDE. Isso se deve ao trabalho de monitoramento dos técnicos do Programa Fundescola que estabelecem um constante acompanhamento às escolas.

A função dos técnicos é a de garantir e manter essa padronização sob pena de a escola ser tomada como incompetente e, ainda, não ter seu PDE aprovado, o que resultaria na impossibilidade de obter os recursos destinados. (Relatório sintético do I Encontro de GDE's da ZAP 2/ MS. Junho de 2000. Dourados MS – Ver Anexo 4). A tudo isso, segue-se uma agenda monitorada pela GAE e esta, por sua vez, monitorada pela coordenação geral do Fundescola.

Como resultado do trabalho de elaboração via manual, tanto a Escola I, quanto a Escola II investigadas, apresentaram os mesmos passos. O questionário apresentado pelo manual ordena o levantamento das demandas fundamentadas nos levantamentos estatísticos, também orientados pelo questionário para isto. No manual, afirma-se que os agentes escolares devem proceder “sem achismos” aos dados ao elaborar o PDE. (frase que está grifada em Brasil, 1999, pág. 65).

A limitação sobre a interferência dos elaboradores no PDE resulta em críticas por parte dos elaboradores do Plano: “Na maioria das vezes, a escola não tem autonomia para avaliar as necessidades reais da escola (Ex: um dado do ano anterior, não condiz com o do ano seguinte)” (Líder de Objetivo Escola II); “fica-se preso às normas exigidas pelo próprio plano”(Coordenador); “na maioria das vezes, a escola não tem autonomia para avaliar as necessidades reais da escola” (Líder de objetivo I); “o programa oferece uma estrutura única e fechada para todas as unidades escolares envolvidas no processo” (Gerente de metas I).

Observa-se, portanto, a superficialidade no tratamento das dificuldades das escolas, considerando válidos somente os dados levantados por critérios meramente técnicos – o que resulta, por sua vez, na apresentação também de respostas padronizadas. Quanto a esse controle e padronização, vê-se ser

inegável que há uma legitimidade no controle do Estado sobre a implementação de suas políticas setoriais (...). Porém, é necessário que essa legitimidade seja vista no âmbito das relações complexas existentes entre a sociedade civil – instância a qual as escolas deveriam prestar contas efetivamente do que fazem com a escolarização de jovens e crianças – e o Estado – a quem compete prover o sistema de ensino condições adequadas para que os programas de governo sejam operacionalizados (Martins, 2002. p. 96).

Porém, a visão dos agentes escolares, sobre os critérios de elaboração do PDE, leva a crer que o Programa revela a imposição de um conteúdo arbitrário, e que estaria se constituindo em uma forma de violência contra a cultura da escola, impossibilitando que a comunidade escolar venha criar formas e procedimentos coerentes com sua prática. Vê-se, portanto, que, para aprovar seu Plano Estratégico (PDE), a escola deve seguir o ritual posto pelo manual, o que interfere frontalmente com o princípio de autonomia das escolas.

O princípio de autonomia das escolas, nessa perspectiva, se reduz a relatar dados prontos e executar as ações advindas do formato “sugerido” pelo manual, cobrado e controlado pelos técnicos do Programa Fundescola. Entretanto, se a escola seguir sistematicamente o manual, não há como considerar suas expectativas e suas necessidades – já que tem que agir conforme um recurso “fechado”.

No Quadro 3.4 a seguir, demonstra-se que a centralidade de decisão e a perda da autonomia da escola se evidenciam quando se observam os aspectos necessários para a aprovação do PDE.

**Quadro 3.4**  
**Aprovação do PDE pelo corpo técnico do Programa Fundescola**

Profissionais	Escola I	Escola II
<b>Coordenador PDE I</b>	<i>Até hoje não foi possível compreender, pois a cada ano isso muda. De um ano para outro há muita diferença.</i>	<i>A ação tem que ser coerente com a meta com os objetivos e atender a necessidade pedagógica da série crítica.</i>
<b>Líder de Objetivo I</b>	<i>Cumprir rigorosamente as metas, onde aparecem as disciplinas críticas</i>	<i>O que prevalece é que as ações devem estar de acordo com os objetivos e metas</i>
<b>Líder de Objetivo II</b>	<i>Não há critérios específicos para a aprovação</i>	
<b>Gerente de Meta I</b>	<i>Como todo ano há mudanças nos critérios de avaliação, fica difícil a aprovação</i>	<i>A ação tem que ser coerente com a meta e com os objetivos e atender a necessidade pedagógica da série crítica.</i>
<b>Gerente de Meta II</b>	<i>Como todo ano o critério de aprovação do PDE apresenta modificações, fica difícil dizer o que prevalece.</i>	
<b>Participante do Plano de Ação</b>	<i>Deverá cumprir rigorosamente as metas, sendo que ocorrem mudanças no preenchimento dos documentos isso dificulta o trabalho.</i>	<i>Objetivos claros com condição de serem alcançados e fundamentados na proposta pedagógica da escola</i>

Fonte: Questionário aplicado às escolas, 2006

Como pode se observar, a maioria dos agentes relata que é preciso seguir a metodologia na elaboração do PDE, e os passos nela apresentados são os que, necessariamente, vão oportunizar a sua aprovação, ou seja, a escola que não cumprir a metodologia proposta não terá seu plano aprovado, o que resulta, por sua vez, na perda do recurso solicitado. Tais fatores vão se impondo sobre as escolhas das escolas e traçam caminho único que “amarram” as escolas na centralização dos encaminhamentos para o desenvolvimento do PDE.

Sobre o papel desempenhado pelas escolas na elaboração e execução do PDE, chama atenção a responsabilização destas sobre os resultados finais do Plano. Observa-se que as escolas tornam-se as únicas responsáveis pelos resultados advindos do Plano e que os resultados dos problemas relacionados são também de responsabilidade única da escola.

Parece que esse modo de dar e cobrar responsabilidades se configura em uma forma de privatização por meio da individualização dos problemas enfrentados pelas escolas. Esse pressuposto é a pedra angular na privatização da educação.

A resolução dos altos índices de evasão e altos índices de repetência, por exemplo, é cobrada das escolas como se fossem elas as promotoras de tais problemas, devendo ser, portanto, capazes, ou melhor dizendo, “eficazes” na resolução de tais questões.

A particularização destes efeitos pode ser a cauda que leva alguns dos membros do GS, a acreditarem na atuação do PDE como “solução” para os problemas da escola – o que parece refletir uma crença, mesmo que vaga, na possibilidade “salvadora” do PDE em relação às questões complexas com as quais a escola se depara. Essa complexidade é uma “desculpa” valiosa para a imposição de soluções “inovadoras/salvadoras” que garantam resultados imediatos, como se fossem capazes de, por si só, reverterem as contradições que encerram a sociedade erguida nos moldes capitalistas.

Essas contradições, vividas cotidianamente pelos membros do GS, podem ser o elemento gerador de angústia nos agentes escolares por terem que desenvolver um instrumento de gestão, com a clareza que este não atende às necessidades da escola e de seus agentes, pois desconsidera a realidade dada. Essa angústia é expressa nas críticas que os agentes envolvidos fazem ao PDE e que podem ser sintetizadas no exemplo de depoimento a seguir:

*O Brasil não construiu sua própria política educacional visando à superação da realidade detectada, mas preferiu adotar um programa pronto, tentando ajustá-lo às necessidades da educação brasileira. E é isso que a escola faz, ajusta-o continuamente, pois ele é ainda necessário, pois não temos uma política educacional construída a partir das nossas reais necessidades (Gerente de metas I escola II).*

Assim, os dados apresentados parecem revelar que, por mais que estejam dadas as condições para implantação e consolidação do PDE, ele sofre a ação dos atores escolares, mesmo que, de forma indireta, as reações e as críticas apresentadas pelos sujeitos envolvidos deixem sinais que levam crer que existe uma barreira para efetivação do PDE

nas escolas. Uma expressão disto pode estar na afirmação deste agente: “é um plano empresarial fechado, não construído por nós” (Coordenador Escola II)

Somada às críticas ao PDE, a visão que o Fundescola apresenta depara-se com um fato importante, que caracteriza a perda da autonomia das escolas: estão nas escolas os elementos formadores de resistência ao PDE, que podem se constituir em entraves ao objetivo do Plano de se implantar nas escolas como “articulador da gestão escolar”. Para aprofundar ainda esta questão, outro fator importante há que ser observado quanto à autonomia da escola. Essa questão pode ser também avaliada sobre forma de participação. Ao resistirem, de certo modo, os agentes estão preservando elementos básicos de sua autonomia.

### **3.4.3. Participação, envolvimento e compromisso dos professores e dos profissionais técnicos com o PDE**

Neste item, tem-se por finalidade descrever o clima de motivação das escolas para participar do PDE. Procura-se identificar se a participação das escolas, na elaboração e desenvolvimento do PDE, foi uma forma de participação real ou mera formalidade exigida.

Em que pese as relações de decisão nas sociedades modernas, as formas de participação estão fundadas nos modelos políticos e econômicos que sustentam estas sociedades (Silva, 2003). As sociedades globalizadas são formadas por indivíduos consumidores de bens e serviços,

os cidadãos correm o risco de perder o espaço público de intercâmbio, satisfação e contraste, e de se verem atirados como “clientes” na arena dos intercâmbios sem misericórdia da oferta e da procura que disputam as políticas sociais pela ausência do oferecidos uma forma de prêmio aos mais competitivos (Pérez Gómez, 2001, p.96).

A participação fica reduzida ao projeto político social desta sociedade, na qual o conjunto de valores organizado determina as formas pelas quais os indivíduos se relacionam com as decisões possíveis. Porém, esta mesma sociedade está em constante disputa.

O projeto hegemônico impõe determinadas formas de participação aos sujeitos. Nas palavras de Elliott (*apud* Pérez Gómez, 2001, p.140): "... aqueles que controlam os recursos econômicos da sociedade têm o poder de definir a verdade", assim como as formas de participação que vão se institucionalizando e definem por si "como" e "quando" as pessoas podem participar desta verdade para que ela se reafirme permanentemente.

Assim, ao delimitar o campo de atuação ou participação dos sujeitos, o projeto hegemônico neoliberal cria mecanismo para "participação" que não consideram as várias culturas que se cruzam nos diversos campos distintos. Ao propor projetos ou programas com a finalidade de garantir a organização social, no modo capitalista, criam-se, por outro lado, formas de resistência à nova ordem estabelecida.

Talvez os índices de participação possam ser um indicador de resistência apresentada ao Plano. As escolas analisadas em sua totalidade apresentaram baixos índices de participação no PDE. As experiências das escolas, alvos deste estudo, apresentam diferentes formas de avaliar as causas que envolvem a baixa participação no PDE. A Escola I apresentou os seguintes dados sobre a participação da comunidade escolar: "Pouca participação. Todos alegam falta de tempo e ninguém quer ser gerente ou líder de objetivo" (Coordenador); "Poderia ser melhor, caso houvesse apoio e colaboração de 'todos'. O grupo que atuam é um tanto restrito. Não existe interesse em ajudar os que atuam" (Gerente de metas I); "Se realmente houvesse empenho por parte da escola, digo direção, coordenação e professores, as metas poderiam ser alcançadas e os recursos chegariam com mais rapidez" (Gerente de Metas II); "Poucas pessoas envolvidas, muito serviço para fazer. Muitas vezes o coordenador do PDE da escola fica sobrecarregado" (Líder de Objetivos I); "É preciso haver mais pessoas envolvidas no processo (Líder de Objetivos I); "A falta de tempo, o acúmulo de atividades e medo de novas metodologias. E também são tantas as cobranças para pouco dinheiro" (Participante do Plano de Ação).

Esses dados não se encontram desvinculados da crítica que os agentes fazem à perda de autonomia. Porém, esses sujeitos creditam a tais fatos os problemas de ordem individual, tais como má vontade, falta de compromisso, desinteresse, entre outros.

De fato, tais fatores estão em consonância com a lógica individualista, na qual o PDE age ou se instala na escola, pois, de acordo com o Programa Fundescola, cabe

unicamente às pessoas da escola a capacidade de efetivar o PDE. Ao Manual cabe apontar/apresentar o plano pronto para ser aplicado ou posto em prática. A dificuldade no seu desenvolvimento fica creditada à competência da escola e seus agentes em administrar o Programa. Todavia,

a compreensão do tempo e a urgência dos resultados são alguns dos aspectos mais significativos deste incontrolável incremento da ansiedade docente. O tempo é percebido pelos professores como o inimigo da liberdade (Banks, 1993). Induzida pelas exigências da sociedade de mercado, penetra na escola a obsessão pela eficiência aparente e a curto prazo. Pouco importa a evidência de que os processos realmente educativos que conduzem ao desenvolvimento criativo da personalidade individual requerem tempo e condições para a sossegada reflexão, a experimentação rigorosa e sem precipitação, a análise e avaliação detida. A escola se encontra esmagada pelo ritmo vertiginoso da sociedade do êxito e da aparência, e, embora seja contraditório com sua finalidade educativa, se preocupa obsessivamente pela obtenção de resultados a curto prazo, pela exibição de rendimento acadêmico, pelas manifestações observáveis do êxito, embora sejam meras e efêmeras aparências formais (Pérez Gómez, 2001, p. 178).

Mediante a cobrança de resultados, as escolas respondem aos baixos índices de participação como se fossem questões de ordem individual.

A outra escola expressa a redução da participação de seus agentes e da comunidade e atribui a isto os seguintes elementos: “A participação das pessoas envolvidas neste processo não é satisfatória, devido ao tempo para registro” (Coordenador I – Escola II); “*Há muito pouca participação*” (Líder de Objetivos Escola II).

A falta de participação exibida pelos agentes escolares nesse ponto estaria revelando a falta de envolvimento dos demais membros da comunidade escolar para com o PDE. A ausência de elementos para análise por parte dos agentes escolares novamente é sentida neste item. Isto pode estar ligado ao fato de as escolas estarem sendo premidas a apresentar resultados urgentes a situações conflitantes. Elas aparentemente respondem de forma simplista, o que leva pensar que este comportamento não se trata de algo “normal”, da mesma forma que não podem ser resultados de posições meramente individualistas daqueles que não aderem ao trabalho conjunto, ou ainda, de atitudes provocadas pelo excesso de tarefas, atribuições e papéis sociais que são exigidos da comunidade escolar

cotidianamente. Ao contrário, este comportamento pode estar indicando a resistência que os demais professores apresentam ao PDE.

O comportamento pautado em resultados pode afastar os agentes das escolas em fazer as análises reais de suas escolhas. A falta de participação pode ser uma reação aos resultados cobrados pela metodologia do Fundescola, sinalizando que, quando não participam, não o fazem mediante uma escolha reflexiva, mas reagem contrários a imposições do referido Programa. Assim sendo, para entender a falta de participação dos membros da comunidade escolar deve-se levar em conta que

o problema fundamental dos processos de mudanças educativa reside no envolvimento voluntário dos agentes que intervêm na prática escolar. Somente quando esta participação voluntária existir pode-se falar em mudança como melhora ou aperfeiçoamento institucional (Pérez Gómez, 2001, p. 135).

Assim, a falta de participação da comunidade escolar pode estar revelando, além de uma resistência de seus agentes, também o fato de que o PDE não atinge a comunidade escolar, ficando reduzido ao grupo de sistematização do Plano.

A falta de ações que impulsionam mudanças no comportamento dos agentes escolares nem sempre passa por escolhas claramente observáveis. Elas podem estar presas a um emaranhado de sentimentos que as tornam ininteligíveis e que podem dar às ações, como neste caso em particular, um tom de falta de compromisso. Todavia, deve-se lembrar que

está claro que os motivos, os valores, as intenções, não podem, por si só explicar as ações, porque não determinam no sentido de causá-las ou de desencadeá-las; embora as tornem mais ininteligíveis para nós. A razão que dá o motivo ou a intenção para agir é frágil, mas é uma razão; é a razão reconhecida como tal pelo agente e pela qual se considera responsável. Os motivos e os desejos têm força para nós; ainda que não nos forcem, são convincentes. Para que o motivo alcance poder desencadeante da ação e que esta se desenvolva, é preciso que provoque o *querer fazê-la*, deve experimentar o *desejo* de realizá-la, deve ter *vontade* de realizá-la, *desejá-la*, fazer dela uma necessidade (Gimeno Sacristán, 1999, p. 34).

### **3.4.4. A descentralização nas escolas**

Tem-se tentado, durante a trajetória desta pesquisa, analisar os efeitos dos critérios pelos quais medidas descentralizantes se instalam nas escolas públicas, em especial nas escolas investigadas de Dourados/MS. A esse respeito, tanto as análises dos estudiosos do assunto, quanto os depoimentos dos agentes educacionais, alvos deste estudo, revelam que tais medidas não seguem a lógica da participação e da autonomia das escolas, apesar de seu conteúdo semântico estar voltado para esses fundamentos.

Ao contrário disso, acredita-se que pode estar se firmando a hipótese de que estas medidas descentralizadoras podem exercer função (re)centralizadora na gestão escolar. Para isso, a intenção seria a de induzir as escolas a se orientarem somente por um único instrumento padrão, no qual a decisão, ou seja, o poder de definir os rumos da escola já estaria previamente dado. Desse modo, o movimento pela eficácia e eficiência das escolas

está exigindo das empresas extremar a eficiência de seus procedimentos, de suas tarefas, estruturas organizativas e interações pessoais, para alcançar e oferecer no mercado, o produto mais competitivo, ou seja, o máximo de aceitação ao mínimo custo, também das escolas deve-se exigir similar esforço e competência na elaboração eficaz de seus procedimentos, de suas estruturas organizativas e interações pessoais para produzir rendimentos acadêmicos ao menor custo (Pérez Gómez, 2001, p.138).

Essas exigências, cobradas das escolas, oriundas de paradigmas que tentam ajustar as escolas às reais necessidades do mercado, contraditoriamente, apresentam um discurso voltado para a participação e autonomia que dissimula, ideologicamente, as relações de poder do projeto hegemônico dominante. Ou seja, a descentralização responde a um projeto político sem o qual seria difícil entendê-la na sua execução. Assim,

a política educativa neoliberal de fomentar a descentralização e a competitividade entre as instituições educativas, como estratégia fundamental para incrementar a produtividade das escolas, a melhora dos resultados em termos de rendimento acadêmico e a redução dos custos (Pérez Gómez, 2001, p.138).

Além disso, tal política tende a levar a “... um dos sentimentos mais constantes do professorado na atualidade...”, que é a “... sensação de sufocação, de saturação de tarefas e responsabilidades, para fazer frente às novas exigências curriculares e sociais que pressionam a vida diária da escola” (Pérez Gómez, 2001, p.175).

O PDE, que se configura como instrumento de gestão dessa nova política, exige das escolas mais responsabilidades, tanto no que se refere a serviços, quanto no que tange à prestação de contas destes serviços. A análise dos documentos oficiais do Fundescola permite detectar que

a linha estratégica mestra do Fundescola assenta-se na premissa de que os produtos e serviços relevantes, comprovados, desenvolvidos e implementados em parceria, devem ser completamente internalizados pelos parceiros nos estados e municípios. O trabalho realizado junto às secretarias e escolas, preparando-as por meio de treinamento, reuniões, seminários e encontros de avaliação dos produtos, além de toda assistência técnico-financeira, tem por objetivo a plena transferência de tecnologia e responsabilidades, reduzindo-se gradativamente a presença do Fundescola na implementação dos produtos (Brasil, 2003, p. 21)

Ou ainda que “a transferência do poder de decisão sobre assuntos de natureza pedagógica, administrativa e financeira para as escolas aumentou suas responsabilidades, pois ela passou a decidir sobre assuntos que antes não decidia” (Amaral Sobrinho, 1999, p. 36).

A descentralização, prevista pelo Fundescola (PDE), assenta-se, fundamentalmente, na transferência de responsabilidades que se dá, segundo o Fundescola, pela “... transferência do poder de decisão sobre a gestão das escolas das secretarias para as escolas, ou seja, de uma instância administrativa superior para outra instância hierárquica do sistema” (Amaral Sobrinho 1999, p. 11). Nessa perspectiva, a desconcentração configura-se como forma de descentralização prevista, ancorada na transferência de recursos financeiros. Trata-se de uma medida de caráter técnico. As ações são de responsabilidade das escolas que, segundo o Fundescola, é capaz de torná-las mais eficientes.

A esse respeito, os técnicos GDE's<sup>38</sup>, em oposição à política prevista no PDE, afirmam que

---

<sup>38</sup> Esta afirmação está presente no quadro a seguir.

(...) a técnica incorporada à metodologia do PDE e o subjetivismo dos técnicos que analisam o plano, muitas vezes, impossibilitam a aplicação dos recursos segundo as necessidades da escola, que são a expressão das ações pensadas e desejadas pela equipe escolar, gerando uma descaracterização do Plano da escola, ficando em conformidade mais em função de manter a metodologia do projeto (Pontos de Estrangulamento do PDE – SEMED) (Ver Anexo 3).

A perda da autonomia, associada à descentralização provocada pela implantação do PDE na escola, como afirmam os GDE's, como se pode ver, está a serviço da responsabilização das escolas pelos serviços prestados em nível local, e se constitui em reflexo da desresponsabilização do Estado e da privatização do ensino, o que, segundo documento do próprio Fundescola: "... dar autonomia às escolas significa tirá-la da tutela setor público, significa abrir espaço para sua privatização" (Amaral Sobrinho, 1999a, p. 54)

Pode-se constatar que existem posições diferentes entre os responsáveis pela condução do PDE nos diferentes níveis (local e nacional) dentro da estrutura do PDE. Mas, para além dessas diferenças, há indícios, na análise aqui apresentada, de que, com o Fundescola (PDE), a descentralização pode estar se tornando uma medida capaz de construir caminho à privatização das escolas.

Corroborando com isso, a análise revela que as escolas se sentem responsáveis pelas demandas educacionais e não assumindo posições favoráveis a dar respostas aos problemas instalados, como se eles existissem de forma isolada. Agem como se esses problemas fossem resultados diretos e exclusivamente de sua atuação. Não há, em nenhum momento, tentativas de análise desses problemas "em contexto", ou com base nos contextos que os geram.

Os professores, nesse caso, estariam sendo vistos e se vendo também como únicos responsáveis pela melhoria da qualidade do ensino. Essa forma de avaliar os procedimentos pedagógicos estaria levando a uma responsabilização individual dos agentes escolares pelos problemas advindos do fracasso escolar. Dessa forma, as escolas e seus agentes creditam ao PDE e a si mesmos a possibilidade de resolução destes problemas. As visões dos agentes escolares expressas nos questionários revelam, por exemplo, que: "as escolas que optam pelo PDE visam melhorar o desempenho acadêmico da escola" (Líder de Objetivo II –

Escola I); “buscam diminuir a evasão e a repetência” (Participante do Plano de Ação – Escola I); “tem por objetivo solucionar a reprovação e os índices de evasão da escola” (Líder de Objetivo I – Escola I).

Essa forma de “territorializar” (Barroso, 2001) as demandas educacionais, estendendo-as para suas unidades mais frágeis, como no caso do município, e nele, a escola, seria uma forma de burlar a organização federativa, impondo responsabilidades aos demais entes federados, a exemplo das funções de financiar e gerir suas demandas, permitindo que o Estado tenha somente a função de regular as relações entre escola e mercado.

O modo de privatizar os problemas enfrentados pelas escolas parece ficar mais claro com as afirmações de Fullan e Hargreaves (apud Pérez Gómez, 2001, p. 179), ao defenderem que as mudanças postas em curso e as demandas advindas são elementos “provocadas pela incerteza, o isolamento, a saturação de tarefas burocráticas, a hierarquização sem sentido e o individualismo [que] levam, inevitavelmente a uma potente combinação que conduz ao conservadorismo” (Pérez Gómez, 2001, p. 179).

A obediência, ou melhor, a execução dos trabalhos referentes ao Plano pode estar assentada nesse modo, pelo qual, as mudanças provocadas pelo PDE se apresentam para as escolas. O desconhecimento de seus fins, o isolamento e a individualização podem ser componentes importantes para entender a reação negativa que os apresentam ao PDE, mas ainda assim executam suas demandas. Observa-se, com isso, que o conflito entre assumir o PDE como modelo, sem internalizar seus valores, pode ser o elemento que leva as escolas a desencadear as tarefas referentes ao PDE de forma mecânica. Dessa forma, o fazer escolar estaria respondendo às contradições gestadas pelo modelo político-cultural em que se insere. O apelo à autonomia, nessa proposta, estaria confundindo os valores desenvolvidos pela cultura escolar. Estes, sim, já internalizados pela escola. Na condição de garantirem a autonomia financeira, mesmo que aparentemente, as escolas se submetem às demandas provocadas pelo PDE.

Os agentes escolares, envoltos por discursos ideológicos, estariam transferindo para si a condição de responderem aos imperativos do mercado, no qual a objetivação da rentabilidade escolar reforça as estratégias individuais e coletivas que se alojam na

produtividade (Pérez Gómez, 2001), que aprofundam os mecanismos de individualização, na medida em que se vai instalando, na escola, a idéia de que esses mecanismos são oriundos das necessidades locais. Um bom exemplo desse fato pode estar na afirmação do Coordenado I, da Escola I: “conseguimos quase zerar a evasão escolar”. E explica que: “em todas as turmas, o número de alunos que parava de estudar antes do término do ano diminuiu”.

Portanto:

**O Ponto fundamental deste enredo sedutor se encontra, na minha opinião, na aplicação do conceito economicista de eficiência ao tratamento institucional dos fenômenos educativos.** Esse conceito de eficiência somente pode ser aplicado aos processos de produção, nos quais podem se especificar de antemão, com toda precisão, os resultados pretendidos, assim como os passos que, em forma de algoritmo, se encadeiam de modo mecânico para sua rigorosa consecução. Isto ocorre assim somente onde trabalhamos com variáveis materiais sem capacidade de autocriadora onde há ou não valores éticos envolvidos ou á consensos generalizados em torno deles (Pérez Gómez, 2001, p.154). (Grifos meus)

O Quadro 3.5, a seguir, ilustra como os diversos envolvidos no PDE, escola, técnicos e formuladores do PDE, no quesito descentralização das escolas, emitem diferentes posições sobre a descentralização nas escolas. Esses sujeitos, ao que parece, pensam a descentralização em diferentes prismas.

**Quadro 3. 5**  
**As diferentes avaliações feitas ao Programa Fundescola (PDE)**

QUANTO À ELABORAÇÃO EXECUÇÃO	DOCUMENTOS OFICIAIS	SECRETARIA	VISÃO DOS PROFESSORES	
			ESCOLA I	ESCOLA II
<b>Maior descentraliza- ção das decisões no âmbito da escola</b>	<i>Os diretores passam a delegar competências e perceberam que o trabalho coletivo não lhes tira a autoridade e sim o torna mais ágeis e mais eficientes</i>	<i>A técnica incorporada à metodologia do PDE e o subjetivismo dos técnicos que analisam o plano, muitas vezes, impossibilitam a aplicação dos recursos segundo as necessidades da escola, que são a expressão das ações pensadas e desejadas pela equipe escolar, gerando uma descaracterização do Plano da escola, ficando em conformidade mais em função de manter a metodologia do projeto.</i>	<i>Sobrecarga de trabalho para poucas pessoas.(Coordenador) Acúmulo de trabalho para o coordenador (Líder de objetivo II) Acúmulo de serviço para o líder do PDE na escola (Gerente de metas I)</i>	<i>Plano empresarial fechado não construído por nós (Coordenador) A responsabilidade acaba ficando para uma minoria e a cada ano aparecem novas exigências (Participante do Plano de Ação)</i>

Fontes: Pesquisa realizada pelo Inep (Amaral Sobrinho, 2001); Relatório técnico GDE's (em anexo); Questionário aplicado às escolas.

Pode-se observar que, ao emitirem opiniões diversas sobre a mesma medida, a análise põe em evidência o caráter ideológico com o qual a descentralização vem sendo instrumentalizada pelos elaboradores do Programa Fundescola (PDE). Tanto os agentes das escolas quanto os técnicos do PDE em nível local desmistificam o caráter dado à descentralização, acusando, dessa forma, existir um descompasso entre formuladores e os que executam o PDE.

Assim, o que se evidencia é que a descentralização, de forma ideológica, busca operar na escola a lógica do mercado, privatizando as práticas escolares, individualizando as responsabilidades que, falsamente, atendem ao cliente, afastando-se de sua função educativa. Gera uma atmosfera de competição, empobrecida pela falta de financiamento a que a escola não pode responder, seja pela ausência de competências administrativas, seja porque esses fatores não respondem ao seu projeto histórico.

### **3.4.5. Melhoria das práticas docentes e do processo ensino-aprendizagem**

“Que tudo mude pra que tudo continue igual” – essa parece ser a postura dos agentes das escolas frente à avaliação que fazem do PDE e aos mecanismos pelos quais eles apontam as melhorias efetivadas pelo Programa e as dificuldades apresentadas em sua condução.

A esse respeito, há que se considerar que

os resultados pontuais – o denominado rendimento acadêmico – devem ser considerados elementos parciais e provisórios desse mesmo complexo processo e, como tal, deve ser interpretado seu valor e sua significação. Portanto, sem identificar e compreender as características, a natureza e a qualidade do processo de ensino-aprendizagem particular, não se pode, de modo algum, se interpretar adequadamente o valor do produto pontual (Pérez Gómez, 2001, p. 155).

Já para o Fundescola, a melhoria da qualidade com

o foco na aprendizagem dos alunos e a disponibilidade de recursos para aplicar, preferencialmente em materiais, bens de serviço que auxiliam o professor (kits pedagógicos, livros, mapas, capacitação de professores, etc.) tem possibilitado a

melhoria das práticas docentes. (...) reportam melhoria nos indicadores educacionais – menor taxa de evasão e maior taxa de aprovação. (...) Levantamento feito aleatoriamente pela Coordenação de Gestão em setenta e oito escolas que, há três anos, estão implementando o Plano, mostra melhoria significativa na taxa de aprovação (Amaral Sobrinho, 2001, p. 27).

Os indicadores de melhoria têm seu foco nas taxas de aprovação e evasão positivas, próprios do paradigma da eficiência. Respondem à lógica da racionalidade, isto é, espera-se que as escolas apresentem, a qualquer preço, índices satisfatórios de desempenho.

No entanto, a avaliação deve considerar os elementos previstos na cultura das instituições, e, nelas, as ações de seus sujeitos, como passo fundamental na melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem, sem a qual, tal processo pauta-se somente em falsos critérios que conduzem as avaliações, mascarando os fins últimos da educação.

Para analisar as avaliações feitas sobre o PDE pelos agentes escolares e pensá-las como ponto importante na melhoria das práticas escolares, foi necessário confrontá-las com as dificuldades sentidas por esses mesmos agentes na condução do PDE. E, assim, atribuiu-se especial importância ao entendimento de como a escola reage frente às determinações externas. Examinar este ponto no universo escolar teve a intenção de desvelar as contradições acima descritas.

Na avaliação dos agentes sobre o PDE, é possível observar que todos apontam pontos positivos no Programa. As avaliações variam, trazendo pontos que deixam ver que, de alguma forma, os agentes escolares acreditam que o PDE contribui para o desenvolvimento da escola. As contribuições apontadas parecem se referir mais à efetividade do PDE, ou seja, aos seus resultados materiais, do que a suas finalidades não declaradas – o que não necessariamente representa a ausência de críticas e de resistências a ele quanto ao seu desenvolvimento na escola. Isto se expressa na forma como os agentes escolares apontam essas contribuições.

Os profissionais das escolas analisadas acreditam que, com mais tempo e maior envolvimento dos participantes, o PDE atenderia às necessidades da escola. Depositam suas queixas em suas próprias dificuldades, assumindo-as como limitadoras do desempenho do PDE.

Para alguns dos agentes, o Fundescola (PDE) é “... uma maneira de tentar melhorar o ensino aprendizagem dos alunos que apresentam dificuldades” (Líder de Objetivos I – Escola I), ou é uma proposta para “o sucesso do ensino na escola” (Líder de Objetivos II – Escola I). Para outros, “o Programa fortalece a questão dos recursos financeiros” (Líder de Objetivo I – Escola I).

Nesse sentido, vale perguntar: se a escola desenvolve um bom trabalho, por que isso não atende às suas necessidades?

Estas contradições escapam a análises superficiais, pois também podem ter seu ponto de origem nas próprias contradições no modelo em que o PDE se assenta em face da realidade dada.

Os argumentos apresentados vão demonstrando que, nas opiniões da maioria destes agentes, o PDE não atende às necessidades da escola, como pode se observado no Quadro 3.6 , a seguir:

**Quadro 3.6. Avaliação dos agentes escolares sobre o Fundescola**

Profissionais	Escola I	Escola II
<b>Coordenador PDE I</b>	<i>Na maioria das vezes, o PDE não atende as necessidades da escola. Falta maior participação de todos</i>	<i>Não . Falta ser menos burocrático e não ser direcionado especificamente a uma determinada série crítica, mas a todas as séries e áreas disciplinares, abrangendo a escola como um todo</i>
<b>Líder de Objetivo I</b>	<i>Às vezes. Falta tempo, são tantas coisas que temos que fazer, um acúmulo de atividades e funções que a coisa acaba meio atropelada. Mas, apesar desses problemas, dentro do possível, realiza-se como pode e vemos alguns resultados positivos quando percebemos a participação e motivação dos alunos nos projetos, nas excursões, na utilização dos materiais didáticos.</i>	<i>Não, Falta analisar melhor onde realmente encontram-se os problemas de aprendizagem para estabelecer quais são as necessidades específicas da escola</i>
<b>Líder de Objetivo II</b>	<i>Não. É preciso haver mais pessoas envolvidas no processo. Mais reuniões para discutir o plano de Ação</i>	
<b>Gerente de Meta I</b>	<i>Sim.</i>	<i>Não. O programa não garante o acompanhamento dos sujeitos com necessidades de intervenção na aprendizagem, determina apenas a série crítica. Este ainda continua sendo seu entrave.</i>

Fonte: Questionário aplicado às escolas, 2006

Os dados apresentados parecem revelar que estes agentes expressam que, por mais que possam avaliar fatores positivos no PDE, eles não passam de resultados pontuais, fragmentados que, segundo eles, não atendem às suas necessidades. Este fato pode ser a oportunidade de desvelamento quanto às finalidades do PDE. Embora as escolas apresentem críticas ao PDE, elas, ao que parece, apresentam-se mais como reação, do que como uma oposição crítica ao Programa Fundescola (PDE), mesmo quando as escolas revelam conhecer suas necessidades, perceber suas limitações e tentam responder a elas.

Os dados sugerem também que as opiniões sobre a avaliação do trabalho realizado se dividem em ter sido “um bom trabalho, porém, burocrático”, e, um trabalho que, ora “auxilia no ensino aprendizagem”, ora “auxilia somente no caráter financeiro”, para outros, o PDE possui uma “organização que permite o envolvimento de todos”, mas reclamam da “falta de tempo e participação”.

Neste tópico, implica analisar como os agentes escolares apreendem as mudanças advindas da execução do PDE. Deparou-se, neste momento, com algumas situações que se mostraram aparentemente um tanto contraditórias.

Observando o Quadro 3.7, apresentado a seguir, no qual estão sistematizadas as relações entre o PDE e a melhoria das práticas escolares, a visão dos agentes sobre o PDE, se observadas as respostas anteriores, refletem uma certa discrepância no que diz respeito ao fato de o PDE não atender à necessidade da escola e, ainda assim, apresentar melhorias na relação ensino-aprendizagem.

## QUADRO 3.7

### Melhoria da qualidade do ensino por diferentes agentes escolares

Profissionais	Escola I	Escola II
<b>Coord. PDE I</b>	<p><b>A escola antes e depois do PDE</b>  <i>A escola melhorou seu acervo da biblioteca, sua videoteca. O nível dos alunos não teve muitas melhorias não. Mas conseguimos diminuir o índice de evasão. Os alunos desistem bem menos.</i></p> <p><b>Melhoria na qualidade de ensino</b>  <i>Sim. Conseguimos quase zerar a evasão escolar</i></p> <p><b>Onde ocorreu</b>  <i>Em todas as turmas o número de alunos que paravam de estudar antes do término do ano diminuiu.      Aquisição de livros, o que incentivou nos alunos o hábito da leitura</i></p>	<p><b>A escola antes e depois do PDE</b>  <i>A escola já era organizada e o PDE veio reforçar a necessidade do registro constante das ações no dia-a-dia das escolas</i></p> <p><b>Melhoria na qualidade de ensino</b>  <i>Sim. Porque nos o ajustamos continuamente de acordo com nossas necessidades</i></p> <p><b>Onde ocorreu</b>  <i>Ocorreu nas ações pedagógicas previstas nas séries críticas, atendendo aos sujeitos críticos.</i></p>
<b>Líder de Objetivo I</b>	<p><b>A escola antes e depois do PDE</b>  <i>Houve uma melhora , pois, foram adquiridos materiais pedagógicos, dicionários, dentre outros, que muito auxiliam o trabalho do professor e facilita a aprendizagem do aluno.</i></p> <p><b>Melhoria na qualidade de ensino</b>  <i>Sim. Foram adquiridos muitos materiais pedagógicos, que levaram os alunos a aprender, pois, as aulas ficaram mais interessantes e os alunos se sentiram mais motivados. Os projetos e as excursões são enriquecedores para o conhecimento do aluno pois, são nestes momentos que ele cria o seu próprio</i></p>	<p><b>A escola antes e depois do PDE</b>  <i>Como nossa escola já realizava ações planejadas não alterou muito. O importante é o financiamento</i></p> <p><b>Melhoria na qualidade de ensino</b>  <i>Não. Continua como sempre: tentando melhorar, pois a escola já vinha buscando formas de melhorar o ensino aprendizagem.</i></p>

	<i>conhecimento</i>	
<b>Líder de Objetivo II</b>	<p><b>Onde ocorreu</b>  <i>Excursões na área de geografia e história        Projetos como horta escolar        Aquisição de material didático de matemática.</i></p> <p><b>A escola antes e depois do PDE</b>  <i>Houve melhoras. Pois se adquiriu materiais que ajudaram a melhorar o desempenho escolar dos alunos</i></p> <p><b>Melhoria na qualidade de ensino</b>  <i>Sim.</i></p>	<p><b>Onde ocorreu</b>  <i>A escola adquiriu vários recursos que possibilitam melhorar a prática em sala de aula.</i></p> <hr/>
<b>Gerente de Meta I</b>	<p><b>Onde ocorreu</b>  <i>Em língua portuguesa adquiriram-se livros paradidáticos na área de literatura infantil e isso ajudou a estimular o hábito da leitura</i></p> <p><b>A escola antes e depois do PDE</b>  <i>Houve algumas melhoras na compra de materiais e diminuiu a evasão escolar</i></p> <p><b>Melhoria na qualidade de ensino</b>  <i>Sim. Porque os alunos conseguem aprender por meio de alguns jogos (como banco imobiliário) e ajuda ainda a diversificar a metodologia</i></p> <p><b>Onde ocorreu</b>  <i>Na diminuição da evasão e a diversificação das aulas</i></p>	<p><b>A escola antes e depois do PDE</b>  <i>A escola já tinha sua organização própria, seus registros para uma avaliação constante da sua prática. A comunidade era presente na escola, o Programa, de alguma forma, apenas reforçou o que a escola já fazia.</i></p> <p><b>Melhoria na qualidade de ensino</b>  <i>Sim. Porque nós o ajustamos continuamente de acordo com nossas necessidades</i></p> <p><b>Onde ocorreu</b>  <i>Ocorreu nas ações pedagógicas previstas nas séries críticas, nós as redimensionamos para aos sujeitos críticos.</i></p>

**Gerente de Meta II****A escola antes e depois do PDE**

*Antes havia muitos materiais que a escola não podia adquirir e agora pode*

**Melhoria na qualidade de ensino**

*Sim. Eu observei as séries envolvidas no programa do PDE, os professores receberam materiais que estimularam as aulas dos professores envolvidos que tiveram oportunidade de diminuir o índice de reprovado dos alunos.*

**Onde ocorreu**

*Excursão para o Paraguai- Guerra do Paraguai , Ponta Porá e Campo Grande  
Horta escolar.*

**Participante do Plano de Ação****A escola antes e depois do PDE**

*Antes havia muitos materiais que a escola não podia adquirir e agora pode, pois, obteve material pedagógico, excursões foram realizadas e projetos que auxiliam na aprendizagem do aluno na solução de problematizações.*

**Melhoria na qualidade de ensino**

*Sim. Com a aquisição de materiais pedagógicos, projetos e excursões e tabulações, verificou-se uma melhora em alguns níveis e disciplinas.*

**Onde ocorreu**

*Materiais pedagógicos que são utilizados nas aulas  
Projetos que auxiliam na criação de conhecimentos  
Excursão em algumas áreas.*

**A escola antes e depois do PDE**

*Não tenho opinião. Sou convocada . Um ano se está numa escola e no ano seguinte....Quiçá...*

**Melhoria na qualidade de ensino**

*Sim.*

**Onde ocorreu**

*Aquisição de materiais  
.*

A discrepância de avaliações acerca do Programa pode residir no fato de o PDE pressionar para objetivos puramente instrumentais ou de racionalidade instrumental, para a eficácia na imposição de uma estrutura hierárquica e de uma aprendizagem pautada em fragmentos de informação.

Se considerado válido o foco na produtividade, as escolas respondem afirmativamente à contribuição do PDE. Se considerada a qualidade como o elemento processual, pelo qual as ações dos sujeitos são analisadas e consideradas dentro do contexto, avaliando os condicionantes internos e externos à escola, pode-se dizer que os desejos e proposições dos agentes escolares não se submetem definitivamente a tais pressões. Ao serem avaliadas as falas dos agentes, encontram-se queixas que falam das “... impossibilidades de materialização de suas vontades e desejos em contraposição à realidade apresentada” (Pérez Gómez, 2001, p. 179).

Portanto, as respostas apresentadas envolvem diretamente a aquisição de bens de consumo, que correspondem à parte financiada pelo PDE. O PME parece revelar que o financiamento das ações da escola, via PDE, pode ser o “fiel da balança” nas escolhas das escolas, assim como os resultados das avaliações apontadas pelos agentes.

Em que pese a desresponsabilização do Estado com as políticas sociais, o financiamento feito por meio de programas e projetos como esse, torna-se forte apelo à adesão das escolas a eles, assim como materializam melhorias que não podem ser negadas. As escolas têm clareza de seus poucos recursos e aderem ao Programa com a expectativa de se fortalecerem financeiramente: “o Programa fortalece a questão dos recursos financeiros, porém, não visualiza, sugere ou aponta caminhos que nos leve a superação de problemas educacionais para imprimir qualidade ao ensino” (Coordenador I – Escola II).

Esse coordenador, apesar da clareza sobre o peso que o financiamento representa para escola, faz críticas à efetividade do PDE no que tange à qualidade do ensino. Isso confirma a idéia de que as escolas aderem ao PDE por vários motivos, entre eles, o financiamento, contudo apontam suas fragilidades, expressando suas contradições quanto aos seus objetivos no que tange à qualidade do ensino.

Observa-se que a maioria dos agentes afirma que ocorreram mudanças materiais na escola, apenas uma professora afirma não ter ocorrido. Essa professora diz: “não. Continua

como sempre, tentando melhorar, pois a escola já vinha buscando formas de melhorar o ensino aprendizagem". (Líder de Objetivos – Escola II).

Parece que, para esta agente, no que se referem ao ensino, essas "conquistas" não representam "qualidade".

A Gerente de Metas I (Escola I) atribui essas melhorias à "compra de materiais e diminuição da evasão escolar". Essa afirmação leva a supor que há, entre tais profissionais da escola, uma crença na importância dos números. As declarações dadas pelos agentes apresentam uma visão pautada pelo imediatismo, próprio do que é exigido pelo PDE e do apelo que o recurso financeiro representa, em detrimento de todo processo pedagógico da escola.

Embora as respostas apresentadas mostrem a satisfação dos integrantes do GS com a materialização de mudanças pela via da aquisição de bens, acredita-se que essas melhorias sentidas são, na sua maior parte, produto imediato do trabalho realizado, que, a escola, premida por resultados pontuais, perde capacidade de perceber e analisar. Assimila as mudanças materializadas como fator positivo, o que não representa nenhuma transformação efetiva nas dificuldades da escola, criando uma falsa ilusão quanto ao atendimento destas necessidades, induzindo-os a responder afirmativamente às medidas de cunho centralizador.

A dubiedade das afirmações deve-se ao fato de os agentes ora afirmarem que o Programa não atende às suas necessidades, ora afirmarem que o Programa resulta em melhorias no ensino-aprendizagem, sugerindo que, mesmo com todas as limitações apresentadas pelos agentes escolares, a adesão ao PDE pode apontar para o fato de que as escolas sentem falta de um planejamento que oriente suas práticas.

Isso pode ser sinalizado de modo mais claro, quando os agentes escolares apresentam as dificuldades enfrentadas na condução do PDE.

Para os agentes da Escola I, as dificuldades no desenvolvimento das ações do PDE residem em questões ligadas à organização, como, por exemplo: falta de tempo, falta de equipamento, falta de envolvimento, falta de orientação etc. Tais queixas podem demonstrar ser resultado do sentimento de oposição ao PDE, que se avolumam conforme o desenvolvimento das ações previstas e se apresentam como fatores não visíveis, portanto,

ininteligível para a escola. Já a Escola II apresenta situação diferente, revelando que existe um “paralelismo das ações”, como se observa, por exemplo, no depoimento a seguir, extraído dos questionários: “Temos que estar sempre pensando ações que atendam as nossas necessidades reais e que ao mesmo tempo sejam aprovadas nos moldes exigidos pelo programa” (Gerente de Meta I – Escola II).

E ainda:

As ações são voltadas para a melhoria do desempenho pedagógico dos alunos, tendo como base um diagnóstico realizado de forma autêntica com fatos e dados que a escola considera importante para o seu desenvolvimento. Isso é o que fazemos ajustamos o PDE a nossas necessidades (Gerente de Meta I – Escola II).

Essas afirmações podem evidenciar um componente importante sobre uma das formas de resistência à angústia sentida pelos agentes frente ao PDE. A escola, pelo que parece, não executa o PDE como articulador de sua gestão pedagógica, mas, ao contrário, tenta priorizar suas ações via PDE. O que se acredita é que se podem gerar conflitos de interesses, deixando as escolas inertes frente às suas demandas, pelo fato de o plano não apresentar flexibilidade.

Tanto o acúmulo de tarefas do PDE que se sobrepõe, quanto à burocracia como forma de controle, provocam conflitos e, para responder a eles, as escolas resistem na tentativa de preservar sua rotina, seus interesses e sua cultura. Nota-se que o paralelismo de ações que, em primeira instância, tumultua os trabalhos escolares, obrigando a reações dos agentes escolares. Em um segundo momento, para resolvê-los, as escolas recorrem a artifícios que escondem a resistência ao PDE e, em outros momentos, ela apresenta isso de forma explícita, como se observa na afirmação destes agentes: “a escola já tinha sua organização própria seus registros para uma avaliação constante da sua prática. A comunidade era presente na escola. O Programa, de alguma forma, apenas reforçou o que a escola já fazia”.(Gerente de Meta I – Escola II); “a escola já era organizada e o PDE veio reforçar a necessidade do registro constante das ações no dia-a-dia das escolas” (Coordenador I – Escola II).

Esse jogo de interesses, entre a cultura da escola e cultura externa, materializada na política, sinaliza para a disputa de hegemonia entre estas duas instâncias – o que pode definir, em última análise, o impasse entre os objetivos do Fundescola (PDE) e os interesses das escolas.

A escola não pode, portanto, ser entendida com um mecanismo objetivo de precisão independentemente do conteúdo e das tarefas e do sentido das interações, porque a eficácia de tais interações sociais está mediada pelo sentido que os sujeitos dão às tarefas e as relações nas quais se envolvem. As organizações sociais não podem ser entendidas como mecanismos assépticos; o conteúdo do seu funcionamento, devido ao sentido que os sujeitos lhe concedem as especifica e as peculiariza. (Pérez Gómez, 2001, p. 161).

As queixas apresentadas deixam ver que as escolas, mesmo elaborando e executando o PDE, não se sentem satisfeitas com as formas propostas, ou como afirma um dos agentes: “não abraçamos as causas” (Coordenador e Gerente de Metas – Escola II).

Ao serem perguntados se aceitaram o PDE, todos os agentes entrevistados respondem que o aceitaram com restrições. Porém, nas justificativas que expressam, revelam sua crença na efetividade do Programa em corrigir índices de evasão e repetência e em promover a melhoria da qualidade de ensino. Além disso, outro forte argumento reside no fato de que, para esses professores, o Programa representa uma fonte adicional de recursos para a escola. No quadro 3.8, a seguir, ilustra-se a visão dos professores sobre a aceitação do PDE nas escolas e suas justificativas para tal evento.

**Quadro 3.8**  
**Aceitação do PDE nas escolas – visão dos agentes escolares**

Profissionais	Escola I	Escola II
<b>Coordenador PDE I</b>	<p><i>Aceitou com restrições. É muito trabalhoso e não há pessoas suficientes para efetivar o trabalho, ficando na mão de poucas pessoas</i></p> <p><b>Justificativa</b>  <i>A escola não queria perder o PDE, mas não via meios de continuar. A falta de tempo e o medo do desconhecido fizeram com que muita gente desistisse. Mas a escola continuou mesmo com todo o trabalho e a grande burocracia</i></p>	<p><i>Aceitou com restrições. Por ser um programa pronto, burocrático e não atender (em parte) as nossas reais necessidades.</i></p> <p><b>Justificativa</b>  <i>A questão do financiamento foi o que mais pesou para a decisão da escola em aderir ao programa</i></p>
<b>Líder de Objetivo I</b>	<p><i>Aceitou sem restrições. Porque entendemos que ele tem qualidade no processo de ensino-aprendizagem</i></p> <p><b>Justificativa</b>  <i>A problematização dos índices de evasão e repetência escolar</i></p>	<p><i>Foi rejeitado. O Grupo avaliou que o alto custo do programa não vale a pena, pois não atende a real necessidade da escola.</i></p> <p><b>Justificativa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>O quadro de produtividade na maioria das vezes não condiz com a realidade.</i></li> <li>- <i>Os dados de um ano não são compatíveis com os dos anos seguinte</i></li> <li>- <i>Alto custo do acordo com o BM</i></li> </ul>
<b>Líder de Objetivo II</b>	<p><i>Aceitou com restrições. Não havia, no corpo docente da escola, pessoas com disponibilidade de tempo para assumir a coordenação do mesmo</i></p> <p><b>Justificativa</b>  <i>Apesar da falta de pessoal, a escola (professores), principalmente o professor Agnaldo, tomou a frente do Programa pois, estava ciente da importância dele para</i></p>	

*o desenvolvimento intelectual dos alunos.*

**Gerente de  
Meta I**

*Aceitou sem restrições. Porque essa verba ajuda na compra de materiais pedagógicos, ajudando na aprendizagem do nosso aluno, diminuindo, assim, o índice de repetência e evasão escolar.*

**Justificativa**

*Porque é um trabalho em grupo e a compra dos materiais ajuda o professor a diversificar sua metodologia*

**Gerente de  
Meta II**

*Aceitou sem restrições. É mais uma verba para a escola aplicar no melhoramento do ensino-aprendizagem.*

**Justificativa**

*A reprovação e a evasão escolar*

**Participante do  
Plano de Ação**

*Aceitou sem restrições. Entendeu-se que seria uma forma de melhorar o ensino-aprendizagem, diminuindo o índice de evasão e repetência escolar*

**Justificativa**

*Alto índice de repetência e evasão escolar.*

*Aceitou com restrições. Por ser um programa pronto, burocrático e não atender (em parte) as nossas reais necessidades.*

**Justificativa**

*A questão do financiamento foi o que mais pesou para a decisão da escola em aderir ao programa.*

Fontes: Questionário aplicado às escolas, 2006.

Segundo Gimeno Sacristán (1999), há uma relação direta entre o fazer e o querer fazer, que necessariamente não se encontram numa mesma ação. A prática, em si, é contraditória e mostra que os comportamentos não respondem diretamente aos objetivos propostos e, em especial, ao PDE. Portanto,

o caminho que enlaça as intenções nobres desencadeadas por muitos motivos diferentes, inclusive alguns de pouca nobreza, e a psicologia profunda ou o estudo de mecanismo de defesa alertaram-nos sobre algumas de nossas pequenas e grandes incoerências como pessoas e como educadores (Gimeno Sacristan, 1999, p. 39).

A falta de participação da comunidade escolar pode estar traduzindo um comportamento de oposição à falta de flexibilidade do Plano, o que poderia apontar uma das causas que leva a escola a boicotar tacitamente o PDE. Isso sugere que, tanto uma escola, quanto a outra, transferem para suas “queixas”, as suas resistências ao Programa Fundescola (PDE). Todos esses esforços feitos na elaboração do Plano, do qual os professores se queixam, podem se constituir em uma forma de defesa em favor do que a escola entende por “qualidade na educação”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os anos de 1980 e 1990 encontram, no Brasil, solo fértil para implantação das teses neoliberais. Os condicionantes internos e externos criam as condições objetivas para tal evento. A consonância do governo brasileiro com a política hegemônica mundial é flagrantemente apontada na busca de consensos e na elaboração dos mecanismos operacionais que deram corpo à reforma do Estado, por meio de estabelecimento de manobras institucionais necessárias.

A reforma educacional, fruto da reforma institucional “sugerida” pelos organismos internacionais (Unesco, PNUD, UNICEF e Banco Mundial), configura-se em importante veículo de implantação das parcerias público-privada, defendidas largamente pelo governo FHC, com clara intenção de privatizar a educação. Nesse bojo, o Fundescola (PDE) aparece como uma das iniciativas.

O Programa Fundescola tornou-se um importante elemento para a compreensão da reforma educacional do país. Por meio de suas ações, o Fundescola (PDE) visou consolidar as políticas de descentralização nas escolas municipais de Dourados/MS, atendendo aos interesses econômicos neoliberais, centrando a principal preocupação nos eixos da eficiência/eficácia e estabelecendo, como resultados, os índices de aprovação. Para tanto, desconsideraram-se as realidades específicas, padronizando a gestão escolar e impondo-se à cultura das escolas.

A ausência de financiamento para as escolas, causa da retirada do Estado das políticas sociais, apresenta-se como elemento catalisador da adesão dos estados e municípios ao PDE, seja por estarem afinados com a linha de ação do Governo Federal, seja por estarem submetidos a ele pelo regime federativo e por não criarem alternativas a ele. Esses fatos tornam o PDE permeável à implantação nas escolas. Porém, viu-se que tal permeabilidade não impede que as escolas teçam críticas e dificultem suas orientações. Os atores encontrados deram fundamento a essas observações, quando, em vários dos aspectos que lhes foi solicitado analisar, apresentaram posicionamentos que mostraram a descaracterização do PDE.

Os limites desta pesquisa não permitiram maior aprofundamento das questões nacionais que compõem o contexto da reforma do Estado e dentro delas as relações público-privadas que têm, no PDE, um forte apelo. Entretanto, a compreensão destes primeiros elementos sinaliza para a necessidade de novas pesquisas que venham contribuir para o debate sobre o tema, tanto no que se refere às medidas descentralizantes, conduzidas via reforma do Estado Nacional, quanto no que diz respeito às questões mais internas à cultura escolar em face das parcerias público-privado.

Um outro limite que também sinaliza necessidade de continuidade e aprofundamento desta investigação diz respeito à condição, ainda iniciante, da pesquisadora diante o processo de apresentação e análise dos resultados da pesquisa, que, certamente, ainda requer aprofundamentos em novos trabalhos de pesquisa, que permitam reexaminar tema tão complexo como a reforma do Estado e, nela, a publicização.

Outros trabalhos virão e, deste com certeza, fica o aprendizado no que se refere à realidade das políticas descentralizantes e, em especial, em relação às escolas públicas de Dourados/MS e o papel a elas atribuído.

Por avaliar que é tarefa fundamental dos pesquisadores apresentar contribuição para o debate e compreensão dos graves problemas sociais que enfrentados cotidianamente, fornecendo subsídios que permitam a busca de caminhos para a superação de tais problemas, o trabalho aqui desenvolvido pode ter representado apenas uma pequena mostra do universo de estudo sobre o qual se debruça. Porém, realiza o esforço de contribuir para o debate.

Ao retomar as questões da pesquisa que investigam as relações entre medidas descentralizadoras e o PDE nas escolas de Dourados/MS, verifica-se que elas foram respondidas, na medida em que se foi evidenciando, ao longo do trabalho, como as escolas criam mecanismos de defesa em face do que se exige delas; criam entraves desde a elaboração do PDE até a sua execução e avaliação; não participam efetivamente das ações desencadeadas; rejeitam, de forma mais explícita (ou nem tanto), o PDE, com o argumento fundamental de que ele não responde às suas necessidades; expressam, de forma mais velada, ou mesmo ostensivamente, não reconhecerem, no PDE, elementos que permitam relacioná-lo, de forma significativa à sua cultura.

Assim, as escolas reorientam o PDE conforme seus interesses, descaracterizando-o, à medida que suas formas vão se tornando mais imperativas. Mesmo que as escolas não apresentem elementos que fundamentem teoricamente suas resistências, estabelecem, em suas práticas e por meio delas, trilhas de sentidos reconhecidos pela cultura escolar, que definem a forma de agir e pensar de seu coletivo de profissionais.

A escola, que aceitou o PDE com restrições, têm claro que, ao aceitá-lo parcialmente, pensam-no como forma de proverem recursos. Criam contratos pelos quais se sentem responsáveis. Porém, ao tentar ajustá-lo a suas necessidades, ocasionam conflitos de ordem política e cultural, que demarcam os conflitos de disputa de hegemonia entre as duas culturas distintas.

Portanto, a escola, como parte de um sistema ao qual se submete, não pode, como se viu, responder ou ser responsabilizada pelas demandas exigidas pelo PDE, porque isso faz com que ela se afaste da sua função educativa e responda tão somente às imposições do mercado. O caráter (re)centralizador do PDE é sentido, então, desde a sua estrutura, perpassando as orientações de elaboração e se consubstanciando nas ações dele decorrentes.

Para finalizar, cabe voltar às hipóteses formuladas, verificando que elas se confirmam, quando se observa que os programas financiados pelo governo brasileiro, em especial, o Fundescola (PDE), com empréstimos concedidos pelo Banco Mundial, têm por objetivo ajustar a gestão das escolas aos paradigmas da reforma do Estado. Isso pode ser visto tanto nas defesas feitas a ele pela equipe que o elaborou, quanto na proposta feita pelos reformadores do Estado, que firmam a educação como elemento fundamental na consolidação dessa nova ordem.

Além disso, verificou-se que o PDE tem, de fato, na sua origem, a função de (re)centralizar as decisões tomadas pelo governo central em nível local e que, para tanto, utiliza a metodologia de controle de seus objetivos, que estabelecem os parâmetros necessários para o cumprimento de suas ações. Pode-se perceber que as escolas desmontam o aparato centralizador do programa reagem negativamente a ele, em defesa de seus interesses.

Mas, a grande contribuição a esta pesquisa está no fato de se verificar que, quando o PDE chega ao ambiente escolar, ele se depara com a cultura escolar que, de muitas

maneiras (mais explícitas, ou mais veladas) lhe opõe resistência, não permitindo que ele cumpra parte essencial de seus objetivos não declarados. Firma-se, assim, a hipótese de que a função (re)centralizadora do PDE está somente na sua origem e não na cultura local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADRIÃO, T., PERONI, V. 2005. *O público e o privado na Educação: interfaces entre estado e sociedade*. São Paulo. Xamã
- ALMEIDA, Maria Hermínio Tavares. 1995. Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: nº 28, ano 10.
- AMARAL SOBRINHO José; GOMES, Cândido Alberto. 1992. *Qualidade, Eficiência Equidade na Educação Básica*. IPEA, Brasília, n. 136.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Gestão Escolar Conceitos e Prática*. Brasília: FUNDESCOLA –MEC/BIRD.(Série Colocando os Pingos nos Is), setembro.
- \_\_\_\_\_. 1999b. *Indicações para Agenda Educacional Brasileira*. Brasília: FUNDESCOLA –MEC/BIRD. (Série Colocando os Pingos nos Is), agosto.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Plano de Desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil: situação atual e perspectivas*. Brasília: FUNDESCOLA –MEC/BIRD, 30 p. (Série Documentos, nº 2)
- APPLE, M. 1999. *Política Cultural e Educação*. São Paulo: Cortez.
- ARERALO, L.R. 1980. *Descentralização da Lei nº 5692/71: coerência ou contradição?* Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo-USP.
- \_\_\_\_\_. 1988. *A (ex) tensão do Ensino Básico no Brasil: o avesso de um direito democrático (uma análise da ação governamental nos últimos 25 anos-1962-1987)*. Tese de Doutoramento. FEUSP.
- BANCO MUNDIAL. 1995. *Prioridades e Estratégias para la educación - estudio sectorial Del Banco Mundial*, [S.I.]: Departamento de Educação y Políticas Sociales.
- BARDIN, Laurence. 2000. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Reimpressão. Lisboa: Edições 70.
- BARROSO, João. 2001. *O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal*. In: Ferreira. N. S. C. *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 3ª ed. São Paulo: Cortez.
- BEHRING, E. R. 2003. *Brasil em Contra Reforma: desconstrução do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez.
- BOBBIO, Norberto. 2000. *O futuro da Democracia*. 9ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra.

- BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, N, PASQUINO, G. 2004. *Dicionário de política*. 5<sup>a</sup> Ed. Tradução de João Ferreira. São Paulo: Editora da UNB/ Imprensa Oficial
- BOGDAN, Robert C., BIKLEN, Sari K. 1992. *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- BORDIEU, Pierre. 2001. A Escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. Tradução de Aparecida Joly Gouveia. In: Nogueira, M.A. & Catani, A. 2001. *Escritos da Educação*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo. Vozes.
- BORJA, J. et al. 1987. *Descentralizacion del Estado-movimento social y gestion local*. Santiago: ICI/ FLASCO/CLASCO.
- BRASIL, 1995. MTb. *Questões críticas da Educação brasileira: consolidação de propostas e subsídio para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade*. Brasília: Ministério do Trabalho/PACTI/ PBQP.
- \_\_\_\_\_. 1996. Lei nº 9394de 20/12/06. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Dario Oficial da União . Brasília. DF, 23 de dezembro.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste*. Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste. Boletim Técnico*. Ministério da Educação, ano III, nº. 19.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola. Manual*. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Ofício 394/2000 CGE/DGP*. Brasília (DF): Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola, 9 de março.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Fundo de Fortalecimento da Escola. Boletim Técnico*. nº 41, ano V, Ministério da Educação.
- \_\_\_\_\_. 2000c. *Censo Demográfico*. (Disponível em: [www.ibge.org.br](http://www.ibge.org.br), 17/092005).
- \_\_\_\_\_. 2000d. *Informações Gerais sobre o PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola – Anos 1999 e 2000*. SEMED. Prefeitura Municipal de Dourados.
- \_\_\_\_\_. 2001a. Seminário para Zona de Atendimento Prioritário - PRAZAP. *Caderno de transparência*. Brasília: FUNDESCOLA. Ministério da Educação.Banco Mundial.

- \_\_\_\_\_. 2001b. *Lei nº 10.172/2001. Plano Nacional de Educação*. Brasília: Ministério de Educação.
- \_\_\_\_\_. 2001c. *Manual de implantação do Fundo de Desenvolvimento da Escola*. Brasília: Ministério da Educação.
- \_\_\_\_\_. 2002a. *Boletim Técnico. Ano VII*. Ministério da Educação/Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Dados Gerais do Município de Dourados*. Prefeitura Municipal de Dourados/ Iplan.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Fundo de Fortalecimento da Escola-1998-2002*. Brasília. Ministério da Educação.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Censo Escolar*. SED/ MS. (Disponível em: [www.educar.ms.gov.br](http://www.educar.ms.gov.br), 20/03/2006).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 2001. *A Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- CANÁRIO, Rui. 2005. *O que é a Escola? Um “olhar” sociológico*. Coleção Ciências da Educação. Século XXII. Porto: Porto Editora.
- CARDOSO, F.H. 1993. *A Construção da Democracia : estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano.
- CARNOY. 1988. *Estado e Teoria Política*. Tradução da equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC- Campinas. 2<sup>a</sup> ed. Campinas: Papirus.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Mundialização e Reforma da Educação: o que os planejadores precisam saber*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: Unesco/ IIPE.
- CASASSUS, Juan. 1995a. *Tarefas da Educação*. Campinas: Autores Associados.
- \_\_\_\_\_. 1995b. A centralização e descentralização da Educação. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 95, p.37-42.
- CORAGGIO. J.L. 1996 Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção Tradução de Mônica Corullón. In: Tommasi. D.L. Warde, M.J. Haddad, S. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez/ PUC/Ação Educativa.
- CUNHA 2002. As Agências Financeiras Internacionais e a Reforma Brasileira do Ensino Técnico: a critica da critica In: ZIBAS, Dagmar et al. *O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica*. Brasília: Plano.

- DAVIES. N. 2004. *Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã.
- DELORS, Jacques. 2003. *Educação: um tesouro a descobrir.* São Paulo: Cortez.
- DOMINICK, E. C. 2005. Risco Brasil e o Custo Brasil. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 50.
- EAGLETON. T. 2005. *A Idéia de Cultura.* São Paulo: Ed .Unesp
- FERNANDES, M. D. E. 2000. *Políticas Públicas de Educação: a gestão democrática na Rede Estadual de Ensino em Mato Grosso do Sul.* Campo Grande: Editora da UFMS.
- \_\_\_\_\_. 2002. *A municipalização do ensino fundamental em Mato Grosso do Sul (1991-1994).* Caxambu-MG. ANPEd. CD- ROOM.
- \_\_\_\_\_. 2004a. *Políticas de melhoria da escola pública para todos: tensões atuais: a experiência do município de Dourados, MS, (2001 a 2003).* Caxambu-MG. ANPEd. CD- ROOM. Nota de rodapé.
- \_\_\_\_\_. 2004b. Gestão Educacional: A experiência de Dourados/MS (2001 a 2003). In: Gil, I. P. 2004. *Educação Municipal.* Ubatuba. Estação da Palavra.
- FERRO, Olga M. R. 2001. *O Plano de Desenvolvimento da Escola-PDE na Escola Pública de Ensino Fundamental em Mato Grosso do Sul: o gerencial e o pedagógico.* Dissertação de Mestrado - UFMS.
- FORQUIN, Jean-Claude. 1993. *Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar.* Tradução de Guacira Lopes Louro. Porto Alegre: Artes Médicas.
- FREITAS, D.T. 2003. Sistemas e Escolas de Educação Básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, E. *Trabalhos, Educação E Política Pública.* Campo Grande: Editora UFMS.
- FREITAS, D. et al. 2004. PDE: Evidências do Município de Dourados In: OLIVEIRA J., FONSECA, M. & TOSCHI. *Escolas gerenciadas: Plano de Desenvolvimento e Projetos político-pedagógico em debate.* Goiânia: Editora da UCG.
- GADOTTI, Moacir. 1990. *Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar.* Petrópolis: Vozes.
- GIL, I-Juca Pirama Camargo. 2000. *O mito da descentralização: o caso chileno.* Dissertação de Mestrado. FEUSP.

GIMENO SACRISTÁN, J. 1999. *Poderes instáveis em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas.

GIOVANNI, Luciana M. 1999. A pesquisa documental: procedimentos para elaboração de Roteiros. In: MARIN, Alda Junqueira *et al.* *Relatório Parcial de Pesquisa: Desenvolvimento profissional docente e transformações na escola*. Araraquara-SP: FCL-Unesp/Fapesp/Cnpq.

GIOVANNI, Luciana Maria. 1998. Sobre procedimentos para organização e análise de dados. In: *Relatório Parcial de Pesquisa (Fapesp e CNPq): Desenvolvimento profissional docente e transformações na escola*. Araraquara: UNESP-FCLCAR.

KRUPPA, S. M. P. 2000. *O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90*. Caxambu-MG. ANPEd. CD-ROOM.

KUENZER, A.Z. 2001. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a Gestão. In: Ferreira. N. S. C. *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez.

LOBO, Thereza. 1990. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Autores Associados, nº.74 p.3-88.

MARÉS, C. F. 2003. Soberania do povo, poder do Estado. In: Novaes, A. *A Crise do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MARIN, Alda Junqueira. s/d. *Técnicas do trabalho de investigação em educação: em destaque o roteiro para análise documental*. São Paulo: EHPS/PUC-SP.

MARTINS, Ângela Maria. 2001. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação e Sociedade*. Campinas: Cedes, n. 77.

MARTINS, Ângela Maria. 2002. *Autonomia da escola: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez.

MELLO, Guiomar Namo. 1992. Autonomia da escola: possibilidades limite e condições. In: AMARAL SOBRINHO José; GOMES, Candido Alberto. *Qualidade, eficiência e equidade na Educação Básica*. Brasília: IPEA, nº. 136.

MELLO, Guiomar Namo. 2002. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. 9<sup>a</sup>ed. Cortez: São Paulo.

NEVES, L. M. W. 2002. *O Empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil nos anos 1990*. São Paulo: Xamã.

- OLIVEIRA J. C, FONSECA M. & TOSCHI, M. 2004. *Escolas gerenciadas: plano de desenvolvimento e projetos político-pedagógico em debate*. Goiânia: Editora da UCG.
- OLIVEIRA, F. A. & BIASOTO Jr, G. 1999. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, M.& RODRIGUEZ, V(Org.). *Descentralização das Políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap/ Fapesp. Brasília: Ipea.
- OLIVEIRA. S. M. B. 2005. *Plano de Desenvolvimento da Escola: a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial*. Dissertação (Mestrado) em Educação. UFMS.
- PACHECO, José Augusto. 2000. Políticas curriculares descentralizadas: autonomia ou recentralização. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Autores Associados, nº. 95, p.37-42.
- PAVAN, R. 1998. *A municipalização do Ensino Fundamental: O caso de Santos e Jundiaí*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade da PUC-SP.
- PÉREZ GÓMEZ, A. I. 2001. *A Cultura escolar na sociedade neoliberal*. Porto Alegre: Artmed.
- PERONI, Vera Maria Vidal. 1999. *A redefinição do papel do estado e a política educacional dos anos 90*. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- PINTO, A. V. 1960. *Consciência e realidade nacional*. 2 vols. Rio de Janeiro: IESB
- PINTO. J. M. 2000. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano.
- POPKEWITZ, Thomas S. 1997. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Tradução de Beatriz Afonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas.
- ROSENFIELD, C. L. 2004. Autonomia outorgada e apropriação do trabalho. In: *Sociologias. Dossiê*. Porto Alegre, ano 6, nº 12, julho/ dez.
- SADER, Emir.. 2003. A refundação do Estado e da política. In: Novaes, A. *A Crise do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SALLES, Fernando Casadei. 1992. *Descentralização e qualidade de Ensino*. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação: História, Política, Sociedade, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

- SAMPAIO, M. 2006. *VII Colóquio sobre Questões Curriculares e III Colóquio Luso-Brasileiro sobre Questões Curriculares – Globalização e (Des) igualdades Sociais: Os desafios curriculares*. Braga: Universidade do Minho. CD- ROOM.
- SANTOS, Evson M. de M. 2004. *As antinomias do PDE nas escolas públicas*. Caxambu-MG: ANPEd. CD-ROOM.
- SANTOS FILHO, J.C. 1990. Federalismo e poder local e descentralização. In: *Revista Educação Municipal*. São Paulo, ano 3, nº6, junho, p. 20 a 36.
- SELLTIZ, Claire et al. 1965. *Métodos de pesquisa das relações sociais*. São Paulo: EPU.
- SHIROMA, E. O, MORAIS, M.C.M. & EVANGELISTA, O. 2004. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP & A.
- SILVA, I. G. 2003. *Democracia e participação na Reforma do Estado*. São Paulo: Cortez.
- SILVA, Jair Militão. 2002. *A autonomia da Escola Pública: a re-humanização da Escola*. 6ª ed. Campinas: Papirus.
- SILVA JUNIOR, João dos Reis. 2002. *Reforma do Estado e Educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã.
- SOARES, L. T. 2002. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. 2ª ed. São Paulo: Cortez.
- SOUZA, Ângelo Ricardo. 2001. *A Escola, por dentro e por fora: a cultura da escola e o Programa de Descentralização Financeira em Curitiba-PR*. Dissertação (Mestrado) em História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- SOUZA, Miriam Santos, ABREU, Malila da G. R. 2000. A execução do Projeto Nordeste no Estado do Maranhão: primeiras aproximações. *Anais da 23ª Reunião da ANPED– Associação Nacional de Pesquisadores em Educação*. Caxambu-MG.: ANPEd. CD- ROOM.
- TANAJURA, C. 2005. *Atuação do Banco Mundial em Educação no Brasil entre 1993 e 2004: uma análise dos instrumentos de empréstimo*. Caxambu-MG: ANPEd. CD-ROOM.
- TORRES, R. M. 1996. Melhorar a qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial. Tradução de Mônica Corullón. In: TOMMASI, D.L., WARDE, M.J., HADDAD, S. *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez/ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo /Ação Educativa.
- TORRES, R. M. 2001. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed.

VELASCO E CRUZ, S. C. 1997. *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil. Estratégias nos anos 80.* São Paulo/ Rio de Janeiro: Unicamp/ Relume Dumará.

VIEIRA, S. L. 2001. Políticas Internacionais e educação – cooperação ou intervenção. In: DOURADO, L.F., PARO, V. H. 2001. *Políticas Públicas & Educação Básica.* São Paulo: Xamã.

XAVIER, Antônio C. R. PLANK, David, AMARAL SOBRINHO, José. 1992. Padrões Mínimos de Qualidade dos Serviços Educacionais: uma estratégia de alocação de recursos. In: AMARAL SOBRINHO José, GOMES, Candido Alberto. *Qualidade, eficiência, eqüidade na Educação Básica.* Brasília: IPEA, n. 136.

XAVIER, Antônio C. R., PLANK, David, AMARAL SOBRINHO, José. 1997. Escola eficaz, escola de qualidade: novos paradigmas para a gestão da escola. In: DEMSKY, Terri e RODRIGUES, Maristela Marques (Orgs.). *Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM/* Brasília: Projeto Nordeste, p. 41-95.

XAVIER, Antônio C. R., AMARAL SOBRINHO, JOSÉ. 1999. *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz.* Brasília: Programa FUNDESCOLA.

## **ANEXOS**

## **ANEXO I**

Prezado Colega,

O presente questionário é o instrumento de pesquisa social que integra o meu projeto de pesquisa denominado Plano de desenvolvimento da Escola – Uma proposta (re) centralizadora nas escolas do Mato Grosso do Sul.

Para que este trabalho seja bem sucedido, torna-se imprescindível verificar o que pensam os professores coordenadores e gestores escolares – MS sobre a implantação e execução do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas escolas públicas de Mato Grosso do Sul.

Por isso, solicito sua colaboração, respondendo às questões contidas no questionário seguir.

Este instrumento foi elaborado de modo a dispensar a sua identificação e também a despender o menor tempo possível a seu preenchimento.

Desde já agradeço a sua colaboração.

Atenciosamente,

Mary Sylvia Miguel Falcão

Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana Maria Giovanni

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

**Parte I**

Assinale abaixo sua faixa etária:

- (   ) menor que 30 anos  
(   ) 31 a 40 anos  
(   ) 41 a 50 anos  
(   ) 51 a 60 anos  
(   ) maior que 60 anos

Sexo (   ) Feminino (   ) Masculino

Qual a sua função atual:

---

Rede: (   ) Municipal (   ) Estadual

Formação Profissional:

Ensino Médio : \_\_\_\_\_

Ensino superior : \_\_\_\_\_

Especialização: \_\_\_\_\_

Mestrado: \_\_\_\_\_

Doutorado: \_\_\_\_\_

Experiência Profissional

Quantos anos você lecionou nos seguintes níveis de ensino  
1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries :

--	--

 Anos

--	--

 Início / término

## 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries Ensino Médio


Anos

A diagram consisting of two adjacent rectangular boxes, one positioned above the other. Both boxes have black outlines and are currently empty.

Início / término

Outros. Especifique: \_\_\_\_\_

ANSWER

Anos

Two empty rectangular boxes for drawing.

Início / término

Indique qual dessas funções você exerceu?

Coordenação de escola

--	--

Anos

ANSWER

Início / término

Direção de Escola

Page 1

Anos

10 of 10

Início / término

## Parte II

1. Você participou no Grupo de Sistematização – GS/PDE

1.1. Assinale todas as funções que você exerceu, identificando o ano de inicio e término

a) coordenação do Programa Fundescola (PDE)

Anos ou meses

Inicio / término

b) Gerente de meta

Anos ou meses

Inicio / término

c) Líder de objetivo

Anos ou meses

Inicio / término

d) Equipe do Plano de Ação

Anos ou meses

Inicio / término

1.2. Qual a sua avaliação sobre o trabalho realizado?

---



---



---



---

2. Você possui informações sobre as origens do Plano de desenvolvimento da Escola (PDE) e suas fontes de financiamento?

( ) sim      ( ) não

2.1. Resuma estas informações nas linhas abaixo: (se necessário use o verso da folha)

---



---

---

---

2.2. Como você obteve essas informações?

---

---

---

---

3. Como você avalia o programa Fundescola (PDE)?

---

---

---

---

4. Como se dá a elaboração do PDE na sua escola? Descreva os principais passos que a escola segue para essa elaboração.

---

---

---

4.1. Esses passos têm sido suficientes para que o PDE atenda às necessidades específicas da escola?

(  ) sim      (  ) não

4.2. Se a resposta for negativa, o que falta ao plano na sua opinião?

---

---

---

4.3. Como se dá o levantamento das demandas específicas da escola?

---

---

---

---

4.4. Onde isso fica registrado e como fica organizado?

---

---

---

---

5. Como você vê a participação das pessoas neste processo?

---

---

---

---

6. Você conhece os critérios a serem seguidos na elaboração de PDE? De onde eles vêm?

---

---

---

6.1. Na sua opinião esses critérios apresentam flexibilidade?

(   ) sim      (   ) não

Por quê?

---

---

---

---

7. Para você, o que prevalece na aprovação do PDE pelo corpo técnico – GDE's e AT's?

---

---

---

---

8. Como você vê a aceitação do PDE na sua escola?

- (   ) aceitou sem restrições  
(   ) aceitou com restrições  
(   ) foi rejeitado

8.1. Por quê?

---

---

---

---

8.2. Quais foram os principais elementos que você destacaria para explicar a decisão da escola?

---

---

---

---

9. Como você avalia sua escola antes e depois da implantação do PDE?

---

---

---

---

10. Você percebeu melhorias na qualidade do ensino após a implantação do PDE?

- (   ) sim      (   ) não

11. Diga onde isso ocorreu, em quais situações? Dê exemplos concretos.

---

---

---

---

11.1. Você percebe alguma dificuldade em trabalhar com o PDE na sua escola?

---

---

---

---

11.2. Se percebe, na sua opinião, isso está relacionado a que fatores? Enumere:

---

---

---

---

## **ANEXO 2**









### **ANEXO 3**



## **ANEXO 4**











## **ANEXO 5**





































**ANEXO 6**





























## **ANEXO 7**



## **ANEXO 8**











