

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Fabiano Antonio dos Santos

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA E A
PRODUÇÃO DO CONSENTIMENTO ATIVO**

Florianópolis
2012

Fabiano Antonio dos Santos

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA E A
PRODUÇÃO DO CONSENTIMENTO ATIVO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção de Grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Eneida Oto Shiroma

Florianópolis
2012

Catálogo na fonte pela Biblioteca Universitária
da
Universidade Federal de Santa Catarina

S237p Santos, Fabiano Antonio dos
O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do
consentimento ativo [tese] / Fabiano Antonio dos Santos ;
orientadora, Eneida Oto Shiroma. - Florianópolis, SC, 2012.
301 p.: il., grafs., tabs., mapas

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina,
Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação
em Educação.

Inclui referências

1. Educação. 2. Plano de Desenvolvimento da Educação
- Planejamento. 3. Educação e Estado - Brasil. 4. Educação
para o trabalho - Brasil. I. Shiroma, Eneida Oto. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Educação. III. Título.

CDU 37

Dedico este trabalho a todos(as) os(as) professores(as) das escolas pesquisadas, sem os(as) quais esta pesquisa não seria possível. Este trabalho é para vocês, que mantêm viva a esperança do amanhã, fazendo do hoje uma possibilidade concreta de transformações.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir esta pesquisa, o momento de refletir sobre todo o processo me faz recordar dos novos colegas que fiz, das amizades que se fortaleceram, dos familiares que dividiram esperanças, expectativas, angústias. Foram anos de intenso aprendizado, de mudanças significativas, de ordem profissional e afetiva. Ao tornar-se público, este trabalho é o resultado dos esforços de todos vocês, que souberam acolher meus sonhos, desejos e aflições.

À minha “mãezinha” e meu “paizinho”, que lutaram muito para que este filho, um filho da classe trabalhadora, pudesse estudar!! A vocês devo a vida, devo a educação. São para mim o exemplo de honestidade, de luta, de inquietude com as desigualdades. Amo vocês, me orgulho de ser filho de pais tão carinhosos e atenciosos!!

À minha querida, companheira, cúmplice de sonhos, desafios e aventuras, Hellen. Sem dúvida você é muito responsável pela conclusão deste trabalho, pelas conquistas que até hoje tive em minha vida. Com você sou mais forte, porque nosso amor me mantém assim!! Em você encontrei a pessoa para dividir “uma vida, pela vida inteira” Te Amo hoje e sempre, com o maior amor deste mundo!!!!

À minha irmã “Tai”, um exemplo de superação, que me inspirou nos momentos mais difíceis, sempre me incentivando com palavras de carinho e afeto, obrigado minha linda, te amo muito!!

À Ju e ao Bê, meus lindos e amados sobrinhos, pelo amor dedicado a esse “Titi”, que muitas vezes teve que abrir mão de suas companhias para estudar e trabalhar. Agradeço por entenderem e incentivarem esta jornada. Amo vocês!!

À todos os familiares, parte de minha história e, portanto, responsáveis direto pela realização deste trabalho!!

À “Mary”, pelos conselhos sempre tão importantes e motivadores, tenha certeza que sempre os ouvi com atenção e respeito, muito obrigado por acreditar em mim!!

Aos meus amigos, “aqueles que gostamos de graça”, como costume dizer. Foram e continuam importantes na minha vida, pois em vocês encontro cumplicidade para dividir os sonhos de vivermos em uma sociedade diferente, obrigado pelo carinho!!

Aos amigos do Gepeto, por me acolherem tão bem neste grupo que é simplesmente maravilhoso!!

À minha querida amiga Astrid, por ter acreditado em mim e me incentivado a ter coragem de enfrentar o desconhecido, mesmo que o caminho parecesse longo e difícil. Obrigado amiga, valeu a pena!!

À Elisa e Thiago por abrirem suas portas e me abrigarem, enchendo meu coração de bons sentimentos, me ajudando na adaptação às mudanças do início do doutorado. Vocês além de serem meus amigos, são irmãos que sempre estarão ao meu lado, mesmo quando distantes!!

À Natasha, Edson, Haydée e Dandara, minha família em Florianópolis. Nenhuma palavra seria suficiente para expressar a gratidão por toda ajuda que me deram, em momentos difíceis desta etapa da minha vida. As meninas, por acalentarem meu coração com os sorrisos e brincadeiras. Edson por ser um exemplo de ser humano, pai exemplar, amigo extraordinário, companheiro para qualquer luta. Natasha por sua ternura, sempre com uma palavra amiga, sempre demonstrando que as relações humanas são tão importantes quanto nossos ideais, obrigado do fundo do coração!!

Aos professores e professoras das escolas pesquisadas, por permitirem que um “estranho” fizesse parte de seu cotidiano. Por compreenderem a importância desta pesquisa e prontamente se disponibilizarem a ajudar, meus sinceros agradecimentos!!

Aos colegas da SEED/PR pela ajuda e por abrirem as portas da instituição para que pudesse pesquisá-la sem restrições e por me ajudarem a compreender melhor todo o processo, concedendo entrevistas tão valiosas a este trabalho, muito obrigado!!

Aos professores, membros da banca, Professor João, Professora Olinda, Professora Monica, Professora Roselane, que gentilmente aceitaram o convite para participarem da qualificação e da defesa. Sabemos como foi importante suas contribuições neste trabalho, meus sinceros agradecimentos!!

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES por ter financiado a parte final deste trabalho, concedendo bolsa de estudos.

Agradecimento especial: À minha querida amiga e orientadora Eneida. Pela dedicação, respeito, profissionalismo, carinho. Em você encontrei sempre uma palavra de incentivo, que me encorajaram a avançar sobre o desconhecido, sempre me desafiando a dar mais e mais. Sua competência deve ser destacada por todos que têm o privilégio de ser por você orientados. Não há palavras suficientes que expressem meus agradecimentos e admiração por você! Obrigado por acreditar em mim, obrigado por toda sua dedicação!!!

“Autoritárias, paralisadoras, circulares,
às vezes elípticas, as frases de efeito
jocosamente denominadas pedacinhos
de ouro, são uma praga maligna, das
piores que têm assolado o mundo.
Dizemos aos confusos, Conhece a ti
mesmo, como se conhecer-se a si
mesmo não fosse a quinta e mais
difícil operação das aritméticas
humanas, dizemos aos abúlicos,
Querer é poder, como se as realidades
bestiais do mundo não se divertissem a
inverter todos os dias a posição
relativa dos verbos, dizemos aos
indecisos, Começar pelo princípio,
como se esse princípio fosse a ponta
sempre visível de um fio mal enrolado
que bastasse puxar e ir puxando até
chegarmos à outra ponta, a do fim, e
como se, entre a primeira e a segunda,
tivéssemos tido nas mãos uma linha
lisa e contínua em que não havia sido
preciso desfazer nós nem desenredar
estrangulamentos, coisa impossível de
acontecer na vida dos romances e, se
uma outra frase de efeito é permitida,
nos romances da vida”

(José Saramago, 2000)

RESUMO

A reforma do Estado brasileiro dos anos 1990, incorporando recomendações de organismos multilaterais, reconfigurou as políticas públicas, introduzindo elementos do gerencialismo em vários setores, também na educação. O PDE-Escola, expressão dessas políticas, foi criado em 1997, originalmente como um programa do Fundescola para atender as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio do qual se pretendia inserir o planejamento estratégico como ferramenta para tornar a educação mais eficiente e eficaz. A partir de 2007, com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE-Escola se tornou um programa nacional. Considerando sua abrangência, esta pesquisa investiga não só os documentos, mas também a implantação deste programa nas escolas, tendo por objetivo analisar as estratégias do PDE-Escola para a construção de um novo paradigma de funcionamento da instituição escolar, bem como as contradições envolvidas em sua implantação nas escolas públicas paranaenses. Para tanto, definimos como objetivos específicos: conhecer os princípios orientadores do PDE-Escola; investigar as mudanças produzidas pelo PDE-Escola na gestão e no funcionamento das escolas públicas; analisar os resultados da implantação do PDE-Escola em escolas públicas do Paraná. Foram realizados estudos de caso em duas escolas públicas localizadas nas cidades de Curitiba e Londrina. Os dados foram coletados por meio de observação, entrevistas e análise de documentos. Adotamos o materialismo histórico-dialético como referencial teórico para este estudo, em especial as contribuições de Gramsci sobre a construção de consensos na disputa por hegemonia. Trabalhamos com as hipóteses de que o PDE-Escola busca introduzir uma nova racionalidade de gestão nas escolas, orientada para os resultados, com base nos princípios das escolas eficazes. Essa racionalidade fornece um modelo de escola a ser seguido, reorienta as reflexões e redefinições sobre as prioridades, metas e finalidades da escola e com isso afeta a organização do trabalho, relações e práticas dos trabalhadores da educação. Concluímos que o PDE-Escola tem contribuído para a introdução de uma nova racionalidade de gestão nas escolas. Tomado como ferramenta de planejamento estratégico, o PDE-Escola tem auxiliado a reorientar as reflexões e redefinições sobre as prioridades, metas e finalidades da escola. O PDE-Escola tem provocado a fragmentação política dos sujeitos envolvidos, restringindo as atividades escolares a questões pontuais do cotidiano escolar. Ao priorizar os índices alcançados nas avaliações do rendimento escolar, o PDE-Escola propõe a inversão dos

parâmetros para se definir a qualidade da educação. A gestão do tempo tem se configurado, nas atuais políticas, como um importante imperativo para o direcionamento e racionalização das ações realizadas nas escolas. Apresentado como ferramenta de gestão, o PDE-Escola, contraditoriamente, institucionaliza uma nova racionalidade de gestão, contrariando a própria noção de planejamento. A partir destas conclusões é possível inferir que o PDE-Escola teve poucos efeitos na aprendizagem e no aumento dos indicadores, mas foi extremamente eficiente para produzir o consentimento ativo na comunidade escolar.

Palavras-chave: PDE-Escola. Política educacional. Trabalho e educação. Gestão. Planejamento.

ABSTRACT

The reform of the Brazilian state in the 1990s, incorporating recommendations from multilateral organizations, reconfigured public policy, introducing elements of managerialism in many sectors, also in education. The PDE-School, expression of these policies, was created in 1997, originally as a Fundescola program to deal with North, Northeast and Midwest, through which it was intended to enter the strategic planning as a tool to make education more efficient and effectively. From 2007 on, with the creation of the Education Development Plan, the PDE-School became a national program. Considering its scope, this research investigates not only the documents but also the implementation of this program in schools, Its objective is analyze the strategies of the PDE-School for the construction of a new paradigm of operation of the school, as well as the contradictions involved in its implementation in public schools in Parana. For this purpose, we define as specific aims: to understand the guiding principles of the PDE-School; to investigate the changes produced by PDE-School in the management and operation of public schools, to analyze the results of the implementation of PDE-School in Parana's public schools. Case studies were carried out in two public schools situated in the cities of Curitiba and Londrina The data were collected by observation, interviews and documents analysis. We have adopted the historical-dialectical materialism as theoretical reference for this study, especially the Gramsci contributions about building consensus in the dispute for hegemony. We work with the hypothesis that PDE-School seeks to introduce a new management rationality in schools, oriented to the results, based on the principles of the effective schools. This rationality provides a model of school to be followed, reorients the reflections and redefinitions on the priorities, goals and purpose of the schools and this affects the organization of work, relationships and practices of educational workers. We conclude that PDE-School has contributed to the introduction of a new management rationality in schools. Taken as a tool of strategic planning, the PDE-School has helped to redirect the reflections and redefinitions about the priorities, goals and purposes of the schools. The PDE-School has caused the political fragmentation of the subjects involved, restricting school activities to specific questions of the school routine. By prioritizing the rates achieved in the assessments of school performance, the PDE-School proposes a reversal of the parameters to define the quality of education. Time management has been set on current policies, as an important requirement for

directing and rationalization of actions taken in schools. Presented as a management tool, the PDE-School, paradoxically, institutionalize a new rationality of management, contradicting the notion of planning. From these conclusions is possible to infer that the PDE-School had little effects on learning and increase indicators, but was extremely efficient to produce the active consent in the school community.

Keywords: PDE-Escola; Educational policy; Work and education; Management; Planning;

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da distribuição dos NREs no território paranaense.	34
Figura 2 – Mapas dos índices do IDEB no Brasil (2011).....	119
Figura 3 – Sumário do Documento MEC (2006).....	121
Figura 4 – Representação gráfica dos componentes do PDE-Escola	128
Figura 5 – Ficha-resumo 1: Funcionamento da escola.....	129
Figura 6 – Instrumento 2: Análise dos critérios de eficácia escolar.	135
Figura 7 – Fluxograma da estrutura do plano de suporte estratégico	146
Figura 8 – Sumário Versão SEED/PR (2008).....	207

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Formações do PDE-Escola.....	50
Quadro 2 – Objetivos e técnicas de coleta dos dados.....	51
Quadro 3 – Números do IDEB da Escola Londrina, séries finais do ensino fundamental	53
Quadro 4 – Números do IDEB da Escola Curitiba, séries finais do ensino fundamental	54
Quadro 5 – Critérios de eficácia escolar e requisitos do PDE-Escola	133
Quadro 6 – Total máximo de pontos no critério.....	136
Quadro 7 – Identificação de requisitos e características críticas	137
Quadro 8 – Objetivos estratégicos, estratégias e metas.....	147
Quadro 9 – Desdobramento das metas em planos de ações	151
Quadro 10 – Exemplo do desdobramento das metas em plano de ações	152
Quadro 11 – Comparativo entre os textos sobre escolas eficazes e o Documento do PDE-Escola.....	156
Quadro 12 – Instrumento geral da parcela complementar.....	163
Quadro 13 – Fontes e recursos utilizados pela escola	177
Quadro 14 – Instrumento 2: Análise dos critérios de eficácia escolar	179
Quadro 15 – Consolidação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças	184
Quadro 16 – Forças x oportunidades.....	186
Quadro 17 – Fraquezas x ameaças	188
Quadro 18 – Forças x ameaças.....	190
Quadro 19 – Fraquezas x oportunidades	192
Quadro 20 – Principais problemas e seus respectivos critérios de eficácia escolar	194
Quadro 21 – Problemas identificados, causas prováveis e principais ações.....	196
Quadro 22 – Plano de suporte estratégico	199
Quadro 23 – Documento MEC.....	210
Quadro 24 – Versão SEED/PR.....	210
Quadro 25 – Requisitos nos manuais MEC e SEED/PR.....	213

Quadro 26 – Plano de ações da Escola Londrina com objetivos estratégicos e respectivas ações (2009).....	238
Quadro 27 – Autoavaliação parte I: Avaliação geral do programa..	244
Quadro 28 – Autoavaliação parte II: Autoavaliação.....	246

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – recursos para o financiamento das ações planejadas para cada escola.....	223
-------------------------------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Projeção do IDEB para a escola Londrina	53
Gráfico 2 - Projeção do IDEB para a escola Curitiba	53
Gráfico 3 – Tendências das despesas por funções do estado do Paraná (1988-1992).....	170

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ANPEd – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
- APM – Associação de Pais e Mestres
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CGE – Coordenação de Gestão Escolar
- CONAD – Conselho Nacional de Associações Docentes
- DOU – Diário Oficial da União
- EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria da Educação Básica do Nordeste
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola
- GESTAR – Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar
- IAPAR – Instituto Agrônômico do Paraná
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LSE – Levantamento da Situação Escolar
- MARE – Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
- MEC – Ministério da Educação
- NRE – Núcleo Regional de Educação
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OM – Organismo Multilateral
- ONG – Organização não-governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas

OREALC – Oficina Regional de Educação para América Latina e o Caribe

PAF – Plano de Ações Financiáveis

PAPE – Projeto de Adequação do Prédio Escolar

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCC – Projeto Curricular do Centro

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola

PES – Planejamento Estratégico da Secretaria

PIB – Produto Interno Bruto

PISA – Programa de Avaliação do Estudante

PME – Projeto Melhoria da Escola

PMFE – Padrões mínimos de funcionamento das escolas

PMQE – Programa de melhoria da qualidade do mobiliário e equipamento escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PRALER – Programa de Apoio à Leitura e à Escrita

PROINFO – Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SciELO – Scientific Electronic Library Online

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEED/PR – Secretaria de Estado da Educação do Paraná

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC

UEx – Unidades Executoras

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

ZAP – Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	29
1.1 OBJETIVOS.....	35
1.2 CONTEXTUALIZANDO O OBJETO.....	35
1.2.1 Novos mecanismos de regulação e a construção de consensos. 36	
1.2.1.1 Regulação pela gestão do tempo	38
1.3 PESQUISAS SOBRE PDE-ESCOLA.....	41
1.4 HIPÓTESES.....	45
1.5 ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	45
1.5.1 A adoção do ciclo de políticas para compreender o PDE-Escola47	
1.5.2 Considerações metodológicas	49
1.6 ESTRUTURA DA TESE.....	55
2 A CONSTRUÇÃO DO “CONSENTIMENTO ATIVO”	57
2.1 EDUCAÇÃO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 1950/1960.....	59
2.1.1 Origem do movimento das escolas eficazes.....	67
2.2 PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS ANOS 1990 E 2000.....	69
2.2.1 A reforma do Estado brasileiro nos anos 1990: implicações para a educação.....	74
2.2.1.1 A qualidade da educação de “ponta-cabeça”.....	84
2.2.1.2 “Nova” racionalidade de gestão e a produção de consensos .. 89	
2.2.1.3. Escolas eficazes em tempos neoliberais: novas e velhas características	92
2.2.1.4 Os pilares que sustentam o discurso das escolas eficazes	94
□ Participação.....	94
□ Autonomia.....	96
□ Descentralização	100
□ Foco na aprendizagem visando à formação de um cidadão responsável.....	102
□ Planejamento estratégico: entre a instrumentalização de uma racionalidade e a racionalidade da instrumentalização.....	104
3 AS ESCOLAS NO EPICENTRO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	109
3.1 ORIGEM DO PDE-ESCOLA.....	109
3.1.1 PDE-Escola como ferramenta de planejamento estratégico....	116
3.2 OS TEXTOS DA POLÍTICA: ANALISANDO OS DOCUMENTOS DO PDE-ESCOLA.....	120

3.2.1 O manual do MEC: mudar o paradigma de funcionamento da escola	120
3.2.1.1 Construindo a escola eficaz: perfil da escola e análise dos critérios de eficácia	128
3.2.1.2 Definir uma nova visão: os processos de ensino eficazes	138
3.2.1.3 Tomar para si a responsabilidade por seu desenvolvimento: o plano de suporte estratégico como expressão de contradições.....	146
3.2.2 Versão SIMEC: mecanismo de acompanhamento do PDE-Escola e a panaceia da informatização	160
4 PDE-ESCOLA: O PROPOSTO E O REALIZADO.....	167
4.1 PDE-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ: CONTINUIDADES E RESISTÊNCIAS.....	168
4.2 COMO O PDE-ESCOLA CHEGOU ÀS ESCOLAS PARANAENSES.....	173
4.2.1 Treinamento para fazer o PDE-Escola: do Banco Mundial para as secretarias de educação.....	174
4.2.2 Questionando as concepções do MEC/BM: o treinamento ofertado pelo MEC para a SEED/PR	200
4.2.2.1 “Quem não se movimenta não sente as correntes que o prendem”.....	203
4.2.3 Reprodução apesar das críticas: o treinamento ofertado pela SEED/PR para os NREs e municípios	215
4.2.4 Multiplicando o treinamento: dos NREs para as escolas estaduais paranaenses	217
4.2.4.1 Escola Londrina	220
4.2.4.1.1 O Plano de ações da Escola Londrina.....	228
4.2.4.1.2. Realizando as ações planejadas.....	236
4.2.4.2 Escola Curitiba.....	252
4.2.4.2.1 Plano de ações da Escola Curitiba	256
4.2.4.2.2 Realizando as ações planejadas.....	262
4.3 AÇÕES E IMPACTOS DO PDE-ESCOLA.....	265
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	269
6 REFERÊNCIAS.....	281

1 INTRODUÇÃO

Neste início de século XXI, ao menos três planos educacionais ganharam destaque por sua importância e abrangência: o Plano Nacional de Educação (PNE), vigente de 2001 até o início de 2011; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007; e o novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), que, por causa das intensas discussões sobre suas metas e objetivos, ainda não foi aprovado pelo governo federal.

Para Saviani (2010), o PNE não foi tomado como principal orientador das ações realizadas nos últimos dez anos na educação brasileira. Mantendo poucas relações com os objetivos e metas propostos no PNE, o PDE foi considerado a mais importante política educacional do governo Lula (2003-2010).

O PDE [...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade [...] que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (HADDAD, 2008, p. 6)¹.

Portanto, o PDE é considerado um plano executivo, mais pragmático, por assim dizer. Sua natureza executiva implica na definição de uma perspectiva de planejamento educacional oposta à visão fragmentada.

Diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar

¹ HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

mutuamente. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal (HADDAD, 2008, p. 6).

O discurso expressa uma preocupação importante com a integração e a organização das políticas e suas ações, porém, esses esforços não se traduzem em integralização, ainda que seja considerado um plano executivo, pretensamente livre de preocupações com matizes teóricas, metas e objetivos mais amplos. A falta de um sistema nacional de educação capaz de integrar as políticas e ações é apontada por Saviani (2010) como a principal responsável pelo lançamento de propostas ao mesmo tempo tão importantes e desarticuladas, como é o PNE e o PDE.

De acordo com Saviani (2010, p. 381), “Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país”. A partir desse pressuposto, propomos uma reflexão sobre a atual estratégia de planejamento incutida nas políticas contemporâneas.

Para Saviani (2009), o PDE é a prova da desarticulação e da falta de um planejamento mais orgânico das políticas educacionais brasileiras. Trata-se de uma justaposição de planos cujo objetivo deveria ser de complementação, dada a natureza de cada um: o PNE como uma política mais ampla e o PDE como um plano executivo constituído por programas e ações divididos em quatro eixos: educação básica, educação profissional, educação superior e alfabetização (HADDAD, 2008).

Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado (DOURADO, 2010, p. 681).

Essa desarticulação entre os referidos planos corrobora a afirmação de Dourado (2010) de que as políticas são lançadas para dar respostas a grupos sociais em disputa.

O PDE foi articulado ao *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*², evidenciando o atendimento aos interesses do empresariado com a educação. Isso pode ser constatado ao analisarmos os novos mecanismos de destinação dos recursos às unidades escolares, por exemplo. Com a mesma metodologia criada ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)³ buscava superar a morosidade e a burocracia antes envolvidas na destinação dos recursos financeiros às escolas públicas: os recursos eram liberados pelo governo federal aos governos estaduais e municipais e somente depois chegavam às escolas.

É importante observar, nesse aspecto financeiro, os acordos firmados no PDE com as unidades escolares. A partir de sua implantação, somente as Secretarias de Educação e Municípios, que assinassem o termo de adesão ao *Compromisso Todos Pela Educação* teriam o direito a receber os recursos federais voluntários⁴. A participação no PDE foi apresentada na mídia como uma “adesão voluntária”. Os estados e municípios não eram “obrigados” a assinar o termo; no entanto, os que não o fizessem ficariam impedidos de receber qualquer verba federal até que reconsiderassem suas posições. Além disso, o governo federal correlacionou a assinatura do termo à melhoria da educação em diversos aspectos.

Estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de recuperação ou

² De acordo Haddad (2008, p. 14), “logo após a divulgação dos resultados da Prova Brasil, em 2006, dois estudos foram realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos era identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, programa estratégico do PDE.”

³ Para mais informações sobre o PDDE, ver Adrião e Peroni (2007).

⁴ Outra condicionalidade para o recebimento dos recursos advinha da obrigatoriedade de as secretarias de educação dos estados e municípios elaborarem um documento chamado Plano de Ações Articuladas (PAR). Nele, as secretarias planejavam as ações a serem desenvolvidas nas escolas e que obedeceriam quatro dimensões: “gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos” (HADDAD, 2008, p. 14).

progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares etc. Tais diretrizes foram desdobradas de evidências empíricas que as legitimam. E a adesão ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento dessas diretrizes. Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local (HADDAD, 2008, p. 14).

As metas desse compromisso tomam por base pesquisas realizadas por organismos multilaterais (OM)⁵ em outros países, procurando, com isso, dar legitimidade às propostas por meio de dados empíricos quantitativos. O envolvimento dessas entidades internacionais, junto com o empresariado brasileiro, na definição de uma agenda educacional, restringindo a participação ampla e democrática das mais diversas organizações da sociedade civil nesse processo, evidencia as disputas de classe em torno da educação. Por outro lado, há que se destacar os avanços na organização social e iniciativas de participar da elaboração dessa agenda. Exemplo recente foi a deliberação feita pelo Conselho Nacional de Associações dos Docentes (CONAD), durante reunião em julho de 2011 na cidade de Maringá (PR), de fortalecer a campanha que aglutina diversos setores sociais em defesa da destinação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) do país para a educação.

⁵ São organizações internacionais formadas por diversos governos nacionais com a finalidade de promover determinado objetivo comum aos países membros, recomendando a implantação de diversas políticas, a exemplo destas: Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Cf. Portal Gestão Social. Disponível em: <www.gestaosocial.org.br>. Acesso em: 17 out. 2011.

Foi exatamente nesse contexto de estímulo à participação dos sujeitos coletivos, no âmbito da sociedade civil, nas políticas públicas que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) foi apresentado em 2007 como uma das políticas constituintes do PDE⁶. Ao propor o PDE-Escola como ferramenta de planejamento, o governo federal visou implementar outro tipo de ações reguladoras sobre as escolas e, ao conferir, aparentemente, maior autonomia e participação da comunidade escolar, procurou responsabilizar os sujeitos escolares pelos resultados obtidos nas avaliações em larga escala.

Considerando a importância de se compreender o processo de elaboração e implantação dessas políticas, especialmente os impactos que causam no interior das escolas, decidimos nos ocupar dos estudos sobre tais temáticas, desenvolvendo pesquisa em unidades de ensino do Estado do Paraná.

A Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED/PR) é composta por 32 Núcleos Regionais de Educação (NREs), apresentados na Figura 1.

⁶ É preciso destacar as disputas por concepções distintas no interior das ações do PDE. Apesar do PDE-Escola apontar para uma visão gerencialista de gestão, este mesmo conceito é colocado de forma distinta quando se analisa, por exemplo, a Escola de Gestores que, em seu primeiro momento pretendia difundir os pressupostos da gestão democrática. Assim, é possível destacar a disputa hegemônica por diferentes grupos, cada um com perspectivas opostas em seus objetivos e estratégias. Neste exemplo, fica evidenciada a importância do conceito pensado por Gramsci (2011) sobre a participação política, denominada por ele de guerra de posições.

Figura 1 – Mapa da distribuição dos NREs no território paranaense



Fonte: Secretaria de Estado da Educação do Paraná (2011)⁷

Os NREs cumprem função descentralizadora das ações oriundas da SEED/PR. Atendem as escolas de determinada região, sempre seguindo as recomendações da Secretaria. Tornou-se uma prática comum que a escolha da equipe pedagógica dos NREs fique a cargo do chefe de núcleo. Este, por sua vez, é indicado por meio de arranjos políticos realizados pelo deputado estadual mais votado da região onde se encontra o NRE. Neste sentido, a escolha do chefe de núcleo, além de ser político-partidária, influencia diretamente a seleção da equipe que conduzirá as ações pedagógicas naquela região. Geralmente essa decisão não corresponde aos pressupostos teóricos defendidos pela SEED/PR, ocasionando resistências consideráveis de determinado núcleo às propostas da Secretaria.

Tomando por base os estudos sobre o materialismo histórico-dialético, procuramos compreender a escola não apenas como um aparelho de reprodução, mas como um aparelho privado de hegemonia (GRAMSCI, 2011). Como defende Gramsci, a disputa por hegemonia não se reduz à força econômica e militar, mas resulta de uma batalha constante pela construção do consenso no conjunto da sociedade, num misto de coerção e consenso. Foi a partir da compreensão do papel histórico dos professores,

⁷ O mapa está disponível no site da SEED/PR: <<http://www.diaadia.pr.gov.br/nre/>>. Acesso em: 17 out. 2011.

alunos e comunidade escolar para a ressignificação da política (NEVES, 2005) que surgiu a intenção de pesquisar o PDE-Escola.

Os estudos desta tese, portanto, direcionam-se ao PDE-Escola, criado em 1997 no governo FHC para atender as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e que no governo Lula se tornou um plano nacional. Dados do governo federal de 2009 revelam o alcance desse programa: foram atendidas, em todo o Brasil, 27.885 escolas, das quais 15.340 eram municipais e 12.545 estaduais. Em 2010, o número foi um pouco menor, chegando a 22.002, e havia previsão de redução para 12.609 escolas atendidas em 2011.

1.1 OBJETIVOS

Esta pesquisa tem por objetivo analisar as estratégias para a “construção de um novo paradigma de funcionamento da escola” promovidas pelo PDE-Escola, bem como discutir as contradições envolvidas na implantação desta política em escolas públicas paranaenses. Para tanto, foram traçados três objetivos específicos: conhecer os princípios orientadores do PDE-Escola; investigar as mudanças produzidas pelo PDE-Escola na gestão e no funcionamento das escolas públicas; analisar os resultados da implantação do PDE-Escola em escolas públicas do Paraná.

1.2 CONTEXTUALIZANDO O OBJETO

No início dos anos 1990, quando o neoliberalismo se consolidava como alternativa ao Estado de bem-estar social na Europa, o Brasil dava os primeiros passos para adesão aos princípios de austeridade econômica e política. A aderência ao neoliberalismo foi impulsionada pela reforma do Estado brasileiro, ocorrida a partir de 1995, quando o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Os desdobramentos dessa reforma para o campo educacional podem ser visualizados em diversas ações, programas e políticas que desde aquele período têm orientado a educação no país.

Esse novo ordenamento político, conhecido como “nova gestão pública”, introduziu na educação princípios gerencialistas, utilizados originalmente nas empresas privadas, como estratégia para melhor “gerenciar” as unidades escolares. Essa lógica procurava imprimir, nas escolas, dinâmica similar à de uma organização empresarial. Para isso, foi

fundamental a utilização de mecanismos reguladores para incentivar a construção do consentimento ativo. Para Gramsci (2011), o consenso faz parte das estratégias das classes dominantes se tornarem, também, classe dirigente. Em outras palavras, a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos: como domínio (coerção) e como “direção intelectual e moral” (consentimento ativo). O Estado, pois, nunca é pura força nem a transformação pode ser pura violência. Logo, um grupo dominante não é, só por isso, dirigente e um grupo dominado não está fadado à subalternidade. Considerando a importância do consenso para a construção da hegemonia, os mecanismos de responsabilização, autonomia, participação e avaliação tornam-se fundamentais para a introdução de uma nova racionalidade na gestão escolar e no sistema educacional, capaz de envolver professores, equipe pedagógica e pais em torno de um único projeto.

1.2.1 Novos mecanismos de regulação e a construção de consensos

O tema da regulação é essencial em uma sociedade de classes como a capitalista. Isso porque se apoia em um conjunto de normativas e regras de funcionamento da relação entre sociedade e Estado, assegurando seu equilíbrio, sua coerência e possíveis transformações.

Regulação é um conceito constitutivo de qualquer sistema que tem como principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, e as transformações do próprio sistema. O processo de regulação não compreende somente a produção de regras que orientam o funcionamento do sistema, mas também o ajuste da diversidade de ações dos atores em função destas regras (FELDFEBER, 2009, p. 35).

O processo de regulação, no entanto, não é constituído apenas por regras explícitas, mas também pela participação dos sujeitos, seja por sua aprovação a determinadas políticas ou, principalmente, pela adoção em suas práticas cotidianas.

O Estado se constitui historicamente como a principal instituição reguladora, mediando as relações sociais de produção entre burguesia e trabalhadores. Marx (1987), em *A ideologia alemã*, afirma que, originalmente, ao Estado foi estabelecida a função de mediação, representando uniformemente as distintas classes sociais. O autor alega tratar-se de uma pseudoneutralidade, posto que historicamente o Estado tem

apoiado o projeto burguês de sociedade. Como instituição reguladora tendenciosa, o Estado capitalista manteve sob seu domínio as leis gerais de controlabilidade da economia.

No entanto, a centralidade reguladora do Estado foi se modificando. Enfatizaremos as mudanças em dois momentos históricos: as décadas de 1950 e 1960 na Europa e os anos 1990 e 2000 na América Latina. Nos anos 1990, uma nova forma de regulação ganhou força no Brasil, principalmente no campo educacional. Essa década foi marcada pelo avanço das políticas neoliberais no país. As reorientações econômicas acarretaram transformações na configuração das políticas sociais — educacionais em particular — por toda a América Latina.

Segundo Feldfeber (2009), na década de 1990 foi construído um novo consenso regulador, baseado em quatro dimensões: a) concepção gerencialista da gestão pública, que se serve de acusações à morosidade e à burocratização dos principais serviços prestados pelo Estado para propor uma autogestão localizada de tais serviços; b) qualidade educacional, que passou a ser avaliada basicamente por meio de avaliação de resultados; c) autonomia às escolas, por meio da descentralização, regulando parte de suas ações através dos indicadores de qualidade; d) “gestão do tempo”⁸.

Por outro lado, o próprio processo de regulação, contraditoriamente, é capaz de produzir os consensos necessários à legitimação das políticas de governo. Ao se criarem mecanismos de regulação, como as avaliações em larga escala ou o planejamento estratégico, consensos são construídos ativamente. Assim, a regulação é aqui compreendida por duas vias interdependentes: uma em que a produção de consensos assume função reguladora e outra em que a regulação é responsável por produzir os consensos necessários à manutenção da hegemonia capitalista.

⁸ Com a redução crescente, por parte do governo federal, estadual e municipal, do tempo reservado às escolas para a execução das inúmeras atividades a elas incumbidas, tem se fortalecido entre professores e equipe pedagógica a prática irrefletida destas ações, uma vez que a preocupação passa a ser o cumprimento dos prazos estabelecidos. A gestão do tempo, portanto, tem contribuído para a ampliação e consolidação de consensos, ao impedir que os sujeitos envolvidos reflitam sobre, por exemplo, as origens, objetivos e conseqüências de tais ações. Nesta proposta de gestão, pouco importa como é organizado o trabalho pedagógico, ou que perspectiva é adotada para a realização da gestão escolar, o mais importante é que os sujeitos escolares estejam envolvidos na consecução das ações no tempo estipulado.

Feldfeber (2009) apresenta as relações dessa nova forma de regulação com a reforma dos Estados latino-americanos ocorrida nos anos 1990. Segundo a autora, trata-se de uma resposta à grave crise capitalista da década de 1970.

Nesta nova forma de regulação, o governo central tende a assumir funções de planificação estratégica, estabelecendo os grandes objetivos e os resultados esperados, e às vezes, cedendo espaço ao mercado e à sociedade civil na provisão de serviços educativos e transferindo responsabilidades às escolas e às famílias (FELDFEBER, 2009, p. 31).

Ao transferir responsabilidades à escola, garante-se a regulação por uma série de medidas, quase todas relacionadas à nova racionalidade da gestão. Dentre as principais características desse paradigma, a autora aponta algumas que se aproximam da atual forma de regulação utilizada: descentralização e avaliação; escola como unidade receptora das políticas; mudanças na concepção de gestão da escola; profissionalização docente, implicando uma política de gratificações por desempenho; liderança vinculada à figura do diretor das escolas, que deverá exercer sua função de acordo com pressupostos técnicos e administrativos. Essas medidas cumprem um papel fundamental para o capital, pois adequam as práticas realizadas às exigências do mercado. Ao convocarem os sujeitos para assumir algumas atividades que outrora ficavam sob responsabilidade do Estado, as políticas neoliberais criam uma nova cultura participacionista, pautada na ideia do “faça você mesmo”.

Nessa nova concepção sobre o papel dos sujeitos para a política, os problemas de má gestão são reduzidos a questões técnicas, portanto, de responsabilidade exclusiva da instituição escolar. A racionalização do tempo é ferramenta fundamental nesse processo de responsabilização, imprimindo prazos muito aquém dos necessários para que a organização do trabalho pedagógico se concretize com efetiva qualidade. Os mecanismos de regulação aqui estão relacionados aos prazos e ao alcance de metas, o que redundava, muitas vezes, na intensificação do trabalho docente.

1.2.1.1 Regulação pela gestão do tempo

Os fundamentos da economia política marxiana indicam que o tempo socialmente necessário é uma importante unidade de medida do valor das mercadorias. É por meio do tempo socialmente necessário que se mede o

valor dos bens produzidos pela humanidade. O tempo é usado para regular a jornada de trabalho, para calcular o salário a ser pago ao trabalhador, o preço da mercadoria. Pode ser visto tanto como unidade de opressão como de libertação. Em um livro dedicado ao tempo livre, Lafargue⁹ (1999) indica que uma das lutas contra a expropriação da classe trabalhadora é o tempo para o ócio, o tempo para a preguiça. Ele afirma ser necessária uma nova forma social em que o tempo não se manifeste como inimigo do homem, mas como seu aliado na construção de uma sociedade socialista.

O tempo é considerado desafiador e um fardo na sociedade capitalista (MÉSZÁROS, 2007), um anacronismo histórico se considerarmos que o único tempo de interesse para o capital é o tempo de trabalho que pode ser explorado.

Na condição de fardo histórico, a utilização do tempo por parte das classes dominantes tem assumido importante papel regulador não somente das políticas, mas da própria vida humana. Em uma sociedade capitalista, onde o trabalho aparece em sua forma mais fantasmagórica, cindido em trabalho manual e intelectual, à burguesia interessa, antes de tudo, manter a sociabilidade do capital, usando o tempo em favor da exploração do trabalho. O tempo está a favor da reprodução do capital, não importando as necessidades humanas. A gestão do tempo no capitalismo tem a intenção de transformar os sujeitos coletivos e individuais em carcaça do tempo, em algo supérfluo e substituível.

Para o modelo de administração gerencialista, a gestão do tempo é uma aliada importante na manutenção da hegemonia. O cronograma de execução das ações deve obedecer à lógica do “fazer mais com menos” (CAMPOS, 2005) ou à premissa de que gerir o tempo de trabalho de forma eficaz garantiria a eficácia das escolas. As ações que as escolas devem realizar com tempo são extremamente comprometidas por sua escassez. Nessa análise, o controle dos docentes se dá pelo controle do tempo a eles determinado para realizar seu trabalho. Essa gestão baseada no tempo

facilita o isolamento dos colegas, privados de tempo para encontros em que se discutem e se trocam experiências profissionais, fomentando-se dessa forma o individualismo. A intensificação coloca-se assim em relação com o processo de desqualificação intelectual, de degradação das habilidades e

⁹ LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. Tradução de J. Teixeira Coelho. Introdução de Marilena Chaui. São Paulo: Hucitec/Editora Unesp, 1999.

competências profissionais dos docentes, reduzindo seu trabalho à diária sobrevivência de dar conta de todas as tarefas que deverão realizar (CONTRERAS, 2002, p. 37).

As políticas públicas recentes, em especial o PDE, têm proposto ações condizentes às novas exigências sociais de focalização das ações nas escolas, especialmente relacionadas à gestão do tempo. A justificativa usada é aparentemente técnica, pois uma escola que não consegue organizar seu próprio tempo não estaria adaptada aos novos padrões de gestão, pautados quase todos na agilidade, eficiência e eficácia de execução.

Com as políticas de focalização na escola, o pressuposto é o de que organizando o tempo de trabalho com eficiência e eficácia se obterão os melhores “resultados”.

Os reformadores reconheceram que não bastava anunciar que os professores eram os “protagonistas das reformas” se a discussão sobre as mudanças educativas ficasse restrita aos gabinetes. Após ampla disseminação de indicadores da educação, diagnósticos buscando formar consenso em torno da necessidade de reformas, os governos passaram a patrocinar programas e ações que atingissem as unidades escolares, procuraram estabelecer uma nova racionalidade educacional. Nessa direção, o desafio dos reformadores era ampliar a cobertura sem aumento dos gastos com educação, conciliando demandas antagônicas das classes subalternas e da burguesia. Mello (2004) se refere a duas gerações de reformas: a primeira, dos anos 1990, priorizou currículos, avaliação, financiamento e formação de professores, resultando em abrangentes e profundas reconfigurações no campo educacional; e a segunda, a partir dos anos 2000, corresponde à geração de reformas que incidem sobre a gestão escolar.

Esta pesquisa foca as reformas que procuram transformar a escola em “núcleo de gestão” (OLIVEIRA, 1997). O PDE-Escola é um dos programas do PDE que operacionaliza essa transferência de responsabilidades e “autonomia” às escolas públicas que não atingiram o índice estipulado pelo governo federal através da realização da Prova Brasil e do Censo Escolar, ambos responsáveis pela composição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Ao conferir autonomia e responsabilizar as escolas pelos resultados alcançados, o PDE-Escola é apresentado como programa de desburocratização dos serviços públicos. Reduzindo a burocracia, aparentemente se transfere a “governança do sistema educacional das autoridades centrais para as escolas” (BRASIL, 2006, p. 5). Para isso, o

Ministério da Educação (MEC) recomenda às instituições escolares uma gestão pautada em técnicas gerenciais “modernas”, comprometidas com o sucesso da escola e dos alunos, que passam a se submeter a avaliações externas e a assumir a responsabilização pelos resultados.

Essas considerações iniciais permitiram levantar alguns questionamentos a respeito do PDE-Escola: De que forma a comunidade escolar tem participado do PDE-Escola? Que tipo de “autonomia” e de “participação” este plano tem promovido no interior das escolas? Como as ações desencadeadas pelo PDE-Escola afetam a gestão escolar? Quais as implicações das avaliações de resultados para a organização e gestão do trabalho pedagógico? Quais as implicações da “responsabilização” sobre as práticas e relações de trabalho nas escolas?

1.3 PESQUISAS SOBRE PDE-ESCOLA

Desde sua criação, em 1997, vinculado ao Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), o PDE-Escola foi amplamente investigado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde foi implantado originalmente. A revisão dessas pesquisas se deu principalmente por meio de trabalhos apresentados na Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na biblioteca eletrônica *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO), no site “Google Acadêmico”, além dos cadernos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Crisóstomo (2007), em seu estudo sobre o PDE-Fundescola, discutiu o programa, destacando uma série de contradições no que diz respeito à participação e à autonomia da escola e dos sujeitos escolares. Para a autora, essas contradições acabam impedindo que os professores e a equipe pedagógica tenham participação na concepção do programa, ficando a escola submetida às determinações vindas de fora do âmbito escolar. Os sujeitos pesquisados nas escolas compreenderam o programa apenas como forma para o repasse dos recursos, desconsiderando a metodologia de planejamento estratégico como fator incorporado à cultura escolar. Segundo a autora, quando isso acontece, os professores se ocupam com o recebimento de recursos, mas não refletem sobre os meios necessários para que eles cheguem à escola. Crisóstomo concluiu que, embora os sujeitos tenham adotado práticas de planejamento estratégico, esse fato não teve implicações maiores sobre a adoção do PDE-Escola como planejamento.

Diversos pesquisadores (RIBEIRO, 2001; DURANS, 2006; NÓBREGA, 2005; LEITÃO, 2005; SCAFF, 2006) indicaram em seus estudos que o PDE-Fundescola implementou nas escolas uma concepção de participação induzida de cima para baixo, em que a autonomia se estabelece a partir do processo de responsabilização dos sujeitos escolares. Para estes autores, embora o PDE-Fundescola proponha a superação de práticas burocráticas no interior das escolas, acaba reforçando tal perspectiva com a adoção de atividades setorializadas, destacando líderes para coordenar objetivos e metas.

Durans (2006) constatou, em seu estudo, que as mudanças no planejamento realizadas pelas escolas e a priorização das ações deixaram de ser uma escolha dos professores e passaram a ser uma imposição com o PDE-Fundescola. Para a autora, as escolas não tiveram alternativa para realizar o planejamento a partir de suas necessidades. Outra descoberta da pesquisa foi a diminuição das taxas de reprovação das escolas com a implantação das ações do PDE-Fundescola. Essas mudanças, segundo a autora, decorreram das exigências que professores e equipe pedagógica começaram a fazer para cumprir as metas e os objetivos estabelecidos com o PDE-Fundescola. “Na verdade, o professor participa, ou se empenha nesse processo porque fica receoso de ter os dados do ‘resultado’ de seu trabalho expostos graficamente (quadro de desempenho) nos murais da escola, e por conta disso, ser apontado como incompetente” (DURANS, 2006, p. 138).

Em análise distinta, o estudo organizado por Fonseca, Toschi e Oliveira (2004), intitulado *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*, teve como objetivo interrogar “sobre a relevância de algumas experiências de gestão escolar desenvolvidas em escolas brasileiras e que têm o Banco Mundial (BM) como parceiro técnico, financeiro e político” (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004, p. 9). A pesquisa revelou que as ações do BM sobre a educação têm priorizado a gestão escolar.

Foram definidos novos caminhos organizacionais para a escola básica, que implicam a adoção de uma outra cultura, ancorada em estratégias de descentralização, de racionalização e de autonomia. A liderança constitui o elemento básico para que a escola possa construir o projeto e possa administrar as carências financeiras com iniciativas próprias ou com o suporte da comunidade em que a escola se localiza. Trata-se de um modelo que se diferencia da

abordagem administrativa tradicionalmente utilizada na escola pública e que a instiga a adotar o *modus operandi* do setor privado (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004, p. 11).

Ao oferecer um conjunto de análises sobre os impactos de algumas políticas educacionais que focaram a gestão escolar, dentre as quais o PDE-Fundescola ganha destaque, esse grupo de pesquisadores parte do pressuposto de que as mudanças propostas pelas políticas, tanto em âmbito estadual quanto municipal, produzem a adoção de práticas organizacionais que, na escola, confrontam-se com experiências produzidas por diferentes sujeitos que podem atribuir significados distintos aos pretendidos pela política.

Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) afirmam que a nova visão para a gestão escolar está ancorada nas estratégias de descentralização, autonomia e liderança. Na avaliação dos autores, essa mudança gera sobrecarga de trabalho aos professores envolvidos na gestão escolar, além de apresentar resoluções de ordem técnica aos problemas educacionais, como se a causa fosse a maneira com que professores exercem seu trabalho. Para equacionar os problemas, os adeptos a essa “nova gestão” propõem mudanças que visam racionalizar gastos, conferir maior eficiência operacional e focar a aprendizagem sobre os resultados alcançados.

Também Silva (2004) lança questões quanto à permanência do BM como instituição que tem influenciado fortemente as políticas educacionais em países como o Brasil:

Que interesses comuns têm o país e o Banco, para continuarem tomando decisões conjuntas? Que fundamentos teóricos e filosóficos explicam esta união duradoura entre governo de países com graves questões sociais e executivos de bancos e empresas multinacionais ávidos em acelerar seus proventos? Como numa democracia, a soberania nacional e os direitos humanos e sociais podem resistir a tantas imposições externas? Como explicar a violação da autonomia dos povos? (SILVA, 2004, p. 101).

Ao problematizar essas questões, Silva (2004) buscou compreender como a autonomia se materializou nas escolas estaduais e municipais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Segundo o autor, a pesquisa revelou que os professores concordaram que o PDE-Fundescola confere autonomia relativa, já que possibilita grau muito reduzido de participação

nas reuniões para sua elaboração, vinculando as resoluções dos problemas a atividades restritas ao interior da escola. Para Silva (2004), essa participação acaba tornando as atividades administrativas prioritárias, fazendo a escola tomar uma postura racionalmente vinculada à administração dos recursos recebidos.

As conclusões a que chegou Silva (2004) indicam que a autonomia defendida pelo BM e assumida pelo PDE-Fundescola prevê a auto-sustentação das escolas através da realização de eventos como bingos e festas, da cobrança de mensalidades ou de parcerias com empresas privadas da região.

Costa (2003), ao pesquisar o PDE-Fundescola em Tocantins, chegou a conclusões muito próximas às de Silva (2004) quanto à participação e à autonomia das escolas e de seus sujeitos. A autora afirma que os resultados encontrados em seu estudo apontam que a participação dos professores no programa se restringe às reuniões para a elaboração dos instrumentos que compõem seu manual.

Ainda sobre a autonomia propalada pelo PDE-Fundescola, Moraes (2002) ressalta que o PDE-Escola pode ser entendido como indutor a um modelo de gestão gerencialista e, por isso, não promove a autonomia escolar, reduzindo a participação da comunidade escolar a aspectos exclusivamente financeiros.

Vários estudos (SODRÉ, 2006; VALENTE, 2002; CASTRO, 2007; FALCÃO, 2006; BEZERRA, 2003; NETO, 2003) empreendidos para compreender o PDE-Fundescola adotaram como categorias analíticas a gestão, a autonomia e a descentralização. Sodré (2006) realizou sua pesquisa a partir dessas categorias, concluindo a imposição, por parte do PDE-Fundescola, de metodologia gerencialista de gestão, garantida pela condicionalidade que o BM impôs ao Brasil de manter até 2010 as ações do Fundescola na agenda governamental, mesmo com a troca de governo ocorrida com as eleições de 2002. As conclusões dessas pesquisas são semelhantes: o PDE-Fundescola conferiu possibilidade de participação e autonomia integrada a aspectos exclusivamente financeiros. Além disso, o processo de responsabilização dos professores e das escolas foi outra conclusão comum nas investigações, indicando a vinculação do programa aos pressupostos fundantes da gestão gerencialista.

A revisão da literatura crítica sobre o PDE-Escola, relacionada à primeira fase do programa, quando fazia parte do Fundescola, permite afirmar que, desde sua origem, em 1997, esse plano objetiva orientar o foco do trabalho escolar para a solução dos problemas gerenciáveis. A essa

forma de resolver os problemas se associa o planejamento estratégico como ferramenta gerencial pela qual as escolas direcionam suas atenções àqueles problemas considerados prioritários, que devem ser mensuráveis e de fácil resolução, sempre vinculados a questões de ordem técnica, condizente com o gerenciamento do trabalho pedagógico.

1.4 HIPÓTESES

Partindo das contribuições dos estudos citados, tecemos as seguintes hipóteses de trabalho para esta pesquisa:

- 1) O PDE-Escola busca introduzir uma nova racionalidade de gestão nas escolas, orientada para os resultados, com base nos princípios das escolas eficazes.
- 2) Essa nova racionalidade fornece um modelo de escola a ser seguido, reorienta as reflexões e redefinições sobre as prioridades, metas e finalidades da escola e com isso afeta a organização do trabalho, relações e práticas dos trabalhadores da educação. Também estimula a construção de um padrão de gestão capaz de responsabilizar professores pelos resultados obtidos, estratégia esta própria das escolas eficazes.
- 3) O PDE-Escola tem contribuído consideravelmente para a produção de consentimentos quanto aos padrões de gestão adotados pela escola que se pretende eficaz.

1.5 ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

O PDE-Escola tem se constituído como ferramenta de planejamento estratégico. Por isso, tem contribuído para a introdução de uma nova racionalidade de gestão escolar. A proposição da gestão compartilhada como novo mecanismo de gestão, pautada na defesa da participação, da descentralização e da autonomia, tem ajudado a produzir consensos em torno da necessidade de criação de parâmetros de qualidade para as escolas brasileiras. Para Harvey (2008), a produção do consenso se torna ainda mais efetiva quando se estabelece um aparato conceitual utilizado com tamanha naturalidade pelos sujeitos da política que estes passam a incorporá-lo em seus discursos e práticas.

A produção de um “consentimento ativo”, tendo como base a participação, a descentralização e a autonomia, é a estratégia utilizada para o que Neves (2005) denominou neoliberalismo de Terceira Via. Ao abordar

o mesmo tema, Martins (2005) aponta um refinamento nas estratégias burguesas para a construção de um consentimento mais eficiente. Para o autor, “o refinamento das estratégias de obtenção do consenso em torno do projeto societário burguês só foi possível porque essa classe foi capaz de aperfeiçoar progressivamente as suas organizações em cada conjuntura e, com isso, refinar suas ações políticas” (MARTINS, 2005, p. 127).

Esse refinamento é perceptível quando o PDE-Escola propõe às escolas a delimitação de metas e objetivos, feita com a participação da comunidade escolar na gestão e no financiamento, causando a impressão equivocada de que os rumos da educação estão exclusivamente sob o controle dos professores e da equipe pedagógica.

Para Neves (2005), essa nova roupagem do neoliberalismo, de aparente positividade, acaba por redefinir as relações entre sociedade política e sociedade civil, fomentando um processo de despolitização da política.

Despolitização da política, no sentido da inviabilização de projetos contestadores das relações capitalistas de produção da existência, limitando as possibilidades de mudança aos marcos de um reformismo político. E repolitização da sociedade civil, no sentido de fortalecimento de práticas que induzam à conciliação de classes (NEVES, 2005, p. 90-91).

No contexto indicado por Neves (2005), a produção do consentimento ativo em momentos de disputa por hegemonia se orienta pela reprodução da linguagem, ou seja, por meio da repetição de termos que, antes estranhos a determinado grupo, começam a se tornar comuns na medida em que modificam a prática desses sujeitos. As estratégias para se produzir consensos não visam apenas a incorporação de novos termos, mas, principalmente, novas práticas cuja finalidade é a formação de um novo homem coletivo, conformado às transformações propostas pelo neoliberalismo. As propostas de mudança das relações sociais de produção, extremamente precarizadas, passaram a demandar do Estado um novo formato em seu papel educador. Gramsci (1988), ao investigar as novas estratégias políticas da classe dirigente, confirma que a preocupação com a linguagem, ao estruturar o senso comum, ganha força material na mudança de atitudes e práticas dos grupos subalternos que, ao adotarem as ações da

classe hegemônica, perdem o verdadeiro sentido da guerra de posições¹⁰ no campo da política e da sociedade.

Partindo da compreensão de que o PDE-Escola tem se constituído como programa que utiliza o planejamento estratégico como ferramenta de gerenciamento, implicando a adoção de terminologias e práticas capazes de efetivar mudanças na prática pedagógica realizada nas escolas, encontramos no ciclo de políticas desenvolvido por Bowe, Ball e Gold (1992) a orientação metodológica necessária a esta pesquisa.

1.5.1 A adoção do ciclo de políticas para compreender o PDE-Escola

Esta tese foi produzida utilizando como referencial metodológico a análise do ciclo de políticas desenvolvido por Bowe, Ball e Gold (1992) em seu livro intitulado *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*.

O ciclo de políticas, de acordo com Bowe, Ball e Gold (1992), tem servido como método de análise das políticas educacionais em seu processo de elaboração e significação. Para eles, é um grave erro metodológico empreender estudos sobre as políticas desconsiderando o papel dos sujeitos em sua (re)significação.

A fim de considerar a amplitude e as especificidades de análise das políticas, os autores propõem um ciclo pelo qual as políticas seriam elaboradas, implantadas e avaliadas. Nesse percurso, ou como chamam os autores, “contextos”, deveriam ser analisadas as múltiplas determinações

¹⁰ Gramsci (2011) faz distinção entre duas estratégias lançadas para disputar a hegemonia de dada sociedade: a guerra de movimento e a guerra de posição. Para o autor italiano, as estratégias, quando lançadas em prol das necessárias transformações sociais, constituem-se em etapas de um mesmo processo — é o que ele denominou “revolução em dois tempos”. Como momento primeiro da revolução, a tomada do Estado é fundamental para garantir que a nova sociedade realmente se eleve diante da sociedade burguesa. Entretanto, Gramsci percebe, a partir das experiências de outubro de 1917, que essa etapa mostrou-se insuficiente para que a nova sociedade se mantivesse. Por isso Gramsci (2011) passa a considerar a guerra de posição mais complexa que a guerra de movimento, porque irá atuar sobre a disputa por hegemonia no campo da construção do senso comum. Para ele, a guerra de posições envolve a disputa por hegemonia através da organização política, do desenvolvimento de estratégias para a mobilização, participação ampliada e construção de consensos.

que envolvem uma política, desde as influências sociais, políticas, econômicas e culturais até a implantação da política na prática.

O primeiro contexto apresentado por Bowe, Ball e Gold (1992) é o de “influência”. Os autores insistem que as pesquisas realizadas sobre a implantação de políticas não devem desprezar o contexto das influências em que a política foi produzida. Prosseguem afirmando que, “ao introduzir a noção de um ciclo de políticas contínuo, tentamos chamar a atenção para o trabalho de recontextualização das políticas que se passam nas escolas” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 19, tradução nossa). É no cenário de influências que todo aparato discursivo e prático das políticas é construído e que as mais diferentes partes interessadas na política disputam para definir os propósitos sociais da educação. No contexto de influências também são analisados aspectos econômicos e políticos de determinação da política a ser implantada.

O segundo contexto proposto por Bowe, Ball e Gold (1992) é o da “produção dos textos políticos”, que representa a corporificação de todos os arranjos e manipulações realizadas até determinado momento. Múltiplos fatores contribuem para o entendimento desse contexto, desde a escolha dos responsáveis pela escrita até a adoção dos conceitos e terminologias. Segundo Bowe, Ball e Gold (1992), os textos produzidos para serem utilizados como referência para a implementação das políticas educacionais se valem de forte apelo popular, incorporando as vozes dos diversos grupos envolvidos na disputa por hegemonia. É claramente perceptível a pretensão de se forjar textos neutros, com objetivo de atender os interesses dos vários segmentos da população. Qualidade, justiça, equidade e autonomia são alguns termos usados para tal finalidade.

Os textos políticos são documentos produzidos para promover mudanças na realidade. Por isso, os autores sugerem o “contexto da prática” como momento para se analisar os impactos, significações e ressignificações da política na realidade concreta. “O ponto-chave é que a política não é simplesmente recebida e executada dentro desta arena, antes está sujeita à interpretação e, em seguida, passível de ser recriada” (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 22, tradução nossa). Os autores são contrários à proposição mais consensual de que a política chega às escolas sem que estas reajam de forma consciente, afirmando haver, em muitos casos, um processo de ressignificação de acordo com as necessidades e interesses dos sujeitos da política.

O ponto-chave é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos.

Partes serão rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal-entendidas, as respostas podem ser frívolas, etc. Além disso, mais uma vez, a interpretação é uma questão de disputa. Diferentes interpretações serão contestadas, uma vez que se relacionam com diferentes interesses (Ball, 1987), uma ou outra interpretação predominará, embora leituras desviantes ou minoritárias possam ser importantes (BOW; BALL; GOLD, 1992, p. 22, tradução nossa).

De forma integrada, os contextos que conformam o PDE-Escola serão explorados nesta tese, considerando fundamentais os determinantes econômicos, mas também a ação dos sujeitos que implementam a política. Por isso, esta pesquisa utiliza o ciclo de políticas para compreender o PDE-Escola, desde sua gênese, como um programa proposto pelo Banco Mundial para as regiões economicamente mais pobres do país, até sua ampliação como um programa nacional, mantendo os pressupostos teóricos que o constituíram como uma política gerencialista para a implantação do planejamento estratégico nas escolas.

1.5.2 Considerações metodológicas

Realizaram-se dois estudos de caso em escolas públicas estaduais do Estado do Paraná, ambas pertencentes à rede estadual de educação. A etapa da pesquisa de campo foi dividida em três momentos: a) observação das formações oferecidas pelo MEC, SEED/PR e NREs; b) observação do processo de elaboração do PDE-Escola nas escolas pesquisadas e entrevistas com seus professores; c) observação das ações executadas e entrevistas com professores das escolas e técnicos pedagógicos da SEED/PR e NREs de Londrina e Curitiba.

A observação participante do *Curso de Formação de Multiplicadores para o PDE-Escola* que o MEC, em parceria com o BM, ofereceu à SEED/PR ocorreu no início de fevereiro de 2008 em Curitiba, quando ainda não havíamos ingressado no doutorado. Assim, como eram treinamentos padronizados, fomos observar, em março daquele ano, a formação oferecida aos dirigentes e gestores dos municípios de São Paulo, na qual foram utilizados os mesmos instrumentos e conteúdos trabalhados em Curitiba. Com duração de cinco dias, as atividades foram desenvolvidas nos períodos matutino e vespertino. O docente responsável foi um técnico

do Banco Mundial, cuja função era disseminar os princípios do PDE-Escola na região Sudeste.

Ainda nessa primeira etapa da pesquisa, acompanhamos duas outras edições: uma dirigida pela SEED/PR aos NREs e municípios do Estado do Paraná, que ocorreu em Curitiba com duração de três dias, e outra oferecida pelo NRE de Londrina às escolas daquela região com duração de um dia. Esse trabalho de observação permitiu que evidenciássemos alguns problemas, tanto na metodologia utilizada quanto no tempo necessário para a assimilação mínima dos pressupostos do PDE-Escola. Essa etapa foi fundamental para captar o que os formadores diziam, o que enfatizavam sobre o tema proposto. Além disso, foi possível perceber como os professores receberam os conteúdos, como compreenderam as questões ressaltadas pelo material, os primeiros impactos causados sobre os professores.

Em termos metodológicos, as formações se limitaram à exposição de orientações para o preenchimento dos instrumentos, revelando o caráter instrumental que posteriormente seria adotado pelas escolas. O tempo do treinamento foi muito restrito para a compreensão e assimilação das informações. Observamos que o tempo de capacitação foi diminuindo para cada estrato, sendo muito menor quando os diretores repassaram as orientações aos professores nas escolas, ocupando apenas um ou meio dia. A redução do tempo nos levou a questionar, naquele momento, como as escolas processariam tantas informações em um único dia.

O Quadro 1 reúne informações sobre essas formações do PDE-Escola, identificando quem ofereceu os treinamentos, para quem foram dirigidos e a duração.

Quadro 1 – Formações do PDE-Escola

Treinamento oferecido	Duração
Pelo MEC aos dirigentes e gestores	5 dias
Pela SEED/PR aos NREs	3 dias
Pelos NREs às escolas	Escola Londrina ½ dia; Escola Curitiba 2 dias
Pelo diretor aos docentes na escola	Escola Londrina 2 dias; Escola Curitiba não houve.

Fonte: Elaborado a partir de informações registradas no Diário de campo

A segunda etapa da pesquisa consistiu na investigação sobre o processo de formulação do PDE-Escola em cada escola. Envolveu observação das reuniões realizadas nas escolas para o preenchimento dos

instrumentos que compõem o programa. Nessa fase, iniciamos as entrevistas, entre março e junho de 2009.

Finalmente, a terceira etapa da pesquisa de campo foi desenvolvida entre fevereiro e maio de 2011, quando as escolas estavam implantando as ações planejadas. Entrevistamos professores e diretores das escolas pesquisadas, técnicos pedagógicos da SEED/PR e dos NREs de Curitiba e Londrina envolvidos na aplicação das ações. Ao todo foram 27 entrevistas realizadas com professores, diretores e técnicos pedagógicos da SEED/PR e dos NREs (apêndices A e B). Foi realizada uma entrevista com a equipe pedagógica do NRE Londrina e uma com a equipe pedagógica do NRE Curitiba. Três entrevistas com a equipe pedagógica da SEED/PR. Uma entrevista com o diretor da escola Curitiba e uma com o diretor da escola Londrina. E, finalmente, doze entrevistas com professores da escola Londrina e oito da escola Curitiba

Para preservar a identidade dos entrevistados, utilizaremos sistema de chamada com o número e letra. O número diz respeito a ordem alfabética dos nomes verdadeiros dos entrevistados e a letra é a inicial de cada escola. Assim, o entrevistado 1L, é o professor 1 da escola de Londrina, e o entrevistado 3C é o professor três da escola Curitiba. Para garantir o anonimato dos técnicos pedagógicos da SEED/PR e os técnicos pedagógicos dos NRE's, vamos nos referir a todos como Téc. SEED. Com o mesmo objetivo, não diferenciamos os diretores das escolas, posto que são também professores.

A pesquisa compreendeu ainda a análise dos principais documentos produzidos pelo MEC, pela SEED/PR e pelas escolas. O *corpus* documental foi constituído pelo manual produzido pelo MEC, intitulado *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz* (BRASIL, 2006); pela versão deste manual elaborada por técnicos pedagógicos da SEED/PR com o título *PDE-Escola: orientações para as escolas, construídas a partir do documento "Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola"*, publicação do FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 3ª ed., Brasília, 2006 (PARANÁ, 2008); pela versão digital elaborada pelo MEC para ser disponibilizada no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC); por documentos elaborados pelas escolas pesquisadas, denominados planos de ações.

O Quadro 2 sintetiza as ações e as estratégias utilizadas para coletar as informações, dados e documentos.

Quadro 2 – Objetivos e técnicas de coleta dos dados

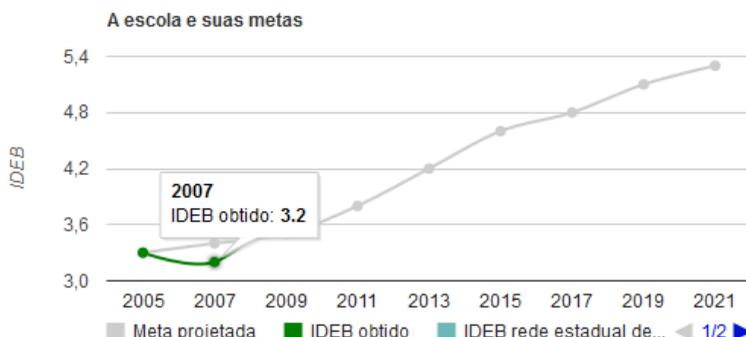
Ações	Coleta das informações/dados/documentos
Análise do <i>corpus</i> documental	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz</i> • Versão elaborada pela SEED/PR • Versão SIMEC • Planos de ações elaborados pelas escolas pesquisadas
Formação de gestores e multiplicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Observação participante no curso de formação para gestores de São Paulo (técnico do BM) • Observação participante em cursos de formação ministrados por técnicos da SEED/PR aos responsáveis das secretarias de educação municipais para implantação do PDE-Escola • Observação participante de cursos de formação ministrados por técnicos da SEED/PR aos responsáveis dos núcleos de educação do estado (no caso, das escolas do estado) • Observação participante de cursos de formação ministrados por responsáveis dos núcleos aos diretores das escolas prioritárias (Londrina e Curitiba) • Análise do material utilizado nas capacitações
Na SEED/PR, núcleos e escolas	<ul style="list-style-type: none"> • Análise dos documentos produzidos pelas escolas pesquisadas • Observação de reuniões em escolas para discussão e elaboração do PDE-Escola • Entrevistas com responsáveis na SEED/PR e nos núcleos de educação de Curitiba e Londrina (tanto do município quanto do estado) • Observação e entrevistas com responsáveis nas escolas e na SEED/PR.

Fonte: Elaboração própria

As escolas selecionadas para esta pesquisa foram submetidas à avaliação do IDEB em 2007¹¹.

¹¹ A cada dois anos é publicado o IDEB das escolas. Ao final de 2009, nova avaliação foi realizada em virtude da realização da Prova Brasil e do Censo Escolar. Selecionamos as escolas avaliadas em 2007, que receberam formação sobre o PDE-

Gráfico 1 – Projeção do IDEB para a escola Londrina



Fonte: www.portalideb.com.br

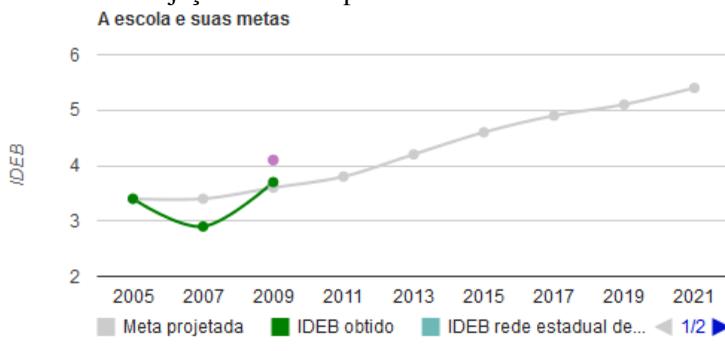
Quadro 3 – Números do IDEB da Escola Londrina, séries finais do ensino fundamental

Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Metas Projetadas		3,4	3,5	3,8	4,2	4,6	4,8	5,1	5,3
IDEB Observado	3,3	3,2	3,7						

Fonte: Projeto Político Pedagógico da Escola Londrina (2010, p. 23)

Na Escola Curitiba, os índices são mais baixos que os da Escola Londrina, como é possível acompanhar abaixo.

Gráfico 2 - Projeção do IDEB para a escola Curitiba



Fonte: www.portalideb.com.br

Escola no final de 2008 e deveriam ter executado as ações planejadas no decorrer de 2009.

Quadro 4 – Números do IDEB da Escola Curitiba, séries finais do ensino fundamental

Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Metas Projetadas		3,4	3,6	3,8	4,2	4,6	4,9	5,1	5,4
IDEB Observado	3,4	2,9	3,7						

Fonte: Projeto Político-Pedagógico da Escola Curitiba

A seleção das escolas acima referidas utilizou os seguintes parâmetros: escolas públicas estaduais; com grande número de alunos matriculados e frequentando a escola; com diretores reconhecidos por sua liderança; localizadas na capital e no interior do estado; escolas consideradas problemáticas e escolas consideradas exemplares pela SEED/PR; escolas com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional e escolas próximas da média nacional.

Uma vez destacados os parâmetros para seleção e definido o número de duas unidades escolares para fazerem parte do estudo, procuramos os NREs de Curitiba e Londrina, para que fossem indicadas as escolas que atendessem às necessidades desta pesquisa.

As escolas indicadas pelos NREs e selecionadas para investigação possuem as seguintes características:

- Escola Londrina¹²: de grande porte; situada no interior do estado; com dificuldades financeiras e materiais, além de estar localizada em um bairro periférico e pobre da cidade; considerada, pelo NRE de Londrina, uma escola com forte liderança; pertencente ao segundo NRE com maior número de escolas integrantes do PDE-Escola em 2007 e cuja história revela grande combatividade às políticas advindas da SEED/PR.
- Escola Curitiba: de grande porte; situada na capital paranaense; muito bem localizada (a poucos quilômetros do centro de Curitiba); com excelente estrutura física; considerada pelo NRE uma escola com recursos materiais e financeiros suficientes; considerada pelo NRE uma escola com forte liderança; pertencente ao maior NRE do Paraná e com o maior número de escolas integrantes do PDE-Escola em 2007.

As conversas com os representantes dos NREs de Curitiba e Londrina indicavam que ambas as escolas — uma localizada em região

¹² Os nomes das escolas foram preservados, sendo indicadas as cidades nas quais estão localizadas.

periférica de Londrina e a outra na região central de Curitiba — possuíam forte liderança e que nelas havia participação ativa da comunidade.

1.6 ESTRUTURA DA TESE

Esta tese está organizada em quatro capítulos. Neste, introdutório, apresentamos os novos mecanismos de regulação para a construção do consentimento, os objetivos de pesquisa, a contextualização do objeto, a revisão bibliográfica das pesquisas sobre PDE-Escola, as hipóteses e os aspectos teórico-metodológicos.

No segundo capítulo “A construção do ‘Consentimento Ativo’”, são apresentados os contextos econômico e político responsáveis pelo surgimento do movimento de escolas eficazes, ainda nos anos 1960. Esse movimento, que a partir dos anos 1980 se tornou modelo de desenvolvimento e planejamento educacional, utilizado na maioria das políticas educacionais pós-reforma do Estado, é também usado como referência pelos elaboradores do PDE-Escola. A primeira parte desse capítulo aborda como os preceitos de planejamento das escolas eficazes, em sua origem nos anos 1960, estavam calcados no desenvolvimento econômico decorrente das medidas protecionistas do Estado de bem-estar social. Entretanto, como as medidas reguladoras para contornar a crise do capital dos anos 1990 e 2000 atacaram benefícios e conquistas das classes subalternas, o apoio antes perceptível da população às políticas sociais agora encontra-se bastante fragilizado. A segunda parte trata desse período, demarcando a diferença essencial entre as propostas de planejamento educacional dos anos 1960 para os anos 2000: a utilização, a partir dos anos 1990 e 2000, de um aparato conceitual capaz de construir consentimentos sobre a necessidade das mudanças realizadas no modelo de organização político e econômico.

O terceiro capítulo “As escolas no epicentro das políticas educacionais” se destina à análise do documento do MEC intitulado *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*. Para tanto, apresenta as origens do PDE-Escola, vinculadas ainda ao Fundo de Fortalecimento da Escola — programa elaborado em parceria entre governo federal e Banco Mundial. Sistematizamos as evidências que demonstram que o PDE-Escola opera como uma ferramenta de planejamento estratégico capaz de direcionar as escolas a destacarem objetivos, metas e ações condizentes com princípios quantitativos, próprios das escolas eficazes.

No quarto capítulo “PDE-Escola: o proposto e o realizado” enfatizamos a maneira como o Estado do Paraná tem ocupado lugar de destaque na implantação e no acolhimento de políticas de fundo gerencialistas desde a década de 1990. Apresentamos ainda a forma como o PDE-Escola chega às escolas paranaenses por meio dos treinamentos realizados com professores e com a equipe pedagógica das escolas, NREs e SEED/PR. Ainda nesse capítulo analisamos pormenorizadamente os processos de elaboração e implantação do PDE-Escola nas duas escolas pesquisadas. Nessa etapa é possível perceber, além da utilização de terminologias próprias das escolas eficazes, práticas condizentes com a nova configuração adotada em tempos neoliberais, em que participação e responsabilização ganham destaque nas políticas de focalização. Demonstramos como ocorreu o processo de reelaboração do documento do MEC e as implicações disso para o contexto da prática. Também analisamos como o IDEB e o SIMEC têm se revelado importantes instrumentos de regulação do governo federal.

Finalmente, são apresentadas as considerações finais da pesquisa, apontando, em linhas gerais, o PDE-Escola como ferramenta de planejamento estratégico responsável por criar um novo paradigma de funcionamento nas escolas. Ao defender, por exemplo, a participação da comunidade escolar, ampla responsabilização das escolas pelos resultados obtidos nas avaliações, a consolidação da autonomia financeira, o PDE-Escola contribui para a produção do consentimento ativo.

2 A CONSTRUÇÃO DO “CONSENTIMENTO ATIVO”

À medida que a década de 1980 dava lugar à de 1990, o estado de espírito dos que refletiam sobre o passado e o futuro era de crescente melancolia fin-de-siècle. Visto do privilegiado ponto de vista da década de 1990, o Breve Século XX passou por uma curta Era de Ouro, entre uma crise e outra, e entrou num futuro desconhecido e problemático, mas não necessariamente apocalíptico. Contudo, como talvez os historiadores queiram lembrar aos especuladores metafísicos do “Fim da História”, haverá futuro. A única generalização cem por cento segura sobre a história é aquela que diz que enquanto houver raça humana haverá história.

Eric Hobsbawm (1995)

Em suma, as escolas se tornaram instituições doentes. Elas são uma ameaça à saúde da ordem econômica. Seu declínio deve ser combatido com potentes remédios. Tratamentos de choque, ministrados por agências externas. Casos terminais merecem transplantes de órgãos (via novos dirigentes ou corpos administrativos). E, sobretudo, toda escola necessita de terapia do tipo Treinamento em Serviço para Professores. Equipes de gestores experientes merecem esteróides extras para fortalecer sua liderança masculina, enquanto seus colegas soldados rasos deveriam receber avaliações de desempenho de acordo com a tecnologia de recursos humanos, para atenuar seus excessos em sala de aula.

David Hamilton (2008)

Para enfrentar as crises cíclicas do capital (MÉSZÁROS, 2002), seus apologetas têm construído inúmeros e variados mecanismos com objetivo de estabilizar a economia. A história da sociedade capitalista é rica em exemplos de arranjos econômicos e políticos imprescindíveis para superar uma crise.

Neste capítulo faremos considerações sobre as relações entre o Estado e a educação em dois momentos históricos distintos, marcados por alternativas diferenciadas de enfrentamento das crises do capitalismo. O primeiro (anos 1950 e 1960) corresponde ao Estado de bem-estar social vivido pós Segunda-Guerra na Europa, quando se defendeu a intervenção

do Estado na economia, buscando afastar o vulto comunista e lidar com os problemas sociais. O segundo, no fim da década de 1970, foi caracterizado por medidas de austeridade econômica que retiraram uma série de direitos sociais dos trabalhadores: o Estado neoliberal. Nesse segundo modelo, a tentativa de superar a nova, ou antiga, crise capitalista se sustentou na desregulamentação do trabalho — provocando retração dos postos de emprego e regulação da economia através do livre mercado — e no processo de financeirização da economia. Mais recentemente, a partir dos anos 2000, as tentativas de corrigir os problemas estruturais do capital encontram alternativa no chamado neoliberalismo de Terceira Via (NEVES, 2005). Nessa proposição, alguns intelectuais orgânicos do capital consideram o neoliberalismo dos anos 1980 e 1990 ultrapassado. Para atualizá-lo, lançam práticas que levam as pessoas a buscarem, *per se*, alternativas de sobrevivência que o sistema não foi capaz de atender: busca-se a construção de um “consentimento ativo”.

Considerando o processo intenso de conformação do senso comum sobre as “positividades” das medidas tomadas nos períodos citados, busca-se responder, neste capítulo, a três questionamentos: O que mudou no papel da educação para o desenvolvimento desses dois momentos (Estado de bem-estar social e Estado neoliberal)? Que discurso foi construído para articular educação, economia e política? E como a ideologia das escolas eficazes foi utilizada num momento e em outro?

Portanto, objetivamos demonstrar o contexto de influência no qual a política do PDE-Escola foi gestada, discutindo os determinantes econômicos, políticos, sociais e culturais que convenceram a sociedade de que a adesão a essas reformas era a única saída, o único caminho.

Na primeira parte do capítulo discutiremos como se articulou educação, planejamento e desenvolvimento nos anos 1950/1960, priorizando nesta análise os aspectos econômico, político e educacional. Abordaremos os motivos econômicos para a crise, relacionados à superprodução de mercadorias e ao baixo consumo decorrentes da crescente perda dos direitos sociais das classes subalternas à época. Naquele contexto, foi proposta uma reorientação do Estado, salvaguardando os direitos sociais da população, pretendendo amenizar com políticas os problemas gerados pelo modo de produção. Para que as políticas de bem-estar lograssem os resultados esperados, a educação ocupou papel de extrema relevância: primeiro para assegurar a formação de um homem de novo tipo que atendesse às novas demandas do mercado de trabalho; segundo porque levou pesquisadores e a população a crerem na potencialidade da instituição

escolar sobre o projeto de desenvolvimento capitalista, que se colocava como principal desafio.

Caminho semelhante será percorrido na segunda parte deste capítulo, mas nesse momento para apresentar a artilharia proposta de reformas implantadas nos anos 1990/2000. Diante da nova crise do capitalismo dos anos 1970, o Estado e organismos multilaterais adotaram medidas extremamente austeras, responsáveis por grande impacto sobre os trabalhadores e suas organizações. Naquele período, havia necessidade premente de se construir consensos para enfrentar a crise do capital. A educação permaneceu como importante área de conformação do homem de novo tipo. Os conhecimentos necessários a esse novo trabalhador eram diferentes dos transmitidos nos anos 1950 e 1960 porque visavam à adaptabilidade ao novo modelo de organização do trabalho e da produção demandados pela reestruturação produtiva, conhecido como paradigma toyotista.

A construção do consentimento ativo encontrou na educação importante espaço de atuação, aproveitando-se dos apelos à participação, muito utilizado como eixo das políticas neoliberais de Terceira Via.

2.1 EDUCAÇÃO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 1950/1960

Após a crise do capitalismo, ocorrida em 1929¹³ com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, a burguesia tem buscado incessantemente reverter os prejuízos, retomando a ascendência da taxa de lucros¹⁴. No

¹³ Desde o século XIX, quando o capitalismo vivia o fim de sua fase concorrencial, até o início do século XX, sua fase monopolista, as crises e depressões foram recorrentes, mas incomparáveis à depressão de 1929, que se estendeu por quase toda a década de 1930. Um dos fatores decisivos para sua ocorrência foi a reinserção da França e da Inglaterra na esfera produtiva, reduzindo as exportações americanas. Além disso, outro fator, endógeno ao mercado estadunidense, foi a dificuldade de sua população absorver toda a produção, pois os altos investimentos para assegurar a hegemonia daquele país fizeram com que as classes subalternas não possuíssem condições de compra que acompanhassem a produção.

¹⁴ Para Marx (2001), é essencialmente através da extração da mais-valia e da colocação em circulação da produção que o excedente toma forma de lucro. Sendo assim, o lucro só é expandido quando são encontradas maneiras mais eficientes de exploração da força de trabalho, através da extração da mais-valia, e quando toda a produção desta etapa é colocada em circulação, encontrando no mercado respectiva absorção. Quando Keynes buscou a retomada do crescimento da taxa de lucro, sua

entanto, no período entreguerras, presenciou-se uma virtuosa queda da taxa de lucros, motivada pela perda crescente do poder de compra das classes subalternas, ocasionando profundas crises no modo de produção capitalista. A crise do entreguerras desvelou a fragilidade do sistema econômico em equilibrar a produção e a demanda, ação considerada natural para os economistas do liberalismo clássico¹⁵ e, ao mesmo tempo, necessária para manter o crescimento da taxa de lucros.

Com a deflagração da crise política e econômica¹⁶ no período entreguerras, ganhou centralidade a proposta de John Maynard Keynes, que publicou em 1936 sua obra *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*¹⁷ (HOBSBAWN, 2008). Contrariando os liberais que defendiam a neutralização da economia, Keynes buscou compreender os determinantes da crise instaurada¹⁸. Membro da elite inglesa, propunha alternativas para contornar a crise sem alterar a ordem hegemônica estabelecida. Com suas

intenção era encontrar alternativas mais eficientes ou ao menos que oferecessem respostas imediatas à crise enfrentada na época. Longe de constituir-se em Estado politicamente democrático, o keynesianismo buscou meios para que o consumo da população não fosse inferior à produção; a tentativa foi de encontrar o equilíbrio entre a produção de mercadorias e sua circulação.

¹⁵ Para os adeptos do liberalismo clássico, jamais poderia existir excedentes de produção em relação ao consumo, pois a produção necessariamente geraria sua consequente demanda, mantendo, assim, o equilíbrio e o perigo da recessão afastado.

¹⁶ De acordo com Hobsbawn (2008), o período entreguerras pode ser considerado um abismo no qual o liberalismo clássico jamais haveria de se recuperar. Para ele, esse período pode ser reconhecido menos como a implementação de determinado projeto político e mais como uma fase de extremas incertezas quanto ao futuro. Enquanto a hegemonia era disputada por comunistas e capitalistas descrentes com as políticas de livre mercado, a teoria keynesiana se fortaleceu a ponto de receber apoio da alta classe burguesa dos países centrais, especialmente da Europa, decisivo para que anos depois o projeto social-democrata de movimentos trabalhistas não comunistas se tornasse a opção mais efetiva para superação da crise.

¹⁷ Ver KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

¹⁸ “Com a crise do desemprego na década de 1930, ficou evidente para Keynes que o sistema capitalista gera crises sociais e econômicas. Então ele passou a discutir sobre as origens dessas crises e polemizar contra a economia clássica, colocando que no sistema capitalista há desemprego involuntário devido aos problemas da demanda efetiva.” (COSTA, 2006, p. 62).

proposições, à época nada convencionais, constatou erroneamente¹⁹ que a crise instaurada correspondia ao subconsumo, visto que a demanda não acompanhava a aceleração da produção. Para ele, era a demanda que definiria a oferta e todo dinheiro guardado em poupanças deveria ser investido na produção ou, por consequência, no consumo.

Para que esses mecanismos fluíssem, a estratégia adotada deveria contar com o Estado para forjar as condições econômicas necessárias à produção e ampliação do lucro, o que, para Keynes, garantiria, por meio da implementação de capital circulante, a promoção de consumo e a permanência dos investidores capitalistas na atividade produtiva.

Keynes envidou esforços para criar uma proposta sobre o papel do Estado e sua “missão” de salvar o capitalismo. A intervenção estatal na economia seria guiada, segundo Montaña e Duriguetto (2010), precipuamente por sete atividades: aumento dos gastos públicos (estatais); emissão de maior quantidade de dinheiro circulando no mercado; aumento da tributação; redução das taxas de juros; estímulo de investimentos na atividade produtiva e comercial; estímulo ao aumento da demanda efetiva; busca pelo pleno emprego. Em linhas gerais, essas ações buscariam reverter os benefícios investidos nos serviços sociais, na oferta de empregos e salários em lucratividade para o modelo econômico, tornando-se imprescindíveis para o aumento do poder de compra da população.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial²⁰, a Europa²¹ passou, nas décadas de 1950 e 1960, por um novo período de “expansão capitalista” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010; HOBSBAWN, 1995). Após essa fase

¹⁹ Com o transcorrer dos anos, a proposta de Keynes mostrou-se equivocada ao privilegiar a esfera do consumo, quando o problema correspondia à produção. Marx (2005) já apresentava a crise capitalista eminentemente de superprodução devido à crescente redução dos salários da classe trabalhadora.

²⁰ Muitos acordos foram assinados entre os países aliados, vitoriosos da Segunda Guerra Mundial, e instituições internacionais criadas para regular a nova ordem mundial (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010; COSTA, 2006; HARVEY, 2005; HOBSBAWN, 1995). A partir da Conferência de Bretton Woods, fundaram-se importantes OMs, responsáveis atualmente por recomendações das políticas sociais em todo o mundo: Banco Mundial (BM), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI).

²¹ Essa fase expansionista do capital monopolista não se estendeu a todos os países, sendo restrita à Europa e aos Estados Unidos. Nos países periféricos, a exemplo dos da América Latina, a experiência passou ao largo do pleno emprego e dos processos de gastos sociais do Estado. Quando muito, por aqui se constituíram experiências “populistas” e desenvolvimentistas comandadas por cruéis ditaduras.

expansionista, o mundo presenciou, mais uma vez, os defeitos estruturais de controle do capitalismo (MÉSZÁROS, 2002) através da nova crise, caracterizada como longo período de recessão. Harvey (1992) afirma que a esses períodos corresponderam dois regimes de acumulação: o fordista/keynesiano e o de acumulação flexível.

O regime de acumulação fordista/keynesiano compreendeu o período entre o segundo pós-guerra (1945) e a nova fase de crise capitalista do início dos anos 1970,

caracterizado por um conjunto de práticas no processo de produção (taylorismo e fordismo), de controle do trabalho (gerência científica), de novas tecnologias (2ª Revolução Tecnológica), de hábitos de consumo (em massa) e das configurações de poder político-econômico (Keynesianismo, estado Providência, ou de Bem-Estar Social) (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 138).

Finalizada a segunda grande guerra, a economia capitalista estava devastada e ameaçada pelo “vulto comunista”. Com a insurgência da chamada Guerra Fria²², o mundo cindia-se por uma cortina de ferro, entre comunistas e capitalistas. O Estado de bem-estar social foi, no plano político-ideológico, a busca por respostas imediatas à crescente influência que o mundo comunista havia alcançado. A proposta keynesiana buscou reduzir juros, ampliar o emprego, aumentar salários, estabelecer políticas sociais orientadas e financiadas pelo Estado.

Assim, no segundo pós-guerra, o Estado se incumbiu de três funções: oferecer as condições gerais de produção; reprimir, através da polícia, do exército e dos aparelhos privados de coerção, as ameaças ao modo de produção e acumulação; integrar as classes subalternas através da legitimação da ordem hegemônica. Visava-se, dentre outros objetivos, criar

²² “A 'Guerra Fria' designa a tensão, desde o segundo pós-guerra (1945) até a extinção da União Soviética (1991), entre os dois blocos liderados respectivamente pelos Estados Unidos (capitalista-imperialista, ou leste) e União Soviética (socialista-soviético, ou oeste). Marcou essa tensão a não agressão e confronto diretos entre as duas superpotências (a partir da certeza, num eventual conflito direto, da 'destruição mútua assegurada'), substituídas por uma disputa 'fria' que se travava na corrida armamentista (demonstração de poderio bélico, de desenvolvimento de armas nucleares) e no apoio aos diferentes lados nos diversos conflitos locais.” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 154).

um fundo público estatal que resguardasse os gastos sociais com salários, saúde, emprego, educação.

Em um primeiro momento, de modo artificial, operacionaliza-se seu alargamento [do fundo público] por meio das políticas do Estado de bem-estar social, fazendo do Estado a instituição social central para a expansão do mercado (redução da diferença de ritmos de aumento da produção e do consumo), mas não eliminando as possibilidades de crise de superprodução do capital (SILVA JÚNIOR, 2005, p. 22-23).

O crédito estatal proveniente desse fundo público visava à produção em massa na grande indústria, objetivando a redução dos preços das mercadorias pela produção em escala. A produção em massa ficou a cargo do modelo de organização da produção conhecido por fordismo. Com ativação de linhas de montagem e especialização dos trabalhadores, rapidamente tal produção aumentou o volume de mercadorias padronizadas. Cumpre destacar que, ao mesmo tempo em que se constituiu como fator decisivo para superação da crise, o fordismo contribuiu, através do crescente investimento em capital fixo necessário ao seu desenvolvimento, para que nova crise fosse instaurada.

O Estado, como “balcão de negócios” do grande capital, efetuou empréstimos para a realização de fusões de empresas, compra de capital fixo e variável. A proposta adotada para o capital foi o fortalecimento das economias nacionais. Keynes acreditava que, uma vez fortalecido, o poder de compra da população seria ainda maior. Assim, os juros para importações foram aumentados, inibindo o comércio exterior e fortalecendo o comércio local. Criaram-se barreiras fiscais para proteger a indústria local e, conseqüentemente, os postos de trabalho. Houve investimento pesado na infraestrutura, facilitando o transporte da produção e até mesmo dos trabalhadores, através da urbanização e melhoramento do transporte coletivo.

As políticas sociais, como parte do planejamento da economia, foram decisivas para que o regime fordista/keynesiano perdurasse até os anos 1970. Com a adoção de “salários indiretos²³”, como auxílio-desemprego,

²³ “Os chamados 'salários indiretos', fornecidos pelo Estado (ou até pela empresa privada e subvencionados por aquele) constituem-se em *serviços sociais* (educação, saúde públicas etc.) e *assistenciais* (seguro-desemprego, campanhas de

educação e saúde gratuitas, transporte público, moradia, as classes subalternas alcançaram patamares superiores de consumo, obtendo a falsa ideia de prosperidade. Ao mesmo tempo em que a população tinha acesso ao consumo, os gastos sociais reduziam a conflitividade social, legitimando a reprodução das relações sociais capitalistas. Na organização dos trabalhadores, os sindicatos foram fortalecidos, o que gerou uma série de direitos trabalhistas, considerados posteriormente, pelos neoliberais, um problema a ser combatido com extrema prioridade.

Assim, o planejamento mostrou-se ferramenta marcante do período de ouro do capitalismo, responsável por manter o Estado de bem-estar social como alternativa viável à crise, revelando-se, no campo econômico, como instrumento de auxílio às empresas para anteverem, de forma mais eficiente e eficaz, possíveis problemas relacionados à administração estratégica gerencial da instituição, e no campo educacional, atrelado à teoria do capital humano, foi considerado elemento propulsor essencial do desenvolvimento econômico dos países centrais.

O planejamento assumiu pressupostos da administração estratégica gerencial, elaborada nos anos 1950 nos Estados Unidos para auxiliar os empresários a realizarem o planejamento estratégico. Tal planejamento não cumpriria somente a missão de antever ou resolver os problemas da instituição; serviria para examinar a situação atual (análise situacional), prevendo antecipadamente a trajetória futura de uma organização. Inicialmente, segundo Scaff (2006), essa proposta de planejamento foi assumida nos Estados Unidos com muitas restrições e desconfianças. Somente nos anos 1980 realmente foi inserida na administração pública, incentivada pelos primeiros passos da “nova gestão pública” na Europa.

O planejamento econômico passou, portanto, a incorporar medidas, como o estabelecimento de metas e objetivos que pudessem ser mensurados por avaliações de pequeno, médio e longo prazo, a depender das necessidades da organização empresarial.

Considerando a relevância que passa a assumir o planejamento econômico sob a perspectiva gerencial como estratégia para estabilizar a crise estrutural, intelectuais orgânicos do capital passaram a articular educação e o processo econômico-social através da teoria do capital

alimentação, transferência de renda etc.), em *subsídios estatais* (ao transporte, à moradia, a certos artigos da cesta básica etc.) e em *complementos salariais* (tíquetes-refeição, vale-transporte, pensões à população carente etc.)” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 176, grifos no original).

humano. Afirmavam existir correlação direta entre o aumento da instrução escolar e a ampliação do capital produtivo, o que certamente contribuiria, juntamente com a adoção de nova perspectiva de planejamento, para que a ampliação e desenvolvimento do capital fosse garantida.

A idéia de capital humano é uma “quantidade” ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho de produção (FRIGOTTO, 1999, p. 41).

Ao propor a instrução dos grupos subalternos, tomando-os como “recurso humano”, a ideia era quantificar os impactos que a educação poderia causar sobre o desenvolvimento econômico. Acreditava-se que a educação serviria para impulsionar a qualificação da força de trabalho, auxiliando no processo de industrialização, fundamental para fortalecer os pressupostos desenvolvimentistas do Estado de bem-estar social.

A ênfase sobre os retornos econômicos que a educação geraria conferiu um viés economicista à política educacional dos anos 1960. Preocupações com gastos e retornos financeiros dos investimentos em educação se tornaram a tônica nos planejamentos econômicos. No Brasil, segundo Frigotto (1999), os pressupostos da teoria do capital humano rapidamente foram disseminados como solução para as desigualdades sociais. Os responsáveis por tamanha disseminação foram os organismos multilaterais: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A principal preocupação era tornar a educação eficaz para treinar os futuros trabalhadores e eficiente no que tange à aplicação dos recursos financeiros (FRIGOTTO, 1999).

Quando o Estado de bem-estar social começou a mostrar seus primeiros sinais de esgotamento, em meados dos anos 1960, a crença na instituição escolar como lócus privilegiado para o desenvolvimento da teoria do capital humano e dos estudos em eficiência escolar e eficácia foi estremecida. Com a decadência do modelo intervencionista criado por Keynes e a adoção de novas práticas econômicas para contornar a crise,

intelectuais orgânicos do capital, como Coleman²⁴, que se ocupavam das discussões sobre a importância da instituição escolar no processo de formação de capital humano, acabaram modificando seu discurso.

A descrença no projeto de Estado intervencionista foi decisiva para mudar os rumos da educação das classes subalternas. Em meio à grave crise do modelo fordista/keynesiano e à descrença no papel da instituição escolar, mesmo considerando os objetivos de reativar o investimento e, assim, proporcionar a elevação da produção e do consumo em massa, foi inevitável que o modelo do Estado de bem-estar entrasse em bancarrota.

Perto do final dos anos 1960, o liberalismo embutido [Estado de bem-estar social] começou a ruir, internacionalmente e no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de “estagflação” que duraria por boa parte dos anos 1970 (HARVEY, 2008, p. 22).

A crise de superprodução de capital, marcada pela estagnação econômica e pelo crescimento da inflação, foi agravada pela alta do preço do petróleo²⁵, causada por boicote organizado pelos países árabes, aumentando os preços do barril e de todos os seus derivados. Como o poder de consumo da população já estava bastante fragilizado, foi determinante a elevação do preço desses produtos para cessarem definitivamente as possibilidades razoáveis de compra, causando desequilíbrio financeiro dos países compradores do petróleo.

Consideradas inevitáveis pelos intelectuais orgânicos do capital, as mudanças no modelo político e econômico trouxeram impactos sobre os sistemas educacionais. Foi nesse contexto político e econômico já desgastado do Estado de bem-estar social que o *Relatório resumido: igualdade de oportunidades educacionais*, escrito em 1968 por Coleman e seus colaboradores, foi publicado, causando profundas discussões e mudanças sobre o entendimento dos impactos dos chamados insumos

²⁴ O sociólogo norte-americano James Coleman é considerado um dos autores que mais contribuiu para o desenvolvimento e difusão do conceito de capital social e autor do livro *Foundations of social theory* (Cambridge: Harvard University Press, 1990).

²⁵ Ver, a respeito da influência da crise do petróleo sobre a derrocada do fordismo/keynesianismo, a análise apresentada por Chesnais (1996).

escolares na formação dos alunos. A partir de uma nova abordagem sobre o papel da escola e da instrução escolar, o *Relatório Coleman* (2008), como ficou conhecido o documento, inaugurou um movimento reconhecido pelas estratégias demandadas para sua consolidação como estrutura dominante de gestão e organização do trabalho escolar: “o movimento das escolas eficazes” (1968).

2.1.1 Origem do movimento das escolas eficazes

O movimento das escolas eficazes se desenvolveu nos anos 1960, a partir da publicação de uma pesquisa em larga escala elaborada nos Estados Unidos, coordenada por Coleman. Sua tarefa era responder a duas questões interligadas: A escola faz a diferença para o aprendizado dos alunos? Caso faça, o que a torna diferente daquelas que não proporcionam tal aprendizado?

Coleman (2008) concluiu que a diferença para o aprendizado dos alunos estava menos na escola e mais no *background* dos alunos, ou seja, importava mais para os objetivos de aprendizado conhecer as origens socioeconômica e cultural dos alunos do que propriamente saber a qual escola pertenciam.

Cumprir destacar que tal relatório foi produzido em um momento de decadência da longa onda expansiva do Estado de bem-estar social (NETTO; BRAZ, 2006), o que provocou um olhar pessimista sobre a instituição escola, considerada de fundamental importância para o desenvolvimento econômico nos anos 1950 e primeira parte dos 1960.

É importante destacar que o desafio de Coleman era saber como uma escola poderia ser qualificada como mais eficiente e eficaz em relação a outras. O interesse pelas escolas eficazes não era mais responder à pergunta inicial — A escola faz a diferença? —, mas sim descobrir: Qual escola faz a diferença?

Coleman pode ser considerado um dos precursores dos estudos em eficácia escolar por dois motivos: primeiro por se preocupar com o desempenho das escolas através de avaliações externas; segundo porque, depois da divulgação dos resultados da pesquisa, outros pesquisadores contrários à conclusão de Coleman se empenharam em provar que a escola, sim, fazia a diferença. Essas discussões deram grande impulso às pesquisas educacionais, primeiramente nos Estados Unidos e, posteriormente, na Inglaterra.

Coleman foi incisivo ao afirmar que o fator escola só poderia ser considerado importante se observada a lógica de insumos e resultados do aprendizado. Tomava as escolas como uma espécie de sistema fechado, uma caixa preta, e enfatizava que se deveria atentar para a formação de professores, livros didáticos, elaboração de currículos, pois, se fossem adequados, produziriam bons resultados.

Na época, muitos acreditavam que eram os *inputs* ou insumos escolares, em termos dos equipamentos e outras condições de funcionamento da escola, que determinavam seus *outputs* ou resultados, segundo um modelo de entrada-saída que tratava a escola como caixa-preta e igualava o conceito de qualidade da escola ao da qualidade ou quantidade dos seus insumos (BROOKE; SOARES, 2008, p. 15).

Como podemos perceber, a preocupação era se, ou como, a escola produziria melhores resultados. A fim de apontar as características dessas escolas, Coleman procurava isolar variáveis indesejadas para calcular fatores de desempenho das escolas chamadas eficazes.

A primeira descoberta é que as escolas são extraordinariamente similares no efeito que elas exercem no desempenho de seus alunos, quando o background socioeconômico é levado em consideração. É sabido que fatores socioeconômicos possuem uma grande relação com o desempenho acadêmico. Entretanto, quando esses fatores são controlados estatisticamente, parece que as diferenças entre as escolas são responsáveis somente por uma pequena fração das diferenças no desempenho dos alunos (COLEMAN, 2008, p. 29).

Por aproximadamente dez anos, essa visão predominou nos estudos sobre a eficácia das escolas. No entanto, ao mesmo tempo em que a sociedade organizada sobre bases liberais passava por um processo de remodelação, as pesquisas sobre eficácia escolar empregavam novos estudos sobre a importância da escola para o aprendizado dos alunos. Naquele momento, mais importante que organizar estudos de base para que a nova roupagem do capitalismo ganhasse espaço, era preciso deixar o neoliberalismo — ou sua versão mais nova, travestida por um discurso social-democrata de novo tipo — tomar força no meio social, político e econômico. Além de discutir a importância da escola, as pesquisas em

eficácia escolar deveriam mostrar como seria possível aliar eficácia a eficiência; em outras palavras, como seria possível evidenciar que a escola eficaz é aquela que, promovendo uma grande mobilização social, é capaz de gerar menos gastos aos cofres públicos.

2.2 PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS ANOS 1990 E 2000

Para superar a crise dos anos 1970 em diante, buscou-se romper com o chamado pacto keynesiano, fundamentado, como vimos, na busca por equilíbrio entre a produção e o consumo. Isso porque as tentativas se mostraram insuficientes para conter a crise de superprodução e crescente subconsumo. A inflexão a esses meios de superação da crise se deu sob orientação da nova ordem liberal, pautada na liberdade e justiça social (HARVEY, 2008), e da mundialização do capital.

Incentivou-se a privatização das empresas públicas, acentuando sua fase monopolista por meio das megafusões. Completando o conjunto de medidas para recuperar o crescimento da economia capitalista através da elevação da taxa de lucro, foram iniciadas reformas para reduzir custos da produção para o capital. Nessa esteira de reformas, o Estado autorizou a flexibilização das leis trabalhistas e efetuou drástica redução do financiamento estatal com gastos sociais.

Para Harvey (2008), os pressupostos da neoliberalização da economia se tornaram dominantes através de um aparato conceitual incorporado pelo senso comum. Retomando um dos princípios do Estado jusnaturalista, a liberdade individual foi evocada como condicionante à justiça social. Há que se ponderar que essas duas perspectivas são incompatíveis por pertencerem a dimensões distintas: uma diz respeito à dimensão individual e a outra só se realiza na dimensão coletiva.

Mesmo com essa contradição, esses conceitos amplamente defendidos pelos neoliberais povoaram os discursos sobre mudança social. Isso porque as noções de liberdade e justiça são ideais valorizados por todos que defendem a soberania e a emancipação. A retomada dos preceitos do liberalismo clássico não se restringiu ao conceito de liberdade individual. Com a perspectiva de representação por parte da sociedade política, o Estado neoliberal reforçou sua concepção, traduzida na divisão entre sociedade civil e política, sendo a primeira representada pela segunda, diante estabelecimento de pacto social. A liberdade individual, para os neoliberais, seria garantida através da liberdade do mercado, elemento fundamental de sua base estratégica de superação da crise.

Diferentemente de outras experiências com objetivo de superação das crises, políticas neoliberais foram experimentadas em um país periférico em 1973. O Chile foi o escolhido logo após o golpe de Pinochet sobre o então presidente eleito Salvador Allende.

O golpe contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende foi patrocinado por elites de negócios chilenas ameaçadas pela tendência de Allende para o socialismo. Foi apoiado por corporações dos Estados Unidos, pela CIA e pelo secretário de Estado Henry Kissinger (HARVEY, 2008, p. 17).

O neoliberalismo foi implementado no Chile à custa de muita violência repressiva aos movimentos sociais e desmonte das organizações populares da sociedade civil. Para recuperar a economia capitalista, reverteu-se o processo de protecionismo da indústria local, liberando as restrições regulatórias propostas nos governos desenvolvimentistas. Assim, a nova fase de liberalização econômica foi inaugurada com a adoção de políticas econômicas de contenção de gastos públicos, abertura a investimentos privados, menor regulação estatal nas negociações econômicas, incentivo de parcerias entre o público e o privado, privatizações e redução das taxas de juro sobre as importações e financialização do mercado capitalista.

No início havia a esperança de que os problemas da década de 1970 fossem uma pausa temporária no *Grande Salto Avante* da economia mundial, e países de todos os tipos e modelos econômicos e políticos buscaram soluções temporárias. Porém foi ficando cada vez mais claro que se tratava de uma era de problemas de longo prazo, para os quais os países capitalistas buscaram soluções radicais, muitas vezes ouvindo teólogos seculares do livre mercado irrestrito, que rejeitavam as políticas que tão bem haviam servido à economia mundial durante a Era de Ouro [1947 a 1973] e que agora pareciam estar falhando (HOBSBAWN, 1995, p. 19, grifos no original).

De acordo com Netto e Braz (2006), a longa onda expansiva do período de bem-estar social foi substituída por uma também longa onda recessiva, em que as crises voltaram a ser dominantes. A consolidação do

neoliberalismo como ortodoxia de regulação da política pública no nível do Estado (HARVEY, 2008) ocorreu nos Estados Unidos, em 1980, com a eleição de Ronald Reagan, e na Grã-Bretanha, em 1979, com a eleição de Margaret Thatcher.

A “dama de ferro”, como ficou conhecida a primeira-ministra britânica depois das duras medidas econômicas implementadas, foi eleita com a missão de reformar a política inglesa, adaptando-a aos novos mecanismos de neoliberalização em tela. “Thatcher reconhecia que isso significava nada menos que uma revolução em políticas fiscais e sociais, e demonstrou imediatamente uma forte determinação de acabar com as instituições e práticas políticas do Estado socialdemocrata que se consolidara no país a partir de 1945” (HARVEY, 2008, p. 32).

Essas medidas envolveram, a exemplo do Chile, o desmonte dos sindicatos, das conquistas trabalhistas do período de Estado de bem-estar social, profundas privatizações e reformas do modelo de gestão pública, conhecido mais tarde como “nova gestão pública”. Ainda em 1979 essas premissas de desregulação foram adotadas nos Estados Unidos, que já não suportavam mais a economia keynesiana. Com medidas de ajustes estruturais na política, os Estados Unidos adentraram a década de 1980 certos de que as mudanças deveriam ser maciças e prolongadas. Foi decisiva a eleição de Reagan para apoiar e colocar em ação as propostas de desregulação, ataques aos sindicatos, além de incentivos à retomada das importações e da mundialização da economia, a exemplo do que já estava em processo na Grã-Bretanha.

Nessa nova etapa de crise, ou de tentativas para superá-la, os OMs criados logo após a Segunda Guerra Mundial para auxiliar na implantação do Estado de bem-estar social ganharam novas responsabilidades.

[...] com o capitalismo em crise e com a extinção do bloco soviético, pondo fim à 'Guerra Fria', o capital já não pode/precisa desenvolver ações solidárias internacionais para evitar a influência socialista (mediante financiamento para o desenvolvimento social e econômico nas nações do 'terceiro mundo'), particularmente nos países da América Latina; assim diversas instituições internacionais têm seus objetivos e operações significativamente alterados, como a Cepal, a OEA [Organização dos Estados Americanos], o BID, a própria ONU, as instituições de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial), que vão ser orientadas pelo Consenso de Washington

(MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 189, grifos no original).

Montaño e Duriguetto (2010) relacionam os ajustes estruturais do neoliberalismo às exigências interpostas aos Estados nacionais periféricos:

[...] essa (contra) reforma se expressa nos '*ajustes estruturais*' de orientação monetarista e neoliberal, nos planos econômico, social e burocrático-institucional, que os Estados nacionais, a partir fundamentalmente das atuais pressões e exigências das instituições financeiras internacionais de Bretton Woods (FMI, BM e Bird), tiveram que implementar como condição para receber os empréstimos e os investimentos produtivos dos capitais financeiros e das multinacionais. A realização desses '*ajustes*' é posta como *passaporte* para a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 205, grifos no original).

Especialmente o FMI foi convocado, a partir dos anos 1980, em sequência à reunião que definiu os rumos econômicos e políticos dessa ortodoxia (Consenso de Washington²⁶) para ser “ponta de lança” de uma astuciosa manobra econômica: a criação da dívida externa como fundo econômico que salvaria momentaneamente o capitalismo. A migração da economia pautada no capital produtivo/manufatureiro para o capital financeiro²⁷ mostrou-se como principal tendência neoliberal à

²⁶ O plano de ajustes proposto pelo Consenso de Washington (1989) constou, segundo Montaño e Duriguetto (2010), de três fases: a primeira pretendeu estabilizar a macroeconomia através do desmonte do sistema previdenciário, o que garantiria a retomada do superávit fiscal; a segunda foi dedicada às reformas estruturais com objetivo de liberalização financeira e comercial, à desregulamentação dos mercados e às privatizações das empresas estatais; a terceira fase seria a retomada dos investimentos e do crescimento econômico. Como se vê, os países periféricos vêm cumprindo à risca essas recomendações, à custa de reformas aviltantes para as classes subalternas.

²⁷ “A financeirização é resultado da queda das taxas de lucro dos investimentos na produção e no comércio, o que produziu uma disponibilização de capital na esfera da circulação sob forma de capital-dinheiro ou capital monetário. Esse *capital-dinheiro* é remunerado através dos *juros* (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão) e não é investido na produção, passando a constituir a fonte crescente de

mundialização do capital. As novas megafusões implementaram a intersetorialização, unificando produção e comercialização aos setores financeiros (HARVEY, 2008).

Essas medidas de ajustes estruturais propostas não foram capazes de evitar nova crise, revelando a fragilidade dos arranjos realizados. Com o desmonte do Estado de bem-estar e a reestruturação produtiva, os postos de trabalho foram reduzidos paulatinamente, agravando os problemas sociais. Com as classes subalternas funcionando como exército de reserva a conter os salários, o subconsumo novamente assolou o sistema de produção capitalista, gerando uma crise fiscal. A financialização proposta pelo neoliberalismo acabou criando alta circulação de papel monetário sem o correspondente lastro, inflacionando a economia. A tentativa para reverter a hiperinflação foi continuar mantendo o Estado afastado dos gastos sociais. Como o desemprego crescia e os riscos de superprodução de capital e subconsumo também, novas alternativas, especialmente as reformas dos Estados, foram pensadas para administrar a questão social.

O movimento de reformas dos Estados, com objetivo de implementação da nova gestão pública, foi iniciado na Inglaterra, quando Tony Blair chegou ao poder e passou a realizar o processo de conversão do Partido Trabalhista (*Labour Party*) em Novo Trabalhismo (*New Labour*) em 1994. Segundo Peroni (2006), havia diferenças marcantes entre as propostas de trabalho do novo partido com o antigo, em particular o distanciamento de qualquer ideário socialista.

Giddens (2000, 2001) foi considerado o intelectual orgânico responsável por comandar teoricamente as mudanças implementadas pelo Novo Trabalhismo inglês de Tony Blair. Defendendo a transcendência da antiga social-democracia e do neoliberalismo, Giddens apresentou a Terceira Via como caminho alternativo para o que chamou de “importante revolução do nosso tempo” (GIDDENS, 2000, p. 74): a globalização. A ênfase dada pelo autor à Terceira Via predica o relacionamento entre indivíduo e comunidade, conferindo novas definições sobre os direitos e obrigações de cada sujeito.

A principal ação recomendada por Giddens ao primeiro-ministro britânico era a reforma do Estado, o que, segundo ele, possibilitaria o estabelecimento de parcerias mais vantajosas com instituições da sociedade

riqueza dos capitalistas rentistas” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 186, grifos no original).

civil, ao mesmo tempo em que fomentaria o “desenvolvimento” da comunidade (GIDDENS, 2000).

O modelo de Estado inglês teve como base a descentralização de algumas de suas principais ações, aquelas consideradas “onerosas” aos cofres públicos, como a saúde e a educação. A exemplo do período da administração de Thatcher, Tony Blair prosseguiu com o processo de readequação progressiva da sociedade britânica aos novos processos de organização econômica e política de neoliberalização. O *New Labour*, através da Terceira Via, viria a defender uma espécie de economia mista, com a participação da iniciativa privada e das organizações da sociedade civil. Essa participação ocorreria por meio do Terceiro Setor, uma alternativa mais consensual às privatizações. Contando com a participação do Terceiro Setor, formado especialmente por organizações não-governamentais, o novo modelo de administração estatal obteria a aprovação da população, uma vez que ela seria considerada a protagonista das ações.

[...] se a distribuição de encargos pelo Estado em direção a empresas privadas é alvo de ferrenha oposição por parte de grupos políticos que combatem as políticas de privatização, a mesma distribuição de serviços públicos entre associações comunitárias ou as chamadas ‘organizações não-governamentais’ (ONGs) não é objeto do mesmo tipo de reação acalorada. Pode-se inclusive dizer que uma certa valorização positiva que setores da esquerda atribuíram à iniciativas e organizações de caráter comunal tem sido fortemente incorporada por forças tradicionalmente identificadas como estando à direita do espectro político (COSTA, 2005, p. 14).

Este olhar positivo para o crescimento das organizações não-governamentais, acabou se tornando uma importante estratégia para a produção de consensos.

2.2.1 A reforma do Estado brasileiro nos anos 1990: implicações para a educação

No Brasil, a proposta de reforma do Estado ocorreu a partir de 1995 com a criação do MARE, chefiado por Luiz Carlos Bresser Pereira. Para ele, a crise que havia iniciado ainda nos anos 1980 era de fundo fiscal e atingia a administração do Estado.

A grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos 50 anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 243).

O principal documento da reforma, por apresentar objetivos e estratégias de implementação das mudanças, foi o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995). Nele o governo evidencia a preocupação com a estabilização fiscal e com o crescimento sustentável da economia.

Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia (BRASIL, 1995, p. 6).

Para superar a crise do capital, apresentada como crise fiscal para justificar a reforma do Estado brasileiro, os reformadores brasileiros utilizaram estratégias e princípios muito próximos aos utilizados na reforma do Estado britânico²⁸, quais sejam: desvalorizar as atividades exercidas pelo Estado, classificando-as como burocráticas; estabelecer nova proposta de administração, voltada precipuamente aos resultados; implementação de uma gestão gerencial²⁹ baseada na eficiência, descentralização e participação da comunidade.

²⁸ Em texto escrito algum tempo após iniciada a reforma, Bresser-Pereira (2001) disse ter viajado para a Inglaterra logo que assumiu o MARE a fim de conhecer melhor a proposta desenvolvida naquele país. Afirmou ter estudado a literatura britânica que tratava a nova proposta de administração como “nova gestão pública”.

²⁹ A gestão gerencial seria baseada em três estratégias: 1) definição de metas e objetivos que o administrador público deve atingir em sua unidade; 2) garantia de

O paradigma gerencial foi decisivo nessa operação. Ao menos em suas primeiras e mais importantes formulações, levou ao paroxismo a tese de que o padrão burocrático era pouco permeável às mudanças promovidas pela globalização. Em vez de emprestar eficácia e eficiência ao aparato estatal, a burocracia contribuiria para paralisá-lo e enredá-lo em múltiplos ‘interesses corporativos’. Fazia-se necessário, por isso, perseguir *um caminho ‘pós-burocrático’*, do qual a ‘administração gerencial’ seria a expressão adequada: *controlar mais os resultados do que os procedimentos*, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, de modo a que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores (NOGUEIRA, 2005, p. 47, sem grifos no original).

A justificativa dada por reformadores para a realização de tais mudanças está pautada no surgimento de um novo modelo para a administração pública, estabelecido com base no gerencialismo, visando afastar aqueles que supostamente seriam os principais problemas do modelo de gestão anterior: corrupção, nepotismo, hierarquização, estabilidade funcional e burocratização. Em lugar do “antigo” modelo de gestão, o gerencialismo propõe a difusão e conseqüente incorporação à prática pedagógica de conceitos como eficiência, eficácia, liderança e avaliação de desempenho.

Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa

autonomia do administrador na gestão de recursos humanos, financeiros e materiais que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir as metas e os objetivos traçados; 3) controle e cobrança dos resultados atingidos posteriormente (BRASIL, 1995).

profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995, p. 16).

Considerados entraves ao desenvolvimento gerencial, a morosidade dos serviços oferecidos pelo Estado burocrático e o “engessamento” ocasionado pelo funcionalismo público foram fortemente criticados durante o processo de reforma. Além desses problemas, o Plano Diretor reiteradamente afirmava que os problemas da crise iniciada nos anos 1970 com a bancarrota do modelo de Estado de bem-estar social era, acima de tudo, um problema de gestão e administração.

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas (BRASIL, 1995, p. 10).

Tratou-se, segundo o documento, de uma crise do Estado especialmente em três dimensões: crise fiscal; de esgotamento do Estado de bem-estar social nos países centrais e substituição das importações nos países periféricos; e da administração burocrática.

A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, p. 10-11).

O que se percebe com essa tentativa de remodelar o Estado brasileiro é seu propósito em reposicioná-lo diante dos novos rumos da economia mundial, à semelhança da sociedade britânica. Para obter maior desempenho era preciso construir um novo aparelho estatal, centrado em alguns aspectos:

- Necessária profissionalização do servidor, passando a receber salários de acordo com sua produtividade, introduzindo a flexibilização e sequestrando a estabilidade do servidor público.
- Implementação de uma administração pública de caráter gerencial, estabelecendo uma cultura gerencial.
- Descentralização para o chamado setor público não-estatal³⁰ da execução dos serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados por ele. A este processo deu-se o nome de “publicização”.
- Parceria entre Estado e organizações da sociedade civil para o financiamento e controle dos chamados serviços não-exclusivos³¹ do Estado.
- Controle maior dos resultados do que dos procedimentos.
- Concessão de maior “autonomia” aos órgãos públicos, complexificando os mecanismos de governança.
- Progressiva descentralização para os níveis estaduais e municipais.

A característica mais marcante da reforma foi a suposta transformação do Estado em instância antiburocrática gerencial, capaz de acolher as novas mudanças ocorridas na economia global através da abertura de seus mercados e da privatização de serviços públicos oferecidos pelo não-Estado³² (NOGUEIRA, 2005).

³⁰ Segundo o Plano Diretor da reforma do Estado, a propriedade pública não-estatal é “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (BRASIL, 1995, p. 43).

³¹ De acordo com o Plano Diretor, serviços não-exclusivos correspondem “ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado” (BRASIL, 1995, p. 41).

³² Para Nogueira (2005), a formação de um não-Estado ocorre a partir da multiplicação das iniciativas de mercado e da sociedade civil, bem como da consolidação de múltiplos “Estados” paralelos, tais como o tráfico, criminalidade e

Nogueira (2005) afirma que as propostas de reforma do Estado entre os anos 1980 e 1990 passaram por duas gerações: uma de espectro declaradamente neoliberal e outra mais sofisticada por ainda manter os pressupostos da primeira, mas conferindo maior aceitação da opinião pública. “Ainda que o discurso dominante tenha buscado se distinguir do reformismo neoliberal típico da primeira geração, sua agenda de reformas não construirá uma identidade própria” (NOGUEIRA, 2005, p. 52-53).

Antes de construir meios alternativos à proposta neoliberal, a reforma do Estado se dedicou a desenhar uma imagem negativa da administração pública. Uma nova racionalidade técnica foi incutida no imaginário social com significativa efetividade, a ponto de se reduzir ao máximo a relevância do Estado na manutenção da vida dos sujeitos. O que passa a ser valorizado, a partir de então, são os esforços empreendidos individualmente. A coletividade deixa de esperar pelo Estado e passa a contar com a força do individualismo meritocrático.

O imaginário coletivo parou de incluir o Estado e o sistema político em seus cálculos a respeito da felicidade presente e do futuro. A vida coletiva passou a ser pensada como se estivesse na dependência exclusiva do acaso ou do esforço pessoal — quem sabe de alguma ‘janela de oportunidade’ aberta pelo mercado ou pelo empreendedorismo —, pouco importando se a resolução de problemas e de conflitos *sociais* pressuponha, pela lógica, uma dinâmica decisivamente *social* (NOGUEIRA, 2005, p. 48, grifos no original).

A exemplo da Inglaterra, a reforma do Estado brasileiro contou com a força dos pressupostos da Terceira Via, especialmente a convocação de organizações da sociedade civil para participar da administração pública. A consequência, como observamos nas palavras de Nogueira, foi o entendimento do Estado como um inimigo a ser combatido. O ativismo se proliferou especialmente em nome de uma cidadania mais representativa que propriamente coletiva³³.

lavagem de dinheiro. Ao defender nova reforma, voltada precipuamente à dimensão instrumental do Estado ao invés de uma dimensão ético-política, são enfatizadas maneiras de administrar que secundarizam as ações do Estado.

³³ Para Buffa, Arroyo e Nosella (1995), a cidadania coletiva é construída a partir da participação popular nas principais decisões que regem a sociedade. É coletiva

Na proposta de reforma do Estado brasileiro se estimulou a criação de um Terceiro Setor denominado, também, de público não-estatal, pressupondo-se a parceria do Estado com o mercado para provimento dos serviços públicos à população. Esse conceito acaba por designar uma série de atividades da iniciativa privada em um sentido público não-governamental. Público, no contexto da reforma, faria referência à sociedade e estatal, ao Estado. Portanto, público não-estatal compreenderia atividades voltadas à sociedade mas não de responsabilidade exclusiva do Estado.

No domínio dos serviços sociais e científicos a propriedade deverá ser essencialmente pública não-estatal. As atividades sociais, principalmente as de saúde, educação fundamental e de garantia de renda mínima, e a realização da pesquisa científica envolvem externalidades positivas e dizem respeito a direitos humanos fundamentais [...] Logo, se não devem ser privados, nem estatais, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública”, no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos, que não visa ao lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado. As organizações públicas não-estatais podem ser em grande parte — e em certos casos, inteiramente — financiadas pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 246).

O termo público, característico do Estado de Direito do liberalismo clássico, configura-se como finalidade do Estado moderno, sem confundir-se com estatal. No caso brasileiro, a educação pública foi por muito tempo entendida como atividade estatal, sendo seu controle e administração responsabilidades do Estado (GANDINI; RISCAL, 2002). O plano da reforma pretendeu alterar o entendimento que se tinha dos termos público e estatal, sob a justificativa de melhorar a eficiência e eficácia da educação através da responsabilização do sistema educacional e das unidades escolares por atividades financeiras que, até onde entendemos, deveria ser

porque não diz respeito ao indivíduo exclusivamente, mas envolve a organização das classes sociais.

de responsabilidade do Estado. Ao fazerem isso, os idealizadores do Plano Diretor abrem caminho para a noção de público não-estatal. Para os chamados serviços não-exclusivos³⁴ do Estado, o setor público não-estatal deveria fortalecer práticas de mobilização social, tanto na formulação de políticas quanto em suas avaliações, conferindo maior controle sobre elas. O Plano Diretor apresenta alguns objetivos para os chamados serviços não-exclusivos, dentre os quais destacamos três:

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito à dotação orçamentária.
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.
- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações (BRASIL, 1995, 46-47).

³⁴ A educação pertenceria, com a reforma dos anos 1990, aos serviços não-exclusivos da alçada do Estado. Logo, a educação faz parte dos serviços oferecidos pelo setor denominado de público não-estatal, tornando-a não mais algo oferecido como direito social sob responsabilidade exclusiva do Estado. Diz-se responsabilidade exclusiva porque ainda permanece sob tutela do Estado, constituindo o que Peroni e Adrião (2005) chamaram de atividades de quase mercado. Exatamente porque a educação não pode estabelecer-se como atividade regulada exclusivamente pelo mercado — pois é preciso que a classe trabalhadora possua um mínimo de escolarização, mesmo que seja para exercer as atividades laborais mais elementares — é que a reforma atinge diretamente sua gestão e a forma de organização do trabalho pedagógico.

Muito embora possa parecer que essas medidas visem à retirada do Estado como instituição reguladora dos serviços públicos mais urgentes, como nos casos da educação e da saúde, o objetivo, contrariamente, é manter a regulação dessas ações e descentralizar atividades “inofensivas” à centralidade do Estado como instituição reguladora. De todo modo, quando o Estado elabora mecanismos de incentivo fiscal para a criação de ONGs³⁵ — entidades filantrópicas que, com o passar dos anos, têm assumido ações de ordem política e econômica, próprias do Estado —, a intenção é garantir a mudança de cultura, nas consciências e na forma de participação dos sujeitos.

Diferentemente do período desenvolvimentista dos anos 1950 e 1960, quando o processo de convencimento para a adesão às mudanças era dado pelo próprio contexto de prosperidade política e econômica, os anos 1990 e 2000 foram marcados pela construção ativa do consentimento. Com o aumento das medidas de austeridade econômica, os trabalhadores se encontravam desprovidos da maioria dos direitos conquistados. A alternativa mais viável, portanto, foi a construção de pressupostos gerais capazes de conformar as opiniões e ações dos trabalhadores.

A construção do consentimento ativo tem se mostrado necessidade para a manutenção da hegemonia burguesa. Algumas medidas adotadas possibilitaram elevação do poder de compra, portanto de consumo, de parte da classe trabalhadora, contribuindo para ocultar as contradições do sistema capitalista. No plano discursivo e ideológico, governo e empresários, com apoio da mídia, trabalham para a construção de um novo senso comum. Como bem apontou Gramsci (1989), a importância da linguagem para a produção da hegemonia está na sua repetição cotidiana, ou seja, quanto mais comum for para os sujeitos envolvidos na política a utilização de alguns conceitos, quanto mais natural e inevitável parecer, maior será a capacidade de conformação gerada.

A construção do consentimento ativo, segundo Harvey (2008), é realizada com a produção de um aparato conceitual que encontre apoio em toda a sociedade. No caso da reforma educacional³⁶, esse aparato conceitual

³⁵ Segundo dados do IBGE (2008), o número de ONGs no Brasil cresceu estrondosamente. Subiu mais de 1.000% desde 1996. De acordo com pesquisa feita por este Instituto, o país possuía, em 2005, 338 mil entidades cadastradas, o que certamente reflete as políticas de incentivo lideradas pela reforma do Estado brasileiro.

³⁶ Segundo Krawczyk e Vieira (2008), a reforma educacional brasileira consubstanciou-se com a promulgação, em 1996, da nova Lei de Diretrizes e Bases

efetivamente reconduziu professores e comunidade escolar à adoção de novas práticas: a) mudanças culturais na gestão educacional; b) maior participação da comunidade nas atividades escolares, limitando-se, na maioria dos casos, ao auxílio financeiro; c) mudança significativa nas políticas de acompanhamento da aprendizagem, agora focadas em avaliações de desempenho em escala nacional; d) descentralização almejada nos anos 1990, tornando as unidades escolares o epicentro das políticas, espaço onde se iniciam e se encerram a maioria das ações pensadas e recomendadas; e) incorporação de conceitos como participação, descentralização, eficiência, eficácia na determinação da qualidade na educação.

Com a reforma educacional, a classe hegemônica buscou produzir consensos entre professores, comunidade escolar e população em geral em torno da ideia de que a escola de qualidade seria aquela que adotasse novos mecanismos de gestão, aceitasse tacitamente as avaliações de resultados como estratégia de mensuração da qualidade da educação; em suma, que incorporasse, ao seu cotidiano, diretrizes das escolas eficazes. O próprio ministro da educação, Fernando Haddad, menciona, no documento que explica os princípios do PDE, que escola de qualidade é sinônimo de escola eficaz e eficiente, tanto nos processos de ensino e aprendizagem quanto nos mecanismos de administração dos recursos financeiros (HADDAD, 2008).

Essas mudanças originadas com a reforma educacional brasileira materializaram políticas educacionais que contribuíram para estabelecer as novas relações entre governo e sociedade civil na gestão educacional. Há um processo de desconcentração das responsabilidades e atribuições do Estado para as secretarias de educação e destas para as escolas, sem que isso reflita, entretanto, ampliação dos espaços e momentos de reflexões coletivas e de decisões colegiadas.

Os desdobramentos da reforma do Estado sobre a educação foram inúmeros: impactaram o funcionamento das escolas, criaram uma nova cultura de gestão escolar e de participação da comunidade e das organizações da sociedade civil.

O modelo gerencialista parece ser hegemônico nas políticas educacionais, com seus índices de eficiência e produtividade, provas de avaliação em todos os níveis, rankings de escolas, e tantos outros

da Educação Nacional (LDB), cuja função foi, dentre outras, definir uma nova forma de organização da gestão do sistema educacional e da unidade escolar.

indicadores para orientar o financiamento das políticas de educação ou, melhor, das políticas gerenciais de educação (HYPÓLITO, 2008, p. 78).

A partir da justificativa inapelável da melhoria da qualidade da educação, professores, equipes pedagógicas e comunidade escolar têm buscado meios para melhorar a qualidade da educação, considerando como parâmetro os índices alcançados nas avaliações de resultado. Como acompanharemos, construíram-se consentimentos em torno do gerencialismo na administração pública que, voltados ao campo educacional, reforçam práticas recomendadas pela reforma do Estado brasileiro dos anos 1990.

2.2.1.1 A qualidade da educação de “ponta-cabeça”

O problema das propostas gerencialistas para melhorar a qualidade da educação não está somente nos conceitos que constroem seu universo teórico-prático; está também nos processos e práticas que propõem. É assim que a defesa da qualidade da educação aparece de “ponta-cabeça”. Para essa perspectiva gerencial, a qualidade da educação deve se pautar principalmente nos resultados, traduzidos em índices, exatamente porque desconsidera os processos que envolvem concepções, metodologias de ensino, formas de organizar o trabalho pedagógico.

Contreras (2002) chama a atenção para o uso indiscriminado de termos usados em excesso, de modo que acabam se desgastando e se esvaziando de todo conteúdo crítico que os constituíam. Dentre esses termos amplamente utilizados, ele cita a qualidade da educação.

Há casos em que este sentido de slogan, de palavra com aura, é muito mais evidente. Tomemos o exemplo da qualidade da educação. Atualmente, todo programa, toda política, toda pesquisa, toda reivindicação educativa é feita em nome da qualidade. É evidente que todos estão de acordo com tal aspiração. Contudo, citá-la sem mais nem menos, é às vezes um recurso para não defini-la, ou seja, para não esclarecer em que consiste, que aspirações traduz. Remeter à expressão ‘qualidade da educação’, em vez de explicitar seus diversos conteúdos e significados para diferentes pessoas e em diferentes posições ideológicas, é uma forma de pressionar um consenso sem permitir discussão (CONTRERAS, 2002, p. 23).

Como aponta Contreras (2002), as questões envolvendo a qualidade da educação se tornaram slogans, verdadeiros consensos cabíveis em qualquer projeto educacional, sob qualquer perspectiva. Assim, a ideia construída sobre qualidade da educação atinge ampla aceitação da população devido à urgência de pensar meios viáveis para mudar o quadro da educação brasileira.

Ao delimitar o sentido e o significado do termo qualidade para a educação, é fundamental considerá-lo um conceito histórico cujas mudanças e adaptações têm atendido, via de regra, os interesses hegemônicos.

[...] um primeiro aspecto a ser ressaltado é que qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico. Caso se tome como referência o momento atual, tal perspectiva implica compreender que embates e visões de mundo se apresentam no cenário atual de reforma do Estado, de rediscussão dos marcos da educação — como direito social e como mercadoria —, entre outros (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203-204).

Dourado e Oliveira (2009) apontam que só é possível falar em qualidade da educação quando estiver evidente e definido o que se entende por educação. Suas conclusões indicam ser uma atividade intencional, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Definem, assim, a qualidade da educação afeita à função social da escola: produção e disseminação de conhecimentos historicamente acumulados pela humanidade. Portanto, a qualidade da educação guarda relação com a função social da escola na medida em que também é o resultado da construção e transmissão dos conhecimentos historicamente acumulados.

Porém, outra concepção tem se mostrado hegemônica para definir a qualidade nos embates travados em torno da educação no Brasil. Como apontamos anteriormente, essa definição visa construir o entendimento de que somente possuem qualidade as escolas que obtêm bons resultados nas avaliações. A ampla disseminação desse pressuposto contou com a importante participação dos organismos multilaterais.

Para construir consentimentos sobre a qualidade da educação, essas entidades têm proposto, em seus documentos, definições tanto amplas como genéricas e sem qualquer referência social. Dourado, Ferreira e Santos

(2007) traçam elementos constituintes dos discursos sobre qualidade da educação para os OMs. Embora muitas proposições advindas desses organismos resguardem recomendações e até posicionamentos distintos, quando se trata da qualidade da educação é possível perceber certas semelhanças.

A concepção de qualidade que aparece nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como por exemplo a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 9).

O caso brasileiro é emblemático, visto que a maioria das políticas educacionais da atualidade se vincula a um ou mais desses pontos. O PDE, PDE-Escola e IDEB, por exemplo, priorizam a avaliação de desempenho como indicador da qualidade da educação.

O consenso construído em torno da ideia de que a qualidade da educação só pode ser aferida através dos resultados alcançados nas avaliações, estimulou conclusões sobre a relação direta entre qualidade, eficácia e eficiência. Qualidade da educação, considerada a partir de critérios de eficiência e eficácia, teria relação direta com a mensuração do desempenho do aluno em testes padronizados? Seria, então, medida por aquilo que a escola consegue fazer para melhorar seu desempenho? Qualidade da educação estaria relacionada a resultados, ao processo ou aos dois ao mesmo tempo?

Xavier (1996), um dos principais elaboradores do PDE-Escola, expõe o que para ele deveria constituir um ensino de qualidade:

Considerando a gestão dos sistemas educacionais, os fatores que têm sido apontados como essenciais para a qualidade do ensino são: o comprometimento político do dirigente; a busca por alianças e parcerias; a valorização dos profissionais da educação; a gestão democrática; o fortalecimento e a modernização da gestão escolar; e a racionalização e a produtividade do sistema educacional (XAVIER, 1996, p. 7).

Muito embora alguns dos fatores apontados façam parte das reivindicações históricas do movimento docente, como a gestão

democrática e a valorização dos profissionais da educação, Xavier (1996) destaca a importância da racionalidade e da produtividade do sistema educacional para aferir a qualidade da educação. O autor considera um “avanço” a preocupação, a partir dos anos 1990, com esses fatores, configurando um novo padrão de gestão.

Até então, o aspecto que sobressaía da gestão recaía nas questões relativas à democratização e participação. É muito cedo para se saber se esse padrão emergente de gestão representa uma tendência nacional. Entretanto, a experiência de estados como Minas Gerais, Paraná e, a partir deste ano [1996] principalmente, São Paulo e Mato Grosso, bem como de diversos municípios brasileiros, com destaque para Cuiabá e Rondonópolis, permite supor que essa tendência se consolida no Brasil (XAVIER, 1996, p. 7-8).

Sabemos que as tendências apontadas por Xavier têm se constituído cada vez mais como objetivos das políticas educacionais contemporâneas. Quanto à efetivação desse padrão, o autor aponta os traços marcantes dessa nova gestão:

- participação dos agentes na gestão escolar com conteúdos e níveis mais definidos;
- mecanismos de avaliação que induzem à responsabilização das escolas por seus resultados;
- redefinição de papéis no nível central, visando à maior descentralização e desconcentração; e
- produtividade, eficiência e desempenho como ingredientes importantes do sucesso (XAVIER, 1996, p. 8).

Esses traços podem ser perfeitamente observáveis nas políticas contemporâneas, reforçando a tendência apontada em 1996 por Xavier. Ao prosseguir sua exposição, o autor indica o que não deveria servir como parâmetro para aferir a qualidade da educação. Ataca o que ele chama de “chavões de sempre”, procurando caracterizar sua perspectiva como inovadora.

Para tanto, a conceituação de qualidade da educação ou, mais propriamente, qualidade do ensino, deve ser esclarecida. Entre os educadores não há consenso a respeito, e o fato é que fora as obviedades e chavões

de sempre, do tipo que afirma que o objetivo é o de oferecer um “ensino de qualidade”, fundado na formação de “alunos críticos, participativos e conscientes”, pouco se avançou no alargamento e operacionalização do que vem a ser a qualidade na educação (XAVIER, 1996, p. 9).

Após tecer suas críticas ao que acredita ser um retrocesso na definição de qualidade da educação, o autor prescreve seis dimensões de uma educação de qualidade: qualidade política e qualidade formal, custo, atendimento, moral da equipe, segurança e ética. As dimensões envolvem aspectos técnico-gerenciais de gestão com eficiência e eficácia, conteúdos voltados a atingir excelência nos resultados das avaliações, clima escolar propício, enfim, aspectos condizentes com a administração pública gerencial implantada com a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990.

Portanto, a qualidade em educação deve ser vista sob essa perspectiva sêxtupla (qualidade intrínseca, custo, atendimento, moral, segurança e ética). Restringir a conceituação da qualidade ao seu aspecto político-pedagógico, ou mais frequentemente ao seu aspecto político, tem constituído grave equívoco. O que confere a característica de totalidade à qualidade da educação é o atendimento às seis dimensões simultaneamente (XAVIER, 1996, p. 11).

Ao finalizar suas análises sobre a qualidade da educação, Xavier (1996) relaciona suas considerações ao novo padrão de gestão e à chamada qualidade total, componente fundamental da concepção gerencialista dos anos 1990. Conclui, como prévia ao que seria implantado em 1997 com o Fundescola e o PDE-Escola, indicando os procedimentos para adoção do novo padrão de gestão e qualidade da educação:

Para dirigentes do sistema, incluindo-se aí em especial os diretores das escolas, é conveniente um treinamento em liderança pela qualidade; para os professores e supervisores das escolas deve ser proporcionado treinamento modular em elaboração de plano de desenvolvimento da escola, diagnóstico organizacional, técnicas de trabalho em equipe, ferramentas gerenciais, metodologia de análise e solução de problemas, gerenciamento da rotina do dia-a-dia e programa 5 S (*Seiri, Seiton, Sesoh,*

Seketsu, Shitsuke), entre outros (XAVIER, 1996, p. 17).

Fonseca (2009) critica o paradigma da educação de qualidade defendido a partir de 1990 no Brasil. Para a autora, tal enfoque passa a priorizar a revisão dos currículos, a instituição de uma gestão eficiente e de avaliação de desempenho e reforça a premissa de que a educação de qualidade deva cumprir função equalizadora de oportunidades de inserção no mercado de trabalho. “A qualidade educacional seria alcançada pela adequada combinação de insumos escolares (pacotes didáticos, equipamentos, reformas), pelo repasse de dinheiro direto à escola e por um modelo de gestão capaz de utilizar esses insumos eficientemente” (FONSECA, 2009, p. 171). O problema desse enfoque, segundo Fonseca (2009), é a exaltação da racionalidade técnica que passa a assumir a educação de qualidade, em contraponto ao sentido político amplamente defendido para a qualidade da educação nos anos 1980.

Para Fonseca (2009), essa redefinição do conceito de qualidade da educação passa ao largo das questões econômicas e sociais, reduzindo-a aos fatores técnicos e instrumentais, como metodologias, planejamentos, avaliações. A qualidade da educação socialmente referenciada não implicaria a eliminação desses instrumentos, mas também não anularia a possibilidade de ressignificá-los através das reais necessidades das escolas.

Distante da qualidade socialmente referenciada, a noção de qualidade da educação predominante nas políticas recentes esteve atrelada à concepção gerencialista, cujo objetivo primeiro é fazer mais com menos (CAMPOS, 2005), com eficácia, atrelando os insumos aos resultados das escolas. Tais objetivos têm resultado na construção do consentimento ativo, através da participação de todos para a melhoria da qualidade educacional. Não basta, portanto, que as escolas façam sua parte e melhorem seus índices ou que efetuem uma gestão pautada na eficiência e na eficácia.

2.2.1.2 “Nova” racionalidade de gestão e a produção de consensos

Em função dessa dinâmica das políticas educacionais, que requerem períodos longos para produzir resultados, é indispensável, como se afirmou, garantir sua estabilidade e continuidade. Isso demanda que essas políticas reflitam níveis possíveis de **consenso** entre os diversos atores – dirigentes, sindicatos de professores, setores sociais diretamente interessados como os pais, empresários, trabalhadores,

parlamentares, meios formadores de opinião. Encontrar fórmulas de chegar a esse **consenso** num regime democrático é, talvez, o maior desafio, mas também a principal condição de sustentação política para as políticas educacionais. (MELLO, 1991, p.35)

A concepção de gestão escolar defendida a partir da reforma passa a enfatizar os custos e a elevação dos índices educacionais. A organização do trabalho pedagógico se volta para esse objetivo, porque somente assim a escola alcançaria níveis de excelência, podendo ser considerada, de fato, uma escola eficaz.

A gestão da escola pública na perspectiva compartilhada ou de excelência passa a ser subordinada aos critérios de produtividade, eficácia e eficiência. Assemelhando-se aos das organizações econômicas, as medidas e projetos governamentais induzem as escolas públicas a assumirem uma gestão racional, no sentido de dirigirem seus serviços aos cidadãos enquanto clientes e consumidores, visto que estes compartilharão a manutenção da escola pública com o Estado (VIRIATO, 2004, p. 51).

A proposição para mudar a gestão escolar se fundou na administração gerencial, cujo foco se deu prioritariamente no controle dos resultados do processo de ensino-aprendizagem. Por se tratar de uma gestão compartilhada, contar-se-ia com a presença fundamental da comunidade tanto para o controle desses resultados quanto para a ajuda financeira e até mesmo auxílio nas atividades escolares dos chamados voluntários, que aumentaram significativamente nos últimos anos.

Se tomarmos como parâmetros os princípios da já citada administração gerencial, perceberemos que o modelo de gestão compartilhada possibilita a criação de autonomia ao diretor e de participação da comunidade escolar, no sentido de tornarem-se cidadãos-clientes no processo de tomada de decisão sobre os assuntos que dizem respeito à escola (VIRIATO, 2004, p. 53).

Ao propor às escolas que a gestão adequada deveria perseguir os princípios gerencialistas, os reformadores anunciam a positividade da proposta.

Na perspectiva do “novo padrão de gestão”, a política educacional prioriza o desenvolvimento de padrões de gestão centrados na escola e a implementação de sistemas de monitoramento e acompanhamento sistemáticos da qualidade e do desempenho escolar (XAVIER, 1996, p. 8).

Como acentua Xavier (1996), o “novo” padrão de gestão será alcançado quando houver um acompanhamento mais restrito das escolas, tornando-as responsáveis pela obtenção da qualidade do ensino.

Para obter consentimento dos envolvidos, tanto no interior das escolas quanto externamente, o discurso conciliador aborda pontos críticos para os quais devem ser destacadas soluções firmes e rápidas: o fracasso escolar em seus significados e diferentes contextos socioeconômicos; a cultura de repetência; articulação de ações, a curto e médio prazo, para regularizar o fluxo escolar; promoção de ajustes capazes de elevar a qualidade da educação, ao mesmo tempo em que diminuam as taxas de reprovação; utilização de avaliações periódicas que sirvam de parâmetro para a inserção de novas políticas educacionais.

A construção do consentimento ativo, que parte do discurso para a melhoria da qualidade da educação, através da mudança das práticas de gestão e organização do trabalho pedagógico realizado na escola, encontra aporte no movimento das escolas eficazes com todo seu aparato conceitual, metodológico e instrumental. Se nos anos 1960 e 1970, os proponentes de escolas eficazes reforçavam a importância dos insumos como fatores decisivos para a instrução escolar, os atuais destacam os princípios gerenciais focados na instituição escolar, tais como participação, responsabilização, formação de lideranças, adoção de planejamento estratégico.

A preocupação passa a ser o papel que as escolas ocupam não diretamente para o desenvolvimento econômico, mas na difusão de uma nova racionalidade gerencial. Ressalta-se, portanto, a retomada da escola como fator decisivo da qualidade educacional.

A preocupação com o macrossistema educacional relegou a segundo plano, por muito tempo, o que efetivamente ocorria no interior das escolas. O interesse por conhecer melhor o que torna uma escola eficaz, se a escola faz alguma diferença, em suma, saber se a organização interna da escola poderia ser determinante no desempenho dos alunos, adquiriu fôlego, no Brasil, somente a partir dos anos 90,

seguindo uma linha de investigação que despontava, há algum tempo, nos EUA e Europa (XAVIER, 1996, p. 8).

O autor destaca que a qualidade da educação depende do desempenho alcançado pelas instituições escolares, segundo ele, eficazes quando possuem alguns requisitos:

- forte liderança do diretor;
- clareza quanto aos objetivos;
- clima positivo de expectativas quanto ao sucesso;
- clareza quanto aos meios para atingir os objetivos;
- forte espírito de equipe;
- envolvimento dos diferentes agentes educacionais;
- capacitação dirigida (on the job e just in time) dos profissionais da escola;
- planejamento, acompanhamento e avaliação sistemáticos dos processos que ocorrem na escola; e
- foco centrado no cliente principal da escola, o aluno (XAVIER, 1996, p. 9).

Xavier (1996) arremata suas considerações, indicando a necessidade do desenvolvimento de habilidades gerenciais nos profissionais da educação. Para ele, enquanto a gestão estiver pautada em aspectos exclusivamente políticos, não alcançará os resultados que se esperam das escolas. Em outros termos, o autor acentua que o modelo de gestão traçado nos anos 1990 tem como centro de suas ações a instituição escolar, enfatizando que os professores e a equipe pedagógica, assim como os pais, devem ser responsabilizados pelo desempenho educacional dos alunos.

2.2.1.3. Escolas eficazes em tempos neoliberais: novas e velhas características

É fundamental atentar para as mudanças de foco sobre as escolas eficazes nos estudos e documentos dos anos 1990 e 2000. Como as políticas contemporâneas visavam responsabilizar as escolas, era compreensível que as escolas eficazes retomassem os pressupostos antes refutados sobre a importância das instituições escolares na assunção da eficiência e eficácia.

A estratégia utilizada consistiu em adotar conceitos defendidos pelos movimentos sociais, tais como autonomia, participação e gestão democrática. Isso conferiu legitimidade à nova proposição das escolas eficazes de reformar a gestão e o planejamento. Essa nova proposta deveria

contar com a participação popular, primeiro para garantir sua legitimidade e segundo para firmar seu propósito de focalização da política.

Incentivar a participação popular se constituiu como um dos principais mecanismos para dar aos segmentos sociais a sensação de participar das decisões sobre a educação. Reforçar a cultura de participação foi uma alternativa para conter um dos principais riscos à hegemonia capitalista: os levantes da classe trabalhadora contra as intemperanças do capital. Ao mesmo tempo em que se criava um “espírito” de pertencimento e participação, garantia-se as premissas de contenção de gastos e, principalmente, de responsabilização. As políticas sociais, de modo geral, passaram a incentivar a participação da comunidade escolar nas atividades da “pequena política” (GRAMSCI, 2011).

As escolas eficazes voltaram a ser referência de escola de sucesso. As pesquisas que faziam apologia ao novo padrão de gestão, pautado nos pilares das escolas eficazes (MELLO, 2005, 2004, 1991; MORTIMORE et al., 2008; REYNOLDS et al., 2008) passaram a ser lembradas nas políticas educacionais de diversos países, tanto centrais quanto periféricos. Os pesquisadores citados sugerem que a implementação das políticas educacionais se desdobre em duas etapas: uma que venha de cima para baixo e outra, de baixo para cima.

Idealmente, políticas “de cima para baixo” fornecem as metas das políticas, uma estratégia geral e planos operacionais; isto é complementado por uma resposta “de baixo para cima” envolvendo diagnóstico, definição de objetivos prioritários e implementação. A primeira fornece a estrutura, os recursos e um menu de alternativas; a segunda fornece a energia e a implementação baseada na escola (REYNOLDS et al., 2008, p. 432).

Chega-se a um ponto fundamental, uma das principais características das escolas eficazes em tempos neoliberais: sua projeção como modelo a ser seguido por outras escolas na implantação de políticas públicas. Mais precisamente, não basta, nessa perspectiva, fazer com que as políticas venham “de cima para baixo”; é preciso envolver a escola nesse processo, “aterrissar” na escola, fazer com que os sujeitos se nutram de uma nova cultura de gestão, focalizada na escola.

O modelo de escolas eficazes tem disseminado receitas nem sempre claras sobre como lidar com os problemas da educação. Hamilton (2008) rejeita as conclusões das pesquisas em eficácia escolar e faz severas críticas

ao que chama de “pseudociência etnocêntrica” que culpabiliza especialmente os professores pelos resultados ruins das escolas em testes padronizados de desempenho, servindo para “mistificar administradores ansiosos e marginalizar os professores de sala de aula” (HAMILTON, 2008, p. 387).

Suas manifestações na Grã-Bretanha [no Brasil e no mundo] são formadas nem tanto por valores educacionais inclusivos que unem democracia, crescimento sustentável, igualdade de oportunidades e justiça social, mas sim uma disciplina política divisora, com odor de avaliações de desempenho e financiamento baseado na performance (HAMILTON, 2008, p. 387).

Embora aparentemente, sob a lógica das escolas eficazes, o problema educacional se resume à equalização dos gastos, percebe-se que esse é mais um dos mecanismos para a construção do consentimento ativo, uma vez que responsabiliza as escolas por mais uma atividade. As ações propostas pelos defensores das escolas eficazes têm se sustentado em um conjunto de pilares, muitos dos quais foram ressignificados, ou adaptados de outros contextos, como o caso do planejamento estratégico, outrora elaborado para atender as empresas e que passou a ser utilizado para planejamento das atividades desenvolvidas pela escola.

2.2.1.4 Os pilares que sustentam o discurso das escolas eficazes

A partir dos anos 1990 e 2000, um conjunto de fatores tem sido utilizado para indicar as escolas que se destacam em relação às demais, tanto na gestão escolar, quanto nas atividades de ensino-aprendizagem. Estas escolas são consideradas mais eficientes e eficazes, porque utilizam, por exemplo, o planejamento estratégico, incentivam a participação da comunidade escolar nas questões financeiras, sentem-se responsáveis pelos resultados obtidos nas avaliações. Neste sentido, as escolas eficazes na atualidade sustentam-se sobre alguns pilares, dentre os quais destacamos: a participação, a autonomia, a descentralização, o foco na aprendizagem visando à formação de um cidadão responsável e o planejamento estratégico.

Participação

Ao mesmo tempo em que as escolas eficazes incentivam uma gestão eficaz e eficiente, voltada às questões não econômicas, despolitizam os sujeitos, induzindo a uma reconciliação de classe, algo que, do ponto de vista da luta de classes, é impossível. Isso acaba deslocando as causas reais das desigualdades sociais da esfera econômica para a esfera política (social participativa). “Se na população está a causa dos problemas, na população também poderiam estar as soluções” (MELO, 2005, p. 80).

O incentivo à participação pode ser evidenciado em diversas pesquisas sobre eficácia escolar (MELLO, 1991; XAVIER, 1996; FULLAN, 2009; MURILLO, 2008; LÜCK, 2009; BROOKE; SOARES, 2008). Em todas elas, a participação da comunidade garantiria eficácia às escolas. Reynolds et al. (2008) confirmam que a participação é importante ferramenta de desenvolvimento das escolas eficazes nas seguintes dimensões:

Sincronização das exigências da escola e da casa em relação aos alunos; redução do tamanho da turma através da atuação como professores assistentes não remunerados; levantamento de recursos para a escola; ajuda com a lição de casa dos alunos; *feedback* para a escola em relação ao progresso dos alunos e a problemas; estabelecimento de uma ligação com os professores de seus filhos (REYNOLDS; TEDDLIE, 2008, p. 324).

Assim, como ferramenta para se atingir eficiência e eficácia, a participação pode ser compreendida sob duas esferas: uma mais técnica e outra ético-política. Do ponto de vista técnico, a participação da comunidade nas atividades escolares representa a diminuição de gastos com contratação de professores e funcionários. Consistiu-se, entre outras, em uma preocupação financeira, que procura dar eficiência às escolas; em outros termos, busca mostrar como é possível fazer as mesmas atividades de ensino sem gastar mais para isso. Já na esfera ético-política, a proposta de participação dos pais e da comunidade na vida dos alunos está pautada especialmente no voluntarismo e na cooperação. Ao propor que os pais se responsabilizem pela educação de seus filhos, visitando as escolas para vigiar os índices de desempenho, sugere-se que a consciência coletiva se volte a ações tópicas, pontuais.

Em uma análise mais abrangente sobre a participação, Neves (2005) aponta como tal conceito está presente para além da instituição escolar,

sendo central na sustentação da nova pedagogia da hegemonia³⁷, direcionando as políticas do neoliberalismo de Terceira Via.

Tal visão restrita da natureza do Estado capitalista e essa visão redentora da sociedade civil têm levado ainda parcela significativa das forças progressistas na atualidade brasileira a supervalorizar o caráter emancipador dos instrumentos da democracia direta e, com isso, aceitar acriticamente as novas estratégias da pedagogia da hegemonia, que têm no estímulo à ampliação dos instrumentos da democracia direta, na organização da sociedade civil um vetor importante da legitimação social ao projeto burguês de desenvolvimento e de sociabilidade pós-desenvolvimentismo (NEVES, 2005, p. 87).

Ao indicar que a resolução dos problemas de gestão devem ser gerenciados pela própria escola e que a comunidade é responsável por prever esses problemas, as escolas eficazes têm ressignificado a participação política, dificultando uma participação mais contestadora da sociedade, o que se configura em um reformismo político fundamental (NEVES, 2005).

Autonomia

Nos anos 1980, movimentos políticos tiveram fundamental importância para a construção da contra-hegemonia dos trabalhadores no Brasil. Devido à crise que há muito vinha transformando a ditadura em um

³⁷ “Nova pedagogia da hegemonia” é um conceito cunhado por Lúcia Neves (2005) em um livro que conta com a participação de pesquisadores do grupo de políticas educacionais da Universidade Federal Fluminense e da Fundação Oswaldo Cruz. Segundo as formulações contidas neste livro, a nova pedagogia da hegemonia é composta por tentativas das classes dominantes em delimitar a participação popular à pequena política, deixando em segundo plano as reflexões e ações que visam compreender e transformar a realidade social mais geral. As estratégias usadas apontam para a reconfiguração da sociedade civil, que deixa de ser espaço principal da luta de classes para se tornar algo situado para além do Estado. Denominando terceiro setor, a esfera de atuação dessa nova pedagogia da hegemonia reconstrói uma nova cidadania, limitada à participação na pequena política, caracterizando-se pelo voluntariado e pela filantropia. Ver NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

modelo insustentável na sociedade capitalista, o Brasil passou a viver a chamada “abertura política”, conquistada através de muita mobilização dos trabalhadores, e uma série de reivindicações passou a constituir a agenda política. O movimento docente, organizado em prol da democratização da educação, pedia maior autonomia às escolas para decidir sobre quais concepções de homem, sociedade e escola seriam adotadas (MICHELON; ZANARDINI; ROSA, 2007). Essa reivindicação foi de fundamental importância para a constituição de uma nova identidade para a educação brasileira, especialmente porque, naquele momento, a concepção dialética de Marx ganhava força nas concepções histórico-críticas de Dermeval Saviani³⁸.

Na década de 1990, com a reforma do Estado brasileiro, a autonomia ganhou sentido oposto ao dos anos 1980, não se tratando mais da autonomia política, mas sim financeira. Nas palavras de Contreras (2002, p. 262), transformou-se em uma autonomia baseada na “auto-administração” ao invés de se constituir em “autogestão política”.

A autonomia, nesse momento, deveria envolver o Estado em sua nova aceção, caracterizando-se por gastos estritamente necessários com políticas sociais e incentivo à participação da comunidade, de empresários e de organismos não-governamentais em grande parte do desenvolvimento de suas ações.

Os intelectuais das escolas eficazes dos anos 1990 e 2000 defendem a autonomia com base nas tecnologias de gerenciamento, já presentes nas grandes indústrias capitalistas.

As grandes indústrias, privadas ou públicas, acabaram por desenvolver uma multiplicidade de estruturas centralizadas, que se tornaram fins em si mesmas, perdendo de vista as necessidades de seus usuários e as da sociedade. Tornou-se, portanto, imperativo, a partir da incorporação de *novas tecnologias de gerenciamento*, reestruturar as grandes máquinas burocráticas, redirecionando para suas atividades-fim

³⁸ Dermeval Saviani é um dos mais conceituados pesquisadores no campo da educação em nosso país. Entre várias obras publicadas, destacamos: *Educação: do senso comum à consciência filosófica* (17 ed., 2007 – primeira edição 1980), *Escola e democracia* (35. ed. rev., 2002 – primeira edição 1983) — livro em que apresenta a “pedagogia histórico-crítica” —, *Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações* (1991) e *História das ideias pedagógicas no Brasil* (2007), todas lançadas pela editora Autores Associados, de Campinas (SP).

mais recursos, capacidade de iniciativa e inovação, bem como *responsabilidade de prestar contas pela qualidade dos serviços que prestam*. Esse redirecionamento tem-se revelado possível e necessário pela incorporação de tecnologias micro-organizacionais de informação, que permitem adotar controles centralizados menos numerosos e mais flexíveis, combinados com um forte *componente de avaliação do produto ou dos resultados* (MELLO, 2004, p. 143, sem grifos no original).

Anunciada como expressão da democracia no espaço escolar, a autonomia foi recebida pela sociedade, nos anos 1990, como concretização das reivindicações do movimento docente dos anos 1980 (COSTA, 2001). No entanto, há diferenças consideráveis entre a autonomia reivindicada por aquele movimento e a outorgada pelo Estado brasileiro. Costa (2001) alerta para os perigos de uma falsa democracia escolar, voltada a justificar a implantação, no interior da escola, de ações que fortaleçam o princípio da escola como instituição pública, porém não estatal. Essa concepção, fortalecida no Brasil pelo então ministro Bresser-Pereira, previa que, por ser o Estado uma instituição altamente burocrática e pouco eficiente, as ações derivadas da política educacional deveriam ser encabeçadas pela iniciativa privada. Para que a escola pudesse se manter financeiramente, era preciso que buscasse não mais a ajuda do Estado, mas da iniciativa privada, de ONGs e instituições filantrópicas, dentre outros aparelhos privados de hegemonia.

Os estudos sobre eficácia escolar aliaram o conceito de autonomia aos de participação e de responsabilização. Ao associar tais conceitos, seus autores justificam a participação de pais e comunidade, tão reivindicada nos anos 1980. Aos pais, segundo as escolas eficazes, cabe o papel de acompanhar o desempenho das escolas de seus filhos. A participação dos pais é aconselhada em dois sentidos: para acompanhar os resultados da avaliação externa do desempenho da instituição escolar e para ser parte integrante, dando sugestões para a melhoria da qualidade da educação através de autoavaliações das escolas, que podem inclusive partir dos índices alcançados nas avaliações externas.

O principal desdobramento que as escolas eficazes apresentam para o processo de autonomia das escolas ou, como diz Mello (2005, p.153), a “contrapartida indispensável da autonomia”, é a responsabilização.

Na literatura internacional essa prática ficou conhecida por *accountability*. A responsabilização dos sujeitos envolvidos no processo de

escolarização caracteriza a tentativa de se instaurar uma nova perspectiva de autorregulação, fazendo crer que os sujeitos históricos e coletivos deveriam abandonar os pressupostos econômicos e políticos determinantes da luta de classes, para ocuparem-se de questões subjetivas como suas individualidades e identidades com seu grupo social, como bairro ou comunidade. Busca-se, portanto, ocultar o sentido mais importante de enfrentamento da sociedade capitalista, a consciência de classe.

O suposto que orienta grande parte das políticas impulsionadas em muitos países da região [América Latina] baseadas nas demandas de autonomia institucional é que as comunidades locais, as escolas e os indivíduos devem assumir ativamente a defesa de seus interesses em substituição do Estado e ainda contra este, minimizando as regulações sempre no sentido de outorgar maior *poder de decisão aos níveis inferiores* (FELDFEBER, 2009, p. 38, grifos no original, tradução nossa).

Tenta-se gerir as escolas de forma semelhante às empresas, que dependem de seus resultados para sobreviver no mercado mundial. Ao individualizar as ações de professores, os reformadores tentam esvaziar o sentido político do ensino e abordá-lo como uma questão meramente técnica.

Nestes termos, *autonomia* é mais um processo de *individualização* escolar, e com ela todos os sujeitos envolvidos, bem como suas aspirações, reivindicações e concepções. A autonomia escolar se propõe na base do isolamento das escolas. Isto significa, por um lado, a ausência de estruturas sociais intermediárias [secretarias de educação, por exemplo] com capacidade de criação e atuação política, e não só de execução administrativa. A autonomia escolar não consiste portanto de sistemas de ação social organizada para articular o ensino de forma mais ampla possível a partir das escolas individuais [...] o isolamento das escolas abona a possibilidade de que o esperado desenvolvimento curricular e educativo em geral se reduza ao que possa ser criado a partir dos recursos isolados de cada escola [...] No isolamento, a única coisa que a maioria das escolas e instituições

pode fazer é ajustar o desenvolvimento curricular ao desenvolvimento de documentos: os PCCs³⁹ (CONTRERAS, 2002, p. 261, sem grifos no original).

Em nome da autonomia, criam-se meios para isolar escolas e professores, conter insatisfações, desviando-as da compreensão de seus determinantes. Contreras (2002) alerta para um falso paradoxo criado entre flexibilização da escola e controle do Estado. Ao mesmo tempo em que as escolas recebem autonomia, enfrentando um processo de isolamento, são reguladas por um sofisticado mecanismo de controle de seus rendimentos.

Para que a escola seja responsabilizada por suas ações, tenha autonomia para promover a participação de pais e da comunidade escolar na gestão da escola, uma importante estrutura de descentralização é utilizada para formar consenso ativo sobre a importância e eficácia do envolvimento de todos na resolução dos problemas escolares.

Descentralização

Outra reivindicação dos anos 1980, retomada, na esteira da autonomia, pelas políticas educacionais recentes é a descentralização. As reformas educacionais têm potencializado o processo de descentralização como forma de desconcentração das atividades educacionais nas mãos apenas do Estado. Com a desconcentração, justifica-se a ineficiência do Estado em gerir as políticas públicas, ou como costumam defender os apologetas das escolas eficazes, abandona-se a estrutura centralizadora, burocrática, para ganhar agilidade.

A descentralização proposta pelas políticas dos anos 1990 e 2000 se processa de três formas: 1) desconcentração: transferências dentro do ministério ou órgãos do governo central, com poder de decisão limitado; 2) delegação: transferência de responsabilidades de gestão e de funções definidas a organizações públicas que podem estar situadas fora da estrutura burocrática normal do governo central (empresas públicas, empresas privadas reguladas pelo setor público, autoridades de planejamento regional), em geral com autoridade semi-independente para executar tarefas; 3) devolução: transferência de responsabilidades de gestão a

³⁹ O texto escrito por Contreras (2002) se refere à sua experiência na Espanha. Por isso, ao falar dos Projetos Curriculares do Centro (PCCs), ele está se referindo aos planos de ações que as escolas brasileiras são convidadas a fazer como instrumentos do PDE-Escola.

unidades subnacionais de governos ou unidades públicas em geral, claramente percebidas como níveis separados sobre os quais as autoridades centrais exercem pouco ou nenhum controle direto, com independência para executar suas tarefas.

No Brasil, a forma de descentralização mais utilizada foi a desconcentração⁴⁰. Segundo Winkler e Gerhberg (2000), pode-se realizar o processo de descentralização por: 1) organização da instrução: definição do tempo de instrução (calendário escolar, ainda que o governo estipule o mínimo de dias letivos a ser cumprido), escolha dos livros didáticos, definição dos conteúdos curriculares e dos métodos pedagógicos; 2) gestão de pessoal: seleção, contratação e dispensa dos profissionais da escola, determinação das responsabilidades dos professores, definição da escala de remuneração dos professores, provimento de treinamento no trabalho; 3) planejamento e estruturas: conteúdo dos cursos oferecidos em uma escola, definição do conteúdo dos cursos, realização de exames; 4) recursos: elaboração de um plano de melhoria escolar, definição do orçamento.

Contreras (2002) aponta duas importantes consequências da forma de descentralização: a primeira se relaciona aos aspectos financeiros de desresponsabilização do Estado; a segunda pode ser constatada na fragmentação política dos sujeitos envolvidos.

Os princípios das escolas eficazes são altamente recomendados na implantação da nova gestão pública na medida em que descaracterizam o Estado como o principal responsável pelo financiamento da educação, valorizando a possibilidade reforçada por este modelo de gestão, que passa a envolver e responsabilizar a sociedade pelo financiamento da educação pública. Isso não implica, por sua vez, que o Estado se desresponsabilize das outras ações importantes para a manutenção da hegemonia. Continua a regular as ações consideradas essenciais, até mesmo em relação ao financiamento da educação. Deixar de ser o responsável exclusivo pelo financiamento da educação pública não significa que o Estado deixará de regular a educação. Ao contrário, de forma indireta, o próprio mecanismo adotado para a destinação dos recursos às escolas é um forte mecanismo de regulação do Estado, pois, ao conferir autonomia, conduz à adoção de práticas gerencialistas.

⁴⁰ O processo de municipalização das séries iniciais do ensino fundamental foi a principal expressão da desconcentração no Brasil. Sob responsabilidade dos municípios, o objetivo era retirar do Estado a centralidade da educação, inclusive do financiamento.

A segunda constatação de Contreras (2002) quanto aos impactos da descentralização sobre a vida social é a fragmentação política dos sujeitos. Retomando as discussões realizadas por Gramsci (2011) sobre a participação dos sujeitos na “pequena” e na “grande” política, é possível perceber a preocupação de Contreras quanto ao incentivo e até à indução dos sujeitos a participarem ativamente da “pequena” política, através de ações pontuais que desconsideram as possibilidades e até necessidades de transformações estruturais na economia e na política.

Foco na aprendizagem visando à formação de um cidadão responsável

A justificativa para se transformar as instituições educacionais em escolas eficazes é que estas produzirão a almejada qualidade da educação. Por isso, a grande ênfase dada ao aprendizado dos alunos tem chamado a atenção, especialmente por se tratar de um tema em pauta nas principais reivindicações históricas dos movimentos em prol de uma educação crítica.

A aprendizagem se torna essencial para a formação do consenso ativo, vista positivamente pela maioria da população. Ao propor a formação de um cidadão responsável, as escolas eficazes priorizam a transmissão de hábitos e valores que favoreçam o convívio com a mudança e com as diferenças, promovendo a solidariedade e a rejeição às desigualdades sociais (MELLO, 2005).

A nação depende desse contingente minoritário da juventude para dar sustentação ao processo de absorção e produção científico-tecnológica, para formar lideranças profissionais e políticas competentes, que atuem visando um novo padrão de desenvolvimento econômico e de solidariedade civil (MELLO, 2005, p. 66).

Ao defender a participação e a solidariedade como ações fundamentais dos sujeitos, Mello explicita que uma das funções da escola na contemporaneidade é a formação de um “cidadão responsável”, respeitando as regras apresentadas a ele sem muitas contra-argumentações.

Esse tipo de participação não pode basear-se em chavões ou palavras de ordem. Ele requer o domínio de conhecimentos e informações tanto para produzir resultados efetivos quanto para articular, ao conjunto das demandas sociais, os objetivos das ações empreendidas, evitando a segmentação e o

corporativismo. O pluralismo social e político exige o domínio de conhecimentos e a capacitação de fazer escolas. Ao mesmo tempo, a participação social e cultural tende a tornar-se também diversificada e qualificada. Talvez seja possível levantar a hipótese de que, se ao longo deste século as demandas sociais passaram por um processo de politização crescente, o terceiro milênio vai querer que o exercício da cidadania e o encaminhamento das demandas sociais se qualifiquem tecnicamente (MELLO, 2005, p. 35).

É isso que se espera de um “cidadão responsável”: que acompanhe as mudanças do capitalismo, adequando-se a elas, planejando alternativas às recorrentes crises, sendo tolerante e aberto às “mudanças” ocorridas neste novo século, tornando-se empreendedor quando as condições de trabalho forem desfavoráveis.

Neves (2005) argumenta que nas reformas educacionais, especialmente a partir de 1995, a preocupação com a aprendizagem e a formação para uma nova cidadania esteve voltada a

umentar a competitividade e produtividade do capital, nos marcos de um capitalismo periférico e, do ponto de vista ético-político, possam criar e difundir uma nova cidadania política, baseada na colaboração de classes, corroborando a tese gramsciana de que a escola tem, no mundo contemporâneo, a função primordial de formar intelectuais de diferentes níveis (NEVES, 2005, p. 104).

Falleiros (2005) também apresenta suas considerações sobre o papel da aprendizagem visando à formação de um “novo homem”. Para a autora, a sociabilidade capitalista que despontou no Brasil nos anos 1990 tem demandado uma educação

capaz de conformar o “novo homem” de acordo com os pressupostos técnicos, psicológicos, emocionais, morais e ético-políticos da “flexibilização” do trabalho e com um modelo de cidadania que não interfira nas relações burguesas fundamentais no contexto de ampliação da participação política (FALLEIROS, 2005, p. 211).

Para Falleiros (2005), a escola continua a ocupar local de destaque, condicionando este novo homem a

sentir-se responsável individualmente pela amenização de uma parte da miséria do planeta e pela preservação do meio ambiente; estar preparado para doar uma parcela do seu tempo livre para atividades voluntárias nessa direção; exigir do Estado em senso estrito transparência e comprometimento com as questões sociais, mas não deve jamais questionar a essência do capitalismo. À escola, portanto, é transmitida a tarefa de ensinar as futuras gerações a exercer uma cidadania “de qualidade nova”, a partir da qual o espírito de competitividade seja desenvolvido em paralelo ao espírito de solidariedade, por intermédio do abandono da perspectiva de classe e da execução de tarefas de caráter tópico na amenização da miséria em nível local (FALLEIROS, 2005, p. 211).

O que Neves (2005) e Falleiros (2005) nos mostram é a essencialidade de grande parte das políticas educacionais contemporâneas quando enfatizam a aprendizagem como uma das principais metas a serem atingidas. A pretensão de formar um novo homem, disfarçada com a expressão “cidadão responsável”, é o retrato da busca pela construção do consentimento ativo: como o conceito de cidadania é, na atualidade, envolvido de positividade e ampla aprovação da população, justifica-se a defesa da participação dos sujeitos em questões pontuais, nos limites da pequena política. Além disso, a própria apelação para a ênfase à aprendizagem de conteúdos descontextualizados e a-históricos contribui para a construção do consentimento, porque também se trata de uma temática envolta em positividade, já que todos concordam que a aprendizagem deve ser o principal objetivo da escola.

Planejamento estratégico: entre a instrumentalização de uma racionalidade e a racionalidade da instrumentalização

O planejamento educacional tem incorporado variáveis sociais, políticas e econômicas, ora correlatas às recomendações internacionais, especialmente do BM, que a partir de meados da década de 1980 assumiu nova posição neste cenário, ampliando sua inserção para, além do financiamento, recomendações que deveriam ser admitidas nos planos educacionais (FERREIRA; FONSECA, 2011), e por vezes advindas das pressões da sociedade civil. Dessas pressões surgem propostas importantes

como, por exemplo, o “planejamento participativo”, que conta com a colaboração de segmentos da sociedade civil em algumas das principais decisões sociais, como orçamento público, ainda hoje presente em alguns governos municipais.

No campo educacional, as disputas para que os sujeitos coletivos pudessem participar efetivamente das decisões constituíram os elementos balizadores para a efetivação do planejamento participativo. A partir dessa opção, boa parte dos educadores passaram a defender que a racionalidade em um plano de educação deveria conferir a este, ao mesmo tempo, intencionalidade e finalidade, contrariando a concepção hegemônica de suposta neutralidade.

[...] o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para superar o espontaneísmo e as improvisações, que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema (SAVIANI, 2010, p. 389).

No entanto, o emprego de tal racionalidade nem sempre traduziu os objetivos e as finalidades esperadas. Isso porque a cada novo período político e novos direcionamentos assumidos pelo Estado, o planejamento proposto ao sistema educacional se vinculava aos preceitos das classes dominantes.

O olhar retrospectivo sobre o planejamento brasileiro abre espaço para compreender a sua função na dinâmica institucional do Estado. Os diferentes estilos políticos adotados deram o tom das relações entre o Estado e as corporações internacionais, e, internamente, entre as relações da União com os demais entes federados. No decorrer do período republicano, o Estado oscilou entre diferentes direções políticas: em certas fases, orientou-se pelo conservadorismo econômico; em outras, aderiu ao liberal-desenvolvimentismo ou ao neoliberalismo; privilegiou políticas centralizadas e descentralizadas. O processo de planejamento adotou diferentes estilos que correspondiam a diferentes funções e incorporavam variáveis políticas, econômicas e sociais. De acordo com esses formatos foram adotadas diferentes nomenclaturas, tais como planejamento tradicional, estratégico, situacional,

participativo (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 72-73).

Nos anos 1990, algumas medidas foram decisivas para a adequação das políticas educacionais brasileiras às novas recomendações advindas do centro capitalista. Com as reformas dos aparelhos de Estado realizadas em quase todos os países da América Latina alcançando as expectativas desejadas, restava adequar os processos educacionais às demandas do capitalismo contemporâneo. As políticas educacionais brasileiras desse período, de acordo com Scaff (2006), ocuparam-se em garantir que as recomendações para a descentralização, participação e racionalização técnica fossem honradas no plano político e econômico.

A nova racionalidade dos planejamentos educacionais se pautou especialmente na administração estratégica, havendo poucas adaptações do que era realizado nas empresas para o que fora proposto às escolas (SCAFF, 2006).

Xavier (2005), um dos mentores do PDE-Escola, assim define planejamento estratégico:

Ferramenta gerencial utilizada com o propósito de auxiliar uma organização a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que seus membros estejam trabalhando visando aos mesmos objetivos, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança (XAVIER, 2005, p. 7).

Por definição, o planejamento estratégico atendeu às novas exigências econômicas e principalmente políticas da reforma do Estado. Assim, as escolas eficazes incorporaram o modelo de planejamento estratégico antes utilizado apenas nas empresas com o objetivo de implantar nova cultura, apoiada nos pressupostos gerencialistas. Sua elaboração segue algumas etapas:

análise da situação interna e externa; diagnóstico ou identificação das questões mais importantes; definição de sua missão fundamental; articulação dos seus sujeitos básicos; criação de uma visão do sucesso almejado; desenvolvimento de estratégias para alcançá-lo; elaboração de calendário para executar a estratégia; mensuração e avaliação dos resultados alcançados (SCAFF, 2006, p. 144).

Para a realização dessas etapas, o envolvimento da equipe pedagógica liderando a adoção de novas práticas por parte do corpo docente é tão importante quanto o plano em si. O produto principal do planejamento estratégico é a mudança organizacional causada no processo. Envolvida na tarefa de planejar as ações, a equipe acaba por deixar em segundo plano algumas das principais resistências às linhas mestras do planejamento proposto.

Pode-se depreender daí, que o Planejamento estratégico constitui-se no principal instrumento para inserção dos princípios da “Nova Gestão Pública” nas organizações. Sua adoção visa promover o engajamento dos mais diferentes atores institucionais em um processo de mudança (SCAFF, 2006, p. 145).

Conceitos carregados de positivities passaram a colonizar as práticas e os discursos de professores e da equipe pedagógica no chão das escolas. Preocupados em conferir às suas escolas a mesma dinâmica e qualidade das instituições dos países centrais, esses sujeitos adotam planejamentos movidos pela necessidade de explicitar sua “missão” e “visão de futuro”, atenta às rápidas mudanças da sociedade capitalista. Essas orientações se tornam basilares em muitas políticas que, por adotarem os princípios gerencialistas, têm apresentado considerável fragmentação quanto aos objetivos e execução das ações propostas e, por conseguinte, limitados resultados em termos de qualidade socialmente referenciada da educação.

Esses conceitos estruturam o texto da política do PDE-Escola. Como veremos no próximo capítulo, o PDE-Escola está organizado sobre as mesmas bases sustentadoras das escolas eficazes. O manual elaborado com exemplos bem-sucedidos promete levar as escolas a se tornarem mais eficientes e eficazes. Passamos, portanto, a analisar este documento recebido por todas as escolas para servir como um manual de implantação do PDE-Escola.

3 AS ESCOLAS NO EPICENTRO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Os textos políticos são resultados de alianças e acordos políticos, ao mesmo tempo em que expressam as disputas por hegemonia envolvendo subalternos e dominantes para a realização da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992).

A fim de compreender melhor essa política, analisamos o texto orientador do PDE-Escola, *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento escolar*. Este capítulo parte de três questões sugeridas por Mainardes (2006):

- a) Quais os discursos predominantes, bem como os conceitos balizadores do texto?
- b) Há no texto da política influências das agendas globais para a educação?
- c) Quem são os destinatários do texto elaborado?

Serão evidenciados os pressupostos teóricos e metodológicos orientadores do PDE-Escola, além das relações guardadas entre as recomendações dos organismos multilaterais, a estruturação da política na atual sociedade e o texto produzido pelo MEC. O propósito deste capítulo é analisar os princípios orientadores do PDE-Escola expostos no texto da política. Para tanto, inicia-se abordando as origens e aspectos gerais do PDE-Escola, a partir de 1998, quando ainda compunha as ações do Fundescola, programa elaborado e desenvolvido no governo de Fernando Henrique Cardoso. Em seguida, aponta-se o PDE-Escola como ferramenta responsável por difundir o planejamento estratégico no interior das escolas. Para tanto, é analisado o manual elaborado pelo MEC, que tem servido para disseminar os princípios e a metodologia proposta pelo PDE-Escola.

3.1 ORIGEM DO PDE-ESCOLA

O PDE-Escola, desde sua criação até expandir-se como programa nacional, caracterizou-se por duas fases: a primeira focalizada nas escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e a segunda marcada por sua ampliação como ferramenta de planejamento estratégico a todas as escolas do país que apresentam “baixo desempenho” nas avaliações de larga escala. Na primeira fase (1997-2006), o PDE-Escola esteve vinculado ao Fundo de

Fortalecimento da Escola (Fundescola) e na segunda⁴¹ (a partir de 2007) se mantém como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Para melhor compreensão das distintas fases do atual PDE-Escola, passaremos a identificá-lo da seguinte maneira: PDE-Fundescola (referindo-se à primeira fase) e PDE-Escola (referindo-se à segunda), procurando ressaltar que abordamos momentos de um mesmo programa.

O Fundescola funcionou de 1997 a 2010 respondendo diretamente ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), com participação das secretarias estaduais e municipais de educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Foi desenvolvido em cooperação técnico-financeira do governo brasileiro com o BM, estabelecida através da assinatura dos contratos de empréstimos 4311-BR (em sua primeira etapa), 4487-BR (em sua segunda etapa) e 7122 (em sua terceira etapa). As três fases foram assim denominadas: Fundescola I, Fundescola II e Fundescola IIIA e IIIB (BRASIL, 1997).

No ano seguinte de seu lançamento, a primeira ação do Fundescola como programa de apoio às escolas começou a ser realizada. O Fundescola I, executado entre junho de 1998 a junho de 2001, investiu US\$ 125 milhões, sendo que destes, US\$ 62,5 milhões foram financiados pelo BM. Nessa etapa priorizou-se as regiões Norte e Centro-Oeste, atingindo dez estados e 181 municípios (BRASIL, 1997). As ações ali desenvolvidas atenderam ao aprimoramento e fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino-aprendizagem, direcionando-se para: o estabelecimento de padrões mínimos de funcionamento da escola; processos de desenvolvimento da escola; gestão e desenvolvimento do ambiente escolar (BRASIL, 1997).

⁴¹ A partir de 2012, o PDE-Escola deixa de ter este nome para se chamar PDE-Escola Interativo. Nesta nova etapa, havia a previsão de que continuasse funcionando através do SIMEC, mas com diferenças consideráveis quanto a metodologia de trabalho e de formação oferecida às escolas. A tentativa agora é treinar as escolas através do próprio sistema, aos mesmos moldes da educação à distância. Desta forma, não haveria necessidade dos treinamentos presenciais, o que de alguma forma prejudica, ainda mais, a organização da escola para se contrapor aos objetivos do programa, uma vez que o contato com os demais colegas, as discussões que esporadicamente surgiam nos treinamentos presenciais não mais acontecerão. Não foi possível analisarmos esta nova fase por questões temporais, uma vez que a defesa deste estudo foi em março de 2012, quando ainda iniciava-se a implantação do PDE-Escola Interativo.

Já no Fundescola II se pode observar um incremento substancial de participação dos estados e conseqüentemente das escolas. Por isso, o investimento se mostrou maior, o triplo investido na fase anterior: US\$ 402 milhões, sendo metade (cerca de US\$ 200 milhões) financiada pelo BM. Essa etapa durou de dezembro de 1999 a dezembro de 2005 e ampliou a participação para o Nordeste, abrangendo 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As ações se voltaram ao planejamento estratégico das secretarias de educação envolvidas, priorizando a comunicação e a mobilização social.

Finalmente, a última fase se divide em duas: Fundescola IIIA e IIIB. A primeira compreendeu o período de junho de 2002 até dezembro de 2008, durante o qual se investiram US\$ 320 milhões, priorizando as ações de ampliação do programa. A segunda iniciou em 2009 e terminou em dezembro de 2010, tendo como foco a educação infantil (BRASIL, 1999).

Os documentos analisados sobre os contratos de empréstimos do Fundescola apresentam condições inalienáveis ao Ministério da Educação, expondo cláusulas sobre: Condições gerais e definições (artigo I); Empréstimo (artigo II); Execução do projeto (artigo III); Obrigações financeiras (artigo IV); Data de efetividade e encerramento (artigo V); Representante do tomador e endereços (artigo VI). Dentre outras recomendações, destaca-se a elaboração do *Plano de Desenvolvimento da Escola*, sendo de responsabilidade do governo brasileiro a “boa” execução do projeto. Ainda a esse respeito, o documento aponta para a criação de uma comissão responsável por acompanhar o desenvolvimento do projeto a cada final de ano.

Essa e outras recomendações que articularam as ações do Fundescola não poderiam, para manter-se por tempo necessário e gerar mudanças na prática de professores e no cotidiano da escola, restringir-se a um período curto de tempo. Para tanto, o BM, ao estabelecer as recomendações e as condicionalidades, agiu de modo que, mesmo havendo troca de partidos no governo, deveria ser garantida a continuidade das ações. O próprio Fundescola é emblemático exemplo desse engessamento, pois lançado no governo de FHC, somente em 2010, já no final do segundo mandato do governo Lula, foi finalmente concluído.

No artigo III (Execução do projeto), o documento apresenta a obrigatoriedade do MEC em organizar um manual com conteúdo que assegure o andamento do projeto conforme as exigências do Banco. Vejamos os itens que esse material deveria conter, segundo o contrato:

(a) os acertos detalhados para a realização global do Projeto; (b) uma descrição dos órgãos decisórios do Projeto, incluindo, “inter alia”, a DGP [Direção Geral do Programa] COEP [Coordenadoria Executiva de Projetos], Fórum e GDE [Grupo de Desenvolvimento Escolar], e de suas responsabilidades correspondentes; (c) os instrumentos e procedimentos a serem seguidos pelos referidos órgãos, incluindo, “inter alia”, o Programa Anual de Implementação, o Plano Anual de Trabalho, a lista de verificação para a preparação dos Padrões Mínimos Operacionais e da Estrutura Lógica do Projeto, incluindo mecanismos para a mensuração periódica de cada um dos indicadores de desempenho; (d) os critérios de seleção, procedimentos e instrumentos de implementação necessários à preparação dos Planos de Desenvolvimento da Escola e dos Projetos de Melhoria de Escolas correspondentes, sistemas de rede de informação de microplanejamento escolar e Programas de Ação para Microrregiões; (e) os critérios para a definição das despesas elegíveis do Projeto; (f) a abrangência geográfica do Projeto, incluindo suas regiões correspondentes, as Microrregiões Participantes e os municípios; (g) os procedimentos e critérios para o fornecimento de Subvenções Escolares, assistência técnica, avaliação ambiental e medidas atenuantes correspondentes, e as outras atividades a serem realizadas com base no Projeto; (h) os formulários modelo dos Acordos de Participação e Operação; (i) os procedimentos para a preparação e implementação de um programa de certificação de professores; (j) os procedimentos para o financiamento de construção de escolas novas com base nos termos da Parte A.5 do Projeto; e (k) os critérios e procedimentos para a realização das atividades piloto citadas na Parte F.2 do Projeto (BRASIL, 1999, p. 4).

Como é possível perceber, os termos expostos asseguravam o funcionamento do Fundescola a partir de recomendações e condicionalidades estabelecidas pelo BM. Desde planos anuais de trabalho, definições das microrregiões abrangidas pelo projeto, até a elaboração de um Plano de Desenvolvimento da Escola eram ações previstas e

recomendadas no documento. Por estar vinculado a um financiamento, previa-se que o BM fizesse um acompanhamento em todas as suas instâncias: elaboração, implantação e avaliação das ações. O Fundescola foi estruturado a partir de três estratégias: fortalecimento da escola; fortalecimento das secretarias de educação e mobilidade na alocação dos recursos (MARRA; BOF; SOBRINHO, 1999).

Tais estratégias conferiam centralidade às instituições escolares. Alocações de recursos diretos, ênfase na proposição de planejamentos estratégicos, promoção e incentivo de parcerias entre comunidade e escola, são exemplos da ênfase mencionada. Marra, Bof e Sobrinho (1999) justificam essa ênfase na “atenção” maior dada à ampliação do sistema educacional, o que de fato aconteceu com o crescimento de alunos frequentando o ensino fundamental. Para os autores, a falta de acompanhamento dessa elevação da oferta com a respectiva qualidade necessária se constituiu num problema; no entanto, essa qualidade seria garantida por meio das ações⁴² capitaneadas pelo Fundescola.

O Fundescola atendia escolas pertencentes à chamada Zona de Atendimento Prioritário (ZAP). Para selecionar os municípios de cada ZAP, levaram-se em consideração os municípios mais populosos, com maiores dificuldades econômicas e carências de recursos locais (SODRÉ, 2006). Assumindo características gerenciais e descentralizadoras, o Fundescola apoiou iniciativas “inovadoras e criativas” das escolas quanto à arrecadação de recursos financeiros. O PDE-Fundescola, ao ser criado, tinha como objetivo implementar uma “nova” gestão escolar, estruturada nos pressupostos gerenciais.

O Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. O objetivo do PDE é aprimorar a gestão da escola para que se possa melhorar a qualidade do ensino que

⁴² a) Planejamento Estratégico da Secretaria (PES); b) Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); c) Projeto Melhoria da Escola (PME); d) Escola Ativa; e) Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar (GESTAR); f) Programa de Apoio à Leitura e à Escrita (PRALER); g) Padrões mínimos de funcionamento das escolas (PMFE); h) Microplanejamento educacional; i) Levantamento da situação escolar (LSE); j) Projeto de Adequação do Prédio Escolar (PAPE); k) Espaço educativo – Construção de escolas; l) Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar (PMQE); m) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

oferece e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve. Com o PDE a escola ganha autonomia para projetar o seu futuro, definir o que fazer e como fazer para melhorar a qualidade de seus serviços e garantir o melhor desempenho de seus alunos (MARRA; BOF; SOBRINHO, 1999, p. 9).

As ações que o PDE-Escola pretendia promover, transferindo a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública, basearam-se no diagnóstico difundido pela maioria dos OMs de que os problemas dos sistemas escolares de países periféricos decorrem da má administração dos recursos financeiros disponibilizados às escolas (SCAFF, 2008). Com isso, os proponentes do programa, ao organizarem o planejamento escolar, focalizavam suas ações na elevação dos índices de aprendizagens dos alunos. Através do planejamento estratégico, o PDE-Escola buscava promover escolas mais eficazes e eficientes. Uma das estratégias para se atingir tal objetivo era conferir maior autonomia e consolidar o processo de descentralização nas escolas.

Essas estratégias foram fundamentais para que a nova fase do PDE-Escola alcançasse a ampliação pretendida. A comunidade escolar foi convocada a participar da gestão escolar justamente para conferir maior legitimidade às iniciativas de descentralização das ações governamentais.

Consolidado o PDE-Fundescola nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o próximo passo deveria ser sua expansão em território nacional, ocorrida com o lançamento, em 2007, do PDE. O PDE-Escola, e tantas outras ações e programas promovidos pelo governo federal, tornaram-se motivo de intensas disputas. Apresentavam ações na área da saúde, da assistência social, até mesmo na educação, como incentivo ao estabelecimento de instâncias colegiadas nas escolas — iniciativa esta diferente da proposta no governo FHC, quando foram criadas as Unidades Executoras (UEX). Naquela ocasião, a intenção era descentralizar o envio dos recursos, remetendo-os diretamente às escolas⁴³. O PDE-Escola foi apresentado em 2007 como uma ferramenta gerencial capaz de contribuir para a implantação do planejamento estratégico como ferramenta de gestão e planejamento.

Outra expressão das disputas e contradições envolvendo as ações e programas capitaneados pelo MEC pode ser observada no livro, de autoria do ministro da Educação, Fernando Haddad, que expõe as razões e

⁴³ Para uma análise crítica sobre a criação das UEX, ver Peroni e Adrião (2007).

princípios do PDE. Embora defenda que o PDE-Escola é uma ferramenta de planejamento estratégico, em outra passagem da publicação, Haddad (2008) rechaça a perspectiva gerencialista que norteou as políticas educacionais até a criação do PDE. Para o autor, a criação do PDE é um marco na história do planejamento educacional por romper com a visão fragmentada da educação e, em seu lugar, apresentar proposição de planejamento sistêmico.

[...] o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. Diferentemente da visão sistêmica que pauta o PDE, predominou no Brasil, até muito recentemente, uma visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral; como se não fossem elos de uma cadeia que deveriam se reforçar mutuamente. Tal visão fragmentada partiu de princípios gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal (HADDAD, 2008, p. 6).

Mais adiante no livro, a contradição se evidencia na afirmação de que no PDE-Escola

a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O *plano estratégico* define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar (HADDAD, 2008, p. 14, sem grifos no original).

Foi dessa maneira que o PDE-Escola se tornou um programa nacional: uma ferramenta gerencial de planejamento estratégico,

recomendada para orientar as escolas a traçar metas, objetivos e ações eficientes e eficazes.

Pertencendo atualmente à gama de ações do PDE, o PDE-Escola sofreu mudanças decorrentes da nova concepção de política educacional sistêmica. A perspectiva sistêmica foi anunciada com a promessa de interligar os diferentes níveis de ensino, desde a educação infantil até o ensino superior.

A perspectiva sistêmica, de acordo com Ferreira e Fonseca (2011), não gera essa articulação esperada; quando muito, presta-se a prover soluções aos problemas que dificultam o funcionamento do sistema. É exatamente essa visão que o PDE assume ao se constituir em um plano cuja função é articular uma série de ações a serem executadas.

Além da concepção sistêmica, o PDE está sustentado em mais cinco pilares: territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. Regulados por metas estabelecidas através do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, esses pilares visam, decerto, atender as demandas estabelecidas no programa que, por sua vez, guardam relações com diversas demandas e recomendações dos OMs, como vimos no capítulo anterior. Além disso, o PDE-Escola deve ser elaborado em consonância com o Plano de Ações Articuladas (PAR), de responsabilidade das secretarias de educação, que também planejaram suas ações considerando as metas do *Compromisso Todos Pela Educação* (HADDAD, 2008). Somente as secretarias que elaborarem o PAR terão garantidas o recebimento dos recursos voluntários às escolas.

Ao se difundir nacionalmente, o PDE-Escola não mais utiliza os critérios da primeira fase, quando atendia escolas pertencentes às ZAPs. A partir dessa segunda fase, o critério utilizado passa a ser o IDEB, sendo selecionadas para o programa apenas aquelas escolas que não atingiram a média nacional, independentemente das condições econômicas da região em que se encontram. A ampliação do PDE-Escola para todo Brasil representou também a ampliação de uma racionalidade de gestão estabelecida no planejamento estratégico.

3.1.1 PDE-Escola como ferramenta de planejamento estratégico

O PDE-Escola visa “mudar o paradigma de funcionamento da escola” (BRASIL, 2006, p. 10), estabelecendo, para isso, novos mecanismos que incidam sobre o processo de gestão, tais como: escolas suficientemente autônomas sobre o controle dos recursos a elas destinados;

estabelecimento de metas passíveis de mensuração; eleição do diretor como figura centralizadora da gestão escolar; avaliações do desempenho docente e discente com regularidade e largo alcance.

O PDE [Escola] vê a escola como um todo em sua perspectiva estratégica, não apenas em sua dimensão pedagógica. É uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas educacionais e outras concretas, a decidir o que fazer para alcançar as metas de aprendizagem e outras estabelecidas, a medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho (BRASIL, 2006, p. 11).

Termos como critérios de eficácia escolar, metas, planejamento estratégico, autonomia, responsabilização, expressam as concepções e a racionalidade gerencialista que norteia o PDE-Escola, principalmente quando vincula autonomia a aspectos financeiros, através de maior participação de pais e da comunidade, responsabilizando, ao seu turno, professores e comunidade escolar por resultados positivos e negativos alcançados nas avaliações de desempenho⁴⁴. Para a racionalidade gerencial, quanto mais autônoma for a escola, mais capacidade terá para gerenciar os recursos por ela levantados.

Articulado à política de responsabilização, o PDE-Escola atende atualmente, segundo dados do governo federal⁴⁵, menos de 1% (19.095 de 25.805.192 escolas de ensino fundamental) das escolas públicas brasileiras que, em 2009, obtiveram IDEB igual ou inferior a 4,4 para os anos iniciais e 3,7 para os anos finais ou que não receberam entre 2008 e 2010 a primeira ou segunda parcela para realização das ações planejadas.

Como ferramenta gerencial de planejamento estratégico, o PDE-Escola prioriza o atendimento de escolas em todo o Brasil que estejam com o IDEB abaixo da média nacional. Por seu largo alcance, tem sido

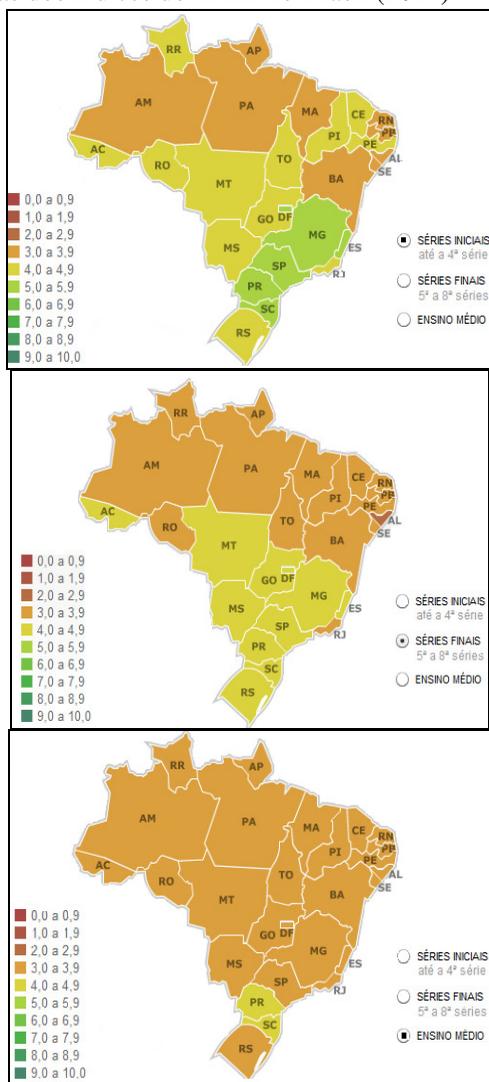
⁴⁴ Na concepção geral do Plano de Desenvolvimento da Educação (HADDAD, 2008), um dos princípios gerais das ações por ele comandadas é a responsabilização. No manual (BRASIL, 2006) que orientou até 2010 as ações do PDE-Escola, a responsabilização era um dos principais objetivos das escolas que almejassem “tornar-se de qualidade”.

⁴⁵ Os dados foram extraídos do Diário Oficial da União (DOU) de 22 de setembro de 2011, que publicou os resultados preliminares do Censo Escolar 2011. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/autenticidade.html>>. Acesso em: 17 out. 2011.

importante no conjunto de políticas elaboradas pelo governo federal, chamando a atenção da sociedade para as escolas com baixo IDEB que, por estarem nesta situação, são taxadas como instituições deficitárias nas áreas da gestão e do ensino.

Lançado em 2007 como uma das ações do PDE, o IDEB serve como indicador para as avaliações de resultados. Representa a combinação de dois outros indicadores: a) pontuação média dos estudantes na Prova Brasil, realizada ao final das séries iniciais e finais do ensino fundamental e final do ensino médio; b) taxa média de aprovação dos estudantes das correspondentes séries. As estatísticas revelam que o IDEB tem aumentado progressivamente na maioria dos estados brasileiros. Como se pode perceber nos mapas apresentados a seguir (Figura 2), os avanços têm sido maiores nas séries iniciais, destacando-se Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Paraná. Nas séries finais do ensino fundamental, a elevação alcançou um número ainda maior de estados: Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Já no ensino médio, os resultados mostram que apenas Paraná e Santa Catarina elevaram seus índices do IDEB.

Figura 2 – Mapas dos índices do IDEB no Brasil (2011)



Fonte: Ministério da Educação (2011)⁴⁶

⁴⁶ Os mapas estão disponíveis do site do MEC: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2012.

3.2 OS TEXTOS DA POLÍTICA: ANALISANDO OS DOCUMENTOS DO PDE-ESCOLA

Considerando o objetivo deste capítulo, qual seja: analisar os valores, propósitos, conceitos e contradições expressos nos textos institucionais relativos ao PDE-Escola, examinaremos a seguir o manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz* (2006), que foi produzido pelo MEC em 1998 e até 2010 era utilizado como principal referência, doravante denominado Documento MEC.

3.2.1 O manual do MEC: mudar o paradigma de funcionamento da escola

O Documento MEC (2006) está estruturado em cinco capítulos, como é possível observar no sumário apresentado a seguir (Figura 3).

Figura 3 – Sumário do Documento MEC (2006)

Apresentação	5
Capítulo 1	
Visão geral do processo de elaboração do PDE	15
A quem se destina este manual	17
Como usar este manual	19
O que é o PDE	20
Estrutura do PDE	22
Etapas da elaboração e implementação do PDE	23
Quem elabora e implementa o PDE	27
Capítulo 2	
<i>ETAPA 1 - Preparação do PDE</i>	31
Preparando-se para o PDE	33
Capítulo 3	
<i>ETAPA 2 - Análise Situacional</i>	37
Efetuando a análise situacional da escola	39
Coleta de Dados	39
Análise de Dados	44
Instrumento 1 – Perfil e Funcionamento da Escola	49
Ficha-resumo 1 : Funcionamento da Escola	69
Instrumento 2 – Análise dos Critérios de Eficácia Escolar	73
Ficha-resumo 2 – Análise dos Critérios de Eficácia Escolar	98
Instrumento 3 – Avaliação Estratégica da Escola	101
Ficha-resumo 3 – Avaliação Estratégica da Escola	109
Síntese da Auto-Avaliação	117

Capítulo 4	
<i>ETAPA 3 - Definição da Visão Estratégica e do Plano de Suporte Estratégico</i>	123
Definindo a visão estratégica e o plano de suporte estratégico	125
Visão Estratégica.....	130
Valores	133
Visão de Futuro	137
Missão.....	141
Objetivos Estratégicos	145
Plano de Suporte Estratégico	150
- Estratégias	151
- Metas.....	154
- Plano de ação.....	162
Capítulo 5	
<i>ETAPAS 4 e 5 - Execução, Monitoramento e Avaliação.....</i>	169
Monitoramento e Avaliação	171
Anexo	
<i>Formulário 1- Identificação e Caracterização da Escola e dos Responsáveis pela Elaboração do PDE.....</i>	188
<i>Formulário 2 - Síntese da Auto-Avaliação</i>	189
Ficha-resumo 1 - Perfil e Funcionamento da Escola	189
Ficha-resumo 2 - Critérios de Eficácia Escolar.....	192
Ficha-resumo 3 - Avaliação Estratégica da Escola	195
Ficha-resumo 4 - Problemas X Critérios de Eficácia Escolar	196
<i>Formulário 3 - Visão Estratégica.....</i>	199
<i>Formulário 4 - Objetivos Estratégicos, Estratégias e Metas.....</i>	200
<i>Formulário 5 - Plano de Suporte Estratégico - Plano de Ação.....</i>	201

Fonte: Brasil (2006, p. 13-14)

O Documento MEC (2006) foi elaborado por Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho⁴⁷, ambos responsáveis diretos pelo Fundescola no governo FHC e consultores do governo Lula, atuando inclusive na produção do material utilizado no treinamento sobre PDE-Escola oferecido pelas secretarias de educação.

⁴⁷ Mesmo determinada esta autoria, adotamos nesta tese a referência Brasil (2006).

O referido manual traz explicações sobre conceitos considerados fundamentais, além da exposição sobre os procedimentos necessários ao preenchimento dos instrumentos, contidos em seu capítulo 3.

Logo na apresentação são anunciadas as características necessárias para uma escola de qualidade:

Por *escola de qualidade* entende-se a que desenvolve relações interpessoais que conduzem a atitudes e expectativas positivas em relação aos alunos; que coloca o aluno como foco de suas preocupações; que dispõe de recursos humanos com formação e motivação adequadas e com material escolar e didático necessário; que conta com instalações em quantidade e em condições adequadas de funcionamento; que tem assegurada a participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola. Além disso, uma escola de qualidade é aquela que constrói um clima escolar que favorece o processo de ensino-aprendizagem e que define e organiza processos que conduzem ao alcance de seus objetivos. A reunião dessas características se traduzirá em bom desempenho dos alunos (BRASIL, 2006, p. 7, sem grifos no original).

Ao prosseguir a exposição, os autores destacam o que consideram “fatores fundamentais” para que a escola alcance a almejada qualidade no ensino:

- o diretor exerce *forte liderança*: trabalha em direção aos objetivos definidos para a escola, desenvolve uma visão estratégica, é dedicado, enérgico e assume funções pedagógicas;
- a maior parte do tempo do aluno é gasta com atividades de aprendizagem: o calendário escolar e as práticas do dia-a-dia de toda a equipe escolar ajudam a criança a despender o máximo de seu tempo na escola em atividades de aprendizagem;
- a escola dispõe de padrões de aprendizagem: os padrões estão bem definidos e articulados por série ou ciclo e a escola sabe como atingi-los;
- a escola dispõe de *mecanismos e instrumentos de avaliação efetivos*: o monitoramento e a avaliação das

práticas educativas utilizadas em sala de aula pelos professores fazem parte da rotina diária da escola;

- há controle freqüente e efetivo do progresso do aluno: diretor e professores verificam sistematicamente se ele está aprendendo e utilizam essa informação para tornar as práticas educativas mais efetivas;
- programas especiais são cuidadosamente organizados: a escola contempla ações voltadas para as crianças com problemas de aprendizagem e outras dificuldades, compatibilizando essas ações com outras da escola (BRASIL, 2006, p. 8, sem grifos no original).

Outros fatores apontados no Documento MEC são:

- a presença do aluno na escola é estimulada e tomada também como responsabilidade da escola: a equipe escolar adota medidas que combatem a ausência, o abandono e a evasão escolar;
- a equipe escolar tem forte expectativa positiva quanto à aprendizagem dos alunos: o diretor e os professores acreditam que seus alunos podem aprender e trabalham nesse sentido;
- a escola dispõe de objetivos e metas claros, compartilhados pela equipe escolar: toda a equipe está voltada para a realização dos objetivos e metas prioritários da escola;
- a escola é atrativa e segura: o pessoal técnico e administrativo cria uma atmosfera na escola que seja de ordem, de seriedade, de segurança;
- os pais participam das atividades desenvolvidas pela escola: acompanham e sugerem atividades que enriqueçam o conteúdo e a melhoria da escola como um todo (BRASIL, 2006, p. 8).

Acompanhando a tendência das atuais políticas educacionais apresentadas no capítulo dois desta tese, o PDE-Escola define uma educação de qualidade a partir de pressupostos gerencialistas, tais como: qualidade baseada em resultados; responsabilização da escola e de seus professores; direcionamento das atividades através de metas e objetivos mensuráveis e gerenciáveis pela escola; foco na aprendizagem para desenvolver capacidades gerencialistas, o que corresponde à formação de

um cidadão responsável, ou de um novo homem, como recomendam os estudos desta área.

Abraçar a idéia de que uma escola de qualidade possa ser gerenciada como vem sendo ao longo do tempo, *burocraticamente* e sem utilizar técnicas de gerenciamento modernas, funcionando a partir de um conjunto de normas e procedimentos definidos fora de seus domínios, equivale a condená-la antecipadamente ao fracasso. *A criação de colegiados ou conselhos escolares, mecanismos de transferência de recursos diretamente para as escolas, a escolha de diretores comprometidos com o sucesso da escola e dos alunos, seja por eleição, ou por seleção, ou por ambas, e a adoção de mecanismos de auto-avaliação, avaliação externa e responsabilização* abrem espaço para as escolas se organizarem e se estruturarem, redefinirem seus valores, sua visão, sua missão, seus objetivos estratégicos, seus processos, suas relações. Somente assim a escola terá autonomia e poder de decisão ampliados, construídos não de fora para dentro e sim a partir do trabalho coletivo, mediante processos criativos, gerados e gerenciados no interior da própria escola. *Para as escolas*, essas medidas representam um novo desafio, uma oportunidade para rever suas relações com alunos, famílias, comunidade e mesmo com as agências reguladoras, como a Secretaria de Educação (BRASIL, 2006, p. 8, sem grifos no original).

Fica evidente nesse trecho que a responsabilidade para obtenção de uma educação de qualidade é da escola. Além disso, alguns dos principais conceitos defendidos ao longo da exposição do documento são relacionados com uma educação de qualidade: definição de valores, de visão, missão, objetivos estratégicos, processo e relações, sempre em nome da “antiburocratização” da gestão. Para os elaboradores do documento, a escola deve ser tratada como uma organização, adotando “instrumentos de gerenciamento eficazes” (BRASIL, 2006, p. 9), devendo ser administrada com objetivo harmonioso de atender os objetivos dos alunos, dos pais e da sociedade.

Tendo como pressuposto geral a mudança do paradigma de funcionamento da escola, o PDE-Escola defende a adoção de uma nova gestão com bases gerenciais; do planejamento estratégico como instrumento

de planejamento educacional; da utilização de conceitos advindos da administração gerencial no interior das escolas (critérios de eficácia, objetivos estratégicos, planejamento estratégico e metas são alguns exemplos).

Mudar o paradigma de funcionamento das escolas passou a ser a nova agenda dos sistemas educacionais. São mudanças que devem se traduzir no compromisso irrevogável da escola com a *eficiência*, a *eficácia* e a *qualidade*, com a *disposição de se avaliar* e de *ser avaliada*, de identificar onde se encontram e quais são os principais problemas, quais as estratégias para superar as situações indesejadas e a disposição de prestar contas de sua atuação e de seus resultados. Essas mudanças estão longe de serem obtidas no curto prazo, mas é inegável que um conjunto de medidas pode e deve ser tomado para se reverter o quadro de ineficiência e de baixa qualidade do ensino. Dentre essas medidas, é de fundamental importância a que diz respeito à melhoria da gestão das escolas e das agências que a regulam (BRASIL, 2006, p. 10, sem grifos no original).

Com foco, portanto, na mudança da gestão escolar, o Documento MEC (2006) está estruturado em cinco etapas: preparação, análise situacional, definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico, execução, monitoramento e avaliação. As duas primeiras são condições para a elaboração das outras duas, ou seja, para que a escola elabore a visão estratégica e seu plano de ações (planejamento estratégico) precisa ter realizado a preparação e a análise situacional. Na etapa de preparação, as escolas devem constituir um grupo de sistematização (formado por professores, pais da comunidade escolar e o diretor da escola, que ocupa lugar central e de centralização das ações), indicar o coordenador do PDE-Escola, estudar o manual e, finalmente, esclarecer a comunidade escolar sobre as ações desenvolvidas no PDE-Escola (BRASIL, 2006).

Na segunda etapa, as escolas devem preencher os instrumentos 1, 2 e 3, relativos ao perfil de funcionamento da escola, à análise dos critérios de eficácia escolar e à avaliação estratégica da escola, respectivamente.

O resultado do preenchimento desses três instrumentos, segundo o Documento MEC, é o fortalecimento da autonomia em relação à gestão escolar, a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola, da definição

de um plano de gestão para melhorar seus resultados, tendo como foco a aprendizagem dos alunos (BRASIL, 2006).

Cumpra observar que, como é característico dos documentos oficiais, as mudanças sugeridas para enfrentar as mazelas do ensino não fazem referência alguma à sociedade na qual as escolas estão inseridas, à função social da escola ou às contradições que se acirram no atual momento do capitalismo. Tomados de forma a-histórica, com discurso despolitizado, os problemas escolares são considerados de natureza técnica, decorrentes de uma gestão inadequada que, portanto, podem ser resolvidos com mudanças pontuais no planejamento, liderança e assessoria técnica.

De acordo com Laval (2004), os sofismas utilizados para as pretensas mudanças, ora adjetivadas como modernizadoras, têm por princípio a abstração, ou seja, a desvinculação da suposta modernização aos desafios antepostos pela prática social concreta. Neste sentido, como observa o próprio ex-ministro do MARE

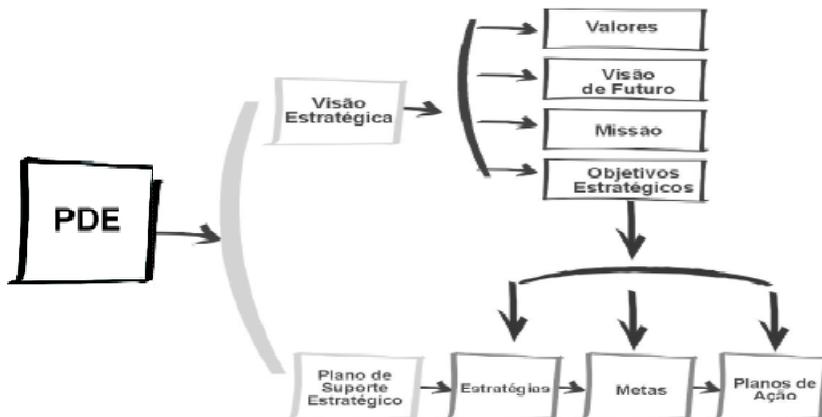
A ideologia tecnoburocrática é conservadora. Trata-se de um novo tipo de conservadorismo. De um conservadorismo reformista. Não de um conservadorismo imobilista. O tecnoburocrata só admite um tipo de revolução: a revolução técnica (BRESSER PEREIRA, 1982, p. 99).

Ao enfatizar a mudança no paradigma de funcionamento das escolas, o documento não expressa claramente o que se pretende. Segundo Laval (2004), o sentido atribuído à modernização das escolas — da qual o PDE-Escola é expressão evidente — é o anúncio de uma mudança com vistas a aumentar a eficácia nas escolas, elevando seus patamares de produtividade. Nestes termos, a perspectiva gerencialista se torna pedra angular das mudanças anunciadas, fato que acaba ofuscando seu principal objetivo: reduzir custos do setor público, aumentando a produtividade.

Justamente em razão desse objetivo, atribui-se tanto peso aos conceitos gerenciais que assemelham a escola a uma organização empresarial, tais como valores, visão de futuro, missão, objetivos, estratégias, metas, desempenho, dentre outros que serão apresentados nas seções seguintes desta tese. O documento, em sua introdução, diz não haver mais lugar para “uma escola sem valores, sem visão de futuro, sem missão e objetivos claros, sem estratégias de ação, sem metas de desempenho” (BRASIL, 2006, p. 9), indicando que, para as escolas realmente adotarem a metodologia de planejamento estratégico proposta pelo PDE-Escola, deverão atender a esses pressupostos. Uma vez preenchidos os

instrumentos, deve-se elaborar a visão estratégica da escola e seu plano de suporte estratégico, que contém os planos de ação, como demonstrado na Figura 4.

Figura 4 – Representação gráfica dos componentes do PDE-Escola



Fonte: Brasil (2006, p. 22)

Vale registrar que os organizadores do Documento MEC o denominam “manual”, indicando sua intenção de orientar “passo-a-passo” como a escola deve se planejar, traçar metas e estruturar planos para alcançar os objetivos definidos pelo conjunto de professores que elaboraram o PDE da escola. A seguir, são apresentadas essas condições e seus desdobramentos, articulando-as com a definição da “visão estratégica” e a elaboração do plano de suporte estratégico.

3.2.1.1 Construindo a escola eficaz: perfil da escola e análise dos critérios de eficácia

Para dar início às atividades com o PDE-Escola deve-se definir o grupo que será responsável por elaborar os três instrumentos que compõem a fase inicial de preparação do planejamento estratégico.

No primeiro momento, esse grupo demandará da secretaria da própria escola o levantamento de alguns dados e informações sobre o funcionamento das atividades escolares.

Inclui informações a respeito da localização, número de salas, professores, pessoal administrativo, níveis e

modalidades de ensino oferecidos, número de turmas, turno e disciplina, autonomia, relações da escola com a comunidade e com a Secretaria de Educação, principais projetos em andamento, fontes de recursos etc. (BRASIL, 2006, p. 40).

As informações solicitadas são preenchidas na Ficha-resumo 1, junto com os índices de reprovação, aprovação, abandono escolar, disciplinas ditas “críticas” ou, como denominado no documento, disciplinas de “baixo desempenho”. Isso revela que desde o início a escola deve encontrar os problemas que têm afetado seu bom desempenho. Como é característica das escolas eficazes, esses problemas são atribuídos à má gestão, ao ensino ineficaz proporcionado por professores e à falta de participação da comunidade escolar. Em outros termos, a análise dos problemas fica circunscrita apenas à escola, responsabilizando-se seus atores (docentes e discentes, além da comunidade externa).

Dentre as opções para preencher esse primeiro instrumento, a maioria destaca a responsabilização tanto pelo baixo desempenho quanto o levantamento dos recursos financeiros. Nas questões 9.2, 9.3, 9.4 (ver Figura 5) deve-se apontar o aproveitamento dos alunos, considerando aqueles que iniciaram o ano letivo, mas abandonaram, foram transferidos, aprovados, reprovados. Essas informações resultarão na taxa de aprovação, de reprovação e de abandono.

Figura 5 – Ficha-resumo 1: Funcionamento da escola

9.2 Aproveitamento dos alunos (ano anterior) Ano: _____

SÉRIE	Matrícula Inicial	Admitidos após mês de março	Afastados por Abandono	Afastados por Transferência	Matrícula Final	Aprovados	Reprovados	Taxa de Aprovação	Taxa de Reprovação	Taxa de Abandono
1ª										
2ª										
3ª										
4ª										
Multisseriada										
TOTAL										

Fonte:

9.3 Aproveitamento dos alunos (ano anterior) Ano: _____

SÉRIE	Matrícula Inicial	Admitidos após mês de março	Afastados por Abandono	Afastados por Transiência	Matrícula Final	Aprovados	Reprovados	Taxa de Aprovação	Taxa de Reprovação	Taxa de Abandono
5ª										
6ª										
7ª										
8ª										
TOTAL										

Fonte:

9.4 Aproveitamento dos alunos (ano anterior)

Ano: _____

PS: Progressão Simples
 PPDA: Progressão com Plano Didático de Apoio
 PMAE: Progressão mediante Avaliação Específica

SÉRIE/ ETAPA	Matrícula Inicial	Admitidos após mês de março	Afastados por Abandono	Afastados por Inatendidos	Avaliação				Matrícula Final	Taxa de Progressão				
					PS	PPDA	DEC	PMAE		PS	PPDA	PMAE	Retenção	Taxa de Abandono
Ciclo/ Etapa														
Ciclo/ Etapa														
Ciclo/ Etapa														
TOTAL														
Ciclo/ Etapa														
Ciclo/ Etapa														
Ciclo/ Etapa														
TOTAL														
Ciclo/ Etapa														
Ciclo/ Etapa														
Ciclo/ Etapa														
TOTAL														

Fonte:

Obs. 1: Para calcular a taxa de progressão, a escola deve usar as mesmas fórmulas utilizadas para o sistema seriado.

Obs. 2: Como o INEP ainda não padronizou o formato das informações sobre regime de ciclos e cada Sistema de Ensino coleta e organiza suas informações sobre ciclos de forma diferente, o quadro 9.4 acima é apresentado como sugestão. Assim, tanto pode ser adotado na auto-avaliação, como pode ser substituído por outro elaborado pela escola, ou pela Secretaria de Educação. O importante é que os dados retratem a situação de aproveitamento existente na escola.

Fonte: Brasil (2006, p. 56-57)

De posse de dados quantitativos (as taxas), busca-se observar as disciplinas responsáveis por aumentar os índices de reprovação, através do item 9.5, relativo às “disciplinas críticas”.

Cabe destacar o caráter indutor de algumas perguntas. Por exemplo, o item 13 tenta responsabilizar a escola pela oferta de serviços que fogem à sua alçada. A pergunta a ser respondida é se a escola provê aos alunos merenda escolar, serviços médico, oftalmológico e odontológico. Da forma em que está colocada, a pergunta indica a escola como responsável pelo provimento de tais serviços, como se fosse obrigação dela e não do Estado atender a essas prioridades. Nesta mesma linha, os itens 11 e 12 buscam

conhecer as fontes e a destinação dos recursos utilizados pela escola e, dentre as opções, indica recursos estaduais, federais e outras. Como exemplo dessas outras alternativas, o documento cita a Associação de Pais e Mestres (APM), o que mais uma vez leva os professores a repensar o papel financeiro dessas outras instituições e principalmente o que a escola tem feito para que os recursos não se restrinjam aos âmbitos municipal, estadual e federal, incentivando a chamada pró-atividade dos sujeitos escolares.

“Revelados” os problemas da escola, o grupo de sistematização é levado a indicar, no restante desse instrumento, o que a escola tem feito para solucioná-los: projetos ou medidas que a escola tem desenvolvido para resolver os problemas, como as secretarias de educação tem contribuído nesse processo, qual a participação dos professores e dos pais para superar as dificuldades. Isso acaba por induzir a uma resposta negativa, considerando que os problemas só foram detectados no momento do preenchimento do instrumento. Essa negatividade leva professores a considerar necessária e urgente a adoção dessas medidas, caso queiram resolver os problemas apontados. No item 20, o MEC questiona sobre a participação de outras entidades, como ONGs, empresas, sindicatos. Novamente a pergunta é capciosa e indutora de um tipo de resposta, pois caso a escola não tenha estabelecido parcerias com instituições dessa natureza, “aprende” que firmando novas relações com a iniciativa privada poderá receber ajuda e alguns problemas serão solucionados.

O segundo instrumento conduz a uma análise mais “interna” dos problemas escolares. Diz respeito aos critérios de eficácia escolar: ensino e aprendizagem, clima escolar, pais e comunidade, gestão de pessoas, gestão de processos, infraestrutura e resultados. Indicados arbitrariamente, os critérios de eficácia escolar servirão nesse momento para direcionar as análises dos possíveis problemas ou dificuldades encontradas pela escola.

Os critérios de eficácia escolar são definidos no Documento MEC da seguinte forma:

1. Ensino e Aprendizagem: Principal processo da escola, diz respeito à aquisição de conhecimentos e habilidades por parte dos alunos, proposta pedagógica, planejamento pedagógico, método pedagógico, estratégias de ensino, práticas educacionais e avaliação da aprendizagem, material didático e pedagógico em quantidade e qualidade suficientes.

2. **Clima escolar:** Atmosfera geral da escola, liderança, ordem, disciplina, segurança e compromisso, ambiente propício à aprendizagem.
3. **Pais e Comunidade:** Participação e cooperação institucional dos pais e comunidade na escola, contribuição dos pais e de outros parceiros para o sucesso acadêmico dos alunos e para o melhor desempenho da escola.
4. **Gestão de Pessoas:** Excelência da equipe para o desempenho das funções com profissionais habilitados e capacitados.
5. **Gestão de Processos:** Clara compreensão da missão da escola, objetivos claros e amplamente difundidos, planejamento estratégico, método gerencial definido, gerenciamento da rotina, trabalho em equipe, informações gerenciais, existência de indicadores e de avaliação de gestão.
6. **Infra-estrutura:** Condições materiais de funcionamento (instalações, equipamentos) para que o ensino e a aprendizagem aconteçam de forma adequada.
7. **Resultados:** Desempenho geral da escola: taxas de aprovação, reprovação. Abandono, distorção idade-série, satisfação dos alunos, pais, colaboradores e sociedade, indicadores de melhoria das práticas de gestão, cumprimento das metas estabelecidas (BRASIL, 2006, p. 76, grifos no original).

Para preencher o segundo instrumento, o grupo de sistematização deve realizar avaliação de características já existentes no documento do MEC. Essas características compõem, com os requisitos e as evidências, os sete critérios de eficácia escolar acima descritos. A cada critério de eficácia escolar correspondem diversos requisitos que o grupo deve avaliar através dos aspectos apresentados, como mostra o Quadro 5.

Quadro 5 – Critérios de eficácia escolar e requisitos do PDE-Escola

Critérios de eficácia escolar		Requisitos							
1. Ensino e aprendizagem	1.1 Currículo organizado e articulado	1.2 Proteção do tempo de aprendizagem	1.3 Práticas efetivas dentro de sala de aula	1.4 Estratégias de ensino diferenciadas	1.5 Deveres de casa frequentes e consistentes	1.6 Disponibilidade e utilização de recursos didáticos pedagógicos	1.7 Avaliação contínua do rendimento dos alunos		
	2.1 Estabelecimento de altos padrões de ensino	2.2 Altas expectativas em relação à aprendizagem dos alunos	2.3 Comunicação regular entre a equipe escolar, pais e a comunidade	2.4 Presença efetiva do diretor	2.5 Ambiente escolar bem organizado e agradável	2.6 Normas e regulamentos escolares	2.7 Confiança dos professores no seu trabalho	2.8 Compromisso e preocupação da equipe escolar com os alunos e com a escola	
3. Pais e comunidade	3.1 Apoio material da comunidade	3.2 Comunicação frequente entre corpo docente e pais	3.3 Participação da comunidade na gestão da escola	3.4 Envolvimento dos pais na aprendizagem					

4. Gestão de pessoas	4.1 Gestão do pessoal docente e não-docente	4.2 Formação e desenvolvimento	4.3 Experiência apropriada	4.4 Compromisso da equipe escolar com os objetivos e as metas da escola		
5. Gestão de processos	5.1 Conselho/Colegia do escolar atuante	5.2 Utilização e controle dos recursos financeiros	5.3 Planejamento de ações	5.4 Objetivos claros	5.5 Rotina organizada	
6. Infraestrutura	6.1 Instalações adequadas da escola					
7. Resultados	7.1 Desempenho acadêmico dos alunos	7.2 Desempenho geral da escola				

Fonte: Elaborado com base no Documento MEC (BRASIL, 2006)

Ao mesmo tempo em que o grupo faz a avaliação das características, deve indicar em quais evidências se baseou. Por exemplo: no critério de eficácia escolar “ensino e aprendizagem”, ao avaliar a característica “Os professores conhecem as necessidades da turma e dão atenção individual e estímulo aos alunos com dificuldades”, a evidência poderia ser a ficha de acompanhamento dos alunos.

A Figura 6 é um exemplo de instrumento que o grupo de sistematização encontra no manual:

Figura 6 – Instrumento 2: Análise dos critérios de eficácia escolar

7. Resultados			
REQUISITOS	CARACTERÍSTICAS	ESCALA	EVIDÊNCIAS
7.1. Desempenho acadêmico dos alunos	7.1.a) Os históricos acadêmicos recentes mostram evolução favorável em relação às médias nacionais/estadual/ regional;	1 2 3 4 5	Ex: gráficos de desempenho dos alunos dos três últimos anos
	7.1.b) Os dados de desempenho demonstram elevação na taxa de aprovação em todas as séries e disciplinas, e essa taxa situa-se, atualmente, em patamares de excelência;	1 2 3 4 5	
	7.1.c) A taxa de abandono tem diminuído consistentemente a cada ano;	1 2 3 4 5	
	7.1.d) A média de aprovação dos alunos, em Português e Matemática, tem aumentado a cada ano e situa-se, atualmente, em patamares de excelência;	1 2 3 4 5	
	7.1.e) A distorção idade-série tem diminuído consistentemente a cada ano.	1 2 3 4 5	
Total de pontos obtidos no requisito 7.1:			
7.2. Desempenho geral da escola	7.2.a) Há evidências de que todas as metas estabelecidas nos planos de ação da escola são integralmente cumpridas;	1 2 3 4 5	
	7.2.b) Os resultados da escola indicam tendência crescente no nível de satisfação da equipe escolar, dos pais e da comunidade em relação aos serviços prestados;	1 2 3 4 5	
	7.2.c) Há evidências de tendência de melhoria na qualidade dos processos de gestão e serviços da escola.	1 2 3 4 5	
Total de pontos obtidos no requisito 7.2:			
TOTAL DE PONTOS OBTIDOS NO CRITÉRIO 7:			

Fonte: Brasil (2006, p. 96)

Como se pode observar, há direcionamento também neste instrumento, pois as escolas que não possuem plano de ações, ou não fazem uso do planejamento estratégico, possivelmente atribuirão conceito um ou dois⁴⁸ na escala de avaliação, dando a impressão, ao final, quando forem somadas todas as notas, que um dos problemas é exatamente a falta desse planejamento. Condicionam-se as escolas a estruturar suas ações como se a elas fosse conferida autonomia, mas, como se vê, essa autonomia não existe no preenchimento de uma matriz pré-estabelecida com elementos próprios da racionalidade gerencial, o que nos leva a compreender essas duas etapas iniciais como a necessária construção de consensos sobre a necessidade de se adequar as escolas ao modelo das escolas eficazes, que elege o planejamento estratégico como principal ferramenta de gestão.

Para finalizar essa primeira etapa, o grupo de sistematização deve preencher a ficha- resumo com as principais informações recolhidas da avaliação. Conforme orientações do Documento MEC, o grupo deve inicialmente preencher o quadro que sintetiza a pontuação geral dos critérios (Quadro 6).

Quadro 6 – Total máximo de pontos no critério

Pontuação	CRITERIOS						Resultado	Total
	Ensino e aprendizagem	Clima escolar	Pais e comunidade	Gestão de pessoas	Gestão de processos	Infra-estrutura		
(1) Total máximo de pontos no critério	285	240	55	115	130	30	40	895
(1) Total de pontos no critério								
(2) / (1) x 100								

Fonte: Brasil (2006, p. 98)

⁴⁸ No capítulo 4 apresentamos com mais detalhes a escala de avaliação dos critérios de eficácia escolar. De acordo com o manual, as escolas devem avaliar obedecendo a seguinte pontuação e seus respectivos significados: 1 = Nunca ou Muito fraca; 2 = Raramente ou Fraca; 3 = Às vezes ou Regular; 4 = Na maioria das vezes ou Bom; 5 = Sempre ou Muito bom.

Em seguida deve listar os requisitos e as características consideradas mais “problemáticas” para cada critério de eficácia escolar, tomando como base a pontuação obtida (Quadro 7). O documento estabelece que para cada critério devem ser listados no máximo três requisitos e, para cada requisito, no máximo três características.

Quadro 7 – Identificação de requisitos e características críticas

CRITÉRIOS DE EFICÁCIA ESCOLAR	REQUISITOS	CARACTERÍSTICAS
Ensino e aprendizagem	1	1.1 1.2 1.3
	2	2.1 2.2 2.3
	3	3.1 3.2 3.3
Clima escolar	1	1.1 1.2 1.3
	2	2.1 2.2 2.3
	3	3.1 3.2 3.3
Gestão de pessoas	1	1.1 1.2 1.3
	2	2.1 2.2 2.3
	3	3.1 3.2 3.3
Pais e comunidade	1	1.1 1.2 1.3
	2	2.1 2.2 2.3
	3	3.1 3.2 3.3
Gestão de processos	1	1.1 1.2 1.3
	2	2.1 2.2 2.3
	3	3.1 3.2 3.3
Infra-estrutura	1	1.1 1.2 1.3
	2	2.1 2.2 2.3
	3	3.1 3.2 3.3
Resultados	1	1.1 1.2 1.3
	2	2.1 2.2 2.3
	3	3.1 3.2 3.3

Fonte: Brasil (2006, p. 99)

Ao final devem ser selecionados os requisitos e as características “que devem ser atacadas prioritariamente”. A última recomendação é “citar no máximo três Critérios de Eficácia, não mais do que dois requisitos por Critério e não mais do que duas características por requisito, lembrando-se de que, obrigatoriamente, dois Critérios devem estar presentes: Resultados e Ensino e Aprendizagem” (BRASIL, 2006, p. 97). Percebe-se que por trás dessas “recomendações” existe um claro direcionamento para as escolas: a obrigatoriedade de indicar dois critérios de eficácia escolar, sendo que o primeiro diz respeito à finalidade da maioria das políticas educacionais brasileiras — melhorar a qualidade da educação via aumento dos índices alcançados nas avaliações de desempenho — e o segundo, também muito atual nos discursos políticos, é a aprendizagem dos alunos, que parece mais uma tentativa de se construir o consenso de que uma preocupação efetiva com o aprendizado dos alunos. Quem seria contrário à assertiva de melhorar a aprendizagem?

3.2.1.2 Definir uma nova visão: os processos de ensino eficazes

No primeiro capítulo, o Documento MEC destina duas páginas para destacar a presença imprescindível e fundamental do “diretor como a grande liderança” na escola. O manual elenca algumas características desejáveis:

Conhecimento e habilidades de liderança, tomada de decisão, planejamento, comunicação e avaliação; conhecimento técnico e capacidade de trabalhar em equipe com professores, demais colaboradores e comunidade; habilidade em promover mudanças e construir uma visão compartilhada por todos (BRASIL, 2006, p. 18).

Destaca que desempenhar a liderança é fundamental para que a escola alcance suas metas, sempre de maneira eficiente e eficaz. Para que essa nova visão se instaure, o documento prevê a necessidade de lançar mão de “critérios de eficácia escolar”, definir a “visão estratégica” e o “plano de suporte estratégico da escola”.

Os critérios de eficácia funcionam como balizadores para a escola organizar o trabalho pedagógico, norteiam a realização de uma análise

situacional⁴⁹ da escola. À primeira vista, o manual parece um instrumento a ser preenchido com dados da escola, mas analisado com mais cuidado, percebe-se que os aspectos aferidos tendem a conformar, a moldar um novo tipo de escola, voltada à eficiência e eficácia.

Como consta no Documento MEC, uma vez atendidos os critérios de eficácia escolar, como o próprio nome diz, a escola poderá ser considerada mais eficaz. Na sequência, finalizado o diagnóstico, prescreve-se a construção da visão estratégica da escola que deverá ser composta de quatro itens: a) valores; b) visão de futuro; c) missão; d) objetivos estratégicos. Na visão do MEC, uma escola deve:

- a) identificar o conjunto de valores que permeiam todas as atividades e relações que ocorrem na escola, ou seja, explicitar as crenças e convicções que defende; b) definir sua visão de futuro, isto é, o que deseja ser no futuro, suas aspirações; c) identificar sua missão, isto é, qual o seu propósito; d) estabelecer seus objetivos estratégicos (objetivos de longo prazo), ou seja, mostrar com o que está comprometida e para onde está indo (BRASIL, 2006, p. 131).

Numa clara opção pela administração gerencial, o PDE-Escola define os “valores” que deverão nortear as ações futuras da escola. Logo, fica evidente que os valores exemplificados no documento pretendem balizar o trabalho a ser desenvolvido, tomando a escola como espaço gerenciável por excelência.

Os valores sinalizam “o que se persegue em termos de padrão de comportamento de toda a equipe escolar na busca de excelência. Para

⁴⁹ Segundo o manual, a análise situacional é a “etapa do diagnóstico, da auto-avaliação da escola e compreende duas fases: coleta de dados e análise de dados” (BRASIL, 2006, p. 39). Ao definir a fase da coleta de dados, percebe-se preocupação em direcionar as atenções para o desempenho. “A fase de coleta de dados consiste no levantamento de dados e informações sobre a escola e seu desempenho” (BRASIL, 2006, p. 39). A segunda fase da análise situacional, a análise de dados, é o momento de definir o que a escola fará a partir do preenchimento dos três instrumentos. “Nesta fase, os dados e informações coletados nos Instrumentos 1, 2 e 3, e resumidos nas três fichas-resumo, são analisados para se identificarem aquelas poucas coisas que a escola deve executar bem para conseguir um bom desempenho. Essas ‘poucas coisas’ são pontos fracos identificados — ou seja, oportunidades de melhoria — com base no preenchimento e análise dos Instrumentos 1, 2 e 3 e devem ser relacionados aos critérios de eficácia” (BRASIL, 2006, p. 44).

que os valores sejam fonte de orientação e inspiração no local de trabalho, devem ser aceitos e internalizados por todos na escola” (BRASIL, 2006, p. 133). Alguns exemplos de valores de uma escola fictícia são apresentados no documento:

Excelência - Buscamos incessantemente a qualidade em tudo o que fazemos em nossa escola; **Inovação** - incentivamos a busca de soluções criativas e inovadoras na solução dos desafios; **Respeito** - Respeitamos a dignidade e os direitos de cada pessoa em nossa escola; **Participação** - Trabalhamos em equipe, com forte senso de comprometimento e solidariedade (BRASIL, 2006, p. 134, grifos no original).

Uma vez definidos pela equipe de professores envolvida na elaboração do PDE-Escola, esses valores devem balizar as atividades desenvolvidas pela escola, como se a definição desses valores constituísse uma grande inovação na gestão escolar. Segundo Laval (2004, p. 218), introduzir uma perspectiva inovadora na escola é fazer “crer que a inovação tecnológica ou pedagógica é sempre uma melhora [...], que toda reforma de estrutura, toda prática nova é mais eficaz do que a que ela substitui”.

A “visão de futuro”, o segundo elemento constitutivo da visão estratégica, diz respeito à definição sobre “o que a escola pretende ser no futuro. Incorpora as ambições da escola e descreve o quadro futuro que se quer atingir. Dá, assim, forma e direção ao futuro da escola” (BRASIL, 2006, p. 137). O enunciado da visão de futuro deve ficar a cargo do líder, evidenciando o peso do diretor na hierarquia escolar.

Na primeira reunião da liderança da escola, o Grupo de Sistematização elabora a visão de futuro, que deve refletir os valores compartilhados pela escola. O enunciado deve ser claro e objetivo, positivo e inspirador, desafiador [...] O enunciado da visão de futuro é de responsabilidade da liderança (BRASIL, 2006, p. 137).

Fica evidente que o objetivo com o estabelecimento de tal visão é conquistar o envolvimento do corpo de professores e funcionários da escola em torno de uma perspectiva compartilhada, capaz de promover a coesão de todos em torno de objetivos e valores pré-estabelecidos.

A visão de futuro identifica as aspirações da escola, criando um clima de envolvimento e

comprometimento com seu futuro. A definição de onde se pretende chegar permite entender com clareza o que é preciso mudar na escola ou como ela precisa mudar para que a visão seja concretizada. Uma *visão compartilhada* une as pessoas e impulsiona-as a buscar seus objetivos apesar de todas as dificuldades (BRASIL, 2006, p. 137, sem grifos no original).

A visão de futuro, por fim, deve considerar as particularidades da escola, demonstrando a excelência das práticas eficazes, tornando o trabalho participativo, eficiente, criativo e inovador. Ao final das explicitações sobre “o que é”, “para que serve” e “como fazer” a visão de futuro, o Documento MEC apresenta alguns exemplos considerados modelos para as escolas pautarem a elaboração da sua visão de futuro.

O primeiro exemplo é o da escola fictícia Anísio Teixeira: “Seremos uma escola reconhecida em todo o território nacional pela excelência de nossas práticas educativas, pelo trabalho participativo, comprometido, criativo e inovador de nossa equipe, e pelo respeito dispensado aos nossos alunos, pais e colaboradores”. E segue com outros exemplos:

Seremos uma escola de referência no país pela qualidade do ensino que ministramos, pela maneira como atendemos nossos alunos e pela competência profissional de nossa equipe; Nossa escola será reconhecida em nosso estado pela qualidade do ensino ministrado, pelo respeito e valorização dos nossos alunos e colaboradores e pela nossa responsabilidade social; Realizaremos nosso trabalho de maneira eficaz, segura e responsável, respeitando nossos alunos, pais, colaboradores, comunidade e o interesse público; Seremos reconhecidos em nossa região pela qualidade do ensino que oferecemos e pela união e criatividade de nossa equipe; Seremos uma escola voltada para a qualidade no atendimento a todos os que necessitem de nossos serviços (BRASIL, 2006, p. 138).

A “missão” é o terceiro componente da visão estratégica proposta no manual. Inspirada na administração gerencial, a missão desempenha papel decisivo na sedimentação dos valores anteriormente estabelecidos.

A missão é uma declaração sobre o que a escola é, sua razão de ser, seus clientes e os serviços que presta. A missão define o que é a escola hoje, seu propósito e como pretende atuar no dia-a-dia. Enquanto a visão de futuro sinaliza o que a escola pretende ser, a missão aponta para o que ela é (BRASIL, 2006, p. 141).

De acordo com o MEC, a missão cria um clima de comprometimento, o que entendemos como a consolidação dos consensos necessários para que a proposta ganhe adeptos. “A definição da missão serve de critério geral para orientar a tomada de decisões, para definir objetivos e auxiliar na escolha das decisões estratégicas” (BRASIL, 2006, p. 141).

A missão deve refletir os valores definidos e compartilhados pela escola, levando-se em conta: as necessidades que a escola deve satisfazer, os serviços que deve oferecer, os beneficiários que deve atender e a maneira pela qual deve atender seus beneficiários (BRASIL, 2006).

As missões “sugeridas” no documento vão desde assumir o melhoramento da qualidade da escola, colaboração dos beneficiários para construir um ambiente criativo e agradável, até garantir a participação da comunidade escolar e a responsabilidade social. A escola Anísio Teixeira, considerada modelo por recorrer ao Documento MEC sempre que uma dúvida atrapalhe o desenvolvimento das atividades, assim definiu sua missão:

Nossa escola tem por missão contribuir para a constante melhoria das condições educacionais da sociedade, visando assegurar uma educação de qualidade aos nossos alunos, num ambiente de responsabilização social e individual, participativo, criativo, inovador e de respeito ao próximo (BRASIL, 2006, p. 142).

O manual prossegue, colocando exemplos de “escolas”:

a) Somos uma escola que tem grande orgulho e compromisso pelo trabalho que desenvolve, e cujo objetivo principal é o de oferecer um ensino de qualidade para que o aluno tenha atuação crítica e participativa na sociedade, motivado pelos mais altos ideais de altruísmo e solidariedade ao próximo; b) Nossa missão é fornecer serviços educacionais da mais alta qualidade, excedendo as

expectativas de nossos alunos, proporcionando a todos os nossos beneficiários a possibilidade de cooperarem conosco num ambiente de intensa criatividade e respeito pelo próximo (BRASIL, 2006, p. 142).

E outros mais são apresentados:

c) Nossa escola tem por missão assegurar um ensino de qualidade, garantindo o acesso e a permanência dos alunos na escola, formando cidadãos críticos capazes de agir na transformação da sociedade; d) Nossa missão é contribuir para a melhoria das condições educacionais da população, asseguradas a universalidade e equidade na prestação dos serviços, visando à busca constante da excelência nos serviços prestados; e) Nossa escola tem por missão assegurar aos nossos beneficiários o mais alto grau de satisfação, num ambiente de autonomia administrativa e financeira, garantindo agilidade e eficiência no nosso desempenho; f) Nossa missão é contribuir para a formação de cidadãos críticos e conscientes, preparados para o exercício da vida profissional e para os desafios do mundo moderno; g) Nossa missão é oferecer um ensino de qualidade, garantindo a participação ativa da comunidade escolar, contribuindo para a formação integral dos alunos, para que eles possam agir construtivamente na transformação do seu meio (BRASIL, 2006, p. 142).

Finalmente, os “objetivos estratégicos” encerram os componentes da visão estratégica. Recomenda-se a busca de consensos, a construção de um posicionamento favorável às mudanças propostas no funcionamento da escola, evitando, assim, processos ditos “inefcazes”, como, por exemplo, insatisfação com as medidas implementadas na escola.

Os objetivos estratégicos são os alvos a serem alcançados ou as situações que a escola pretende atingir num dado período de tempo (2 a 5 anos). Refletem aquelas poucas prioridades estratégicas, em geral não mais do que três ou quatro, ligadas à visão de futuro e à missão, que direcionarão o trabalho da escola, galvanizando o compromisso

da equipe e determinando, assim, para onde a escola deve prioritariamente dirigir os seus esforços (BRASIL, 2006, p. 145).

Para finalizar essa etapa, o PDE-Escola destaca a importância dos objetivos estratégicos na concentração de esforços para alcançar um “desempenho de excelência”. Sugere que estes sejam estabelecidos somente quando a escola já tenha definido seus valores, sua visão de futuro, missão, concretizando-se, portanto, no momento de focalizar áreas a serem “melhoradas” segundo critérios de eficácia.

Os objetivos estratégicos, de acordo com o Documento MEC, devem indicar as áreas nas quais a escola pode concentrar esforços e atingir “um desempenho de excelência” (BRASIL, 2006, p. 145). Para traçar os objetivos estratégicos, a escola necessita já ter preenchido os instrumentos 1, 2 e 3, focalizando a atenção nas áreas definidas pelos critérios de eficácia escolar.

Assim, primeiro, identificam-se os pontos fracos, as oportunidades de melhoria, os desafios a serem enfrentados pela escola, utilizando-se para tanto os instrumentos 1, 2 e 3. Entre os desafios podem estar a escassez de recursos financeiros, o pouco envolvimento dos pais e da comunidade, a baixa qualificação técnico-gerencial dos colaboradores da escola, a resistência dos professores às mudanças, a alta taxa de reprovação dos alunos, a alta taxa de abandono etc. Em seguida, determinam-se os objetivos estratégicos (não mais que três ou quatro), ou seja, aquelas áreas prioritárias de atuação que devem ser focalizadas pela escola. Esses objetivos serão, posteriormente, desdobrados em estratégias, estas em metas que se desdobrarão em planos de ação específicos para dar suporte estratégico à visão e à missão da escola (BRASIL, 2006, p. 146).

Os exemplos citam a melhoria do desempenho, das práticas e do gerenciamento como áreas que necessitam de mudanças. Para a escola Anísio Teixeira foram definidos os seguintes objetivos estratégicos: “1. Elevar o desempenho acadêmico dos alunos (Resultados); 2. Melhorar as práticas pedagógicas da escola (Ensino Aprendizagem) e; 3. Melhorar o gerenciamento da escola (Gestão de processos)” (BRASIL, 2006, p. 146).

Outros exemplos percorrem a mesma lógica de responsabilizar as escolas, inculcar uma cultura de avaliação por desempenho⁵⁰, incentivar a “inovação” da gestão (gestão compartilhada em lugar da democrática) e aumentar os índices gerais das escolas.

Melhorar o relacionamento com alunos, pais e a comunidade (Pais e comunidade); Aumentar o índice geral de aprovação dos alunos (Resultados); Promover a qualificação dos professores e demais colaboradores da escola (Gestão de pessoas); Assegurar um desempenho de excelência (Resultados); Fortalecer a integração escola-comunidade (Pais e comunidade); Elevar o padrão de desempenho da escola (Resultados); Garantir uma gestão participativa (Gestão de processos); Aprimorar a gestão da escola (Gestão de processos); Melhorar o relacionamento da comunidade escolar (Pais e comunidade); Valorizar os profissionais da escola (Gestão de pessoas) (BRASIL, 2006, p. 147).

Termos como “caminho sem turbulência”, “clima de ordem e disciplina”, “bom relacionamento”, indicam que o PDE-Escola reproduz o discurso da eficácia e eficiência. Semelhante aos das escolas eficazes, os objetivos estratégicos sugeridos demonstram o compromisso do programa com ações vinculadas à racionalidade gerencialista. Nestes termos, os autores do Documento MEC definem que a escola eficaz, bem-sucedida e com qualidade deve possuir uma visão estratégica definida nos termos aqui colocados. Uma das mudanças consideradas de maior importância para que a eficácia seja alcançada está na gestão da escola. Isso porque, a partir das mudanças na gestão, a escola poderá ter caminhos abertos para a implementação da nova racionalidade gerencial e o planejamento estratégico poderá até mesmo ser substituído pelo Projeto Político Pedagógico na definição das ações e nas áreas a serem trabalhadas no dia-a-dia escolar.

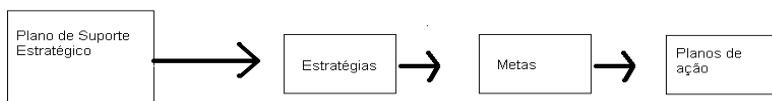
⁵⁰ O Banco Mundial lançou em 2005 um documento intitulado *Education sector strategy update: achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness*. Nele, o BM recomenda aos sistemas educacionais a adoção de um sistema de avaliação que reconduza os objetivos e orientações educacionais.

3.2.1.3 Tomar para si a responsabilidade por seu desenvolvimento: o plano de suporte estratégico como expressão de contradições

Para concluir as ações referentes à implementação de um ensino “eficaz”, o documento PDE-Escola apresenta o “plano de suporte estratégico”, composto por três elementos: estratégias, metas e planos de ação. Esta etapa é o momento de concretização das ações definidas pela liderança da escola. O próprio documento aponta para isso, ao definir plano estratégico como guia das operações e decisões cotidianas da escola, promovendo e transformando ideias em ações concretas. “A construção do plano de suporte estratégico inicia-se com uma reflexão sobre como tornar efetivos a visão de futuro, a missão e os objetivos estratégicos da escola” (BRASIL, 2006, p. 150).

A Figura 7 representa o fluxograma proposto:

Figura 7 – Fluxograma da estrutura do plano de suporte estratégico



Fonte: Brasil (2006, p. 151)

Neste esquema, as estratégias devem emanar dos objetivos estratégicos e delas decorrem a definição de metas. Em outras palavras, é preciso retornar aos objetivos estratégicos — momento de se pensar como concretizar as ações —, definir as estratégias para tal, bem como as metas a serem atingidas. As informações referentes a esses itens devem ser registradas nessa ordem (Quadro 8).

Quadro 8 – Objetivos estratégicos, estratégias e metas

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	ESTRATÉGIAS	METAS
OBJETIVO	ESTRATÉGIA 01	META 1.1 META 1.2 META 1.3
	ESTRATÉGIA 02	META 2.1 META 2.2 META 2.3
	ESTRATÉGIA 03	META 3.1 META 3.2 META 3.3
	.	

Fonte: Brasil (2006, p. 160)

Segundo Thomas (apud ABU-DUHOU, 2002), um planejamento de desenvolvimento escolar deve ser realizado com vistas a evitar gastos.

O planejamento do desenvolvimento da escola que se baseia nas prioridades e exposição justificada de gastos é afetado pela delegação de recursos financeiros. [...] Já que a escola domina de agora em diante suas finanças, é inevitável que ela queira efetivar uma política de ensino através de meios mais rentáveis (p. 125).

Nessa perspectiva, os elementos expostos no esquema (Figura 7) deverão priorizar o objetivo maior do PDE-Escola: melhorar os resultados, modificando o funcionamento da escola, tornando-a mais eficiente e eficaz; em outros termos, melhorar o desempenho das escolas, sem que isso implique aumento de gastos com educação por parte do Estado, como defenderam os reformadores do Estado brasileiro nos anos 1990.

De forma esquemática, pode-se resumir o plano de suporte estratégico em cinco etapas:

1ª) Destaque dos pontos fracos, oportunidades de melhoria, desafios;

2ª) Definição dos objetivos estratégicos (não mais de quatro) que devem ser focalizados pela escola;

3ª) Desdobramento dos objetivos estratégicos em estratégias;

4ª) Desdobramento das estratégias em metas;

5ª) Desdobramento das metas em planos de ação.

Na linguagem do manual há forte apelo para que as escolas tenham maior autonomia, mas, ao mesmo tempo em que esta é oportunizada, criam-se estratégias de controle objetivo e subjetivo e uma das principais é a avaliação por desempenho, objetivo máximo de todo trabalho realizado pela escola na elaboração do plano de suporte estratégico. O propósito é que o desempenho da escola seja monitorado por avaliações. Contraditoriamente, essas avaliações constroem ativamente o consenso de que a autonomia fica restrita à participação e à responsabilização dos sujeitos envolvidos no processo escolar geral.

Como ficou evidenciado na exposição das duas primeiras etapas de preenchimento dos instrumentos para o PDE-Escola, o direcionamento das respostas, até mesmo pela falta de opções de nova inserção de critérios ou de características (considerados os problemas que as escolas devem enfrentar depois de finalizado o plano de ações), acaba conferindo uma autonomia bastante limitada. Por consequência, como o plano de suporte estratégico é elaborado com base nas duas etapas anteriores, há flagrante reducionismo dos problemas à má gestão e ao mau desempenho docente em suas atividades. Exatamente por associar as dificuldades das escolas a problemas de gestão e de governabilidade, o PDE-Escola reduz as mazelas da escola a entraves técnicos que incidiriam diretamente sobre a qualidade da educação.

O plano de suporte estratégico representa o compromisso da escola com a implementação dos seus objetivos estratégicos. Guia as operações e as decisões cotidianas da escola, transformando gradualmente o pensamento estratégico em ações concretas. Compromete a direção e a equipe escolar em termos do que pretendem fazer para tornar concreta a visão estratégica da escola (BRASIL, 2006, p. 150).

Portanto, o plano de suporte estratégico não está intimamente vinculado ao princípio da autogovernabilidade da escola. Os exemplos colocados demonstram isso, pois, além de apresentarem objetivos estratégicos muito verticalizados, dizem respeito essencialmente a necessidades técnicas.

No primeiro exemplo dado, a escola fictícia Anísio Teixeira pretende elevar o desempenho acadêmico dos estudantes. Para tanto, três estratégias são adotadas: a primeira é aumentar a taxa de aprovação das disciplinas e séries críticas; a segunda, reduzir o abandono escolar; a terceira, promover a capacitação dos professores das disciplinas críticas. Uma após outra as estratégias responsabilizam a escola, especialmente os professores, pelos baixos resultados. Não é diferente com os outros dois objetivos estratégicos, cuja preocupação é melhorar as práticas pedagógicas da escola e seu gerenciamento. O resultado deveria ser traduzido em metas que levassem a escola à adoção de formas diferenciadas, inovadoras e criativas de ensino.

A definição das estratégias, de acordo com o Documento MEC, é o momento de a escola avaliar e decidir os caminhos que permitirão a ela atingir os objetivos estratégicos que

são os alvos a serem alcançados ou as situações que a escola pretende atingir num dado período de tempo (2 a 5 anos). Refletem aquelas poucas prioridades estratégicas, em geral não mais do que três ou quatro, ligadas à visão de futuro e à missão, que direcionarão o trabalho da escola, galvanizando o compromisso da equipe e determinando, assim, para onde a escola deve prioritariamente dirigir os seus esforços (BRASIL, 2006, p. 145).

Ainda sobre os objetivos estratégicos, consta que deverão indicar poucas áreas em que a escola concentrará esforços, direcionando suas prioridades. Neste direcionamento, indica-se que os objetivos estratégicos, quando desdobrados em metas, considerem tais prioridades, definindo-as em conteúdos que possam ser mensurados.

Toda meta deve ter um conteúdo quantitativo e mensurável e deve ser enunciada focalizando exatamente o resultado que se espera alcançar. A meta deve focalizar quantitativamente o que a escola pretende fazer para que seus clientes (alunos, pais, comunidade, equipe da escola) tenham satisfação aumentada com os serviços

prestados. As melhores definições de meta são orientadas para o resultado, enfatizando o que a escola espera obter após a implementação de cada plano de ação (BRASIL, 2006, p. 154).

Além de compreender a educação como um “serviço prestado à comunidade”, este trecho do Documento MEC indica o motivo pelo qual as metas devem ser quantificadas: adequação à avaliação por resultados. Ao final, quando sugere que os resultados dependerão das ações planejadas, o texto destaca a importância que o plano, como ferramenta gerencial de planejamento estratégico, representa na concretização de todo trabalho envolvido, desde a preparação até sua conclusão.

O “plano de ações” se caracteriza como síntese do planejamento realizado para a implementação do PDE-Escola. A cada meta corresponde um plano de ações. O Documento MEC orienta que, caso um objetivo estratégico apresente duas metas, dois planos de ação deverão ser elaborados. Ainda segundo o texto, para que o plano de ações seja “efetivo”, alguns pontos devem ser observados: a) identificar corretamente o problema e a causa a ele associada; b) identificar as causas dos problemas a fim de impedi-las, desde que sejam de governabilidade da escola; c) desenvolver soluções para os problemas; d) detalhar o plano de ações; e) monitorar e avaliar o progresso das ações; f) concluir o plano e realizar um balanço de tudo que foi planejado para verificar se as ações estão realmente sob controle da escola (BRASIL, 2006).

Nas instruções para o preenchimento dos planos de ação (Quadro 9), sete recomendações “orientam” as escolas na melhor forma de se proceder: 1) as ações devem ser enunciadas com verbos no infinitivo e “ter expressão quantitativa”; 2) o período de realização deve ser informado a cada ação; 3) para cada ação um responsável deve ser destacado; 4) informar quantitativamente os resultados esperados; 5) informar a medida utilizada para verificar o cumprimento de cada ação. O “resultado” dessa ação poderia ser um “percentual”; 6) informar o custo de cada ação; 7) informar quem irá financiar as ações, se a escola, as secretarias, o Ministério da Educação ou outras instituições do setor privado ou de organizações não-governamentais.

Quadro 9 – Desdobramento das metas em planos de ações

Nº	AÇÕES	PERÍODO DE REALIZAÇÃO		Responsável	Resultado Esperado	Indicador	CUSTO		QUEM FINANÇIA
		Início	Término				Capital	Custeio	

Fonte: Brasil (2006, p. 165)

A terceira etapa, como as outras, é finalizada com o exemplo da escola fictícia Anísio Teixeira (Quadro 10). Nele estão sintetizadas as três etapas do processo de elaboração do PDE-Escola, incluindo os objetivos estratégicos, as metas e o plano de ações. Vale destacar que os exemplos apresentados destacam a melhoria do desempenho da escola, a elevação da taxa de aprovação e as metas expressas em números. As ações, em sua maioria, estão voltadas ao corpo docente e as avaliações dos resultados são colocadas como estratégia para mensurar a qualidade da educação. Enfim, novamente o direcionamento na forma de exemplo pode ser observado.

Quadro 10 – Exemplo do desdobramento das metas em plano de ações

Nome da Escola: Escola Anísio Teixeira

Objetivo Estratégico: Elevar o desempenho acadêmico dos alunos

Líder do Objeto: Prof. Elton

Estratégia: Aumentar a taxa de aprovação nas disciplinas e séries críticas

Meta 1.1.1: Aumentar de 52% para 95% a taxa de aprovação em Matemática dos alunos das quatro primeiras séries do ensino fundamental

Indicador da Meta: (Nº de alunos das quatro primeiras séries aprovados em Matemática / Nº total de alunos das quatro primeiras séries) x 100

Gerente da Meta: Prof. Renilda

Início: Fev/05

Revisão: bimestral

Término: Dez/05

Item 01:

Nº	AÇÕES	PERÍODO DE REALIZAÇÃO		Responsável	Resultado Esperado	Indicador	CUSTO		QUEM FINANCIARÁ
		Início	Término				Capital	Custeio	
01	Realizar avaliação diagnóstica dos alunos das quatro primeiras séries em Matemática	02/05	02/05	Prof. Elaine	Avaliação diagnóstica dos alunos realizada	$\frac{\text{Nº de alunos que foram avaliados}}{\text{Nº total de alunos a serem avaliados}} \times 100$			
02	Implantar sistemática de acompanhamento do desempenho dos alunos	03/05	12/05	Prof. Elaine	Sistemática de acompanhamento do desempenho dos alunos implantada	Documento contendo a sistemática, com procedimentos e prazos de aplicação			
03	Elaborar programa de capacitação para os professores de Matemática, com base nos Parâmetros Curriculares	03/05	03/05	Prof. Elson	Programa de capacitação elaborado	Documento contendo o programa			
04	Realizar uma reunião mensal para discutir as dificuldades encontradas pelos professores e propor soluções	03/05	12/05	Prof. Ana Paula	Uma reunião mensal realizada	$\frac{\text{Nº de reuniões realizadas mensalmente}}{\text{Nº de reuniões a serem realizadas}}$			
05	Capacitar 12 professores de Matemática das quatro primeiras séries com base no programa elaborado (40 horas)	03/05	06/05	Prof. Eugênio	12 professores das quatro primeiras séries capacitados	$\frac{\text{Nº de professores capacitados}}{\text{Nº de professores a serem capacitados}} \times 100$	1.600,00		PDOE

Meta 1.1.1 - Continuação

Nº	AÇÕES	PERÍODO DE REALIZAÇÃO		Responsável	Resultado Esperado	Indicador	CUSTO		QUIM FINANCIA
		Início	Término				Capital	Custeio	
06	Realizar uma oficina semanal para os professores em técnicas inovadoras e criativas de jogos para dinamizar as aulas (20 horas).	04/05	08/05	Prof. Marília (coordenadora pedagógica)	Uma oficina realizada semanalmente	Nº de oficinas realizadas semanalmente $\frac{\text{Nº de oficinas a serem realizadas}}{\text{Nº de oficinas a serem realizadas}} \times 100$			
07	Realizar uma oficina de Matemática trimestralmente com os alunos das quatro primeiras séries para desenvolver a capacidade de raciocínio	04/05	10/05	Prof. Elton	Uma oficina de Matemática realizada trimestralmente	Nº de oficinas realizadas trimestralmente $\frac{\text{Nº de oficinas a serem realizadas}}{\text{Nº de oficinas a serem realizadas}} \times 100$			
08	Implantar sistema de recuperação paralela para os alunos que apresentarem dificuldades durante o processo de ensino	05/05	05/05	Prof. Gilberto	Recuperação paralela implantada	Nº de alunos recuperados $\frac{\text{Nº de alunos a serem recuperados}}{\text{Nº de alunos a serem recuperados}} \times 100$			
09	Ministrar semanalmente 2 aulas de recuperação paralela visando à preservação do comprometimento de acordo com a necessidade de cada disciplina e cada turma	05/05	12/05	Prof. Fátima	2 aulas de recuperação paralela ministradas semanalmente	Nº de aulas de recuperação paralela ministradas $\frac{\text{Nº de aulas de recuperação paralela a serem ministradas}}{\text{Nº de aulas de recuperação paralela a serem ministradas}} \times 100$			
10	Avaliar os resultados atingidos com a estruturação das ações propostas no plano	12/05	12/05	Prof. Rosa	Avaliação dos resultados realizada	Nº de resultados atingidos $\frac{\text{Nº de resultados pretendidos}}{\text{Nº de resultados pretendidos}} \times 100$			

Fonte: Brasil (2006, p. 166-167)

As duas últimas etapas propostas no Documento MEC são apresentadas conjuntamente: execução, monitoramento e avaliação. “A execução, monitoramento e avaliação ocorrem quando a elaboração do PDE [Escola] já está totalmente concluída e seus planos de ação começam a ser implementados” (BRASIL, 2006, p. 171).

A recomendação feita aos professores é que tenham clareza de suas ações dentro do PDE. Isso significa assumir a gestão compartilhada entre todos, mas não em sua totalidade. Cada um deve realizar a parte que lhe cabe e, dessa maneira, o todo se constituirá. O MEC sugere

que cada um saiba qual o seu objetivo; não confundir objetivo — resultado desejado a ser alcançado —, com tarefas que devem ser executadas — atividades realizadas para se atingir o objetivo; conhecendo o seu objetivo, cada membro da equipe terá melhores condições de procurar os meios para alcançá-lo; que cada um prepare um plano pessoal para realizar o trabalho exigido. Sem plano não há controle; isso vale tanto para o indivíduo como para os projetos em geral; que cada um possua as habilidades necessárias para a realização do trabalho e disponha dos meios necessários. A necessidade de recursos dispensa comentários e, em alguns casos, para a realização do trabalho será necessário capacitar os membros da equipe (BRASIL, 2006, p. 171-172).

Dessa forma, o processo de gerenciamento promovido com a execução do planejamento estratégico poderia ser monitorado e avaliado entre os próprios professores. “Deve-se também montar uma estrutura para a execução e o monitoramento dos planos de ação, envolvendo o Comitê Estratégico, o coordenador do PDE, os líderes de objetivos, os gerentes de planos de ação e os membros das equipes dos planos de ação” (BRASIL, 2006, p. 172).

Para que a avaliação e, principalmente, o monitoramento sejam realizados na perspectiva gerencialista é preciso traduzir as ações em números que sejam conferidos de tempos em tempos.

Ao finalizar o documento, são indicadas estratégias de divulgação e prestação de contas do PDE-Escola a toda a comunidade escolar:

[...] produzir exemplares impressos da definição da visão estratégica, contendo valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos; escrever

pequenos textos sobre a definição da visão estratégica para divulgar interna e externamente; reunir-se periodicamente com os diversos segmentos da escola, falando-lhes da visão da escola e do andamento do plano de suporte estratégico; enviar cópia da definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico para toda a comunidade escolar (BRASIL, 2006, p. 179).

Outras estratégias mencionadas são:

[...] falar do PDE em toda reunião pública da escola; enviar cópia impressa da visão estratégica da escola para outras escolas e Secretaria da Educação; procurar discutir os assuntos de rotina da escola no contexto de sua importância para o PDE; elaborar relatórios de progresso de cada plano de ação, mostrando graficamente, se possível, os avanços obtidos; reunir periodicamente a comunidade escolar para apresentar o progresso da execução do PDE (BRASIL, 2006, p. 179).

Duas questões chamam a atenção nessas recomendações: a primeira é o estímulo à produção ativa do consenso entre os professores e a comunidade escolar, necessário para o andamento das ações planejadas e, especialmente, para que a nova metodologia de planejamento tenha o efeito esperado. A segunda é a divisão do trabalho, chamada de gestão compartilhada que o PDE-Escola busca promover. Como poucos participam da elaboração do planejamento estratégico — apenas os membros do comitê estratégico⁵¹ —, é preciso, para que as ações efetivamente aconteçam, que os demais professores e a comunidade escolar não participantes tomem como seus os problemas, as soluções propostas, as ações indicadas no papel.

Este capítulo demonstrou através das análises dos documentos do PDE-Escola sua vinculação com os pressupostos das escolas eficazes. O quadro a seguir pretende evidenciar, através da comparação de excertos de autores defensores das escolas eficazes com trechos retirados do Documento MEC (2006), suas relações com os pilares sustentadores das escolas eficazes, apresentados no capítulo dois desta tese.

⁵¹ O Comitê Estratégico deve ser formado pelo Grupo de Sistematização e Colegiado escolar.

Quadro 11 – Comparativo entre os textos sobre escolas eficazes e o Documento do PDE-Escola

Pilares	Textos sobre Escolas Eficazes	Documento do PDE-Escola
Participação	<p>“Uma escola eficaz, sem dúvida, é uma escola participativa. Uma escola onde alunos, pais, mães, docentes e a comunidade em seu conjunto participam de forma ativa nas atividades, envolvidos em seu funcionamento e organização, contribuindo para a tomada de decisões. É uma escola onde os docentes e a direção valorizam a participação da comunidade e onde existem canais institucionalizados para que tal participação ocorra. A relação em o entorno é um elemento muito importante [...] (MURILLO, 2008, p. 40, tradução nossa).</p> <p>O Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. O objetivo do PDE é aprimorar a gestão da escola para que se possa melhorar a qualidade do ensino que oferece e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve. Com o PDE a escola ganha autonomia para projetar o seu futuro, definir o que fazer e como fazer para melhorar a qualidade de seus serviços e garantir o melhor desempenho de seus alunos.</p>	<p>“Por escola de qualidade entende-se a que [...] tem assegurada a participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola” (BRASIL, 2006, p. 7).</p> <p>“A comunidade contribui voluntariamente com a escola, para garantir a manutenção e melhoria das condições de atendimento aos alunos e funcionários” (BRASIL, 2006, p. 88).</p> <p>“... a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar” (BRASIL, 2007, p. 25).</p>

	(MARRA, BOF e SOBRINHO, 1999, p. 09)	
Liderança	<p>“O que se percebe na literatura é que uma liderança eficiente, tanto em suas funções administrativas quanto em suas funções pedagógicas, deve buscar um relacionamento próximo e tranquilo com a equipe de trabalho, sendo capaz de mobilizar os supervisores e os professores para o cumprimento dos objetivos educacionais estabelecidos na escola” (SOARES, 2002, p. 17)</p>	<p>“Cabe aos líderes criar um senso de propósito no local de trabalho para que as pessoas fiquem motivadas a dar o melhor de si; manter as pessoas informadas e envolvidas, mostrando como elas fazem parte e são importantes no quadro mais amplo da escola; promover a comunicação e o desenvolvimento das pessoas para que cada indivíduo possa fazer melhor no seu trabalho; delegar responsabilidades e autoridade para que as pessoas não apenas façam o que lhes é dito para fazer, mas tomem iniciativas e busquem constantemente fazer melhor o seu trabalho” (BRASIL, 2006, p. 17).</p>
Gestão compartilhada	<p>(...) as escolas são mais eficazes quando os membros da equipe chegam a um consenso a respeito dos objetivos e valores da escola, e quando eles colocam isso em prática, através de maneiras consistentes e colaborativas de trabalhar e de tomar decisões [...] A maioria dos estudos de organizações eficazes enfatiza a importância de uma visão compartilhada para elevar aspirações e promover um objetivo comum [...] Tanto as pesquisas em eficácia escolar quanto as avaliações dos programas de melhoramento escolar mostram que o consenso sobre os valores e objetivos da escola está associado à melhora de resultados</p>	<p>“Para [a gestão escolar] ser efetiva, a liderança na escola deve estar fundamentada num processo democrático em que os líderes compartilham decisões com os professores, alunos, pais e comunidade, visando atingir um nível superior de desempenho da escola” (BRASIL, 2006, p. 17-18).</p> <p>Melhorar o relacionamento com alunos, pais e a comunidade (Pais e comunidade); Aumentar o índice geral de aprovação dos alunos (Resultados); Promover a qualificação dos professores e demais colaboradores da escola (Gestão de pessoas); Assegurar um desempenho de excelência (Resultados); Fortalecer a integração escola-comunidade (Pais e comunidade); Elevar o padrão</p>

	<p>educacionais” (SAMMONS, 2008, p. 355-356)</p>	<p>de desempenho da escola (Resultados); Garantir uma gestão participativa (Gestão de processos); Aprimorar a gestão da escola (Gestão de processos); Melhorar o relacionamento da comunidade escolar (Pais e comunidade); Valorizar os profissionais da escola (Gestão de pessoas). (BRASIL, 2006, p. 147)</p>
Planejamento Estratégico	<p>Planejamento estratégico é uma “ferramenta gerencial utilizada com o propósito de auxiliar uma organização a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que seus membros estejam trabalhando visando aos mesmos objetivos, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança” (XAVIER, 2005, p. 07)</p>	<p>“O PDE é uma ferramenta gerencial utilizada com o propósito de auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que a sua equipe esteja trabalhando para atingir os mesmos objetivos, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança [...] O PDE pode ser considerado, assim, como um processo de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 2006, p. 20)</p>
Foco na aprendizagem	<p>“Espera-se da escola, embora não apenas dela, que contribua para a qualificação dessa cidadania, que vai além da reivindicação da igualdade formal, para exercer de forma responsável a defesa de seus interesses. Aquisição de conhecimentos, compreensão de idéias e valores, formação de hábitos de convivência num mundo cambiante e plural são entendidas como condição para que essas formas de exercício da cidadania não produzam novas segmentações, mas contribuam para tornar a sociedade mais justa,</p>	<p>“Além disso, uma escola de qualidade é aquela que constrói um clima escolar que favorece o processo de ensino-aprendizagem e que define e organiza processos que conduzem ao alcance de seus objetivos” (BRASIL, 2006, p. 7)</p>

	solidária e integrada” (MELLO, 1991, p. 11)	
Responsabilização	“A lógica de estabelecer uma associação entre as atividades e os resultados da escola é clara: se os membros profissionais da comunidade escolar podem ser considerados responsáveis pela qualidade da experiência educativa sob seu controle direto, e se os resultados dessa experiência podem ser medidos objetivamente , então a avaliação do desempenho do aluno pode se tornar parte de um sistema de responsabilização que visa estimular a melhoria mediante a divulgação dos resultados da escola” (BROOKE, 2006, p. 398)	“Os colaboradores são valorizados por meio de mecanismos de profissionalização e responsabilização ” (BRASIL, 2006, p. 89)
Instrumentos de avaliação	“É preciso desenvolver procedimentos de avaliação dos alunos, das políticas educacionais e da própria gestão escolar , com o objetivo de identificar os problemas , suas causas e a não-qualidade do sistema; sem medida adequadamente realizada do processo educacional torna-se impossível identificar corretamente os problemas e suas causas” (XAVIER, 1996, p. 12)	“Os processos críticos da escola são gerenciados com auxílio de indicadores de desempenho com vistas à realização de melhorias ” (BRASIL, 2006, p. 93)

Fonte: Elaborado a partir de Xavier (1996); Brooke (2006); Mello (1991); Lück (2000); Lück (2006); Sammons (2008); Brasil (2006)

Essas estratégias, somadas às demais apresentadas no manual, bem como a estrutura teórico-metodológica que sustentou o PDE-Escola, foram amplamente divulgadas e recebidas de diferentes maneiras, inclusive com críticas e resistência por parte de alguns estados e escolas. No Paraná, a implantação desta política se deu com importantes particularidades, como o papel de mediação da SEED-PR que, discordando veementemente da perspectiva gerencialista do PDE-

Escola, promoveu um movimento de rearticulação da proposta que se manteve restrita ao texto.

3.2.2 Versão SIMEC: mecanismo de acompanhamento do PDE-Escola e a panaceia da informatização

A partir de 2009, o Documento MEC (2006) sofreu alterações e uma nova versão foi lançada pelo MEC, agora sem o aparato conceitual que exemplificava como as escolas deveriam proceder. O manual ficou muito mais instrumental e enxuto, apenas com os instrumentos e poucas orientações para preenchê-los. A principal novidade é a inserção dos instrumentos em uma versão digital, disponível na rede mundial de computadores e acessada no site do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC). Nela, o Instrumento 3, sobre avaliação estratégica da escola, foi suprimido sem explicações.

O SIMEC foi criado pelo governo federal como ferramenta online para monitor suas principais ações, como o PDE-Escola e o Plano de Ações Articuladas (PAR). As escolas continuam preenchendo questionários sobre evasão, distribuição de recursos, prioridades, planejamento estratégico, dentre tantos outros aspectos que configuram a materialidade das políticas educacionais, mas agora com mais rapidez.

O SIMEC constitui importante ferramenta gerencial e de controle das políticas educacionais, como evidencia um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

O MEC ao longo dos últimos anos vem investindo no aprimoramento das ferramentas de acompanhamento e controle dos resultados das políticas implementadas pelo Ministério, como demonstra a ampla utilização do SIMEC pelas várias instâncias do Ministério. Essa iniciativa vem atender simultaneamente ao imperativo gerencial de eficiência e eficácia das políticas, bem como a uma reiterada demanda por parte dos órgãos de controle de disponibilização, por parte do Ministério, de indicadores e demais dados que permitam melhor aferir o desempenho do órgão. A construção do sistema de monitoramento dos programas da SEB [Secretaria de Educação Básica] se insere neste contexto, uma vez que permitirá dispor, com maior rapidez e precisão, de dados oriundos de bases de dados de várias instâncias parceiras e, além de permitir a emissão

de relatórios gerenciais periódicos, capazes de apontar eventuais obstáculos à implementação das políticas, e a necessária intervenção da SEB, em tempo hábil, de modo a ampliar as chances de sucesso dos programas (PNUD, 2004, p. 2).

A capacidade de coleta, sistematização e análise de dados consistentes sobre a execução dos objetos pactuados é colocado, no documento do PNUD, como

condição para o sucesso das políticas do Ministério, notadamente dos programas afetos ao PDE, e conseqüentemente para o efetivo alcance das metas de qualidade definidas para esse plano. No momento, o monitoramento da execução tanto orçamentária quanto física dos programas da SEB vem sendo realizado de forma manual, por meio de consulta a inúmeras bases de informação, monitoramento esse incompatível com a abrangência e complexidade das políticas da Secretaria, razão pela qual a construção deste sistema de monitoramento é prioritária para a Secretaria (PNUD, 2004, p. 2).

Configura-se, portanto, um mecanismo sofisticado de “controle a distância”. O objetivo do MEC é estabelecer um canal de comunicação direto com as escolas, sem depender da intermediação das secretarias estaduais e municipais para obter informações ou oferecer treinamento — como o destinado a formar agentes multiplicadores. A proposta é fazer isso por meio de um tutorial, colocado no próprio site do SIMEC, que permite a professores e diretores preencher o documento do PDE-Escola sozinhos, sem intervenção de instituições intermediárias como as secretarias ou núcleos de educação. Um dos responsáveis da SEED/PR pelo PDE-Escola participou de reunião no MEC, cuja pauta foi justamente o aprimoramento do tutorial que logo seria disponibilizado para as escolas.

Na Versão SIMEC, o PDE-Escola passa a ser denominado PDE-Escola Interativo. Outra novidade é a intenção de tornar o PDE-Escola uma ferramenta de planejamento estratégico que não esteja vinculada exclusivamente a recursos financeiros. Isso mostra que os recursos foram utilizados como um chamariz para que as escolas aderissem ao programa e incorporassem a prática do planejamento estratégico. Depois dessa incorporação, o chamariz poderia ser dispensado se a cultura escolar já estivesse embebida de princípios gerenciais.

Aspecto interessante e fundamental do SIMEC é sua função. Assim como o discurso dos anos 1990 defendia a superação da burocracia da máquina estatal, o SIMEC surge como ferramenta para estreitar relações entre escola e governo federal, supostamente burocratizada pela intervenção de secretarias e pelo preenchimento “desnecessário” de papéis.

A escola, quando termina o preenchimento de todos os instrumentos, envia para a Secretaria de Educação, que passa a avaliar a proposta. Em seguida o plano retorna à escola para correções e depois é novamente remetido à SEED. Esta, por sua vez, faz nova análise e envia ao MEC, caso esteja de acordo com o conteúdo reelaborado pela escola. O MEC faz a análise do plano e encaminha para a Secretaria, que envia para a escola. Todas as etapas novamente são necessárias para que finalmente seja encerrada essa primeira fase e a escola receba os recursos para executar o planejamento realizado.

Com a inserção do SIMEC, novos instrumentos e novas etapas foram incluídos no PDE-Escola. Um novo instrumento criado para condicionar o recebimento de recursos complementares, denominado “parcela complementar”, foi criado e atrelado a condicionalidades ainda maiores. Com o recebimento de uma parcela principal e outra complementar, as escolas foram obrigadas, para receber a segunda parcela, a preencher um novo plano de suporte estratégico com objetivos estratégicos, estratégias, metas e ações. Para a parcela complementar, todos os elementos que constituem o plano de suporte estratégico foram definidos pelo MEC e aparecem na plataforma do SIMEC como opções a serem selecionadas pelas escolas, sem qualquer possibilidade de alteração. A escola deve escolher entre dois objetivos, duas estratégias, quatro metas e 14 ações, todas definidas pelo MEC, como mostra o Quadro 12.

Quadro 12 – Instrumento geral da parcela complementar

OBJETIVOS	ESTRATÉGIAS	META	AÇÃO
1) Melhorar as práticas pedagógicas da escola.	Adotar estratégias de ensino diferenciadas, inovadoras e criativas.	a) Implantar práticas ambientais na escola e na comunidade. b) Promover a formação de leitores na escola. c) Realizar atividades culturais na escola.	1) Adquirir materiais e utensílios específicos para realização de projetos de meio ambiente. 2) Adquirir equipamentos e materiais permanentes para a reciclagem de papel. 3) Contratar transporte para a realização de visitas temáticas a áreas ambientais. 1) Adquirir livros e/ou coleções de literatura diversas. 2) Contratar serviços de confecção ou adquirir mural, painel e/ou mostruários. 3) Contratar serviços de confecção ou adquirir artigos e mobiliários para o cantinho de leitura e a biblioteca. 1) Adquirir artefatos e instrumentos para apresentações culturais e projetos de valorização da diversidade. 2) Adquirir material para desenvolvimento de atividades de artes plásticas. 3) Contratar transporte para realizar passeio cultural.
2) Elevar o desempenho acadêmico dos alunos.	Concentrar esforços nas disciplinas e séries críticas.	Aumentar a taxa de aprovação nas disciplinas e séries críticas.	1) Adquirir material pedagógico para aulas de reforço. 2) Adquirir jogos pedagógicos e lúdicos. 3) Adquirir mobiliário para a sala de educação de crianças de 06 anos. 4) Adquirir equipamentos e materiais para laboratório de ciências. 5) Adquirir materiais para projetos e campanhas de esclarecimentos e/ou combates ao uso de drogas.

Fonte: SIMEC (2010, s/p)

O Quadro 12 sistematiza as únicas opções dadas às escolas em 2010 para prever suas ações com uma parcela complementar do mesmo valor que a parcela principal, diferentemente do que antes estava proposto pelo MEC⁵²: ganhariam a parcela apenas as escolas que melhorassem seu IDEB e para isso receberiam metade do valor recebido na parcela principal.

A escola que não preenchesse o instrumento de autoavaliação também não receberia os recursos do aditivo. Este instrumento é composto de duas partes: avaliação geral do programa e autoavaliação da instituição escolar. Na primeira são mencionados quatro itens: formações, apoio institucional, SIMEC e eficácia da metodologia do PDE-Escola. No item formações, o instrumento busca coletar informações sobre como foram repassadas as informações aos demais professores, se o tempo foi suficiente e se haveria necessidade de uma nova formação.

Com relação ao apoio institucional, o instrumento levanta dados sobre a agilidade da equipe do MEC às respostas solicitadas pelas escolas, se as equipes das secretarias atuaram ativamente no acompanhamento das escolas e se o comitê estratégico é ágil e atendeu a todas as expectativas da escola.

Quanto ao SIMEC, chama a atenção que todos os subitens apontam as facilidades que tal ferramenta supostamente tenha trazido aos professores e escolas. Perguntas sobre agilidade no preenchimento, sua autossuficiência em relação à Secretaria de Educação são exemplos dessa facilidade que o SIMEC teria trazido ao PDE-Escola.

Finalmente, o item sobre a eficácia da metodologia demonstra a preocupação do MEC com a utilização do PDE-Escola como ferramenta contínua e independente de recursos. As perguntas sobre a continuidade do programa, independentemente do recebimento dos recursos, exemplifica isso. Outro destaque a este item é a indução presente na forma com que se realizam as perguntas. Utilizam-se advérbios como “realmente ajuda a definir objetivos”, “o PDE-Escola é realmente uma metodologia de planejamento fácil de utilizar”. Esses termos induzem a respostas positivas, mesmo que nas escolas tenha ocorrido de outra forma. Um exemplo é a ausência de formação das escolas para trabalharem com o SIMEC. O fato é que o MEC não forneceu nenhum

⁵² A previsão inicial do programa PDE-Escola era repassar a parcela complementar apenas àquelas escolas que atingissem a meta estabelecida nacionalmente. O recurso não seria integral, como atualmente; ele compreenderia 50% da parcela principal.

tipo de formação para os professores das escolas públicas lidarem com o sistema.

Na segunda parte do instrumento, relativa à autoavaliação, as escolas devem responder a quatro itens: participação democrática, coerência do plano, execução física e financeira e resultados parciais.

No quesito participação da escola no planejamento das ações do PDE-Escola, as questões mostram que, apesar do título “participação democrática”, novamente a ênfase recai sobre a gestão compartilhada, na qual o diretor deveria ocupar um papel de liderança e as tarefas deveriam ser executadas separadamente, sob fiscalização de um professor destacado. Além disso, o instrumento busca identificar se a escola utiliza o PDE-Escola para o planejamento anual, mostrando preocupação com os efeitos que o planejamento pode desencadear nas escolas envolvidas com o programa.

Buscando avaliar a coerência do plano, indaga-se se as estratégias e metas condizem com as possibilidades de governabilidade da escola, se há relação entre as ações do PDE-Escola com as previstas no Projeto Político Pedagógico das escolas. Em pesquisa realizada por Fonseca e Oliveira (2003), 50% das escolas estudadas não compreendiam a relação entre o PDE-Escola e o PPP. Não entendiam, segundo os autores, por que a escola não tem clareza sobre os objetivos do PPP e sobre o que ele representa para a organização do trabalho pedagógico.

Quanto ao preenchimento do item sobre execução física e financeira, as escolas devem indicar se as compras foram realizadas dentro da normalidade legal, com utilização de notas fiscais, realização de pelo menos três orçamentos antes da compra do produto e assim por diante. Nos resultados parciais, as proposições de avaliação correspondem ainda mais às propostas de ensino das escolas eficazes. Constituem os subitens ou questões deste item:

Aumentar a participação dos pais nas atividades da escola e no acompanhamento dos filhos; Melhorar a aprendizagem dos alunos; Auxiliar no monitoramento dos dados sobre o rendimento dos alunos; Reduzir os índices de reprovação e evasão dos alunos; Motivar os professores em sala de aula; Implementar rotinas e processos mais eficazes; Ampliar a comunicação da escola com a comunidade escolar e a Secretaria de Educação; Melhorar as condições de acessibilidade e informatização nas escolas; Viabilizar parcerias

com outras entidades e empresas locais (SIMEC, 2001, s/p).

Pode-se perceber a utilização de termos como processos mais eficazes, participação da comunidade, redução dos índices de reprovação, motivação de professores em sala de aula, todos idênticos ou muito próximos aos termos usados nas escolas eficazes.

4 PDE-ESCOLA: O PROPOSTO E O REALIZADO

A indiferença atua poderosamente na história. Atua passivamente, mas atua. É a fatalidade; é aquilo com que não se pode contar; é aquilo que confunde os programas, que destrói os planos, mesmo os mais bem construídos; é a matéria bruta que se revolta contra a inteligência e a sufoca. O que acontece, o mal que se abate sobre todos, o possível bem que um ato heróico (de valor universal) pode gerar, não se fica a dever tanto à iniciativa dos poucos que atuam quanto à indiferença, ao absentismo dos outros que são muitos. O que acontece, não acontece tanto porque alguns querem que aconteça quanto porque a massa dos homens abdica da sua vontade, deixa fazer, deixa enrolar os nós que, depois, só a espada pode desfazer, deixa promulgar leis que depois só a revolta fará anular, deixa subir ao poder homens que, depois, só uma sublevação poderá derrubar.

Gramsci (2004)

Considerando a relevância de se estudar a ação dos sujeitos da política (BOWE; BALL; GOLD, 1992), para compreender o PDE-Escola, fomos além das análises dos documentos, ampliando o estudo para o contexto da prática. Buscando pesquisar os efeitos de sua implantação em escolas públicas paranaenses, adotamos as seguintes questões norteadoras: Como a política do PDE-Escola chegou, tem sido recebida e implantada nas escolas paranaenses? Como professores, diretores e equipe pedagógica interpretam o texto que serviu de base para o PDE-Escola? Como foi a relação dos envolvidos diretamente com a implementação da proposta e os demais professores das escolas? Que tipo de relação as escolas estabeleceram com a SEED/PR para elaborar e implementar o PDE-Escola? Que contradições podem ser percebidas entre as interpretações expressas pelos profissionais das escolas e as recomendações dos documentos do PDE-Escola? Quais as dificuldades identificadas pelos professores das escolas para implementar o PDE-Escola?

Segundo Mainardes (2006), o contexto da prática é onde a política está sujeita a mudanças e interpretações que vão além das prescritas no texto da política. É no contexto da prática que se produzem efeitos capazes de alterar a proposta original. Segundo Bowe, Ball e

Gold (1992), os sujeitos receptores da política não a interpretam ingenuamente, contando com suas experiências, suas histórias, com certo grau de consciência de suas implicações.

4.1 PDE-ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ: CONTINUIDADES E RESISTÊNCIAS

Equidade, participação e autonomia — conceitos-chave para a política educacional brasileira da atualidade —, começaram a ganhar destaque nas políticas educacionais paranaenses nos anos 1990.

A análise de Michelin, Zanardini e Rosa (2007) sobre documentos elaborados pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná entre 1980 e 2006⁵³ indica ter havido preocupação, ao menos aparente, com a criação de uma concepção de gestão escolar voltada à participação ampla e democrática.

Aliás, é preciso considerar que a análise dos documentos revela a fertilidade de estratégias de participação, descentralização, autonomia e ênfase na gestão de recursos escolares, que vigoram no decorrer dos governos posteriores, que numa sociedade já “democratizada”, implementam os pressupostos do neoliberalismo (MICHELON; ZANARDINI; ROSA, 2007, p. 7, grifos no original).

Esses autores acentuam que a democracia⁵⁴ referida pelos governos estaduais se baseou na descentralização e esteve voltada a transferir a responsabilidade financeira às escolas.

⁵³ Governos de Nei Braga (1979-1982 – ARENA), José de Novais/governador substituto (1980-1983 – ARENA), José Richa (1983-1986 – PMDB), José Elísio de Campos/governador substituto (1986 – PMDB), Álvaro Dias (1987-1990 – PMDB), Roberto Requião (1991-1994 – PMDB), Mário Pereira/governador substituto (1994 – PMDB), Jaime Lerner (1995-2002 – PFL), Roberto Requião (2003-2010)

⁵⁴ Opostos à concepção de democracia participativa, especialmente vinculada ao direito de votar e ao cumprimento de direitos e deveres — conceito que implica ações práticas —, nesta tese defendemos a democracia com base na “apreensão da sociedade civil como esfera de vitalização e renovação” (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2008, p. 86) da luta política, como instrumento potencializador das experiências e manifestações sociais em prol da sociedade autorregulada. Neste sentido, a democracia se constrói e se consolida a partir dos espaços de

[...] a participação, a descentralização e a autonomia, propaladas na década de 1980, permanecem evidentes, mas agora, digamos que “despidas”, de seu “caráter popular e de esquerda” como se propalava à época, e “trajadas” com as cores da moderna administração pública gerencial, capaz de superar a rigidez e a centralização da administração pública burocrática e “democratizar/descentralizar” para construir o consenso necessário à sobrevivência do capital (MICHELON; ZANARDI; ROSA, 2007, p. 8, grifos no original).

As influências de governos estaduais anteriores, principalmente do governo de Jaime Lerner (1995-2002), que priorizou políticas “adequadas” à nova forma de administração gerencial inspirada na reforma do Estado, manifestam-se ainda hoje na elaboração de políticas educacionais no Paraná. Segundo integrantes da SEED/PR, continua sendo um grande desafio superar, entre boa parte dos professores das escolas paranaenses, a perspectiva gerencial predominante nos anos 1990.

A gente sabe que por mais que nós tenhamos oito anos de governo tentando trabalhar uma concepção, nós sabemos que o governo anterior foi muito forte no Paraná, e que existem questões gerenciais, empresariais e até de esvaziamento da escola e determinadas questões que cunham para uma gestão que não é de fato democrática em seus princípios e então assim, muitas das questões conceituais que nós nos embasamos, diretores não acham que seja certo, então eu não posso dizer que isso é um consenso entre as escolas, porque não é (Técnica Pedagógica da SEED/PR).

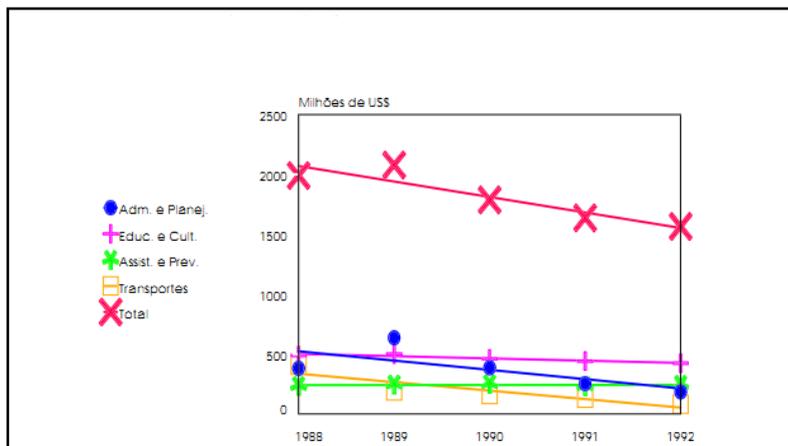
Nos anos 1990, o Estado do Paraná foi uma espécie de “balão de ensaio” para a implantação de proposições educacionais neoliberais. O depoimento acima revela que, embora se tenha realizado, em alguns setores da SEED/PR, um trabalho de desconstrução desses pressupostos, entre os anos 2002 e 2009, durante o governo Requião (PMDB), tais práticas gerencialistas permaneceram nas atividades escolares. Essa

luta, da formação de uma vontade coletiva, da construção de uma contra-hegemonia das classes subalternas.

permanência se deu possivelmente por não haver um projeto unitário na SEED/PR quanto aos objetivos da educação.

Em meados da década de 1990, o Paraná era citado como modelo na implantação de reformas necessárias para consolidar a reforma do Estado brasileiro. Um estudo realizado naquela época por Xavier e Marques (1994) mostrou a queda tendencial dos gastos públicos com educação, defendendo que essa redução representava a consolidação de uma educação mais eficiente e eficaz. O estudo revelou o crescimento dos gastos do Estado paranaense com educação e cultura, de US\$ 488,8 milhões em 1988 para US\$ 500,9 milhões em 1989. No entanto, nos anos 1990, os gastos com educação caíram ano a ano, chegando a US\$ 423,7 milhões em 1992, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 3 – Tendências das despesas por funções do Estado do Paraná (1988-1992)



Fonte: Xavier e Marques (1994, s/p)

Esses dados expressam os resultados da introdução de um “novo” modelo de gestão pública, nos anos de 1990.

A política educacional do Paraná no governo de Jaime Lerner (1995-2002) foi marcada por um modelo de gestão pública que reformou todo o aparato do Estado no sentido de torná-lo enxuto, fragmentado, mas centralizado em um núcleo pequeno de tecnocratas oriundos do setor privado da economia. Os princípios da administração privada foram assimilados em todas as instituições

estatais de caráter econômico ou social (SILVA, 2007, p. 7).

A exemplo da reforma do Estado, o governador Lerner — o governador foi eleito pelo Partido da Frente Liberal (PFL) — conferiu à gestão um lugar de destaque nas políticas educacionais. A proposta de uma nova racionalidade para a gestão ficou conhecida como “gestão compartilhada”.

Foi instaurado o modelo de *gestão compartilhada* nas escolas estaduais. Este consistia em associar: 1) racionalização técnica e financeira, 2) promessa de melhoria da qualidade do ensino mesmo com escassez de recursos, 3) centralização das decisões (de forma velada) combinada com a descentralização financeira e de tarefas preestabelecidas, 4) estímulo à privatização das escolas públicas, 5) ressignificação de pressupostos advindos das camadas populares num contexto de redemocratização da sociedade, tais como democracia, gestão democrática, participação, autonomia e descentralização, adaptados à dinâmica do mercado, como estratégia para obter a hegemonia neoliberal (SILVA, 2007, p. 8, grifos no original).

As propostas lançadas nos anos 1990 para a gestão escolar consideraram a eficiência e a eficácia como eixos norteadores dos trabalhos realizados nas escolas (ZANARDINI, 2006). Evidencia-se uma gestão ocupada com a eficiência da escola, responsabilizando os sujeitos por resultados alcançados pela instituição escolar. Como é possível perceber, a partir das considerações realizadas por Silva (2007), o Paraná seguiu à risca as recomendações da reforma do Estado, especialmente a responsabilização pelos resultados e a adoção de medidas para tornar as escolas mais eficientes e eficazes.

O trabalho realizado nos anos 1990 junto aos professores os estimulou a compartilhar da nova proposta de gestão, como se deles tivesse partido tal concepção. Lenardão (2001), ao pesquisar os discursos dos organismos multilaterais e suas influências sobre a gestão e a autonomia escolares no Estado do Paraná, destacou a importância que os cursos de capacitação de professores tiveram para que ocorresse ampla aceitação dos novos paradigmas propostos. Para ele,

isso ocorre, no caso dos cursos de capacitação, quando se insiste no convencimento daqueles [os

professores], sobre como devem pensar e o que devem fazer para se adaptarem aos novos paradigmas, gestados no interior das agências multilaterais com participação dos intelectuais com elas comprometidos (LENARDÃO, 2001, p. 243).

Pode-se afirmar que esse trabalho de convencimento foi ostensivamente realizado no governo Jaime Lerner com a criação do Centro de Capacitação da Universidade do Professor no município de Faxinal do Céu, logo no primeiro ano de seu mandato como governador do estado. Periodicamente, professores de todas as áreas do conhecimento que compunham a grade curricular do Estado, se dirigiam para esse local a fim de participar das formações oferecidas. Lenardão (2001) indica vários eventos ocorridos em 2001, chamando a atenção para dois deles: um voltado para gestores escolares e outro para gestores do Sistema.

a) Gestores escolares: a formação oferecida pretendeu [...] catalisar inovações com repercussão no ambiente escolar; desenvolver técnicas de gerenciamento de recursos materiais e financeiros; desenvolver técnicas de gestão de pessoas e equipes; desenvolver iniciativas quanto à tomada de decisões compartilhadas.

b) Gestores do Sistema: os conteúdos trabalhados nesta formação foram: compreensão e atendimento às necessidades dos usuários; definição, identificação, seleção e uso de indicadores educacionais; gestão de pessoas e equipes; gerenciamento de recursos materiais e financeiros; identificação e análise de tensões e conflitos; racionalização da tríade custo/tempo/benefício, para alcançar os objetivos propostos; redução de tensões e disputas, internas e externas, geradas por situações econômicas, políticas e técnicas; vivência de situações de tensão, sem perder a objetividade e sem alteração física e emocional (LENARDÃO, 2001, p. 242-243).

Essas formações lograram êxito se observada a permanência de práticas gerencialistas, mesmo com a mudança do governo estadual, e a alteração da concepção epistemológica norteadora.

4.2 COMO O PDE-ESCOLA CHEGOU ÀS ESCOLAS PARANAENSES

O PDE-Escola começou a ser implantado nas escolas paranaenses ao final de 2007, sem que a equipe da Coordenação de Gestão Escolar (CGE) da SEED-PR tomasse conhecimento do envio do Documento MEC às escolas paranaenses de baixo IDEB. A CGE/SEED-PR teve o primeiro contato com o programa depois das escolas, quando foi realizada uma reunião, em fevereiro de 2008, em que o então secretário de Estado da Educação, Maurício Requião, assinou o termo de adesão ao *Compromisso Todos Pela Educação*, tornando viável, assim, a aderência aos diversos programas do MEC, dentre eles o PDE-Escola, como uma ferramenta de planejamento. Cumpre destacar que apenas um dos integrantes da CGE participou dessa reunião, sendo o único, portanto, a ter conhecimento do programa logo que o termo de adesão foi assinado. O restante da equipe tomou ciência ao receber o comunicado de que seria aquele departamento o responsável por coordenar as ações do programa no Estado do Paraná.

Cada um de nós aqui vai ter um contato inicial com esse programa, o meu eu te digo que foi antes de chegar o PDE na escola, ou até mesmo antes de meus colegas da Secretaria. Foi em uma reunião denominada “simbólica”, quando o secretário Maurício Requião assinou o termo de compromisso Todos pela Educação. Neste evento, ele anunciou as ações e os respectivos departamentos da SEED que seriam indicados como responsáveis por seu monitoramento e execução (Téc. SEED 1, 2009).

Com o propósito de verificar como eram promovidas a apresentação do programa e a formação dos sujeitos escolares para trabalhar com o PDE-Escola, realizamos observação participante do treinamento oferecido em março de 2008 pelo MEC, em parceria com o Banco Mundial, aos gestores e diretores das escolas municipais de São Paulo. O mesmo curso havia sido desenvolvido para a SEED/PR no início de fevereiro de 2008 em Curitiba, mas nesse período ainda não havíamos iniciado a pesquisa.

Em seguida nos dirigimos à SEED/PR a fim de obter permissão para observar as formações com os NREs e com as escolas municipais. Em dezembro de 2008 acompanhamos os três dias de orientações da SEED/PR sobre o preenchimento dos instrumentos do PDE-Escola.

Finalizada essa segunda etapa formativa, foi o momento de acompanhar as formações oferecidas pelos núcleos para os diretores das escolas estaduais participantes do PDE-Escola. Observamos o NRE de Londrina, onde uma das escolas pesquisadas se encontrava. Esse treinamento teve duração de meio dia.

4.2.1 Treinamento para fazer o PDE-Escola: do Banco Mundial para as secretarias de educação

As fontes de pesquisa utilizadas para elaborar este tópico foram as anotações realizadas durante as observações dos treinamentos e os instrumentos do PDE-Escola, disponibilizados pelo MEC para que os participantes pudessem preenchê-los de forma simulada durante a formação.

O primeiro treinamento foi oferecido em dezembro de 2008, no governo Requião, por técnicos pedagógicos da SEED/PR aos técnicos pedagógicos dos NREs, aos representantes da superintendência de educação e aos diretores das escolas⁵⁵ selecionadas para participar do PDE-Escola em função do baixo IDEB. O conteúdo, organizado por técnicos do MEC e do Banco Mundial, seguiu um padrão em todos os estados e teve como objetivo demonstrar, aos gestores e diretores de escolas participantes do programa, os procedimentos para preencher os instrumentos.

Além desse objetivo evidente, a capacitação de gestores e diretores pretendia atingir a subjetividade dos envolvidos. Ao assistirem a vídeos de autoajuda, professores, diretores e gestores eram levados a acreditar que, para melhorar a qualidade da educação, o fator decisivo seria a participação de cada um.

Vinculadas a esses pressupostos de adaptação e conformação ao projeto hegemônico, as formações para o PDE-Escola se embasam nas mesmas premissas teórico-metodológicas utilizadas nos anos 1990 pelo PDE-Fundescola. Em pesquisa que procurou detectar as mudanças

⁵⁵ As formações oferecidas a estados e municípios deveriam contemplar prioritariamente os diretores das escolas selecionadas pelo programa. No Paraná, decidiu-se que os participantes seriam os gestores da Secretaria, técnicos do NRE de Curitiba e apenas alguns diretores. A justificativa para tal escolha era a função que a SEED/PR deveria ter nesse momento, mediando as discussões entre escola e governo federal, uma vez que a política adotada pelo Estado do Paraná algumas vezes não condizia com a adotada no governo federal.

causadas na escola pela nova forma de gestão pública, Fernandes (2004) constatou que o conteúdo do atual treinamento oferecido para escolas reproduz traços daquele desenvolvido pelo PDE-Fundescola de 1999.

Os trabalhos, no decorrer da capacitação, foram intercalados por apresentações de filmes cujos conteúdos mostram a importância das idéias inovadoras, do trabalho em equipe, da mudança de paradigmas. Enfim, eram filmes com propósitos “motivadores”, para despertar nos participantes a pré-disposição às mudanças em suas respectivas escolas (FERNANDES, 2004, p. 7, grifo no original).

Durante cinco dias de observação não houve qualquer esclarecimento sobre a concepção teórica do PDE-Escola. O que se pôde observar foi uma capacitação eminentemente técnica, direcionado ao treinamento detalhado sobre como preencher adequadamente os instrumentos que compõem o manual do PDE-Escola. Aproximadamente 50 professores eram separados em grupos, na tentativa de representar o grupo de sistematização do PDE-Escola de escolas hipotéticas. Cada grupo deveria passar por todas as etapas de preenchimento dos instrumentos.

Enquanto os professores trabalhavam, o técnico do Banco Mundial passava em cada grupo, indicando problemas, dando dicas para melhorar metas, objetivos e estratégias. Via de regra, suas orientações sugeriam formas de mensuração das metas estabelecidas, isso porque, segundo o que ele dizia, não se poderia fazer planejamento estratégico sem que houvesse previsibilidade de mensuração das ações. A previsão, portanto, era garantida através de números e dados que, ao longo de determinado período, pudessem indicar melhorias. Os exemplos dados eram invariavelmente da aprovação e reprovação dos alunos. Recomendava-se que as escolas fictícias indicassem o percentual de elevação da aprovação a ser alcançado ou o percentual de diminuição da distorção idade/série.

Outra preocupação do MEC e do BM evidenciada no treinamento foi com os recursos financeiros, ou melhor, com os mecanismos de levantamento destes. Em diversos momentos, recomendou-se às escolas que comessem a convocar a comunidade escolar para complementar os recursos financeiros faltantes. Na etapa para o preenchimento dos instrumentos, uma tabela era disponibilizada para que cada participante indicasse valores, percentuais e origem dos recursos levantados pela

escola. O técnico do BM considerava uma escola de sucesso aquela que conseguisse equilibrar os recursos, entre aqueles advindos do poder público e os provindos de outros segmentos sociais que não fossem do setor público.

O Quadro 13, apresentado a seguir, é um exemplo do Instrumento 1, que lida com fontes e destinação de recursos hipotéticos da escola.

Quadro 13 – Fontes e recursos utilizados pela escola

Fonte	Total R\$	Gastos com			
		Aperfeiçoamento de pessoal	Materiais Instrucionais	Manutenção	Outros
Municipais	-	-	-	-	-
Secretaria Municipal de Educação					
Subtotal	-	-	-	-	-
% do Total geral					
Federais	5.008,20	-	246,00	440,00	4.322,20
PDDE					
Subtotal	5.008,20	-	246,00	440,00	4.322,20
% do Total geral	52%		5%	9%	86%
Outras	2.555,75	-	265,00	1.798,84	491,91
Campanhas					
Contribuições	2.000,00	-	-	1.000,00	1.000,00
Subtotal	4.555,75	-	265,00	2.798,84	1.491,91
% do Total geral	48%		6%	61%	33%
Total geral	9.563,95	-	511,00	3.238,84	5.814,11
% do Total geral	100%	-	6%	34%	60%

Fonte: Brasil (2008a, s/p)

Ao observar que praticamente metade dos recursos levantados pela escola fictícia provinha de campanhas e contribuições, os professores participantes lançaram, em seus formulários, percentuais indicando a escola como principal responsável por captar recursos financeiros.

Ao longo de todo o treinamento foram preenchidos seis instrumentos⁵⁶ relativos às seguintes categorias, nesta ordem: 1) perfil e funcionamento da escola; 2) análise dos critérios de eficácia escolar; 3) avaliação estratégica da escola; 4) síntese da autoavaliação; 5) visão estratégica; 6) plano de suporte estratégico.

Por meio do Instrumento 1, conforme mencionado, professores e gestores deveriam traçar o perfil de funcionamento da escola, apontando os principais problemas e metas para resolvê-los. O segundo instrumento (Quadro 14), a exemplo do primeiro, foi entregue já preenchido aos professores.

Chama a atenção como os exemplos responsabilizam os professores, a escola e a comunidade pelo sucesso ou fracasso escolar. Consta-se disso pela quantidade de avaliações⁵⁷ 2 (raramente ou fraca) e 3 (às vezes ou regular) mostradas no exemplo.

⁵⁶ Os instrumentos usados nas oficinas não possuem autoria, nem mesmo do próprio MEC. Perguntamos ao técnico responsável pela formação quem havia formulado os instrumentos e sua resposta foi que eram os mesmos elaboradores do manual do PDE-Escola. Vale destacar que Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho foram os principais responsáveis pelo PDE-Fundescola nas gestões de Fernando Henrique Cardoso e que na oportunidade da formação prestavam consultoria ao MEC, governo Lula da Silva, para continuidade das ações do PDE-Escola. Essa informação revela um paradoxo importante, pois, ao mesmo tempo em que o MEC anunciava a “nova versão” do PDE-Escola, ou melhor, divulgava-o como um novo plano do governo Lula, foi possível perceber que os intelectuais orgânicos do capital, representando a continuidade da visão gerencialista apresentada nos governos FHC, demonstraram não se tratar de uma novidade tão grande assim; ao contrário, tratava-se de uma continuidade dessa perspectiva de gestão.

⁵⁷ Esta escala está assim classificada no manual do PDE-Escola: 1 – Nunca ou Muito fraca; 2 – Raramente ou Fraca; 3 – Às vezes ou Regular; 4 – Na maioria das vezes ou Bom; 5 – Sempre ou Muito bom (BRASIL, 2006, p. 75).

Quadro 14 – Instrumento 2: Análise dos critérios de eficácia escolar

Critério de Eficácia Escolar	Requisitos	Características
<p>1. Ensino e Aprendizagem</p>	<p>1.1 Práticas efetivas dentro da sala de aula</p> <p>1.2 Estratégias de ensino diferenciadas</p>	<p>1.1.1 Os alunos que não terminam as atividades durante a aula (RARAMENTE) recebem orientação especial, para que se mantenham no ritmo da turma.</p> <p>1.1.2 As disciplinas críticas (RARAMENTE) recebem maior atenção por parte da escola e dos professores.</p> <p>1.1.3 <i>Os professores (RARAMENTE) explicam aos alunos os objetivos das lições e da matéria numa linguagem simples e clara.</i></p> <p>1.2.1 <i>Os professores (RARAMENTE) usam e articulam técnicas variadas de ensino, incluindo tarefas e deveres individuais, discussão em sala, trabalho em grupo, exercícios e monitorias.</i></p> <p>1.2.2 <i>Os professores (RARAMENTE) utilizam televisão, vídeo, computador e outros materiais interativos, quando necessário.</i></p> <p>1.2.3</p>
<p>2. Clima escolar</p>	<p>1.3 Disponibilidade e utilização de recursos didático-pedagógicos</p> <p>2.1 Estabelecimento de altos padrões de ensino</p>	<p>1.3.1 <i>A equipe escolar (RARAMENTE) conhece o material pedagógico e didático existente na escola, sabe onde estão guardados e utilizam-no quando necessário.</i></p> <p>2.1.1 <i>A equipe escolar (AS VEZES) define padrões de desempenho para avaliar os alunos, com base nos parâmetros curriculares adotados.</i></p> <p>2.1.2 <i>A escola (RARAMENTE) provê apoio e orientação na implementação do currículo.</i></p>

Critério de Eficácia Escolar	Requisitos	Características
	2.2 Ambiente escolar bem organizado e agradável	2.2.1 As tarefas, os livros e os materiais a serem utilizados (ÀS VEZES) são preparados antes do início das aulas.
	2.3	2.3.1 2.3.2
	3.1 Apoio material da comunidade	3.1.1 A <i>comunidade</i> (ÀS VEZES) contribui voluntariamente com a escola, para garantir a manutenção e melhoria das condições de atendimento aos alunos e funcionários. 3.2.1 <i>Os pais</i> (ÀS VEZES) participam de reuniões de avaliação na escola. 3.2.2 <i>Os pais</i> (RARAMENTE) acompanham os deveres de casa dos filhos. 3.2.3 (RARAMENTE) Há evidências de leitura, conversações e brincadeiras dirigidas no lar.
3. Pais e Comunidade	3.2 Envolvimento dos pais na aprendizagem	3.3.1 <i>Os pais</i> (ÀS VEZES) têm participação nas reuniões do Colegiado. 3.3.2 <i>Os pais</i> (ÀS VEZES) sabem quem é seu representante no Colegiado.
	3.3 Participação da comunidade na gestão da escola	4.1.1 A <i>direção</i> (RARAMENTE) identifica necessidades de aperfeiçoamento de toda a equipe escolar para a melhoria de suas habilidades profissionais. 4.2.1 <i>Os professores</i> (ÀS VEZES) participam, com frequência, de cursos de atualização, demonstrando empenho no seu desenvolvimento profissional.
4. Gestão de Pessoas	4.1 Gestão do pessoal docente e não-docente	
	4.2 Treinamento e Desenvolvimento	

Critério de Eficácia Escolar	Requisitos	Características
		4.2.2 A <i>equipe escolar</i> (docente e não-docente) (ÀS VEZES) <i>aceita inovações</i> e se mostra envolvida em processos de mudança.
	4.3 Experiência apropriada	4.3.1 <i>Os professores</i> (RARAMENTE) são experientes no manejo de turmas e no acompanhamento do trabalho individual e de grupos.
	5.1 Planejamento das ações	5.1.1 Os processos críticos da escola (NUNCA) são gerenciados com auxílio de indicadores de desempenho com vistas à realização de melhorias.
5. Gestão de Processos	5.2 Objetivos claros	5.2.1 A <i>escola</i> (ÀS VEZES) tem autonomia para decidir sobre horários escolares, metodologias adotadas, equipamentos e materiais necessários.
		5.2.2 A <i>escola</i> (RARAMENTE) dispõe de critérios e instrumentos para determinar a eficácia escolar.
	5.3.Rotina Organizada	5.3.1 A <i>escola</i> (RARAMENTE) dispõe de procedimentos administrativos bem definidos, padronizados e utilizados.
		5.3.2
6. Infra-estrutura	6.1 Instalações adequadas na escola	6.1.1 A <i>escola</i> (RARAMENTE) possui um espaço disponível para atividades de leitura e pesquisa. 6.1.2 Os espaços escolares (salas, laboratórios, biblioteca, etc) (RARAMENTE) são utilizados de forma adequada. 6.1.3 Os alunos (ÀS VEZES) têm consciência de sua participação na conservação do patrimônio escolar.

Critério de Eficácia Escolar	Requisitos	Características
<p data-bbox="356 1273 381 1423">7. Resultados</p>	<p data-bbox="288 785 314 1209">7.1 Desempenho acadêmico dos alunos</p>	<p data-bbox="216 162 325 756">7.1.1 Os dados de desempenho (ÀS VEZES) demonstram elevação na taxa de aprovação em todas as séries e disciplina, e essa taxa situa-se, atualmente, em patamares de excelência.</p> <p data-bbox="331 162 416 756">7.1.2 A média de aprovação dos alunos, em Português e Matemática, (ÀS VEZES) tem aumentado a cada ano e situa-se, atualmente, em patamares de excelência</p>
	<p data-bbox="490 849 516 1209">7.2 Desempenho Geral da Escola</p>	<p data-bbox="422 162 507 756">7.2.1 (ÀS VEZES) Há evidências de que todas as metas estabelecidas nos planos de ação da escola são integralmente cumpridas.</p> <p data-bbox="512 162 622 756">7.2.2 <i>Os resultados da escola (ÀS VEZES) indicam tendência crescente no nível de satisfação da equipe escolar, dos pais e da comunidade em relação aos serviços prestados.</i></p>

Fonte: Brasil (2008b, s/p, sem grifos no original)

Ficou evidente que o objetivo era apresentar a situação de uma escola com desempenho regular, sempre atingindo avaliações entre dois e três, na escala estipulada entre um a cinco, com muitos fatores a melhorar (especialmente aqueles relacionados à gestão e à avaliação). Mais uma vez esses exemplos conduziram a discussão dos professores que, nessa etapa, responsabilizaram a si próprios e à escola pelos problemas apontados, sem relacioná-los às políticas, ao Estado ou ao modo de produção capitalista.

No Instrumento 3, de avaliação estratégica da escola, além dos exemplos de gestão de sucesso repassados aos professores, há menção de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças às escolas. A inexistência de um sistema de avaliação da equipe escolar é apontada como fraqueza e principal ameaça à ocorrência de greves (como é possível acompanhar no Quadro 15), ou seja, aos professores é difundida a ideia de que precisam evitar as greves, pois estas constituem ameaça ao bom desempenho da escola e dos professores, que devem ser avaliados periodicamente.

Destacam-se nos exemplos para o Instrumento 3, além da “ameaça” de greve, indicações de oportunidades para as escolas, pautadas numa visão linear e pouco dialética que aponta a resolução dos problemas de maneira imediata, como se fossem dificuldades técnicas de gerenciamento exclusivamente. Após preenchido o instrumento, o grupo de sistematização deveria sinalizar apenas as interações consideradas fortes, indicando as medidas que deveriam ser tomadas para melhorar os aspectos considerados problemáticos e reforçar os positivos.

Quadro 15 – Consolidação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças

FORÇAS (+)	OPORTUNIDADES (+)
A escola é bem vista pela comunidade.	Cursos de treinamento de Educação continuada oferecida pelo Centro de Treinamento Municipal.
A equipe escolar realiza reuniões pedagógicas sistemáticas.	<i>Empresas vizinhas</i> desenvolvem projetos de responsabilidade social.
A equipe escolar é comprometida.	Implantação do plano de carreira para profissionais do magistério, por parte da secretaria.
FRAQUEZAS (-)	AMEAÇAS (-)
Pouca utilização do material pedagógico.	Migração.
A biblioteca é usada inadequadamente	Violência no bairro em que a escola se localiza.
<i>Inexistência de um sistema de avaliação da equipe escolar.</i>	<i>Greve</i>

Fonte: Brasil (2008c, s/p, sem grifos no original)

As reuniões regulares entre professores e equipe pedagógica são consideradas “força” para oportunizar parcerias com empresas vizinhas à escola. Neste exemplo, em especial, não fica evidenciada a correlação que se pretende estabelecer entre as potencialidades das reuniões com o desenvolvimento de projetos sociais desenvolvidos por empresas. O que fica evidente, no entanto, é certa indução para considerar as empresas como parceiras na realização de ações planejadas pelas escolas.

Nessa etapa, reconhecidas as forças e fraquezas de uma escola fictícia, os participantes do treinamento deveriam preencher outro formulário (Quadro 16), classificando entre fraco, médio e forte as relações entre oportunidades/forças e ameaças/fraquezas.

Quadro 16 – Forças x oportunidades

Em que medida a Força X ajuda a escola a se beneficiar da Oportunidade Y?

OPORTUNIDADES			
FORÇAS			
A escola é bem vista pela comunidade.	Cursos de treinamento de Educação continuada oferecida pelo Centro de Treinamento Municipal.	Empresas vizinhas desenvolvem projetos de responsabilidade social.	Implantação do plano de carreira para profissionais do magistério, por parte da secretaria.
A equipe escolar realiza reuniões pedagógicas sistemáticas.	FORTE	FORTE	FORTE
A equipe escolar é comprometida.	FORTE	MÉDIO	FRACO
	FORTE	FORTE	FORTE

Fonte: Brasil (2008c, s/p)

Este quadro é o resultado do preenchimento de um dos grupos que observamos. A avaliação foi positiva quando analisadas as relações entre imagem da escola perante a comunidade e o estabelecimento de parcerias com empresas vizinhas para desenvolverem projetos de responsabilidade social. Este item mostra mais uma vez a intenção do PDE-Escola em estimular a prática de participação e responsabilização financeira das escolas e a assimilação desses princípios por parte dos professores. Por outro lado, os participantes também avaliaram positivamente a implantação de plano de carreira para profissionais do magistério, demonstrando consciência das necessidades mais prementes do grupo de professores.

O formulário correspondente ao Quadro 17 foi aplicado para verificar supostas fraquezas da escola e seus impactos sobre temas considerados ameaças ao desenvolvimento das atividades escolares.

Quadro 17 – Fraquezas x ameaças

Em que medida a Fraqueza X reforça o impacto da Ameaça Y?

AMEAÇAS FRAQUEZAS	Migração	Violência no bairro em que a escola se localiza	Greve
Pouca utilização do material pedagógico.	MÉDIO	MÉDIO	FRACO
A biblioteca é usada inadequadamente.	MÉDIO	FRACO	FRACO
A inexistência de um sistema de avaliação da equipe escolar.	MÉDIO	MÉDIO	FRACO

Fonte: Brasil (2008c, s/p)

Interessante notar que embora o quadro destaque, tendenciosamente, a inexistência de avaliação da equipe como motivo para a realização de greves, os professores participantes do treinamento indicaram o contrário, disseram que é fraca a correlação entre avaliações e greve. Numa evidente relação com um dos pressupostos da reforma do Estado brasileiro, a suposta necessidade de se acabar com a estabilidade do funcionalismo público e, em seu lugar, instaurar-se a meritocracia, este instrumento reforça que as greves acontecem porque não há uma política que impossibilite aos professores manifestarem-se democraticamente através das greves. Com essas relações, o documento propõe a necessidade de um sistema de avaliação que pressione o grupo de professores a não realizar greves, renunciando a uma prática que lhes é de direito.

Com outro formulário (Quadro 18), o objetivo era avaliar em que medida as forças apontadas poderiam contribuir para diminuir o impacto das ameaças. Novamente a greve foi colocada na coluna das ameaças e a avaliação dos professores rechaçou a indicação da greve como uma ameaça.

Quadro 18 – Forças x ameaças
Em que medida a Força X pode ajudar a diminuir o impacto da Ameaça Y?

FORÇAS	AMEAÇAS	Migração	Violência no bairro em que a escola se localiza	Greve
A escola é bem vista pela comunidade.		FORTE	FORTE	FRACO
A equipe escolar realiza reuniões pedagógicas sistemáticas.		MÉDIO	FORTE	FRACO
A equipe escolar é comprometida.		FORTE	FORTE	FRACO

Fonte: Brasil (2008c, s/p)

No formulário seguinte (Quadro 19), novamente o desenvolvimento de projetos de responsabilidade social das empresas vizinhas é apresentado como uma boa oportunidade para as escolas. Da mesma maneira, percebe-se a insistência em fazer os professores avaliarem a inexistência de um sistema de avaliação como fraqueza.

Quadro 19 – Fraquezas x oportunidades

Em que medida a Fraqueza X pode dificultar o aproveitamento da Oportunidade Y?

OPORTUNIDADES FRAQUEZAS	Cursos de treinamento de Educação continuada oferecida pelo Centro de Treinamento Municipal.	Empresas vizinhas desenvolvem projetos de responsabilidade social.	Implantação do plano de carreira para profissionais do magistério, por parte da secretaria.
Pouca utilização do material pedagógico.	MÉDIO	MÉDIO	FRACO
A biblioteca é usada inadequadamente.	MÉDIO	MÉDIO	FRACO
A inexistência de um sistema de avaliação da equipe escolar.	FORTE	MÉDIO	FRACO

Fonte: Brasil (2008c, s/p)

Ao analisarmos a estrutura geral do Instrumento 3 é possível percebê-lo como ferramenta de planejamento estratégico, direcionando aquilo considerado pouco eficaz e o que é preciso melhorar nas escolas, ou o que é considerado eficaz e, portanto, deve permanecer como prática cotidiana da escola.

Ao prosseguir com o treinamento, apresentando o quarto instrumento, sobre a autoavaliação, o técnico do BM propôs a revisão de todos os instrumentos trabalhados até aquele momento. Um dos grupos observados discutiu os principais problemas da escola, suas prováveis causas e principais ações para sua resolução. Apresentam-se a seguir, no Quadro 20, as considerações sistematizadas pelo referido grupo.

Quadro 20 – Principais problemas e seus respectivos critérios de eficácia escolar

Problemas	Critério de eficácia escolar
Desempenho na Primeira Série do Ensino Fundamental	Ensino-Aprendizagem
Distorção Idade/Série	Ensino-Aprendizagem
Alta taxa de reprovação nas disciplinas de Português e Matemática	Resultados
Gerenciamento dos Recursos	Gestão
Prática Pedagógica Ineficaz	Ensino-Aprendizagem
Dependências Inadequadas na escola	Infra-Estrutura

Fonte: Brasil (2008c, s/p)

Observa-se, nos problemas citados pelo grupo de professores, a confirmação das ameaças e fraquezas apontadas nos instrumentos, como, por exemplo: gestão de recursos, práticas ineficazes, desempenho, taxas de reprovação e distorção idade/série como problemas das disciplinas de português e matemática, ambas avaliadas pela Prova Brasil, que é um dos elementos considerados no IDEB.

No Quadro 21 os grupos deveriam indicar os problemas, as causas e as ações. Vale destacar que a metodologia proposta neste instrumento expressa o direcionamento, a tônica do PDE-Escola como ferramenta de planejamento estratégico das ações que a escola deve avaliar e propor desenvolvimento.

Quadro 21 – Problemas identificados, causas prováveis e principais ações

Problemas	Causas prováveis	Principais ações
Alto índice de reprovação em matemática e língua portuguesa nas primeiras e segundas séries do ensino fundamental	Baixo desempenho geral da escola	Não listaram
Mau gerenciamento dos recursos	Inexperiência dos professores na administração financeira	Não listaram
Prática pedagógica ineficaz	-Falta de estratégia de ensino diferenciada; - Pouca disponibilidade e utilização de recursos didático-pedagógicos	- Treinamento continuado - Elaborar uma sistemática de acompanhamento docente
Dependências inadequadas	Não listaram	Não listaram

Fonte: Brasil (2008c, s/p)

Como não houve possibilidades nem abertura para discussões sobre outras questões que poderiam ser mais urgentes nas escolas participantes do treinamento, os problemas apontados, suas causas e as ações a serem desenvolvidas envolveram apenas aquilo já indicado nos exemplos dos instrumentos. Neste sentido, problemas como reprovação nas disciplinas de língua portuguesa e matemática foram indicados como causa do baixo desempenho das escolas, reforçando o caráter direcionador do documento. O mau gerenciamento dos recursos foi considerado uma dificuldade causada pela inexperiência dos professores, sugerindo a responsabilização que os professores colocaram sobre si — mais uma vez um dos pressupostos evidenciados ao longo dos instrumentos e da capacitação. Para reafirmar a responsabilização docente, os professores indicaram o problema da falta de eficácia da prática pedagógica, considerando a falta de estratégias de ensino diferenciadas e a falta de recursos didáticos como motivos prováveis dos problemas.

No Instrumento 5, sobre visão estratégica, os professores deveriam listar os valores, visão de futuro, missão da escola e objetivos estratégicos. Os participantes do grupo destacaram: a) valores: participação, ética e inovação; b) visão de futuro: realizaremos nosso trabalho de forma ética, com a participação de toda a comunidade escolar, incentivando práticas inovadoras; c) missão: nossa escola tem por missão garantir a participação ativa da comunidade, oportunizando o ensino de qualidade, partindo de ações inovadoras e de um trabalho ético; d) objetivos estratégicos: não listaram.

Finalmente, no sexto instrumento, referente ao plano de suporte estratégico, volta-se a enfatizar a importância de se quantificarem as metas estabelecidas em cada uma das escolas.

A quantificação das metas permite a sua medição, o seu acompanhamento. Possibilita que a escola acompanhe a efetividade de cada plano de ação (que são relativos às metas), percebendo com antecedência eventuais necessidades de acrescentar ou eliminar ações, assegurando que a meta seja cumprida (BRASIL, 2008e, s/p).

Cada grupo, antes de iniciar o preenchimento do último instrumento, deveria ler atentamente três questões:

- 1) Qual é a relação existente entre as Causas (Síntese da Auto-Avaliação) e as Estratégias (Plano de Suporte Estratégico)?
- 2) Qual a

associação que vocês fariam entre os Problemas (Síntese da Auto-Avaliação) e as Metas (Plano de Suporte Estratégico)? 3) As Metas definem os resultados que devem ser atingidos para que os Objetivos Estratégicos possam ser alcançados. Descrevem as ações específicas quantificadas que irão apoiar as estratégias mais amplas. Desdobram-se em planos de ação — planos de curto prazo — sujeitos a avaliações contínuas. Qual é a importância de se quantificar uma meta? (BRASIL, 2008e, s/p).

Os grupos, compostos de 50 professores, tiveram pouco tempo, cerca de 40 minutos, para discutir cada uma dessas questões. Logo depois foi solicitado que escolhessem um objetivo estratégico e duas causas mais importantes para este objetivo, transformando-as em estratégias. Finalizando essa etapa, o grupo deveria redigir metas que orientassem a escola na solução do problema apontado. O resultado do grupo que acompanhamos está registrado no Quadro 22.

Quadro 22 – Plano de suporte estratégico

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	ESTRATÉGIAS	METAS
1. Melhorar os índices de aproveitamento dos alunos de 1. ^a e 3. ^a . Séries do Ensino Fundamental, nas disciplinas de Português e Matemática	1.1 Oportunizar treinamento dos professores das disciplinas críticas	1.1.1 Capacitar professores de Português e Matemática 1.1.2 Não listaram 1.1.3 Não listaram
	1.2 Aumentar a taxa de aprovação nas disciplinas e séries críticas	1.2.1 Aumentar o índice de aprovação de 75 para 85% em português e matemática nas 1. ^a e 3. ^a séries do Ensino Fundamental 1.2.2 Não listaram 1.2.3 Não listaram

Fonte: Brasil (2008c, s/p)

O treinamento oferecido pelo MEC e pelo BM serviu para instrumentalizar metodologicamente como os diretores deveriam orientar suas escolas a preencher os instrumentos. Mesmo que fosse apenas isso, já faltariam elementos teóricos que levassem os professores a compreender as origens e objetivos do programa. No entanto, mais que isso, a capacitação para o PDE-Escola, promovida pelo MEC e ministrada por um técnico do BM, procurou mostrar que os problemas escolares são de ordem técnica, dependendo, para serem resolvidos, única e exclusivamente da incorporação de uma nova racionalidade de gestão que todos deverão assumir caso queiram colocar suas escolas em patamares de excelência.

4.2.2 Questionando as concepções do MEC/BM: o treinamento ofertado pelo MEC para a SEED/PR

Para elaboração deste tópico foram utilizadas como fonte de pesquisa as entrevistas e observações realizadas com professores e equipe pedagógica das escolas de Londrina e Curitiba.

A adesão da SEED/PR ao programa ocorreu em 2007, a partir da assinatura do termo de adesão ao *Compromisso Todos Pela Educação* e, conseqüentemente, ao seu Plano de Metas. A adesão foi considerada voluntária pelo governo federal, mas foi colocada como condição para o recebimento de recursos, o que a tornou obrigatória. Assim, todas as secretarias de educação tiveram que assinar o termo, mesmo que tardiamente, como foi o caso de São Paulo, que, por motivos político-partidários, recusou-se, até 2009, a participar desses programas. Como se não bastasse a adesão (in)voluntária, as secretarias de educação somente receberiam os recursos caso elaborassem o Plano de Ações Articuladas⁵⁸ (PAR) e, em seu interior, contemplassem as ações do PDE. Foi assim que o PDE-Escola chegou ao Estado do Paraná em 2008, um ano depois da primeira avaliação realizada pelo IDEB.

O processo de treinamento e implantação do PDE-Escola no Paraná foi, inicialmente, similar ao dos demais estados. Em 2007 o MEC enviou, diretamente às escolas, o manual que as orientaria sobre os procedimentos para preencher os instrumentos que constituiriam posteriormente o conteúdo da formação. No entanto, as semelhanças

⁵⁸ O PAR é um planejamento que as secretarias de educação devem realizar, comprometendo-se a desenvolver ações relacionadas às metas estabelecidas pelo *Compromisso Todos Pela Educação* e pelo IDEB (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

pararam aí. Ao tomar conhecimento desse material, os técnicos pedagógicos da Coordenação de Gestão Escolar (CGE), responsáveis pela gestão escolar da SEED/PR, iniciaram discussão, constatando tratar-se de uma proposta contrária aos pressupostos defendidos e trabalhados por aquele departamento junto aos professores da rede pública.

Na verdade o documento primeiro foi mandado às escolas, nós não tínhamos ciência. Algumas escolas e alguns núcleos entraram em contato com a gente para falar do teor daquele caderninho amarelo, então foi com carta para indicação e foi mandado pelo MEC direto às escolas. A gente pediu uma via do caderno e fomos na verdade analisar o que de fato estava sendo pedido. Entramos em contato com o MEC para saber as propostas, como se dava o programa, e aí como coordenação de gestão escolar, as concepções de gestão ali e até função social da escola pública nos assustaram um tanto quanto. Na verdade não assustaram porque vários outros documentos já davam tais indicativos, mas não era uma questão que as propostas que estavam sendo feitas pela Secretaria de Educação do Paraná viessem ao encontro disso (Téc. SEED 3, 2010).

Ao estabelecer contato com o MEC, os técnicos da CGE foram avisados de uma reunião que esclareceria as dúvidas existentes e, ao mesmo tempo, funcionaria como treinamento para os membros da SEED/PR. Para esse encontro foi solicitado que a Secretaria chamasse todos os diretores das escolas envolvidas nessa etapa do projeto, além dos próprios técnicos pedagógicos que comporiam o comitê estratégico da Secretaria. Entretanto, a SEED/PR preferiu não chamar os diretores, contando apenas com seus técnicos pedagógicos, responsáveis pela gestão escolar nos NREs.

O treinamento, ocorrido em março de 2008, foi ministrado por um técnico do MEC, seguindo a mesma metodologia descrita para São Paulo, onde pudemos acompanhar presencialmente.

Era manual, era uma simulação de preenchimento dos instrumentos não houve uma discussão nem pedagógica nem assim conceitual sobre o PDE Escola, era mais focado na metodologia mesmo e como preencher corretamente os instrumentos,

tanto que só o primeiro dia, só a primeira manhã do treinamento, que fizeram um panorama geral dos programas do MEC porque aí a gente também tem que entender o contexto do PDE Nacional, porque o PDE Nacional acabara então de ser formulado e lançado no final de 2007, então eles deram esse contexto na primeira parte do treinamento do PDE Nacional e das ações, mas o foco do treinamento foi no preenchimento dos instrumentos, e nessa orientação dos técnicos das secretarias estaduais e dos diretores (Téc. SEED 2, 2010).

No segundo dia essa metodologia de treinamento foi contestada pelos participantes, especialmente os representantes da CGE. Eles relataram nas entrevistas que os formadores eram evasivos quando indagados sobre qual concepção teórica dava sustentação à proposição. Invariavelmente, quando perguntados, respondiam que tais considerações não faziam parte da capacitação, já que o mais importante seria debater os meios para se resolver os problemas escolares.

Em determinado ponto do evento, as discussões conduziram a um novo encaminhamento do técnico responsável. Como não conseguia avançar no preenchimento dos instrumentos, acabou recorrendo à coordenação do PDE-Escola no MEC que, no dia seguinte, foi a Curitiba especialmente para tentar resolver os impasses criados. Os membros da Secretaria relataram que a proposição apresentada a eles destoava da proposta de gestão adotada no estado. Diziam tratar-se de uma perspectiva neoliberal e que, portanto, enquanto estivessem à frente da Coordenação de Gestão, o programa não chegaria às escolas com aquela concepção. Para implantar o PDE-Escola no Paraná, o MEC teve que ceder a uma importante exigência da SEED/PR: autorizar a modificação do documento.

Na verdade, com a chegada do programa nós não tivemos, o problema é que nós participamos do treinamento e questionamos a concepção do documento e nos propomos, levamos essa proposta à superintendência, para reformular o instrumento que levou até o MEC. Mas o que foi visto, foi uma desresponsabilização da superintendência, alguém tinha que assumir, e como a gente estava envolvido, acabamos assumindo meio que de gaiatos assim, em nenhum momento foi dito “este programa o CGE que vai

cuidar”, mas a gente foi se envolvendo, a gente estava compondo a equipe, estava envolvido e conhecia o programa, acabamos assumindo isso. Não é totalmente incoerente uma coordenação de direção assumir um programa que se propõe a melhorar a gestão da escola, não é incoerente mas a falha que ficou aí, foi muito pouca gente envolvida com o programa, com a proporção do programa, mas por outro lado a gente só tinha 112 escolas, a gente só foi sentir esse impacto, no ano seguinte quando a gente tinha que trabalhar com 549 escolas no programa, então aí a gente sentiu o impacto de estar com pouca gente trabalhando (Téc. SEED 2, 2010).

Nessa reformulação, os técnicos da SEED/PR buscaram combater uma visão gerencialista veiculada pelo documento e isso demandou um trabalho intenso que, ao mesmo tempo, apresentou possibilidades e dificuldades.

4.2.2.1 “Quem não se movimenta não sente as correntes que o prendem”⁵⁹

As possibilidades alçadas com a movimentação da SEED/PR indicavam ser possível resistir à implantação de uma política não condizente com os pressupostos práticos e teóricos trabalhados por quase oito anos com os professores da rede estadual paraense. Entretanto, essa movimentação se manteve restrita ao grupo de técnicos pedagógicos de uma coordenação apenas, não sendo o posicionamento hegemônico da SEED/PR. A falta de unidade nas proposições políticas da SEED/PR se mostrou um problema intransponível para que as mudanças não se limitassem ao papel.

[...] se a gente discute tanto, faz o treinamento de diretores, dos pedagogos, alerta sobre as ilusões, digamos assim, de uma gestão compartilhada e aí o documento traz isso. A gente está o tempo todo discutindo, há oito anos, a questão de uma visão simplesmente gerencial, de administração do diretor, e aí vem um documento do MEC dizendo que é assim que tem que ser feito, então na

⁵⁹ LUXEMBURGO, Rosa de. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Global Editora, 1986.

verdade os núcleos, talvez até pelo treinamento das pessoas que estão nas equipes e pelas discussões e formações feitas elas tinham essa visão da necessidade de reelaboração (Téc. SEED 2, 2010).

Para os integrantes dessa reformulação, o principal problema do Documento MEC estava nos conceitos difundidos, vistos como afiliados aos pressupostos gerencialistas de gestão pública.

Assim sendo, a SEED/PR e suas instâncias descentralizadas, os Núcleos Regionais de Educação (NREs), optaram por remodelar os instrumentos do Programa PDE-Escola, que ora apresenta-se às escolas estaduais integrantes do rol de prioridades do PDE Nacional. Tal remodelação, elaborada em conjunto pela Coordenação de Planejamento e Avaliação (CPA), Pela Coordenação de Gestão Escolar, em estreita colaboração com profissionais dos NREs, visa adequar a metodologia dos instrumentos do PDE Escola aos princípios elementares de gestão democrática da educação que vêm sendo defendidos e, coletivamente, implementados na rede estadual ao longo dos cinco anos (PARANÁ, 2008, p. 6).

As tentativas em mudar os conceitos enfrentaram dificuldades justamente porque o principal problema, em nosso entendimento, não foi enfrentado: a racionalidade e a metodologia do PDE-Escola, bem como sua função de servir como ferramenta gerencial por meio do planejamento estratégico. Mudar a metodologia implicaria um embate ainda maior com o MEC — iniciativa que logo foi rechaçada pelo governo federal.

A gente, na verdade, contrapôs o instrumento 2, o mais que a gente mudou foi o instrumento 2, discutindo ali o instrumento 2 e alterando o texto no sentido de incorporar as nossas políticas no texto do instrumento 2, mas a metodologia de trabalho, a gente marcava encontro, reunião, nem sempre todo mundo participou, a gente viu que no decorrer algumas pessoas não puderam, principalmente os núcleos, acabou no final quem fez o instrumento 2 mesmo fomos eu, e mais dois técnicos. A apresentação foi a V. junto com a E.

que escreveram, contextualizando o porquê de fazer essa contraposição na apresentação no documento da SEED, mas não foi totalmente articulado, era um consenso a contrapor aquela concepção de gestão, agora na hora de se reunir, você sabe como é que é, na hora de reunir o pessoal, a gente não conseguiu, e porque também, porque tinha prazo para fazer isso, porque após o treinamento do MEC as escolas já tinham que elaborar seus documentos, então como a gente tinha ainda que passar por uma avaliação do MEC, esse instrumento e o MEC teria que aceitar isso, então a gente tinha prazo e não pode ficar se estendendo esse prazo, foi assim rapidinho que a gente conseguiu, fez o que pode, depois, a gente pensando de repente poderia ter feito de outra maneira, mas também não teria passado pelo MEC, porque *a gente podia mexer no texto mas não na metodologia*, não podia suprimir nenhum instrumento (Téc. SEED 2, 2010).⁶⁰

Mesmo que a elaboração da Versão SEED/PR não tenha representado todo o conjunto de profissionais da Secretaria de Educação paranaense, é preciso destacar o envolvimento político do grupo de professores e pesquisadores da CGE. Tanto a chefe da CGE da SEED/PR quanto os técnicos pedagógicos possuíam mestrado em política educacional, participavam de sindicatos, grupos de estudos sobre política e sobre o materialismo histórico-dialético. Essas especificidades foram decisivas para que, naquela coordenação (2002-2010, governo Roberto Requião/PMDB), um movimento contrário à política do PDE-Escola fosse iniciado.

Entendendo que o Documento MEC se constituía em ferramenta de divulgação de conceitos e preceitos gerencialistas de educação, os membros da CGE consideraram urgente operar mudanças no texto original, especialmente nos conceitos não condizentes à proposta de gestão democrática por eles defendida.

As críticas mais contundentes expostas na apresentação da Versão SEED/PR são desferidas ao papel do Estado, à proliferação de

⁶⁰ Grifamos em itálico, nas transcrições de falas dos entrevistados, expressões e trechos que enfatizam aspectos relevantes para nossa análise. Para assegurar o sigilo das fontes, usamos apenas a letra inicial dos nomes de pessoas citadas pelos entrevistados.

políticas que visam à meritocracia, ao papel do diretor, a conceitos como autonomia, participação e autonomia:

- estímulo à competitividade, expresso na proliferação de prêmios, *rankings* e avaliações meritocráticas, tanto nas unidades escolares, quanto no interior das redes;
- centralidade da figura e da autoridade do diretor da escola, com a diminuição da importância do papel das equipes pedagógicas;
- disseminação de conceito dúbio de autonomia da escola, baseado em forte centralização das decisões acerca da política educacional e na descentralização das ações nas unidades escolares;
- aplicação de terminologia (gerente, cliente, qualidade total, individualismo, competição, produtividade, excelência, eficácia, eficiência, competência gerencial, competência cognitiva, governabilidade, governança etc...) nos documentos, projetos e discursos educacionais, e nos métodos derivados do mundo empresarial e mercadológico, apropriados diretamente dos programas de qualidade de produtos e melhora do desempenho das pessoas e organizações;
- forte presença da iniciativa privada no ambiente escolar público, desobrigando o Estado do cumprimento de suas obrigações sociais, expressa pelo incentivo às parcerias setoriais e às iniciativas de voluntários; pelo apelo ao “protagonismo” das escolas e suas Associações⁶¹ e, finalmente, pela disseminação da importância da “resolução local” dos problemas, quase sempre de natureza social, que atingem as escolas (PARANÁ, 2008, p. 4-5).

Ao tecer suas críticas à concepção gerencialista de gestão assumida com as políticas dos anos 1990, os técnicos pedagógicos da CGE lançaram alguns princípios que orientaram a elaboração da versão.

Ao longo da adequação dos instrumentos originais [Documento MEC], teve-se em mente os alicerces de uma educação pública, cuja qualidade reside

⁶¹ Refere-se aqui às associações de pais, mestres, funcionários e similares.

entre outras características na, já reiterada, democratização da gestão, mediante os processos coletivos de planejamento e execução do trabalho administrativo, gestor, pedagógico e docente; no respeito às peculiaridades individuais, étnicas e culturais; na valorização dos profissionais da educação e na defesa do caráter gratuito e laico da educação pública (PARANÁ, 2008, p. 6-7).

Foi considerando esses princípios orientadores que a Versão SEED/PR foi elaborada, como mostra o sumário do manual (Figura 8).

Figura 8 – Sumário Versão SEED/PR (2008)

APRESENTAÇÃO	04
ORIENTAÇÕES GERAIS	08
INSTRUMENTO 1	11
PERFIL E FUNCIONAMENTO DA ESCOLA.....	12
FICHA-RESUMO 1 – FUNCIONAMENTO DA ESCOLA.....	40
INSTRUMENTO 2	43
ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE QUALIDADE ESCOLAR.....	44
Ensino e Aprendizagem	44
Gestão e Administração Escolar: organização do trabalho	49
Gestão e Administração Escolar: pais e comunidade	52
Gestão Administrativa: profissionais da escola	53
Gestão e Administração Escolar: processos escolares	55
Gestão e Administração Escolar: infraestrutura	56
Resultados	57
FICHA-RESUMO 2 – ANALISE DOS CRITERIOS DE QUALIDADE ESCOLAR	58
SÍNTESE DA AUTO-AVALIAÇÃO	63
PLANO DE SUPORTE ESTRATÉGICO	67
PLANO DE AÇÕES FINANÇIAVEIS DO PDE-ESCOLA	70
FORMULÁRIOS	80

Fonte: Paraná (2008, p. 3)

As proposições de mudanças acabaram modificando o texto do Documento MEC, mas não as ações que ele desencadeou. São

recorrentes na Versão SEED/PR sugestões de alteração de conceitos. Por exemplo, sugere-se a alteração do termo “critério de eficácia escolar” para “critério de qualidade escolar”. No entanto, nos princípios gerencialistas, em especial em relação à lógica do planejamento estratégico, pouco foi alterado na versão proposta pela SEED-PR. A metodologia de planejamento estratégico foi mantida junto com a lógica do PDE-Escola, qual seja: priorizar metas, objetivos, não propiciar amplo e profundo debate sobre os problemas reais da escola. Dentre os motivos que podem explicar os determinantes da manutenção dos princípios do planejamento estratégico, como a priorização de objetivos e metas pouco condizentes com as necessidades da escola, é a defesa, por parte da SEED/PR, da importância do PDE-Escola como ferramenta de planejamento.

Importante frisar que a positividade do PDE Escola reside, além dos recursos que este disponibiliza às escolas, na contribuição para o desenvolvimento da prática cotidiana do planejamento escolar. Esta prática, que deve envolver todos os sujeitos da escola, aliada à elaboração e revisão constante do Projeto Político Pedagógico, em muito auxilia a escola a definir e reorientar sua atuação, considerando sua autonomia e especificidades, mas, também, seus limites, enquanto parte de um contexto institucional e social mais amplo (PARANÁ, 2008, p. 6).

Se por um lado pode ser compreensível a preocupação de uma coordenação de gestão com o planejamento escolar, isso não justifica a complacência com a metodologia proposta pelo PDE-Escola. O planejamento estratégico, como vimos anteriormente, é uma ferramenta gerencial, portanto inadequada, em seu conteúdo e forma, aos princípios democráticos e participativos apresentados na citação acima.

Mesmo alterando termos que denunciavam o PDE-Escola como proposta gerencialista, como a mudança de “critério de eficácia escolar” para “critério de qualidade escolar”, essa medida não garantiu a participação dos professores no planejamento das ações promovidas pelo PDE-Escola, não havendo oportunidade para que eles decidissem os critérios mais adequados às suas realidades.

O esforço para propor mudanças no conteúdo, de alguma maneira avança, mas esbarra, dentre outras dificuldades, em pouco tempo para readequar a proposta, no fato de a mudança da concepção ser inviável se

considerada a essência do PDE-Escola de ser uma ferramenta de planejamento estratégico, na pressão exercida pela diretoria da SEED/PR para que os prazos fossem cumpridos e também na pressão exercida pelo MEC para que as adequações não modificassem a metodologia proposta.

Quando a SEED/PR decidiu modificar o documento, ainda no treinamento ocorrido em março de 2008, o tempo era um dos principais fatores negativos, já que teria menos de dois meses para preparar nova versão, apresentá-la às escolas, que teriam aproximadamente um mês para assimilá-la, e concluir a etapa de elaboração dos instrumentos. Além disso, o MEC informou que na nova estrutura proposta para o ano seguinte, por meio da implantação dos instrumentos na rede mundial de computadores via Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do MEC, o SIMEC, não seria permitida a alteração da metodologia, sob pena de exclusão do estado do programa. Como se esses impeditivos não bastassem para que a Versão da SEED/PR não viesse a se confirmar efetivamente como uma proposta alternativa, a falta de uma comunicação mais próxima com os professores foi determinante.

Ao avaliar os avanços e contradições presentes na Versão SEED/PR (2008), evidencia-se o esforço para alterar a proposta gerencialista de gestão, elaborando outra mais voltada à participação efetiva da comunidade escolar. Exemplo desse esforço pode ser percebido na sugestão de troca do termo “clima escolar”, presente no Documento MEC, para “gestão e administração escolar: organização do trabalho”, presente na Versão SEED/PR.

Além de modificar o nome dado aos critérios de eficácia escolar, a sugestão para mudar as características que cada escola deveria avaliar ao preencher o Instrumento 2, sobre análise dos critérios de eficácia escolar, expressa a intenção da SEED/PR, como podemos observar confrontando os dois quadros (23 e 24) a seguir.

Quadro 23 – Documento MEC

Requisitos	Características
<p style="text-align: center;">2.1. Estabelecimento de alto padrões de ensino.</p>	2.1.b) O diretor e os professores são capazes de citar as metas e os objetivos curriculares da escola para pais de alunos e demais pessoas da comunidade escolar;
	2.1.c) O diretor e os professores comunicam aos alunos as metas de aprendizagem e de comportamento estabelecidas;
	2.1.d) Os alunos com dificuldades de aprendizagem recebem auxílio, estímulo e apoio para atingir o nível de aprendizagem esperado;
	2.1.e) O diretor e os professores monitoram regularmente o desempenho dos alunos, sabendo quais estão em dificuldades em cada disciplina;
	2.1.f) O diretor acompanha, com frequência, o desempenho dos professores e o desenvolvimento de seus programas curriculares;
	2.1.g) A escola dispõe de parâmetros e instrumentos que permitem acompanhar o desempenho de professores e alunos;
	2.1.h) Os padrões que definem o sucesso acadêmico são claros e conhecidos por todos os professores e alunos;
	2.1.i) A escola estabelece relação clara entre os objetivos de aprendizagem, as atividades de ensino e a avaliação dos alunos;
	2.1.j) A equipe escolar define padrões de desempenho para avaliar os alunos, com base nos parâmetros curriculares adotados;

Fonte: Brasil (2006, p. 83)

Quadro 24 – Versão SEED/PR

Requisitos	Características
2.1. Estabelecimento com qualidade de ensino.	2.1.b) A equipe escolar tem clareza do Projeto Político-Pedagógico, Proposta Pedagógica Curricular e Regimento Escolar para discutir junto à Comunidade Escolar;
	2.1.c) Os alunos participam da construção coletiva do PPP e Regimento Escolar;
	2.1.d) Os alunos com dificuldades de aprendizagem recebem acompanhamento e encaminhamentos;
	2.1.e) A escola acompanha regularmente o desempenho dos alunos, sabendo quais alunos estão em dificuldades em cada disciplina;
	2.1.f) A direção e equipe pedagógica acompanha, com frequência, a prática dos professores de acordo com o PPP, PPC e Plano de Trabalho Docente;
	2.1.g) A escola dispõe de instrumentos que permitem acompanhar o desempenho de professores e alunos;
	2.1.h) Os critérios de avaliação do desempenho dos professores são conhecidos por todos eles e pelo Conselho Escolar, instância responsável por esta avaliação;
	2.1.i) A escola estabelece relação clara entre os conteúdos, objetivos de aprendizagem, as atividades de ensino e a avaliação dos alunos;
	2.1.j) A equipe escolar define critérios de desempenho para avaliar os alunos, com base na Proposta Pedagógica Curricular;
	2.1.l) A escola prevê apoio e orientação na implementação do PPP, PPC e Plano de Trabalho Docente;

Fonte: Paraná (2008, p. 50)

Nos requisitos do Quadro 24 se observa a preocupação com a aplicação dos preceitos da gestão democrática, especialmente nos requisitos 2.1.b; 2.1.c; 2.1.e; 2.1.f e na inserção do requisito 2.1.l. As alterações implicam participação da equipe pedagógica, ao invés somente do diretor, participação dos alunos na construção coletiva do

PPP⁶², fundamentação das ações tendo como base o PPP e a Proposta Pedagógica Curricular, ambos os documentos elaborados pela escola.

Embora algumas alterações denotem avanços sobre uma nova concepção, adversa à proposta pelo PDE-Escola, em outros casos o que se percebe é a mudança apenas formal dos termos, sem mudar em quase nada o conteúdo e suas implicações sobre a prática escolar (Quadro 25). As análises realizadas na Versão SEED/PR mostram que a preocupação da equipe técnica responsável pelas modificações no documento esteve voltada à mudança na concepção de gestão proposta pelo PDE-Escola que, como analisado anteriormente, está pautada no gerencialismo. Entretanto, essas mudanças não foram suficientes para alterar a metodologia do PDE-Escola. Em outras palavras, o PDE-Escola continuou como ferramenta de planejamento estratégico, determinando objetivos e metas que as escolas deveriam seguir.

⁶² Em momento algum os professores entrevistados, de ambas as escolas pesquisadas, referiram-se ao PDE-Escola como um substitutivo do Projeto Político Pedagógico.

Quadro 25 – Requisitos nos manuais MEC e SEED/PR

Requisitos	Nome do requisito no Documento MEC e respectiva característica	Nome do requisito na Versão SEED/PR e respectiva característica
2.1	Estabelecimento de altos padrões de ensino	Estabelecimento com qualidade de ensino
2.2	Altas expectativas em relação à aprendizagem dos alunos	Expectativas em relação à aprendizagem dos alunos
2.3	Comunicação regular entre a equipe escolar, pais e comunidade	Comunicação entre a equipe escolar, pais e comunidade
2.4	Presença efetiva do diretor	Trabalho do diretor
2.5	Ambiente escolar bem organizado e agradável	Ambiente escolar bem organizado
2.6	Normas e regulamentos escolares	Normas e regulamentos escolares
2.7	Confiança dos professores no seu trabalho	Trabalho docente
2.8	Compromisso e preocupação da equipe escolar com os alunos e com a escola	Compromisso e preocupação da equipe escolar com os alunos e com a escola
2.9	Trabalho em equipe	Trabalho em equipe

Fonte: Elaborado a partir do Documento MEC (2006) e da Versão SEE/PR (2008)

Ao propor reelaboração dos critérios, a troca de alguns conceitos/expressões/termos não garante a mudança da perspectiva. No primeiro critério, por exemplo, a inserção do termo “qualidade de ensino” o torna ainda mais complexo porque passa a tratar de um conceito amplamente discutido e em disputa, como é o caso da qualidade da educação. Desprovida de definições e referências epistemológicas, a expressão “qualidade da educação” pode ser perfeitamente conjugada à concepção gerencialista, relacionada aos índices das avaliações de desempenho. No segundo critério, a SEED/PR praticamente não fez alterações, exceto pela supressão da palavra “alto”, do início do critério. A mesma mudança apenas da forma é percebida nos critérios três e cinco. Em outros casos os critérios se mantiveram os mesmos (critérios seis, oito e nove) do Documento MEC.

Além da mudança dos critérios, a SEED-PR alterou os requisitos que cada escola deveria observar ao se avaliar. Como dissemos, o fato de a SEED/PR modificar esses requisitos não implicou mudança da metodologia de planejamento estratégico, apenas em aspectos da gestão. Isso porque, ainda que tais requisitos estejam relacionados a uma visão contrária à proposta gerencialista, as escolas continuam obrigadas a escolher apenas dentre eles, sem a alternativa de optar por outros que digam respeito às suas realidades e necessidades.

No critério “ensino e aprendizagem”, logo no primeiro requisito sobre “currículo”, o Documento MEC propõe que a equipe responsável avalie se a escola possui e utiliza os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs): “A escola tem objetivos e metas definidos na Proposta Pedagógica, para cada série ou ciclo e disciplina, de acordo com os parâmetros curriculares adotados” (BRASIL, 2006, p. 77). Por considerar os PCNs um documento que desvaloriza o conhecimento através da adoção dos temas transversais, prioriza a treinamento por competências ao invés dos conhecimentos tradicionais e científicos próprios de cada disciplina, a SEED/PR sugere a alteração da característica a ser avaliada, inserindo as Diretrizes Curriculares Estaduais do Paraná, documento que declaradamente é contrário aos princípios orientadores dos PCNs, especialmente a secundarização proposta aos conteúdos curriculares disciplinares: “A escola tem objetivos definidos na Proposta Pedagógica Curricular, para cada série ou ciclo e disciplina, de acordo com as Diretrizes Curriculares Estaduais” (PARANÁ, 2008, p. 44).

Não somente na metodologia do programa, mas também na metodologia expositiva dos documentos, a Versão SEED/PR perde a oportunidade de expressar suas posições contrárias ao MEC, expor as

divergências e explicar as alternativas propostas. O Documento MEC (2006) é muito rico em exemplos, apresenta os conceitos mais importantes de cada instrumento. A Versão SEED/PR (2008) tanto não oferece esse aprofundamento quanto não estabelece exemplos que ajudem o professor a entender melhor os contrapontos expressos na reconceitualização proposta. O professor que lê a Versão SEED/PR, sem se ater na carta inicial, que faz críticas amplas sobre o gerencialismo, não compreende os motivos das alterações e nem mesmo as mudanças realizadas, os principais conceitos e os objetivos de cada um dos instrumentos que serão preenchidos.

Os exemplos colocados repetidamente no Documento MEC, por um lado auxiliam a reafirmar os preceitos apontados e, por outro, ajudam a produzir o consenso necessário. Quando o Documento MEC trata dos objetivos estratégicos, exemplificando o que seriam considerados “bons” objetivos, fica evidente que professores e comunidade escolar irão considerá-los ao elaborar os seus. Por outro lado, se não há explicações sobre o significado de critérios de qualidade escolar — o que são, para que servem, a quem servem, quais seus objetivos —, todo trabalho de mudança e reelaboração acaba muito prejudicado. Enquanto o Documento MEC apresenta um a um os elementos que o constituem, a Versão SEED/PR se limita a descrever os caminhos que a escola deverá trilhar para preencher os instrumentos. Como os professores das escolas não participaram do processo de reformulação, torna-se difícil reconhecerem as mudanças. A forma de exposição adotada pela SEED/PR certamente sofreu influência da Versão SIMEC, que também expõe os instrumentos e dá ênfase aos procedimentos para preenchê-los.

4.2.3 Reprodução apesar das críticas: o treinamento ofertado pela SEED/PR para os NREs e municípios

Após a elaboração da Versão SEED/PR, passou-se a uma nova etapa da implantação do PDE-Escola na rede pública de educação do Paraná, através do treinamento dos 32 NREs e das secretarias municipais de educação paranaenses que possuíam escolas participando do programa.

Na verdade a gente recebeu uma comunicação de secretaria de que seria um programa do MEC e que algumas escolas do núcleo de Londrina já estavam indicadas para participar do PDE. Nesse

momento em que tinha que constituir uma comissão com alguns representantes, do setor pedagógico, do financeiro, e alguém que respondesse pelas instâncias colegiadas do núcleo na ouvidoria, e se encaminharam para Curitiba, participaram das reuniões, trouxeram todas as informações. Foi assim que tivemos conhecimento do PDE, em que consistia etc.. Nesse primeiro momento acho que era a L. mesmo e a M. e a I. que deram as orientações para a escola e como que eles deveriam proceder, daquela reunião de 2008 (Téc. SEED 6, 2010).

Esse treinamento ocorreu em dezembro de 2008 e teve duração de três dias em turno integral (manhã e tarde). A SEED/PR foi responsável por desenvolver a capacitação, inclusive para os diretores de escolas municipais incluídas no PDE-Escola, que tiveram contato com o material do treinamento pela primeira vez apenas naquela ocasião. Os encontros foram realizados em um auditório da Universidade Federal do Paraná, na cidade de Curitiba, com aproximadamente 400 pessoas.

Embora os entrevistados da SEED/PR tivessem críticas ao treinamento oferecido pelo MEC, por ter se restringido ao preenchimento dos instrumentos, a mesma metodologia foi empregada quando foi a vez de a SEED/PR orientou os NREs e municípios. Em momento algum houve explicação dos formadores ao público sobre os motivos que levaram a Secretaria e alguns núcleos próximos a Curitiba a inserir alterações no documento original do MEC (2006). Apenas no primeiro dia houve uma contextualização do PDE-Escola, referindo-o como uma das ações do PDE, nada mais que isso. Os outros dois dias foram destinados à orientação para o preenchimento dos instrumentos e algumas considerações sobre o Plano de Ações Financiáveis (PAF).

No decorrer das atividades percebemos que os diretores das escolas municipais faziam perguntas que demonstravam total desconhecimento do que era o PDE-Escola, de onde surgiu, quais seus objetivos, a que escolas se destina, o motivo de sua escola estar contemplada no plano.

Os momentos mais ricos das formações observadas foram as discussões em pequenos grupos⁶³. Em cada grupo foi destacado um

⁶³ As formações oferecidas pela SEED/PR aos diretores e técnicos pedagógicos dos NREs ocorreram em duas etapas: na primeira todos ficaram em um auditório; na segunda foram divididos em grupos de até 45 professores.

técnico pedagógico da SEED/PR, responsável por conduzir os trabalhos. Essa metodologia possibilitou maior interação entre os diretores, técnicos pedagógicos e professores participantes, porém, o conteúdo do treinamento se manteve o mesmo: preenchimento dos instrumentos.

Outra situação paradoxal verificada foi a utilização, por parte dos formadores/técnicos pedagógicos da SEED/PR, dos instrumentos disponibilizados pelo MEC e não daqueles reelaborados pela SEED/PR. Como o tempo era insuficiente para a adequação do material, a SEED/PR resolveu utilizar o enviado pelo MEC, embora discordasse de seu conteúdo e de seus pressupostos. Isso causou certa dificuldade de comunicação com o público porque os formadores, quando se reportavam ao material impresso, liam, por exemplo, “critérios de qualidade escolar” ao invés “de eficácia escolar”, como estava escrito nos instrumentos entregues aos participantes. Era comum observar professores confusos ao procurar os termos mencionados pelos formadores, porém inexistentes no texto que tinham em mãos. O mesmo acontecia quando falavam em “qualidade escolar” em lugar de “critério de eficácia escolar”, “trabalho efetivo” do diretor em lugar de “presença efetiva” do diretor.

4.2.4 Multiplicando o treinamento: dos NREs para as escolas estaduais paranaenses

Tão logo o treinamento oferecido pelos técnicos da SEED/PR aos técnicos pedagógicos dos NREs foi finalizado, nova etapa da disseminação do PDE-Escola foi iniciada. Agora os formadores eram os técnicos pedagógicos dos NREs e os participantes, os diretores das escolas com baixo IDEB. Uma das grandes diferenças das formações anteriores (MEC → SEED/PR; SEED/PR → NREs) foi o tempo destinado a esta última: apenas um dia, enquanto o primeiro treinamento teve duração de cinco dias e o segundo, três dias. Em Londrina, o evento dirigido aos diretores das escolas durou somente meio dia. Isso porque, no outro período, eles discutiram outros assuntos. Já na escola estadual de Curitiba, o tempo foi maior: a formação durou dois dias.

O tempo foi insuficiente para “repassar” as informações às escolas, especialmente devido à dificuldade em compreender os instrumentos e os objetivos que cada um pretendia atingir. Isso acarretou grandes dificuldades às escolas, como poderá ser acompanhado nas seções seguintes desta tese, para cumprir com as atividades, além de abordar os instrumentos de forma bastante pragmática e com poucas

informações que proporcionassem reflexões mais aprofundadas sobre o PDE-Escola e suas relações com as políticas mais amplas.

Em Londrina, o treinamento oferecido aos diretores, se comparado aos demais, foi extremamente aligeirado e não seguiu a metodologia utilizada anteriormente. Os responsáveis pelo PDE-Escola nos núcleos regionais apresentaram o programa afirmando se tratar de atividades que, se bem desenvolvidas, trariam recursos à escola. Essa informação causou, entre os diretores, inúmeras indagações sobre os procedimentos para que realmente isso fosse possível. Os técnicos pedagógicos dos NREs não explicaram questões fundamentais como: natureza do programa, seus objetivos, consequências, os motivos que levaram a SEED/PR a alterar o documento, por que as ações visavam à gestão, como deveriam proceder ao iniciar as atividades, a quem recorrer em caso de dúvidas, como deveriam ser preenchidos os instrumentos e para que eles serviriam. Nas escolas, a informação mais marcante que chegou sobre o PDE-Escola é que se tratava de um programa que destinaria recursos financeiros às escolas que cumprissem as orientações expressas no documento.

Bom, primeiro nos foi comunicado da existência deste plano e que seria interessante o colégio participar, mesmo que não tenha sido explicado detalhadamente os objetivos e tal, o que eu já acho uma falha. A coisa tem que ser explicada com muita calma, tem que ser chamada uma reunião específica para tratar do assunto e foi passado assim como nível de recado, no meio de outros informes foi passada esta situação essa questão do plano. Então foi sugerida a organização de um grupo de professores que inicialmente já fazia parte do conselho escolar, ou que já tinha feito parte do conselho escolar e aqueles que se disponibilizaram também. Foi montado então um grupo para analisar e ver o que seria necessário responder no questionário e tal. Isso foi passado na semana pedagógica do começo do ano, em fevereiro, mas com o início das aulas e a correria do dia a dia, as horas/atividades não batem entre os professores, o que dificulta o encontro, a troca de ideias de planejamentos, enfim decidiu-se centralizar em um ou dois professores e os demais professores continuariam colaborando com ideias e sugestões para o debate ampliado.

Periodicamente, a gente abria essas questões com os demais professores, para que eles tivessem noção de como estavam as questões, de como estava o andamento dos trabalhos. Mas essencialmente, a parte escrita, de escrever e sistematizar ficou concentrada em uma professora, e nós estávamos ali apenas dando um suporte a ela no debate das questões (Prof. 2L, 2010).

As considerações realizadas pelos entrevistados sobre as formações oferecidas às escolas apresentam as inconsistências entre o planejamento das ações do PDE-Escola e sua aplicabilidade no interior das escolas. Entre os objetivos propostos nos instrumentos do PDE-Escola, as formações oferecidas e o que e como tudo chega às escolas, há um caminho complexo. O percurso para a implantação de uma política é longo e requer análises detalhadas sobre suas mediações. A falta de tempo, as discordâncias dos professores e equipe pedagógica sobre a concepção geral que orienta as ações do PDE-Escola, as recomendações atendidas e não atendidas, seguidas ou não, estão envolvidas na análise do contexto da prática. Muito embora as formações dadas às escolas tenham sido insuficientes para se compreender a complexidade do PDE-Escola, não se pode afirmar que isso impediu reflexões sobre os significados e objetivos do Plano por parte dos professores, como é possível perceber no relato de uma professora entrevistada:

A medida que eu fui lendo fui me inteirando o que era o PDE, não em seu todo né? Acho que até agora eu não sei tudo direito. Eu vejo o PDE assim, por um lado uma coisa boa, pra ajudar no processo educacional, por outro ruim, porque significa que a escola está muito ruim entendeu? O ideal pra mim é que a escola não precisasse disso daí, que ela estivesse bem o suficiente, se garantindo. E quando eu fui detectando problemas aí [...] na verdade eu sou muito crítica com os problemas da escola, com as questões pedagógicas, daí eu vi que a gente tava mal mesmo. Então se eu falar pra você: eu sei sobre o PDE em seu todo? Eu acho que ainda não! A questão política disso daí, acho que ainda não sei sabe? Eu não tive tempo de saber né? A única preocupação da escola, eu como subordinada aqui, a única preocupação que eu percebi foi com o

dinheiro que vinha! E eu fui me decepcionando, porque eu não via o dinheiro como a coisa mais importante, eu via que aqueles questionamentos poderiam abrir cabeças. Eu queria que as pessoas olhassem para os problemas e mudassem a postura, o comportamento, o olhar e eu fui me decepcionando porque vi que uma coisa é o papel, outra é o pensamento né? Outra coisa é o que faremos com esse dinheiro, que é uma grande quantia! Eu fui me decepcionando, fiz logicamente, eu fiz sim, era um trabalho que eu tinha que fazer para a escola, me deram esse cargo e eu fiz da melhor maneira possível (Prof. 7L, 2010).

Este trecho reafirma a importância do posicionamento e das ações dos sujeitos para a implantação e realização das políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Cabe ressaltar uma contradição. Mesmo com as condições adversas para se dedicarem à proposta, os professores se mostraram preocupados com sua realização, não somente pelo recurso financeiro, mas pelas possibilidades que conseguiram enxergar nos instrumentos. Por outro lado, essas oportunidades percebidas não se desdobraram em contestação à metodologia empregada pelo PDE-Escola. Esse panorama esteve presente em todo o processo de desenvolvimento do PDE-Escola. Ao mesmo tempo em que se perceberam avanços sobre as análises do PDE-Escola, constatou-se também resignação, quase sempre imposta pelas dificuldades que os professores encontraram para que a proposta fosse desenvolvida com o tempo e a atenção devida.

A seguir, faremos uma incursão mais detalhada nas duas escolas estaduais pesquisadas, uma em Londrina e outra em Curitiba, expondo como o PDE-Escola foi apresentado aos professores nas unidades escolares, como estes interpretaram esta política, que mudanças causaram no trabalho da escola, que ações priorizaram, com quais objetivos, que ressignificações foram feitas para adequação às exigências daquela política.

4.2.4.1 Escola Londrina

A Escola Londrina está localizada na cidade de mesmo nome, no norte do Paraná, ofertando educação básica nas etapas de ensino fundamental e médio. Londrina é a segunda maior cidade do estado,

com 506.701 habitantes (IBGE, 2010). Mesmo considerado um dos municípios paranaenses mais importantes e ativos economicamente, 12,35% da população vive na linha de pobreza⁶⁴, segundo dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2011).

Londrina possui 72 escolas estaduais com 55.175 alunos regularmente matriculados na educação básica. Destas, 24 estiveram na lista de escolas com IDEB abaixo da média nacional em 2007⁶⁵ (ano de referência para esta pesquisa). Esse número é elevado quando comparado a outras cidades paranaenses de mesmo porte. O município escolhido apresentava interessante paradoxo: possuía a escola com maior IDEB (6,8) dentre as escolas estaduais paranaenses e a escola com menor índice (1,7). Nessas circunstâncias, as 24 escolas selecionadas para o PDE-Escola iniciaram, em sua maioria, o processo de implementação do programa entre o final de 2008 e o início de 2009.

O bairro em que se encontra a escola pesquisada é uma expressão de desigualdades. Situada próximo ao centro da cidade, ao lado de um importante centro econômico, a unidade escolar está incrustada em uma região extremamente pobre, sendo reconhecida como uma das mais violentas da cidade. Atende prioritariamente aos alunos dessa região. Possuía 676 alunos matriculados no ensino regular em 2011, segundo dados levantados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)⁶⁶.

A falta de uma formação adequada, que ao menos reproduzisse a metodologia e os conteúdos trabalhados nos treinamentos anteriores, resultou no desconhecimento da proposta pela maioria dos professores da Escola Londrina.

A gente não entendeu exatamente o que era [o plano], entendeu a *parte principal* é que tinha uma

⁶⁴ Pessoas em situação de pobreza compõem a população calculada em função da renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo. Os dados referentes à situação de pobreza são provenientes dos microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2010) e das tabulações especiais feitas pelo IPARDES. Dados disponíveis em:

<http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=86000&btOk=ok>. Acesso em: 25 mar. 2011.

⁶⁵ Em 2007, a média nacional do IDEB projetada para o país era 3,9.

⁶⁶ Dados disponíveis em: <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

parte financeira envolvida aí, da escola receber um aporte financeiro, mas sem entender exatamente qual a finalidade. Durante o processo, com algumas conversas e alguns esclarecimentos, com o núcleo começou a clarear um pouco mais quais eram os objetivos e as consequências desse PDE né? A cobrança que viria né? (Prof. 1L, 2011).

A cobrança para o cumprimento dos prazos estipulados fez com que a Escola Londrina utilizasse o espaço destinado à formação continuada de seus professores do início do ano para apresentar o programa e realizar o preenchimento dos instrumentos.

A gente sacrificou a primeira semana pedagógica. Momento que estava destinado para discutirmos questões sobre o currículo, vários preparativos para as aulas que iriam iniciar, mas também tinha que dar conta disso aqui. Então a gente fez o que: pediu que os professores realizassem seus planejamentos em casa, que era para serem feitos na semana pedagógica, olha professor leve esse planejamento faça fora daqui porque é importante para suas aulas. Mas eles diziam: mas como vamos fazer? Depois vamos negociar com hora-atividade sua, a gente não tinha horário próprio, vamos negociar, porque hora-atividade pode ser algo mais maleável lá na frente, faça o planejamento em casa. Tiramos dois dias do planejamento da semana pedagógica para conversar sobre o PDE-Escola (Prof. 6L, 2011).

Dos cinco dias reservados à semana pedagógica⁶⁷, dois foram destinados ao trabalho com o programa, reunindo todos os professores. O início foi muito confuso, pois os professores não sabiam ao certo como deveriam proceder. A principal motivação de professores e funcionários ao iniciar o preenchimento dos instrumentos foi a possibilidade anunciada de receberem recursos, R\$ 31.000,00, divididos em R\$ 12.400,00 para capital e R\$ 18.600,00 para custeio (conforme a Tabela 1), caso todos os procedimentos fossem seguidos corretamente.

⁶⁷ A semana pedagógica nesta escola é realizada duas vezes ao ano, sempre no início dos semestres. Na Escola Londrina realizamos observação na reunião realizada em fevereiro de 2009.

Tabela 1 – Recursos para o financiamento das ações planejadas para cada escola

Faixa de alunos nas escolas	Valor do repasse	Distribuição dos custos	
		Capital (40%)	Custeio (60%)
Até 99 alunos	R\$ 10.000,00	R\$ 4.000,00	R\$ 6.000,00
100 a 499	R\$ 16.000,00	R\$ 6.400,00	R\$ 9.600,00
500 a 999	R\$ 31.000,00	R\$ 12.400,00	R\$ 18.600,00
1000 a 1999	R\$ 43.000,00	R\$ 17.200,00	R\$ 25.800,00
2000 a 2999	R\$ 53.000,00	R\$ 21.200,00	R\$ 31.800,00
3000 a 3999	R\$ 65.000,00	R\$ 26.000,00	R\$ 39.000,00
Acima de 4000	R\$ 75.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ 45.000,00

Fonte: Paraná (2008, p. 74)

Com menos de um mês para preencherem os instrumentos, professores e diretor definiram uma estratégia de trabalho. Durante os dois primeiros dias da semana pedagógica o processo envolveu a participação de todos os professores, porém, num segundo momento, contou apenas com dois profissionais destacados pelo diretor para dar prosseguimento à tarefa.

A partir da apresentação do diretor sobre o que era o PDE a gente foi percebendo várias carências da escola e essa é uma oportunidade boa, e aí a gente acatou a necessidade de se fazer a reunião, fizemos a reunião né? Começamos a discutir, mas foi dado um tempo muito curto para a gente poder fazer o projeto, mas como vimos que era uma *boa oportunidade pra escola melhorar* fizemos tudo rapidinho, muito rápido porque o tempo era exigido. Nós recebemos a notícia com bons olhos, fizemos a reunião porque isso é importante pra nós. Teve *participação* dos professores apesar do pouco tempo e das horas/atividade do professor serem pequenas e o professor ter muitas atividades pra ele fazer na sua hora-atividade (prova para corrigir, preparar aula), mas mesmo assim a gente conseguiu agrupar um número maior possível, a gente conseguiu agrupar um grande número de professores para conhecer o projeto, para *participar* de suas ações, então a *participação* dos professores foi boa, mas o tempo foi realmente muito pequeno e o professor não

teve tempo, trabalha aqui, trabalha ali e isso dificulta também, mas mesmo assim a gente conseguiu criar o tempo para participação (Prof. 12L, 2011).

A percepção do professor 12L foi de que, embora o tempo tenha sido muito curto, os trabalhos foram realizados coletivamente, havendo participação de todo o grupo. De fato, nas duas primeiras reuniões da semana pedagógica todos os professores participaram, mas depois disso apenas o grupo de sistematização — composto pelo diretor, pela coordenadora do PDE-Escola, pelo vice-diretor e um professor — assumiu a continuidade dos trabalhos. Um dos integrantes do grupo de sistematização teve interpretação distinta quanto à participação do coletivo de docentes. Para ele, houve um tempo muito pequeno que impactou sobre o envolvimento do restante dos professores na elaboração do PDE-Escola.

Então, foi um tempo relativamente pequeno, eu penso que teria que ter sido até mais ainda, e no final das contas, por que a gente fala que a coisa concentrou um pouco mais em uma professora? Porque na verdade, para evitar maiores transtornos ela acabou concentrando um pouco mais ali, e a discussão ficou meio fragmentada, não era exatamente o coletivo, então quando a professora ia construindo ali, a gente consultava periodicamente ela ali em algum problema, era só, “essa questão aqui”, “não então tudo bem, senta aqui”, e resolve aquela questão mais pontual, e continuava dando aula, e aí nós saímos correndo para dar aula e ela nos horários ali de hora-atividade, etc., etc. Então a gente fazia assim, usava as horas-atividade que a gente tinha, e as horas-atividade que batiam com as delas a gente sentava junto e construía ali, mas assim, dois de cada vez, três de cada vez no máximo, não um espaço coletivo mesmo, como deveria ser (Prof. 7L, 2011).

O tempo se mostrou eficaz para a manutenção dos objetivos de implementação do planejamento estratégico nas escolas, servindo para que os professores interpretassem o PDE-Escola como uma “atividade burocrática” a ser cumprida. Como alertamos no capítulo 1 desta tese, tomada como fator de regulação das atividades planejadas e

desenvolvidas nas escolas, a gestão do tempo tem se tornado um dos mecanismos mais utilizados nas políticas públicas para assegurar o cumprimento das metas e dos objetivos propostos. Dá-se pouco tempo para a elaboração dos projetos e menos ainda para sua realização. O gerenciamento a distância opera pela gestão do tempo dos docentes: tempo para planejar, executar, avaliar. Professores, gestores, equipes pedagógicas relataram que a falta de tempo é um dos principais problemas para executarem as ações recomendadas pelos governos federal e estadual.

A metodologia prevista pelo PDE-Escola pode provocar mudanças de atitudes e comportamentos e, logo, outro modo de gestão da escola. No entanto, a forma como é proposta à escola, com tempo ínfimo reservado para discussões, está inviabilizando a apropriação da política pelo coletivo de professores. Além de o fator tempo ser determinante para a realização do PDE-Escola, sua filiação às políticas gerencialistas e aos organismos multilaterais também foram mencionadas pelo grupo de professores entrevistados.

A princípio nos foi apresentado como algo do MEC, mas a gente tem a desconfiança, assim, que isso venha dinheiro do exterior, do Banco Mundial para a educação né? Seria uma verba a mais do orçamento nacional para a educação, seria alguma coisa do Banco Mundial. Eu acho isso bom e ruim, porque se não vem é muito ruim porque a gente está vendo a qualidade da educação deixando a desejar e se não vem dinheiro para acudir é muito ruim. Por outro lado vem uma coisa direcionada né? Porque a gente percebeu que o questionário do PDE vai direcionando. Primeiro ele vai questionar perguntas bem amplas e depois a gente vai ter que ir definindo, definindo, reduzir as ações e ele não vai resolver todos os problemas, ele vai afinilando e a gente vai priorizando algumas ações e depois a gente vai lançar metas possíveis de serem alcançadas. Por exemplo: melhorar em 4% tal coisa, e uma delas é a aprovação e a gente lançou a meta pra receber o dinheiro, para aprovar aluno, então, se não tomar cuidado acaba, a gente acaba sendo induzido a aprovar para melhorar o número, questão de estatística e fica duvidoso a questão da qualidade, né? Então tem

que tomar cuidado porque *a coisa é conduzida*. Numa escola tão carente, qualquer dinheiro que venha pra melhorar um pouco a educação, para alunos tão carentes, uma estrutura carente como é a nossa é bem vinda. Aí a questão da ideologia, a questão de onde vem o dinheiro e pra que vem esse dinheiro, também tem que ser conversado sobre isso, mas a princípio o dinheiro que vem para a gente é melhor do que estar lá né, no bolso de algum político para fazer arma ou alguma coisa do tipo (Prof. 4L).

Cumpramos destacar, entretanto, que tais preocupações não partiram do conjunto de professores, até porque eles não estavam acompanhando os trabalhos mais detidamente. As indagações sobre os objetivos do programa emergiram do grupo de sistematização da escola, representado por dois professores entrevistados, indicados pelo diretor da unidade. Na fala do entrevistado, chamamos a atenção para a consciência dos professores sobre o lançamento de metas que dificilmente seriam alcançadas.

A ideia de “aderir à política, não aderindo” se revela nessa passagem das entrevistas. Visando receber recursos, os professores elaboraram os instrumentos de acordo com as exigências do MEC, atendendo aos princípios gerencialistas de estabelecer objetivos e metas mensuráveis que lhes direcionariam as ações. Outra questão que merece destaque no mesmo trecho da entrevista é a percepção que os entrevistados possuem sobre as limitações que o PDE-Escola apresenta quando conduz as escolas a escolher ações que não são aquelas mais urgentes para sua realidade.

Outro professor explica que, em determinado momento, a escola se percebeu em uma espécie de encruzilhada:

Temos um recurso, provavelmente se trate de recurso do Banco Mundial, mas por se tratar de uma quantia razoável, por estarmos em grandes dificuldades financeiras precisávamos decidir, em seguir adiante, e receber os recursos, ou parar ali e ter que explicar para toda a comunidade que *escolhemos não receber R\$ 18 mil reais*. [...] A gente não sabia a origem dele ao certo, a impressão que dava era essa. Mas vinha um *rótulo* assim: olha um *programa do governo federal pra ajudar a escola que está com dificuldade*, veio dessa forma, o pacote veio dessa forma, foi

assimilado dessa forma e o pessoal não debateu essa vertente não, não foi amadurecida essa ideia de onde veio, não foi! *O que a gente percebeu que era uma verba que ou você faz alguma coisa ou se mantém na situação precária aqui* (Prof. 2L, 2011).

Este depoimento evidencia um dos pilares das escolas eficazes presente, também, nos documentos das escolas pesquisadas: a responsabilização. Aliada à gestão do tempo, fortaleceu-se a ideia de que a culpa pela má administração dos recursos seria dos professores, da escola. Há recursos disponíveis, independentemente do tempo para gastá-lo, portanto, o problema passa a ser da escola e não mais do Estado. As escolas passaram a se sentir responsáveis pelo programa, especialmente com as pressões exercidas pela SEED/PR, que justificava sua atitude em nome dos recursos que supostamente as escolas estariam desperdiçando. Aquelas que desistissem, ou melhor, que decidissem não assumir o PDE-Escola, deveriam justificar os motivos para a comunidade escolar.

Inúmeras vezes os professores do grupo de sistematização relataram que o desconhecimento, a falta de informações e de tempo para elaborarem o planejamento os obrigaram a levar atividades para casa: instrumentos que deveriam ser preenchidos com urgência e que na escola, devido ao acúmulo de atividades, não era possível. Contaram que, além de atividades realizadas em casa, eram comumente convocados no meio de uma aula para complementar dados faltantes nos instrumentos preenchidos. Essas informações revelam duas contradições fundamentais do PDE-Escola: 1) por detrás da fachada do planejamento reside um grande improviso; 2) para se construir um plano que teoricamente melhoraria a qualidade da educação, retira-se o professor da sala de aula e se subtrai dele o tempo de descanso, de estudo. Planejamento pressupõe envolvimento, tempo, reflexões, projeção de ações. Quando a falta de tempo e de conhecimento sobre o que está em causa transforma essa atividade em algo improvisado, ela deixa de se caracterizar como um planejamento. O improviso é a antítese do ato de planejar. Levar atividades para casa, para serem preparadas nos tempos que “sobram” — tarefa entendida como sobrecarga de trabalho —, não pode resultar em um planejamento sério.

Diante do imprevisto e das atividades adicionais com o início do ano letivo, a solução encontrada foi a divisão de tarefas⁶⁸ entre os professores, contrariando o princípio da discussão e elaboração coletiva.

Nossa função [do grupo de sistematização] era trabalharmos juntos, aí eu vi o questionário e percebi que tínhamos que discutir os problemas da escola né? Propor alguma solução. E minha função seria que todos deveriam trabalhar juntos, todos encontrar os problemas da escola. Mas nós temos o problema do tempo né? É como eu disse pra você né, eu pra fazer isso foram tomadas todas as minhas horas-atividades, algumas coisas eu levei pra casa, e eu nunca pude pensar em sala de aula porque não dá mesmo né, pra fazer isso daí. Eu dei todas as aulas durante este período, então um professor assim teria que ser dispensado. Então não batia as horas-atividades, então algumas vezes no início, nós tivemos, quando batia a hora-atividade, o professor tava junto aqui. O professor que não batia a hora-atividade não participou, apenas ficou com o nome, mas algumas coisas a gente conversava sim, nos bastidores como dizem, pra pegar alguma ideia. Então minha função foi fazer isso daí [risos] do começo ao fim (Prof. 7L, 2011).

O resultado desses esforços foi a finalização do plano de ações da Escola Londrina em março de 2009. Neste documento encontram-se as sínteses de todas as discussões, prioridades e ações que deveriam ser desenvolvidas no prazo de um ano. Seu conteúdo será discutido a seguir.

4.2.4.1.1 O Plano de ações da Escola Londrina

O plano de ações é o documento que apresenta as metas, os objetivos e as ações propostas pela Escola Londrina. Ele contém os resultados do trabalho do grupo de sistematização. Como apontam dois

⁶⁸ Vale destacar que a gestão compartilhada, almejada para que as escolas se tornem eficientes e eficazes, é anunciada no manual do PDE-Escola como possibilidade de se dividirem tarefas. Destacar líder de objetivos, ter o diretor como a liderança principal da escola, destacar professores que se tornem gerentes de metas são exemplos desta gestão que pretende de fato estabelecer uma divisão do trabalho escolar.

professores envolvidos na etapa de elaboração desse documento, muitas vezes foi possível perceber direcionamento para o que deveria ser colocado nesse plano.

O formato do questionário do PDE era assim: questões gerais, depois você enumerava, por exemplo, você fazia uma contagem. E a questão da gestão da escola teve nota, era um problema maior e aí os problemas maiores eles passavam para a segunda etapa para você debater aquilo e um monte de probleminha que você elencou no questionário geral eles foram *ficando para trás* e você foi pegando aquilo que você valorizou como prioridade e aí então foi deixando um monte de questões que também eram importantes foram *ficando para trás* e aí o questionário na etapa seguinte pedia assim: “pegue tal questão que você pontuou como insatisfatória, por exemplo, aí quando falava insatisfatória era número 5, alguma coisa assim, tinha um peso e aí você deixava de falar de vários itens que aconteciam na escola e começava a falar só daqueles que você colocou como insatisfatório, dá uma impressão que *ele faz você olhar só para a prioridade que você precisa mudar* e às vezes as pessoas pode ser que se a gente fosse discutir mais, pode ser que “olha eu sei que isso aqui está feito na escola, mas o que a gente quer talvez seria essa questão de menor valor”. *Mas eu percebi que dava aquela angústia “tanta coisa que falei ficou para trás e não é isso que vai resolver, mas não é isso que vai resolver então sobrou isso, então vamos discutir isso”*. Então, o questionário levava você a eliminar um monte de coisa que era problema também mas ele fazia você eliminar e selecionar somente aquilo que naquela discussão deu impressão que era prioridade, naquela discussão o professor falou: “de 1 a 5, satisfatório ou insatisfatório quais vocês acham?” Aí na votação “tal coisa tem pouco 5” e aí o questionário fazia uma etapa seguinte que você só falava aquilo e esquecia os outros pontos que foram discutidos também, por isso que eu digo que vai afunilando, vai selecionando e quando você chega no fim do questionário você só tem alguns itens para conversar e aqui *para trás*

tem um monte de coisa que foi debatido também que tem importância e *ficou para trás* (Prof. 8L).

Mas eu lembro que deu essa certa angústia quando a gente via que um monte de coisa *ficou para trás* e a gente tinha que elencar alguns elementos que o questionário nos levava a elencar por pontuação. O questionário ia afinando e chegava em uma pequena parte da discussão e a angústia foi assim: “*poxa, tem tanta coisa aqui para trás*” todo mundo debatendo e tal o que era importante, mas o questionário *fez a gente deixar para trás*, fez a gente só focar nisso e isso aí da uma certa angústia. Então acho que o PDE não é tão bom assim porque ele fez a gente discutir tantas coisas, mas ao final ficamos somente com algumas questões, *só com uma questão, não me lembro agora mas parece que só uma questão da gestão, só uma questão pedagógica*. Não vou me recordar exatamente do formato, mas lembro que fazia você escolher só uma questão e acho que só uma não resolve e isso me deu uma certa tristeza. Em todo o momento pensava, quando o questionário me fazia debater um monte de questão: “ele vai caminhar em direção a tudo isso” e aí vem lá no final e você tem que resolver isso. É mais ou menos a gente dentro de um supermercado que na prateleira tem um monte de opção de coisas, aí de repente você não mais pode escolher isso, você só pode escolher isso e isso, só umas coisinhas e aí decepcionou nesse sentido. Sem dúvida o questionário levava a isso, então nesse sentido faltou autonomia e eu acho que o resultado do plano de ações não seria assim, só aqueles temas, ou de repente não falar da gestão só falar da pedagógica, concentrar só na pedagógica, eu acho que vou trabalhar só em cima da pedagógica, mas como tinha esses critérios eu acho que isso acabou direcionando um pouco, acabou tirando a autonomia um pouco. Eu acho que o profissional tinha que ser assim: “qual o problema da escola?” às vezes não é nem o problema, é perguntar “o que vocês acham que vai melhorar?” é isso “o que mais você está precisando?” é isso, um debate mais livre, mas o questionário realmente fazia

com que afinilasse e aí o que você ia falar, o que o professor quer no final. Mas eu disse para o restante dos professores: “gente melhor isso do que nada”, fora o PDE não tem uma sinalização “olha a gente vai te ajudar, a gente tem algum recurso” não tem, então vamos pegar isso aí, melhor isso do que nada, é isso (Prof. 3L).

Estes dois relatos revelam como essa metodologia de planejamento estratégico serve para implantar ações que, muitas vezes, não são prioritárias, ou se são, certamente não são as únicas. Ao priorizar algumas ações em detrimento de outras, seja por supostamente conferir mais eficiência ou eficácia ou porque é passível de mensuração, a Escola Londrina, como o professor menciona, deixa outras necessidades em segundo plano. O foco é direcionado para problemas que podem ser solucionados no âmbito da própria escola. Mas como adverte Cury (2002), os problemas que aparecem “na” escola, não são problemas “da” escola. Há, nessa relação entre os problemas na escola e os problemas da escola, um conjunto de determinantes econômicos, sociais, políticos, culturais, que não podem ser simplesmente ignorados, em favor do que seja factível para a perspectiva gerencialista do PDE-Escola. Além do direcionamento, outro problema relatado nos depoimentos é o sentimento dos professores. Em diversas passagens, o que transparece nos seus discursos é a sensação de que foram passados para trás, de que suas ânsias, vontades, não foram consideradas em momento algum.

A Escola Londrina foi uma das primeiras da região a finalizar seu plano de ações, fato que é contado por seu diretor com muito orgulho. O primeiro objetivo estratégico que os professores da escola elencaram foi “melhorar os índices da educação básica”. Como estratégia para sua execução, destacaram a importância de “melhorar a educação básica implantando atividades diversas”. Para os professores desta escola, um dos grandes problemas a ser enfrentado é a aprovação por decisão do conselho de classe. Quando um aluno vai para o conselho significa que foi reprovado em mais de uma disciplina e que depende de uma nova avaliação do conjunto de professores para definir se será aprovado. Dizem os professores que o número de alunos que enfrenta essa situação tem crescido consideravelmente, o que mostra o encobrimento de um grave problema: a escola não tem cumprido sua função social, os alunos não têm aprendido e, para melhorar os índices da escola, acabam aprovados com quase nenhuma condição de prosseguir na série

seguinte. Para se ter uma dimensão da situação, as quintas séries possuem índices de quase 40% de alunos aprovados por esse mecanismo, segundo dados levantados nesta pesquisa. Logo, a preocupação dos professores com essa meta é “aumentar a aprovação de 78,5% para 90%” (PARANÁ, 2009, s/p). Para indicar se a meta foi alcançada, esses profissionais se comprometeram a aprovar, no mínimo, 745 alunos dos ensinos fundamental e médio. No documento produzido pela escola, essa primeira meta é desdobrada em ações desenvolvidas durante o ano letivo.

Encaminhar os alunos com dificuldades de aprendizagem à equipe pedagógica; Adquirir material de apoio pedagógico a seguir: 150 cartolinas, 36 canetas hidrocor, 35 minidicionários atualizados, 30 colas; Contratar serviço de xerografia de 2.400 fichas de acompanhamento e avaliação para realizar acompanhamento da metodologia, das avaliações e das dificuldades do professor no processo ensino; Dar suporte para melhor desempenho através da manutenção de computadores; Dar suporte para melhor desempenho estudantil através da compra de materiais esportivos a seguir: 08 bolas de futsal, 6 de voley, 04 de handball, 01 de basquete, 02 jogos de uniformes esportivos, 01 rede de voley e um jogo de rede de futsal, um jogo de rede de basquete e 10 metros de corda; Dar suporte para o entendimento de geografia e da nova gramática através da aquisição de 10 dicionários atualizados com as novas regras da língua portuguesa e 25 atlas; Melhorar o desempenho e aumentar a leitura através de assinatura da revista VEJA, revista Super-Interessante, da Revista do Professor e da revista VEJA NA SALA DE AULA. Assinatura de um ano; Adequar a rede elétrica para instalação do programa PROINFO [Programa Nacional de Tecnologia Educacional] para disponibilizar mais recursos metodológicos e motivadores do processo de aprendizagem; Adquirir 10 termômetros para incrementar as explicações sobre clima, temperatura e condução de calor; Promover enriquecimento dos conteúdos com atividades extra classe através da contratação de transporte para visitas no IAPAR [Instituto

Agrônômico do Paraná], na Mata do Godói e na Universidade Estadual de Londrina totalizando 10 traslados (PARANÁ, 2009, s/p).

Quando o NRE de Londrina solicitou alterações na proposta a ele enviada, um dos membros do grupo de sistematização da escola relatou que cedeu às exigências para conseguir aprovar a proposta, pois sabia que tais modificações não mudariam o trabalho realizado diariamente na escola.

Na verdade nós fizemos com a seguinte mentalidade: se é para fazer dessa forma, orientado pelo núcleo, nós vamos fazer para que a parte *burocrática* seja aceita, não necessariamente a gente é obrigado a fazer assim, a gente colocou mais ou menos assim uma burocracia do sistema para passar adiante, para que o sistema aceite como digitado no sistema, eu pelo menos penso assim, não sei se os outros pensam, então eles pedem essa *burocracia* (Prof. 1L, 2011).

Muitos professores relataram que o “papel aceita tudo”. Esta afirmação demonstra o sentido burocrático e “tarefeiro” atribuído ao PDE-Escola. Quando indagado sobre as metas colocadas para aumentar o número de aprovações da escola (de 78% para 98%), o professor de Londrina afirmou que o grupo de sistematização da escola atendeu às exigências do plano de mensurar as metas e os objetivos, mas que isso em nada mudaria o trabalho realizado diariamente na escola.

Os objetivos ou as metas tinham que ser, segundo as orientações, mensuráveis no geral, aí a gente pensou assim: que tal coisa tem que ser atingido por tantos por cento, tinha que mensurar isso aí e tinha que ser dessa forma aí, nós tivemos que fazer desta maneira, por exemplo aprovação de tantos por cento. Continuamos do jeito que a gente fazia nos outros anos, continuamos com a mesma cultura do colégio, continuou com a mesma postura “acho que sim, acho que não, acho que aprova, acho que não aprova, porque esse aluno não conseguir acompanhar a próxima série”, não pesou não (Prof. 8L, 2011).

Mas segundo o professor, essa meta em nada modificou o trabalho dos professores e principalmente a soberania do conselho de classe no momento de decidir pelos aprovados ou reprovados.

Nada mudou porque o conselho de classe dos professores é democrático, é dito assim: Professor tem como tal aluno passar de ano? Se o professor falar que não o conselho respeita a opinião do professor e ele tem poder ali, não é o PDE que vai interferir (Prof. 8L, 2011).

O professor atribui o problema relacionado à reprovação a questões políticas e econômicas não associadas somente ao âmbito da escola.

Olha, eu vejo assim: nós imaginamos que algumas ações poderiam melhorar, mas no momento que a gente estava elaborando acredito que o otimismo era maior, mas na prática acho que não conseguiríamos alcançar tudo isso não, a gente tinha um certo otimismo, porque estava escrito nos documentos e tinha que executar tais ações, a gente estava mais otimista, a gente achava que tendo essa meta isso nos ajuda a caminhar de encontro a ela, não analisando a aprovação mas conquistando maior qualidade, quem não quer que os alunos sejam aprovados porque são capazes, mas isso seria o nosso sonho, nossa meta, mas eu achei que a meta estava ousada, mas na prática ainda não vai ser atingida, porque na prática só essas ações não são essenciais, ou só elas por si mesmas não resolvem não, precisa de muito mais coisas, desde a política salarial, passa pela capacitação de professores e etc. (Prof. 8L, 2011).

O segundo objetivo estratégico perseguido é “integrar a comunidade escolar à escola”. A preocupação aqui é aproximar pais e comunidade das atividades realizadas pela escola. A meta para tal objetivo é “aumentar de 20 para 51% a participação dos pais nas reuniões e nos projetos e atividades escolares” (PARANÁ, 2009, s/p). Para atingir essa meta, a escola propõe as seguintes ações:

Envolver a família nas questões sobre dificuldade do aluno e orientação na superação delas através de comunicados educativos e convocativos;
Convidar pais a se envolverem nos eventos sociais

e culturais promovidos pelo colégio como palestras, oficinas, datas comemorativas, gincanas recreativas e culturais através de convites impressos. Total de convites 2500; exposição dos eventos com a contratação de serviços para a confecção de 05 murais informativos; Dar suporte para melhorar a eficiência das palestras junto aos pais e alunos com a aquisição de projetor multimídia e notebook (PARANÁ, 2009, s/p).

A palestra contratada, segundo os professores, deveria abordar temas como relacionamento, respeito, amor ao próximo — assuntos que pouco ou nada contribuem para maior conscientização dos pais sobre seus papéis na gestão escolar efetivamente democrática.

Finalmente, o último objetivo estratégico da Escola Londrina se refere à formação de novas lideranças na escola. Foi redigido no plano de ações da seguinte forma: “Conscientizar todos profissionais envolvidos no processo ensino aprendizagem e *formar líderes*”. Para tanto, a estratégia selecionada foi “informar e conscientizar todos profissionais envolvidos no processo ensino aprendizagem, sobre a *responsabilidade social* e econômica envolvidas no exercício de suas profissões através de palestras e vídeos”. Como todas as metas do PDE-Escola devem ser mensuráveis, há expectativas de aumento percentual dos líderes na escola. “Aumentar de 2% para 8% o número de *profissionais líderes na escola*.” As ações que pretendem colocar em movimento as atividades de formação das lideranças são reveladoras da busca, por parte dos professores, em aumentar a eficácia de sua escola, por meio de palestras, confraternizações e vídeos:

- 1) Contratar 3 palestras sobre os temas: motivação, quebrando paradigmas e responsabilidade social de duração de 3 horas cada;
- 2) Promover confraternizações com dinâmicas de integração;
- 3) Usar vídeos que tratam de bons exemplos relacionados à educação para debate e motivação dos profissionais da educação (PARANÁ, 2009, s/p).

A meta para aumentar as lideranças da escola foi elaborada de forma emergencial, para alterar outra meta que havia sido apontada pelo grupo de sistematização. A meta originalmente estabelecida visava ao aumento da conscientização dos alunos sobre os devidos cuidados que

se deve ter com o patrimônio público da escola. Quando a proposta chegou ao NRE para ser avaliada, o técnico pedagógico do núcleo, responsável pelo PDE-Escola, sugeriu ao professor que mudasse a meta, pois não era passível de mensuração e, portanto, não se enquadrava na metodologia de planejamento do PDE-Escola. Como era o último dia para enviar o plano de ações para a SEED/PR, a alternativa do professor foi acatar a sugestão do técnico do núcleo e alterar ali mesmo, sem consultar os colegas da escola.

Isso aí tem um pouco de dedo meu pelo seguinte: eu percebo assim, que os professores não abraçam a causa da escola e pensam assim “acabou meu serviço, agora eu vou para casa, não tenho mais compromisso nenhum com a escola e não penso mais escola”, a escola é como se fosse um trabalho qualquer e refletindo a gente está vendo que não é isso e a pessoa só vai se realizar como pessoa quando ela sentir que está conseguindo construir aquilo que ela deseja e a gente vê os professores se frustrando e ao mesmo tempo não vestindo a camisa da escola, vendo o aluno como uma cruz pesada, sem prazer para trabalhar e os professores líderes fazem com que a equipe atinja os objetivos que a gente deseja, independente de ser do PDE ou não, os objetivos de uma escola melhor, mais prazerosa, uma escola onde a gente consiga realizar nossos trabalhos (Prof. 3L, 2011).

Portanto, esse foi um objetivo enviado no projeto que não corresponde à opinião do grupo de sistematização e muito menos do conjunto de professores da escola. As exigências metodológicas do PDE-Escola acabaram alterando um objetivo considerado relevante pela escola, especialmente porque esta se encontra em uma região onde ocorre muita depredação de bens públicos.

O plano de ações elaborado pela escola foi prejudicado principalmente pela falta de tempo para organizar coletivamente as metas, os objetivos e as ações. O resultado de todo o processo confirma que o planejamento proposto pelo PDE-Escola está pautado no improvisado resultante da heterogestão do tempo, imperiosa e praticamente soberana na regulação das atividades desenvolvidas pela escola.

4.2.4.1.2. Realizando as ações planejadas

Finalizado o plano de ações, a escola o encaminhou para o NRE e para a SEED/PR. A etapa seguinte seria enviar o resultado para avaliação do MEC. Esse processo foi longo, demorou cerca de dois meses até que fosse enviado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que autoriza o pagamento. Por isso, os recursos foram liberados somente em dezembro de 2009, inviabilizando a aplicação das ações naquele ano, como havia sido recomendado à escola. Constatada a impossibilidade de realizar as ações em prazo tão curto (menos de um mês, até o final do ano letivo de 2009), a Escola Londrina solicitou autorização do MEC para aplicar as ações no início de 2010, a qual foi aceita pelo governo federal.

O ano de 2010 iniciou e a Escola Londrina partiu para o desenvolvimento das ações planejadas para cada objetivo estratégico e meta apontados em 2009. As ações indicadas estão relacionadas no Quadro 26.

Quadro 26 – Plano de ações da Escola Londrina com objetivos estratégicos e respectivas ações (2009)

	Objetivo estratégico 1: Melhorar os índices da Educação Básica	Objetivo estratégico 2: Integrar a comunidade escolar à escola	Objetivo estratégico 3: Conscientizar todos profissionais envolvidos no processo ensino aprendizagem e formar líderes.
Ações	1. Encaminhar os alunos com dificuldades de aprendizagem à equipe pedagógica	1. Envolver a família nas questões sobre dificuldade do aluno e orientação na superação delas através de comunicados educativos e convocativos. Quantidade de impressos: 4.000	1. Contratar 03 palestras sobre os temas: motivação, quebrando paradigmas e responsabilidade social de duração de 03 horas cada.
	2. Adquirir material de apoio pedagógico a seguir: 150 cartolinas, 36 canetas hidrocor, 35 minidicionários atualizados, 30 colas	2. Convidar pais a se envolverem nos eventos sociais e culturais promovidos pelo colégio como palestras, oficinas, datas comemorativas, gincanas recreativas e culturais através de convites impressos. Total de convites 2500.	2. Promover confraternizações com dinâmicas de integração
	3. Contratar serviço de xerografia de 2.400 fichas de acompanhamento e avaliação para realizar acompanhamento da metodologia, das avaliações e das	3. Exposição dos eventos com a contratação de serviços para a confecção de 05 murais informativos	3. Usar vídeos que tratam de bons exemplos relacionados à educação para debate e motivação dos profissionais da

dificuldades do professor no processo ensino.		educação.
4. Dar suporte para melhor desempenho através da manutenção de computadores. 09/2009	4. Dar suporte para melhorar a eficiência das palestras junto aos pais e alunos com a aquisição de projetor multimídia e notebook .	
5. Dar suporte para melhor desempenho estudantil através da compra de materiais esportivos a seguir: 08 bolas de futsal, 6 de voley, 04 de handball, 01 de basquete, 02 jogos de uniformes esportivos, 01 rede de voley e um jogo de rede de futsal, um jogo de rede de basquete e 10 metros de corda.		
6. Dar suporte para o entendimento de geografia e da nova gramática através da aquisição de 10 dicionários atualizados com as novas regras da língua portuguesa e 25 atlas.		
7. Melhorar o desempenho e aumentar a leitura através de assinatura da revista VEJA, revista Super interessante, da Revista do Professor e da revista VEJA NA SALA DE AULA. Assinatura de um ano.		
8. Adequar a rede elétrica para instalação do programa PROINFO para		

	disponibilizar mais recursos metodológicos e motivadores do processo de aprendizagem.
	9. Adquirir 10 termômetros para incrementar as explicações sobre clima, temperatura e condução de calor.
	10. Promover enriquecimento dos conteúdos com atividades extra classe através da contratação de transporte para visitas no IAPAR, na Mata do Godói e na Universidade Estadual de Londrina totalizando 10 traslados.

Fonte: Paraná (2009, s/p)

Considerando os três grandes objetivos apontados pela escola (melhorar os índices, aproximar os pais da vida escolar dos alunos e formar líderes), três ações ganharam destaque, seja pela mobilização necessária para sua concretização ou pelas possibilidades de inovação da prática pedagógica: ficha de avaliação dos professores pelos alunos, atividades para aproximar os pais da escola, comprar um projetor e um notebook.

Foi feita a reprogramação para 2010 e aí em 2010 começou a executar, por exemplo, o veículo de comunicação com os pais que é um dos itens do PDE e a falta de comunicação da escola com os pais e a falta da presença dos pais acompanhando os filhos, isso é um item que eles acreditavam que prejudicava o desempenho escolar do aluno, a falta de interesse do pai, a falta de participação do pai. Então, eu acompanhei que a gente teve que elaborar os formulários que a gente está enviando com poucos recursos e agora que tem esse recurso a gente começou a fazer esses comunicados para o pai, uma outra coisa é uma avaliação de como o aluno via a escola, quais eram as limitações que ele encontrava dentro da escola, então nós fizemos esse formulário também, ele foi aplicado junto aos alunos, foi apresentado aos professores em um momento oportuno, porque a gente começa o ano letivo e não tem tempo para conversar, nós tivemos tempo agora em julho após a aplicação disso para mostrar para os professores o questionário que avaliava o próprio colégio, uma das perguntas era qual disciplina você tem mais dificuldade, por que, qual disciplina você encontra mais facilidade, por que, para dar um norte ao professor, onde a gente está errando, onde a gente esta acertando. Então, por conta do PDE a gente conseguiu planejar esse questionário, de produzir, de rodar para uma gráfica, e aplicar para todos os alunos e, na verdade foi feito por amostragem, mas a gente aplicou para bastante turmas, então eu posso dizer que é uma coisa que eu lembro que foi aplicada. Outra aquisição de um notebook, um projetor, agora que os professores estão dominando essa tecnologia porque alguns professores não sabem mexer, aí a escola tem que instalar, mas teve um momento que foi necessário

o uso disso e a gente já notou alguma diferença, foi para apresentação de algumas coisas da escola como, por exemplo, após reforma, que para inaugurar nós chamamos os pais e aí mostramos imagens com esse recurso, o pai já se sentiu mais animado porque não foi uma reunião com um monte de falação, teve imagem e com esse recurso já começou a atrair um pouquinho pai e facilitar nossa comunicação. E assim, são pequenos avanços mais necessários e eu acho que é por aí, a gente vai melhorando aos poucos para tentar chegar à excelência em educação e também o recurso do PDE é pequeno em relação às necessidades ou para se fazer grandes projetos, são coisas pequenininhas que a gente vai fazendo, é isso tem que ver na prática isso, é o que o eu estou me lembrando agora (Prof. 1L, 2011).

Ao indagarmos sobre essas três ações desenvolvidas com prioridade pela escola, o professor revelou que algumas já vinham sendo pensadas e o PDE-Escola as potencializou — como, por exemplo, a aproximação dos pais com a escola — e outras foram pensadas durante a elaboração do plano de ações.

Na verdade a comunicação com os pais já existia essa necessidade e a gente: Opa, vamos aproveitar o momento para sanar essa questão aí, para ver se melhora a questão do pai, de fazer o comunicado e para concretizar isso a gente precisava do veículo de comunicação que seria os formulários que a gente pagou para fazer lá, então isso já existia. Agora com relação ao recurso existia escrito lá em algum momento você poderia adquirir alguns instrumentos para melhoria da educação, tais como: o projetor, me parece que tinha na lista de material, de bens de capital, era dividido assim para você gastar e adquirir coisas para melhorar a educação, então dentro dos bens de capital foi levantado algumas coisas, “olha que interessante a escola não tem projetor, não tem notebook e a gente quer instrumentos que atraiam alunos, que motivem, que façam com que eles gostem de estudar” e eles nessas conversas com os professores eles levantaram o projetor, o notebook, para cativar meu aluno para fazer de

repente uma semana do cinema, cine pipoca, como uma alternativa pedagógica que atraia o aluno, só que a escola não tinha isso e não tinha recurso para isso então aproveitamos a chance “vamos implantar isso aí” tudo que cativa o aluno, tudo que trás o aluno para nosso lado e que nos ajuda a cumprir o objetivo de ensinar os conhecimentos acumulados a gente vai alcançar, esse foi do projetor. O questionário estava lá uma das perguntas nos levou a fazer a pergunta que tinha no questionário assim: A escola faz avaliação de suas metas periodicamente? Aí nós respondemos que não fazíamos e aí a gente percebeu que era necessário e interessante fazer aí a gente “Vamos fazer”. Então foi meio que o questionário nos deu a ideia assim (Prof. 1L, 2011).

A influência marcante dos pressupostos contidos no Documento MEC fica evidente quando a escola responde ao questionamento sobre avaliação contido no Instrumento 2, constatando que não a realiza periodicamente, e sem maiores reflexões sobre a finalidade desse questionamento, muito menos suas consequências, adota tal prática como uma das ações prioritárias.

Ao final de 2010, quando retornamos à Escola Londrina para pesquisar o processo de implantação das ações planejadas, apenas a aplicação da avaliação dos professores e a compra dos materiais haviam sido efetivadas. Ao perguntarmos para professores da escola que não participaram da elaboração do plano de ações sobre os motivos pelos quais as demais ações não tinham sido realizadas, a justificativa foi a mesma: a licença do professor que esteve à frente do planejamento durante todo o processo.

Talvez pelo fato da coordenadora ter entrado de licença, porque se ela estivesse aqui, porque a meta foi estabelecida e ela estava como coordenadora, acredito que ela iria brigar, iria lutar para isso, Acho que um dos fatores para a não realização ainda desta ação foi esse, porque eu tenho certeza que ela iria colocar em prática, mas acontece que se saiu a cabeça, vamos dizer assim, o corpo não funciona (Prof. 4L, 2011).

Havia planejamento para que determinada parcela dos recursos fosse destinada à confecção de convites aos pais para eventos

organizados pela escola. Em conversas informais, os professores confirmaram essa produção, informando que parte do dinheiro foi investida na impressão de outros materiais que a escola precisava, especialmente fotocópias de atividades e provas.

O único instrumento que podemos considerar como acompanhamento/controlado das ações planejadas foi o referente à autoavaliação (quadros 27 e 28). Cada escola deveria preencher o instrumento⁶⁹ e enviar para o MEC, que analisaria e aprovaria as propostas. Essa avaliação foi obrigatória para que as escolas pudessem receber a parcela complementar, ainda em 2010, no mesmo valor da parcela principal.

Quadro 27 – Autoavaliação parte I: Avaliação geral do programa

1. Formações	1.1 Pelo menos um membro da equipe escolar recebeu formação sobre o PDE Escola.	5) Concordo Totalmente
	1.2 A equipe escolar considera que a metodologia foi repassada de forma clara e compreensível durante a formação.	4) Concordo Parcialmente
	1.3 A equipe escolar considera que a carga horária do curso de formação foi suficiente.	4) Concordo Parcialmente
	1.4 A metodologia do programa foi disseminada entre os demais membros envolvidos na elaboração do plano.	5) Concordo Totalmente
	1.5 A equipe escolar considera que é desnecessário realizar uma nova formação sobre a metodologia do PDE Escola.	3) Discordo Parcialmente
2. Apoio Institucional	2.1 A equipe do MEC, sempre que solicitada, respondeu de forma ágil e eficiente.	4) Concordo Parcialmente
	2.2 A equipe da Secretaria de Educação participa ativamente da elaboração do PDE Escola.	5) Concordo Totalmente
	2.3 A Secretaria de Educação	5) Concordo

⁶⁹ Ao preencherem as questões dos quadros 23 e 24, as escolas dispunham das seguintes opções de resposta: 1) Não conheço o assunto ou não sei opinar; 2) Discordo totalmente; 3) Discordo parcialmente; 4) Concordo parcialmente; 5) Concordo totalmente.

	acompanha o andamento do PDE Escola e possui técnicos preparados para apoiar, orientar e responder às dúvidas da escola.	Totalmente
	2.4 <i>A escola dispõe das condições necessárias para executar todos os passos previstos na metodologia do PDE Escola, inclusive em relação à execução do plano.</i>	4) Concordo Parcialmente
	2.5 O Comitê Estratégico é ágil, emite pareceres claros e costuma orientar a escola na revisão ou ajuste do plano.	5) Concordo Totalmente
3. SIMEC	3.1 A equipe escolar recebeu capacitação e tem facilidade em utilizar o SIMEC.	4) Concordo Parcialmente
	3.2 O gestor da escola tem clareza de que a senha de acesso ao SIMEC é individual e só deve ser utilizada por ele.	5) Concordo Totalmente
	3.3 A escola tem facilidade de acesso à internet para cadastramento do seu plano no SIMEC.	5) Concordo Totalmente
	3.4 O SIMEC é suficiente para que a escola consiga visualizar o andamento do seu plano e imprimir relatórios.	5) Concordo Totalmente
	3.5 A escola tem facilidade em obter suporte técnico para resolver questões relacionadas ao SIMEC.	5) Concordo Totalmente
	3.6 <i>O Manual do Usuário do SIMEC é um material de fácil manuseio e compreensão.</i>	4) Concordo Parcialmente
4. Eficácia da Metodologia do PDE-Escola	4.1 <i>O PDE Escola é percebido como uma metodologia de planejamento e não como um programa de financiamento.</i>	5) Concordo Totalmente
	4.2 <i>O PDE Escola é uma metodologia de planejamento fácil de utilizar e disseminar junto à equipe da escola.</i>	4) Concordo Parcialmente
	4.3 <i>O PDE Escola realmente orienta a escola na identificação dos seus principais problemas.</i>	5) Concordo Totalmente
	4.4 <i>O PDE Escola realmente ajuda a</i>	5) Concordo

	escola a definir <i>objetivos, metas e ações</i> , de modo a realizar o seu Projeto Pedagógico.	Totalmente
	4.5 <i>A escola utilizaria o PDE Escola no seu planejamento, mesmo se não houvesse transferência de recursos.</i>	3) Discordo Parcialmente
	4.6 <i>O PDE Escola pode efetivamente auxiliar a escola a melhorar o seu desempenho e os resultados no IDEB.</i>	4) Concordo Parcialmente ⁷⁰

Fonte: Paraná (2009, s/p, sem grifos no original)

Quadro 28 – Autoavaliação parte II: Autoavaliação

5. Participação Democrática	5.1 <i>O diretor tem clareza do seu papel como liderança e conhece bem o PDE da sua escola.</i>	5) Concordo Totalmente
	5.2 <i>O Grupo de Sistematização se reúne regularmente para analisar o andamento das ações previstas no plano e elabora relatórios de acompanhamento.</i>	3)Discordo Parcialmente ⁷¹
	5.3 <i>O coordenador do PDE Escola se reúne pelo menos uma vez por mês com os responsáveis por cada Plano de Ação.</i>	4) Concordo Parcialmente
	5.4 <i>A escola utiliza os dados do PDE Escola nas reuniões de planejamento, registra e socializa informações sobre o desempenho escolar.</i>	4) Concordo Parcialmente

⁷⁰ Ao preencherem o instrumento de autoavaliação, as escolas tinham a possibilidade de tecer comentários sobre a avaliação realizada. Chamou nossa atenção o comentário feito pela Escola Londrina ao responder se o PDE-Escola poderia efetivamente auxiliar a escola a melhorar seu desempenho e os resultados no IDEB. “O PDE não pode ser considerado como única forma para melhoria do desempenho e dos resultados no IDEB” (PDE-ESCOLA, ESCOLA LONDRINA). A observação revela a consciência que o grupo de professores responsável pelo preenchimento desse instrumento tem sobre as limitações do PDE-Escola.

⁷¹ Na resposta ao questionamento sobre as reuniões do grupo de sistematização, os professores observaram que não ocorreram mais reuniões por falta de tempo para dar sequência à execução das ações planejadas. “Recebemos os recursos somente no último mês e as ações propostas que dependiam dos recursos financeiros ficaram para o próximo ano letivo” (PDE-ESCOLA, ESCOLA LONDRINA).

	5.5.5 O plano contou com a participação da comunidade escolar e ela é regularmente informada sobre o andamento das ações.	3) Discordo Parcialmente
	5.6 A escola possui um mural, acessível a toda a comunidade, no qual informa sobre o andamento das ações previstas no PDE Escola e realiza a prestação de contas mensal do programa.	3) Discordo Parcialmente
	5.7 A escola possui Conselho Escolar e este participou da elaboração e execução do PDE Escola.	5) Concordo Totalmente
6. Coerência do Plano	6.1 Existe coerência entre o Projeto Pedagógico e o PDE Escola.	4) Concordo Parcialmente
	6.2 <i>Os objetivos estratégicos</i> refletem as <i>áreas prioritárias</i> em que a escola deve atuar para <i>obter um bom desempenho</i> .	5) Concordo Totalmente
	6.3 <i>As estratégias</i> descrevem o que a <i>escola pode e deve fazer</i> , e estão sendo efetivamente implementadas.	3) Discordo Parcialmente
	6.4 <i>As metas</i> definidas no plano possuem <i>indicadores de fácil mensuração</i> e estão sendo <i>constantemente avaliadas</i> .	4) Concordo Parcialmente
	6.5 O plano da escola reflete a necessária integração entre programas federais e estaduais, a exemplo do Proinfo, Escola Acessível, Mais Educação, Conselhos Escolares, Escola Aberta, entre outros.	5) Concordo Totalmente
	6.6 As ações previstas são adequadas e não é necessário realizar nenhum tipo de alteração neste momento.	4) Concordo Parcialmente
7. Execução Física e Financeira	7.1 A execução das ações está ocorrendo de acordo com o cronograma definido.	3) Discordo Parcialmente
	7.2 As ações previstas no plano que não dependem de recursos financeiros estão sendo executadas.	4) Concordo Parcialmente

	7.3 A escola possui informação suficiente para executar financeiramente o PDE Escola e prestar contas.	4) Concordo Parcialmente
	7.4 As despesas realizadas estão em conformidade com o que está previsto no plano.	3) Discordo Parcialmente
	7.5 <i>Os recursos</i> , enquanto não utilizados, <i>estão sendo ou foram aplicados no mercado financeiro</i> e seus rendimentos serão devidamente computados na prestação de contas.	3) Discordo Parcialmente
	7.6 Antes de adquirir bens ou contratar serviços, a escola realizou pesquisa de preços com, no mínimo, 3 propostas, selecionando a de menor preço e arquivando todos os documentos comprobatórios.	3) Discordo Parcialmente
	7.7 Foram emitidas notas fiscais/ recibos de todas as despesas realizadas, em nome da razão social da Unidade Executora.	3) Discordo Parcialmente
	7.8 Os pagamentos estão sendo efetuados mediante cheque nominal, à razão social do fornecedor, no mesmo valor das notas fiscais.	3) Discordo Parcialmente
	7.9 A escola possui um arquivo específico para o PDE Escola, no qual encontram-se todos os documentos relativos à execução física e financeira do programa.	5) Concordo Totalmente
	7.10 Todas as reuniões são registradas em ata, assinadas e devidamente arquivadas.	4) Concordo Parcialmente
	7.11 Os bens materiais (equipamentos, material didático, mobiliário etc.) adquiridos com recursos do PDE Escola/ PAF estão sendo adequadamente utilizados pela comunidade escolar.	3) Discordo Parcialmente
8. RESULTADOS PARCIAIS - As	8.1 <i>Aumentar a participação dos pais nas atividades</i> da escola e no acompanhamento dos filhos.	4) Concordo Parcialmente

ações do PDE Escola estão contribuindo para:	8.2 Melhorar a <i>aprendizagem</i> dos alunos.	4) Concordo Parcialmente
	8.3 Auxiliar no <i>monitoramento dos dados</i> sobre o rendimento dos alunos.	4) Concordo Parcialmente
	8.4 <i>Reduzir os índices de reprovação e evasão</i> dos alunos.	4) Concordo Parcialmente
	8.5 <i>Motivar os professores</i> em sala de aula.	4) Concordo Parcialmente
	8.6 <i>Implementar rotinas e processos mais eficazes</i> .	4) Concordo Parcialmente
	8.7 Ampliar a comunicação da escola com a comunidade escolar e a Secretaria de Educação.	5) Concordo Totalmente
	8.8 Melhorar as condições de acessibilidade e informatização nas escolas.	3) Discordo Parcialmente
	8.9 <i>Viabilizar parcerias com outras entidades e empresas locais</i> .	3) Discordo Parcialmente

Fonte: Paraná (2009, s/p, sem grifos no original)

Ao analisar as questões colocadas às escolas no instrumento de autoavaliação, observa-se que os pressupostos gerencialistas são reforçados pela metodologia de planejamento estratégico. Divisão do trabalho, priorização dos objetivos estratégicos, fortalecimento do diretor como principal liderança, parcerias entre as escolas e empresas privadas, avaliação de rendimento, responsabilização do professor, incentivo à participação dos pais nas atividades escolares, especialmente as financeiras, apontamento de metas e objetivos mensuráveis foram alguns dos temas avaliados nesse instrumento que mereceram destaque.

Ao avaliar se as escolas têm mantido parcerias com empresas privadas, se têm incentivado a participação dos pais e da comunidade escolar, se o ensino tem se concretizado de maneira eficaz, se o professor tem sido motivado, o PDE-Escola utiliza como parâmetro avaliativo os pilares das escolas eficazes, a saber: participação e responsabilização do professor, que deve se encontrar motivado para garantir um ensino eficaz e de qualidade.

A autoavaliação destaca, nos questionamentos realizados, que para a escola ser considerada eficaz é preciso possuir forte liderança, adotar planejamento estratégico e gestão compartilhada, submeter-se a avaliações periódicas, encontrar mecanismos de participação que retirem a responsabilidade do Estado sobre parte dos recursos financeiros da escola.

Finalizada a autoavaliação, a escola deveria preencher o instrumento da parcela complementar. Houve importantes restrições às escolas nessa nova etapa, impostas pela limitação do planejamento das ações aos objetivos e metas já disponibilizados no sistema do MEC, impossibilitando a continuidade do planejamento realizado anteriormente. Tais limitações foram sentidas pelo grupo de professores responsável pelo PDE-Escola. Apenas o diretor, o vice-diretor e a coordenadora do PDE-Escola se envolveram. Um desses professores disse, inclusive, que havia a intenção da escola de dar continuidade a algumas ações iniciadas com os recursos da primeira parcela, mas não pôde prosseguir com elas porque o MEC havia pré-determinado as metas e os objetivos que deveriam ser trabalhados nessa fase. Com isso, aquele planejamento teve que ser abandonado e outro foi iniciado com base nos direcionamentos do Ministério. Novamente foi possível perceber a falta de planejamento mais organizado do PDE-Escola. Percebe-se uma contradição do MEC, que, embora considere o programa uma ferramenta de planejamento, incentivou a descontinuidade das ações que a Escola Londrina havia iniciado.

Muitas ações destacadas pelas escolas necessitariam de um tempo maior para sua execução, o que não ocorreu pela interrupção causada pelo MEC e a necessidade da realização de um novo planejamento. Ao finalizarem o preenchimento do instrumento relativo à parcela complementar, questionamos os professores sobre suas percepções quanto às mudanças na realidade escolar a partir da implantação do PDE-Escola. As respostas ficaram divididas, apontando poucas ou nenhuma modificação imediata nas atividades desenvolvidas pela escola.

As únicas mudanças percebidas e mencionadas foram de ordem material. Segundo relatos dos professores, com a compra de instrumentos, como projetor, notebook, materiais esportivos e para escritório, o trabalho pedagógico também sofreu alterações: obteve melhor qualidade.

Eu acho que sim, a meu ver mudou bastante coisa, até mesmo assim, em termos de materiais, você tem uma disponibilidade melhor de materiais que você acaba também mudando a sua maneira de trabalhar, hoje nós temos o data show na escola, e tudo motiva os alunos, e isso faz com que você consiga trabalhar de outras maneiras, melhora a qualidade da sua aula e o seu trabalho, então eu acho que isso mudou bastante (Prof. 5L, 2011).

Alguns professores, no entanto, comentaram não ter observado modificações significativas:

Eu acho que não resolveu nada, continua do mesmo jeito, porque o papel aceita tudo, é muito fácil eu chegar para você e dizer para apresentar um planejamento de aula que você diga assim: “A minha aula de hoje vai ser assim, teórica, dialogada, eu vou fazer uso de imagens, eu vou usar esse recurso”, e chegar lá e fechar minha porta, não é isso que eu quero. Então eu acho que o projeto, na verdade, ele foi apresentado aos professores aqui na escola? Para todo mundo? Eu não sei, sendo ou não, eu não vi mudança, eu como pessoa, particularmente não vi, não sei se algum outro professor percebeu alguma coisa, mas assim, na época eu lembro que ficou de se fazer uma apresentação para os professores do que se iria fazer, porque eu acho que na verdade, o interesse maior de tudo isso é do recurso, do dinheiro que vem, eu particularmente não vi mudança nenhuma (Prof. 10L, 2011).

Cabe destacar que nosso entendimento sobre os impactos e mudanças que o PDE-Escola causou no funcionamento das escolas vai além da percepção imediata das transformações efetuadas. À exceção dos materiais adquiridos, os efeitos das estratégias utilizadas na gestão escolar podem não ser observados num curto prazo. Entretanto, a longo prazo, as ações demandadas com o PDE-Escola, como incorporação de uma nova racionalidade na gestão, poderão ocorrer, mesmo sem que os professores percebam sua adoção e repercussão sobre seu trabalho e sobre a prática pedagógica.

Todo o processo de elaboração e execução das ações planejadas pela Escola Londrina mostraram que, mesmo opondo-se à responsabilização pelos resultados, os professores acabaram preenchendo os instrumentos do PDE-Escola e destacando justamente o contrário; que essa aparente contradição entre o que defendem esses sujeitos e o que colocaram no papel é resultado das estratégias de direcionamento e indução do PDE-Escola; que o PDE-Escola, embora seja considerado uma ferramenta de planejamento estratégico, mostrou-se, na Escola Londrina, o contrário, pautando-se no improvisado e na falta de planejamento prolongado das ações; que muitos dos princípios defendidos pelas escolas eficazes estiveram presentes na elaboração do

PDE-Escola da Escola Londrina, a exemplo de responsabilização, diretor como principal liderança e gestão compartilhada.

A seguir apresentamos o estudo de caso da implantação do PDE-Escola na Escola Curitiba.

4.2.4.2 Escola Curitiba

A Escola Curitiba está localizada na capital paranaense e atende os níveis de ensino fundamental e médio. Curitiba é a maior cidade do estado, com 1.751.907 habitantes (IBGE, 2009). De acordo com o último mapa da pobreza desenvolvido em 2003 pelo IBGE, o município possuía 31,71% da população em condições de pobreza extrema — um contrassenso se considerarmos tratar-se da cidade com maior arrecadação do estado.

Curitiba possui 163 escolas estaduais com 161.628 alunos matriculados na educação básica⁷². Destas, 36 escolas estiveram na lista com IDEB abaixo da média nacional em 2007. Do mesmo modo que as demais escolas paranaenses, municipais ou estaduais, a Escola Curitiba iniciou a segunda etapa dos trabalhos com o PDE-Escola no início de 2009.

A Escola Curitiba se localiza na fronteira entre um bairro de condições muito precárias e outro considerado área nobre, além de estar a poucos quilômetros do centro de Curitiba. Tempos atrás, segundo relato dos professores, a escola atendia mais os filhos de famílias abastadas, mas, com o passar dos anos, o público foi mudando até que, atualmente, são atendidos prioritariamente alunos das camadas populares.

A escola foi informada sobre o PDE-Escola pelo NRE de Curitiba, que havia participado do treinamento oferecido pela SEED/PR. Diferentemente do NRE de Londrina, em Curitiba o tempo destinado ao treinamento foi maior, dois dias, e o acompanhamento dos técnicos pedagógicos responsáveis pelo PDE-Escola, diferenciado. De acordo com a técnica pedagógica do NRE, responsável pelo acompanhamento das escolas na elaboração do PDE-Escola, houve ao menos cinco reuniões para ajudar diretores e o grupo de sistematização a definir ações através do preenchimento dos instrumentos.

⁷² Informações retiradas do site da SEED/PR. Disponível em: <www.diaadiaeducacao.pr.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2011.

Fizemos primeiro uma reunião com todas as escolas que iam fazer parte do programa para passar as informações utilizando o mesmo material que a secretaria passou para a gente. Colocamos o manual do PDE-Escola no datashow, e fomos esmiuçando-o através de orientações para as escolas, tanto da parte de preenchimento pedagógico como já da parte financeira [...] enfim, nós organizamos um cronograma de atendimento individualizado escola por escola, totalizando 49 escolas da parcela principal e 32, da parcela complementar. Pegamos o manual do PDE-Escola e dividimos em 5 partes: o preenchimento do instrumento 1 era muito longo então nós fizemos até a metade, e marcamos uma data para os diretores voltarem, daí era uma semana de trabalho intensivo, sentando com cada um dos diretores, ou o representante da equipe pedagógica e um professor, ou o secretário com o presidente da APMF [Associação de Pais, Mestres e Funcionários], sempre vinha o diretor e mais um componente do grupo de sistematização para participar dessa reunião. Realizávamos a correção de tudo aquilo que eles tinham preenchido até o momento, todas as reuniões eram atadas, e ao final apresentava um relatório dizendo mais ou menos assim: “olha, esse quadro não está certo, a fórmula não foi aplicada de forma correta, tem que fazer correção”. Nós fizemos 5 reuniões por escola, no mínimo, fazendo esse trabalho, individualizado, que foi ao nosso ver o que deu certo no PDE-Escola (Téc. SEED 4, 2011).

De acordo com os professores que elaboraram o PDE-Escola, esse acompanhamento mais próximo do NRE foi decisivo para a implementação do programa na instituição. A exemplo da Escola Londrina, poucos professores estiveram envolvidos na preparação do documento que serviria para orientar o desenvolvimento das ações do PDE-Escola.

Um dos aspectos que chama a atenção é o motivo da escolha do professor coordenador do programa. Diferentemente da Escola Londrina, onde a indicação se pautou no envolvimento do profissional com o trabalho pedagógico, o professor da Escola Curitiba foi escolhido

por conhecer as políticas do governo federal. Ele declarou que sua escolha foi unânime porque tinha experiência com esse “tipo de política”, sabia como tratar os recursos, as metas, os objetivos estratégicos, por conta da experiência vivida na coordenação de um programa social da saúde em uma cidade do interior paranaense.

Esse projeto acabou caindo na minha mão, porque é uma novidade para todo mundo, é um sistema complicado de inserir, principalmente porque era a primeira vez que inseríamos no SIMEC, ele era difícil de ser cadastrado, ele tinha um sistema de metas, um sistema de previsões orçamentárias, um sistema de inclusão de objetivos, que era um negócio meio chato de fazer, só que eu já tinha experiência com recurso federal porque já tinha trabalhado com isso em Paranaguá, na coordenação de um projeto de prevenção à AIDS. Lá era muito parecido, tinha previsão de metas, previsão de resultados, previsão de custos depois planejamento de recursos para tudo isso, enfim este descompasso entre planejar e aplicar (Prof. 1C, 2011).

Segundo o professor coordenador, sua experiência contribuiu para que não houvesse muitos problemas com o preenchimento dos instrumentos, o que considerou ponto positivo, pois resultou, conforme seu relato, na aprovação do documento sem qualquer ressalva, tanto do NRE quanto da SEED/PR e do MEC.

Mas isso acabou sendo legal porque pude abraçar parte desse projeto e tocar ele. Como eu tinha essa facilidade, o projeto foi aprovado sem ressalvas, não precisou fazer grandes alterações nele. Daí vem a segunda parte, porque isso foi em março de 2009. Nós soubemos da existência desse programa em fevereiro e em março elaboramos ele. Não participei de nenhuma reunião de formação, até porque eu já tinha essa lógica do governo federal comigo, que é bem diferente da lógica do governo estadual, a lógica do governo federal já é usada para o programa que coordenei sobre prevenção à AIDS (Prof. 1C, 2011).

Contudo, o conhecimento desse sujeito sobre a metodologia de planejamento estratégico adotada no PDE-Escola não foi garantia para

que as informações chegassem aos demais professores em tempo para discussões sobre as ações priorizadas no plano de ações. Todo o preenchimento dos instrumentos foi realizado pelo grupo de sistematização, formado pelo coordenador, pela diretora e pela secretária da escola.

Preenchemos os instrumentos no período intermediário, no finalzinho da tarde. Como se trata apenas do ensino fundamental e ele é à tarde, fazíamos as reuniões logo em seguida do expediente de trabalho, mas apenas com o grupo de sistematização, não com todos os professores (Prof. 9C, 2011).

O que relatam os demais professores entrevistados é que tomaram conhecimento somente quando os instrumentos estavam todos preenchidos e as ações pré-definidas. Apenas foi comunicado a eles, em uma reunião, que havia um programa cujas ações estavam delimitadas em algumas áreas do conhecimento — português, matemática, geografia e ciências. Foi então perguntado aos professores dessas disciplinas sobre o seu interesse em assumir um dos projetos. De acordo com os entrevistados, a maioria se recusou, alegando não ter participado de sua elaboração ou dispor de pouco tempo para executá-lo.

Na verdade foi feita só uma reunião, na sala de vídeo ainda que eu me lembre, aos professores que estavam aí no dia, a diretora veio, falou de uma verba do PDE-Escola, que seriam para as quatro áreas, se havia interesse dos professores em pegar algum projeto, que ficaria dentro do seu padrão, de 4 horas, se não me engano, que você deveria dedicar para o projeto e se havia interesse, mas não houve, digamos assim, um esclarecimento muito grande, tipo assim, ficou bem, área de humanas, área de exatas, área de biológicas, e daí a parte de educação física eu acho, não vou me lembrar agora, e assim, tem isso daqui, é mais ou menos isso, é mais ou menos desse jeito, quer pegar pega, se não quer não pega, e daí no caso eu e mais uma professora de geografia, nós temos um bom entrosamento, e ela falou assim “não, desse jeito que está colocado não, a gente não vai pegar porque a gente não sabe de fato o que vai acontecer e acabamos não pegando. Então na época, esse projeto mesmo, o

PDE-Escola, eu não me interessei. Não houve maiores explicações aos professores, foi mais em forma de aviso mesmo. Este foi ao meu ver o problema, a centralização das informações, uma característica da atual gestão que não sabe delegar e confiar na sua equipe (Prof. 3C, 2011).

O papel do diretor, neste caso, foi fundamental para estabelecer os preceitos contidos no programa sobre a divisão do trabalho. As decisões sobre os principais problemas da escola deveriam ser tomadas coletivamente. A discussão sobre função do programa, seus objetivos, sua concepção, sequer foi mencionada em todo o processo de implantação. Essa fase de preenchimento de instrumentos foi tratada como parte de uma atividade técnica.

Os depoimentos dos professores revelaram a falta de formação e de informação sobre o PDE-Escola. Até mesmo a direção da escola afirmou conhecer pouco o verdadeiro sentido do programa. Esse desconhecimento levou a Escola Curitiba a desenvolver o PDE-Escola de forma igualmente instrumental, dando a impressão de se tratar apenas de ações técnicas.

Considerando que o grupo de sistematização compreendeu o PDE-Escola como um programa para o desenvolvimento de atividades técnicas, a escolha de seu coordenador partiu do pressuposto de que deveria ser alguém que dominasse a linguagem técnica utilizada nesse tipo de processo. Dessa forma, o documento da Escola Curitiba foi elaborado sem participação, apoio ou reconhecimento da comunidade escolar, sendo organizado apenas por três profissionais (a diretora, o professor coordenador e a secretária). Os demais professores, os alunos, pais e funcionários desconhecem a maioria das ações planejadas.

4.2.4.2.1 Plano de ações da Escola Curitiba

As ações priorizadas no PDE-Escola se restringiram à disciplina de língua portuguesa, mais especificamente à leitura e escrita, e à aproximação dos pais à escola. As demais áreas antes mencionadas como prioritárias, por não receberem adesão dos professores, foram sacadas do plano de ações e, em seu lugar, foi destacada a participação dos pais e responsáveis.

Perguntados sobre os principais problemas que a Escola Curitiba enfrentava, os professores citaram a aprovação direta, mesmo sem os alunos apresentarem as condições necessárias. Para eles, esse tem sido

um grave problema, pois muitos estudantes chegam às séries finais do ensino fundamental e médio sem ter conhecimento dos conteúdos.

A questão da aprovação sem os alunos terem de fato os conhecimentos, a gente percebe claramente isso, quando estou com um aluno que tem uma média anual, que nós somamos os quatro bimestres, por exemplo, de quatro, e esse aluno tem uma média anual em português de nove, então acontece e esse aluno vai ser passado de ano porque ele ficou só na minha disciplina. Todos tem um peso, acabou essa coisa de português e matemática ter peso maior, isso não existe mais, e ele vai acabar passando sem ter todo o conhecimento que ele precisava (Prof. 2C, 2011).

Outra professora reforçou que o principal problema da Escola Curitiba é a aprovação direta, porque muitos alunos não conseguem acompanhar o processo de ensino-aprendizagem, enfatizando que, pela falta de uma estrutura adequada, de apoio pedagógico suplementar, acaba-se postergando o problema até torná-lo insuperável.

O principal problema nosso é a falta de uma estrutura adequada, pois temos alunos que chegam à escola e não sabem quase nada. Até mesmo nossos alunos, muitos deles chegam em uma fase que desistem porque não conseguem acompanhar. Tentamos ao máximo adequar as aulas para que todos sejam atendidos, mas em uma turma de 40 alunos, você deve convir comigo que fica quase impossível (Prof. 8C, 2011).

Esta mesma professora reconheceu como um dos problemas a falta de maior participação da família nas atividades cotidianas dos alunos. Para ela, uma cobrança mais efetiva dos pais faria com que os alunos dessem mais importância aos estudos nas suas vidas. Ela comentou que muitos pais não aparecem na escola uma vez sequer em todo o ano letivo.

A exemplo da Escola Londrina, o problema da participação dos pais foi amplamente destacado no plano de ações da Escola Curitiba. Dos três objetivos estratégicos da instituição, dois abordaram a participação dos pais na vida escolar dos filhos e na gestão da escola.

O primeiro objetivo estratégico apontado pelo grupo de sistematização foi “superar a defasagem de leitura, escrita e interpretação de texto dos alunos ingressantes na 5ª e 6ª séries do ensino

fundamental.” Como estratégias para a execução de tal objetivo, destacaram-se: a) implementação de uma sala de leitura; b) aquisição de materiais/equipamentos pedagógicos próprios à alfabetização; c) implantação de uma gibiteca para o auxílio e estímulo ao desenvolvimento da leitura.

Também foram estipuladas as seguintes metas: a) superar, no prazo de dez meses, a defasagem nos processos de leitura e escrita — alfabetização — com alunos de 5ª e 6ª séries; b) desenvolver, no prazo de dez meses, o gosto pela leitura, estimulando a capacidade de interpretação e construção de textos.

Consta no documento produzido pela escola que tal objetivo se desdobra em 22 ações distribuídas em quatro grupos: 1) adequação do espaço físico; 2) aquisição de materiais pedagógicos, 3) edição de revista; 4) contratação de serviços.

1) Adequação do espaço físico para a implantação de uma sala de leitura (pequenos reparos na rede elétrica e hidráulica; instalação de máquina, equipamento e mobiliário; aquisição de material de apoio pedagógico: almofadas, tapetes e cortinas; Contratação de serviços para confecção de um armário para sala de leitura; contratação de serviços para confecção de um palco de apresentações; compra de utensílios para escritório e mobiliário pronto; compra de quatro conjuntos de cadeiras e mesas para sala de leitura; duas estantes de madeira); 2) Aquisição de materiais pedagógicos (10 kits de alfabeto móvel; dois softwares educativos; coleção pedagógica; 15 estojos para desenho; 2 gramáticas para acervo; 64 livros paradidáticos; 3 aparelhos de som; filmadora; máquina fotográfica; microfone; 2 aparelhos de ventilador; amplificador de som; aparelho de DVD; aparelho de tv; quadro branco; dois fantoches educativos; 4 jogos pedagógicos; revistas em quadrinhos; 30 mini-dicionários; 10 cds educativos; 20 livros de literatura infantil; material folclórico; assinatura de revistas em quadrinho; assinatura da revista Super-Interessante, Ciências Hoje Criança; 3) Edição de revista (Editar uma revista em quadrinhos partindo de textos construídos ao longo do ano); 4) Contratação de serviços (confecção de

prateleiras; serviços de transporte para um passeio educativo (PARANÁ, 2010, s/p).

A maioria das ações foi definida a partir das necessidades materiais que a escola possuía, como conta uma professora.

Usamos o dinheiro que veio para resolver muitos dos problemas que tínhamos pela *falta de estrutura* e de materiais para trabalhar. Unimos o útil ao agradável, quer dizer, preenchemos tudo que tinha de ser preenchido e como devia ser, com metas mensuráveis e tudo, e lá nas ações colocamos o que a gente precisava (Prof. 9C, 2011).

Nesta escola, chama a atenção a adequação perfeita dos objetivos, estratégias e metas aos pressupostos indicados no Documento MEC, especialmente quanto à mensuração das metas a serem atingidas. No entanto, quando isso se traduz em ações, constata-se que, antes de efetivar o planejamento de acordo com objetivos, metas e estratégias, as ações atenderam às necessidades materiais, o que nos leva a refletir sobre o processo de ressignificação da política no interior da escola, que adequou os instrumentos às exigências do programa, mas priorizou a compra de materiais necessários para realizar suas atividades de ensino e aprendizagem, revelando que “aderiu à política, sem aderir”.

O segundo objetivo estratégico apontado foi “aproximar pais/responsáveis do universo escolar e orientá-los para melhor participarem do processo de ensino-aprendizagem dos alunos”. As estratégias destacadas foram: a) aproximar, através de eventos comunitários e passeios educativos, os pais e responsáveis por alunos com extrema defasagem escolar, integrando-os ao universo educativo do aluno; b) estimular pais/responsáveis a serem mais atuantes no processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Foram apontadas duas metas: a) aproximar, no prazo de nove meses, os pais e responsáveis por crianças com defasagem, do universo escolar; b) estimular, no prazo de nove meses, a participação de pais/responsáveis no processo de ensino-aprendizagem dos alunos.

Para a execução desse segundo objetivo estratégico foram propostas 11 ações:

Palestras para profissionais da educação sobre desenvolvimento afetivo e desenvolvimento cognitivo; Gincana envolvendo pais/responsáveis, alunos, professores e funcionários; Mutirões para

melhoria e conservação do ambiente escolar (dois mutirões); Passeio educativo integrando alunos, pais/responsáveis e profissionais da escola à Lapa/PR; Passeio educativo integrando alunos, pais/responsáveis e profissionais da escola a hospitais para desenvolvimento de ação voluntária de arrecadação e entrega de brinquedos no dia das crianças; Passeio de educação ambiental integrando alunos, pais/responsáveis e profissionais da escola à cidade de Ponta Grossa — Parque estadual de Vila Velha e Gruta do Padre; Formação continuada para professores sobre contação de histórias; Formação continuada para professores sobre brincadeiras infantis e educativas; Atividades de extensão onde profissionais estimulem pais/responsáveis e crianças a contarem histórias e brincarem juntos; Montagem de peça teatral envolvendo pais/responsáveis, alunos e profissionais da escola (PARANÁ, 2010, s/p).

Mais uma vez as ações não guardam relação direta com o objetivo estratégico de aproximar pais ou responsáveis do universo escolar. Práticas de aula de campo e formações continuadas foram listadas para atender às demandas concretas da escola. Questionado sobre esse aspecto, o coordenador do PDE-Escola argumentou:

Pensamos assim: temos um recurso, precisamos de uma série de coisas, especialmente de formação, alguns professores tem intenção a muito tempo de realizar aulas em campo, vamos aproveitar o recurso do PDE-Escola para fazer isso. Ter o professor mais bem formado, nossos alunos com acesso e apropriação melhor do conhecimento garante que a comunidade escolar tome mais consciência, foi nisso que apostamos (Prof. 1C, 2011).

Finalmente, o terceiro objetivo estratégico pretendeu “conscientizar pais/responsáveis da importância da sua participação na gestão escolar e instâncias colegiadas”. As duas estratégias eleitas foram: a) conscientizar e estimular pais/responsáveis a participarem dos processos de gestão escolar e das instâncias colegiadas; b) aproximar, através de eventos artísticos e culturais e campanhas de conscientização, os pais/responsáveis do colégio. Foram estipuladas duas metas para que

esse objetivo estratégico pudesse ser atingido: a) incluir, no prazo de nove meses, pais/responsáveis no processo de gestão escolar e instâncias colegiadas; b) aproximar, em um prazo de oito meses, uma presença mais efetiva de pais/responsáveis em atividades promovidas pelo colégio.

Para esse último objetivo estratégico foram planejadas seis ações:

Palestra sobre participação comunitária na gestão escolar; Melhorar a comunicação entre pais e escola através da circulação do jornal do colégio, dando visibilidade a questões de interesse comunitário; Promover sessões de cinema gratuitas e debates com filmes sobre atuação social; Promover eventos culturais e artísticos que estimulem a frequência dos pais e responsáveis no colégio; Promover campanha no jornal do colégio de participação dos pais e responsáveis nas atividades promovidas pelo colégio; Promover eventos esportivos que aproximem pais e responsáveis do colégio (PARANÁ, 2010, s/p).

Vale destacar que esse objetivo estratégico guarda relações muito próximas ao objetivo da Escola Londrina de promover maior conscientização dos alunos no que diz respeito à conservação do patrimônio escolar, para o qual foi sugerida retirada do planejamento daquela escola por não obedecer aos princípios metodológicos da proposta, ou seja, por não atender ao pressuposto de mensuração, próprio do planejamento estratégico. No entanto, mesmo com as semelhanças em termos de estrutura e finalidade dos objetivos, no caso da Escola Curitiba houve aprovação sem ressalvas pelo MEC.

As ações do primeiro objetivo estratégico, relacionado à superação da defasagem de leitura e escrita dos alunos, priorizaram adequações estruturais para abrigar uma sala de leitura, a compra de mobiliário, livros e gibis. A edição de uma revista em quadrinhos, com tiragem inicial de 250 exemplares, partindo de textos construídos ao longo do ano com os alunos, foi considerada pelo coordenador do PDE-Escola como a principal ação desse objetivo. Para a seleção dos textos que comporiam a revista foram convidados professores de outras disciplinas e alguns alunos selecionados por eles mesmos. Para a escrita dos textos eram dados temas, como a tolerância racial, o respeito à diversidade. A revista não teve um tema único e contou com textos e desenhos — estes também elaborados pelos alunos.

O coordenador do PDE-Escola conta que o material tem sido utilizado por professores de português para trabalhar leitura de textos e há um projeto para a produção de nova remessa, agora pensando também no envio de exemplares às famílias. Muitos alunos, ao observarem a repercussão da revista, com seus textos colocados para toda a escola acompanhar, ficaram bastante orgulhosos. Além disso, os alunos que não participaram dessa produção ficaram curiosos para ler o que seus colegas escreveram, estimulando ainda mais a leitura.

4.2.4.2.2 Realizando as ações planejadas

As ações promovidas para aproximar os pais da comunidade priorizaram palestras para professores e pais, gincanas envolvendo pais e filhos, mutirões para a melhoria e conservação do ambiente escolar, passeios educativos que procurassem maior integração entre pais, alunos e professores e, ainda, formações continuadas cujo tema envolvesse a participação dos pais nas atividades cotidianas dos alunos.

A diferença entre o governo estadual para o federal é que no federal há metas que se estabelece, e prever ações dentro das metas estabelecidas. Se estabelece, se diagnostica, o processo foi esse né, a gente fez o diagnóstico, foi bem feito, os professores participaram deste diagnóstico, então foi detectado que as principais falhas do colégio eram: 1) uma defasagem muito grande de alunos de quinta e sexta série com relação à leitura e interpretação de textos e escrita, uma defasagem imperativa, uma defasagem que impede ele de prosseguir nos estudos dele, de acompanhar o ritmo da turma, o que gera indisciplina porque não está entendendo o que está acontecendo às vezes, o que gera problemas em sala. O segundo ponto foi a ausência dos pais, os pais não participam do processo, da educação dos filhos. O terceiro ponto é o ponto da APMF, que também é bem ausente. Acaba ficando uma responsabilidade de professores, diretores e pedagogos e isso não foi de todo superado ainda. Mas algumas coisas a gente conseguiu fazer. Então qual foi o objetivo deste primeiro projeto? Foi fazer uma sala de leitura, uma gibiteca voltada para a sala de leitura, reativar o jornal do colégio, incentivar os alunos a leitura, a escrita a produção

de textos, editar uma revista em quadrinhos, esse material já está mais avançado, este material está para acontecer agora. Aula de campo para favorecer as formas de apropriação do conhecimento, e também para criar um vínculo diferenciado com estes alunos. E uma proximidade maior com a APMF. A gente pensou em palestras que seriam ministradas para professores e depois repassar para pais, mas que acabaram não dando certo por questão financeira. Então o projeto caminhou mais ou menos dentro disso, caminhou dentro destes objetivos principais que são: incentivar este aluno a ler mais; iniciar este aluno a leitura, mesmo que seja por meio de gibis, ainda não pois é ótimo, eu aprendi assim; interpretar e criar textos através do jornal e da história em quadrinhos, estes seriam os objetivos básicos dos projeto, além de aproximar os pais do universo escolar (Prof. 1C, 2011).

O problema da falta de tempo novamente esteve presente na execução das ações. O fato de não ter uma APMF constituída representou outra dificuldade enfrentada pela Escola Curitiba que, por causa disso, ficou impossibilitada de receber o recurso. O processo demorou quase um ano até que a situação se regularizasse com a composição de um grupo para formar a associação e também com a eleição de sua diretoria. Enquanto isso, algumas ações já haviam começado, como a produção dos textos, que não requeria recursos financeiros imediatos, exceto no momento de edição e impressão. O restante das ações foi iniciado somente no final de 2010 e ao longo de 2011, com pressão do governo federal para que fosse cumprido até a metade de 2011.

Depois desse parto, consegui de novo dois pais com “nome limpo”, que aceitaram participar. Mas isso já era maio de 2010, veja bem: o que foi previsto lá em março de 2009, a gente só recebeu em janeiro, sem aula como você vai constituir a APMF sem aluno e sem pais. Com isso o processo ficou parado mais um tempo, quando foi abril, eu acho a gente conseguiu fazer a eleição, com chapa única, depois da eleição vem o processo legal, as atas de posse vão para cartório, lá são registradas, os pais devem se apresentar ao banco para fazer a ficha cadastral no banco. Depois de tudo isso, nós

pedimos a reprogramação do recurso, porque era um recurso para ser utilizado até 10 de julho de 2010. Lembrando que o recurso chegou em janeiro de 2010 e era para ser usado até junho, mesmo que estivesse atrasado em 10 meses, aí pedimos a reprogramação do recurso [...] Agora é o que eu falo: não dá para a gente ficar nesta história sempre de acostumar do dinheiro chegar sempre no final do ano porque isso quebra o planejamento, no final do ano o professor está exaurido, está precisando de férias. Ninguém está aqui em setembro pensando em começar algum projeto, em outubro pra começar um projeto. O dinheiro tem que chegar no máximo até abril, daí você tem um tempinho pra se organizar, você vai começar a executar e em junho e então você vai conseguir um bom resultado até dezembro. Isso é uma coisa importante, e a segunda questão é que a gente vai se familiarizando como prever, como mexer com a ferramenta, como ela funciona (Prof. IC, 2011).

Ao finalizar essa etapa, questionamos os professores sobre as mudanças por eles percebidas a partir do PDE-Escola. A resposta de todos foi que nada mudou como gostariam, pois a falta de envolvimento do grupo de docentes impediu que houvesse a adoção das ações; além disso, a maioria das ações envolvia a compra de materiais e poucas contavam com a participação de todos os professores.

Para receber a parcela complementar, a metodologia empregada pela Escola Curitiba foi a mesma da Escola Londrina, contando apenas com o grupo de sistematização e repasse das ações destacadas ao restante dos professores. Diferentemente da outra instituição pesquisada, a Escola Curitiba deu prosseguimento às ações planejadas para uso da parcela principal dos recursos. Isso porque coincidiu que o planejamento anterior previa ações de leitura, as mesmas destacadas para a parcela complementar.

A análise do contexto da prática do PDE-Escola desenvolvido pela Escola Curitiba revelou, ao mesmo tempo, possibilidades e dificuldades. As possibilidades de se “aderir a uma política sem aderir”, traduzidas pela adaptação dos sujeitos às suas necessidades, ficou evidente. Muito embora a instituição fosse considerada pelo NRE de Curitiba como uma escola com bons recursos financeiros, a prática

demonstrou que suas principais dificuldades estavam relacionadas à falta de materiais para a realização das atividades.

Ao aderir aos pressupostos do PDE-Escola sem aderir, ou seja, ao propor metas e objetivos estratégicos que fossem mensuráveis, que buscassem o desenvolvimento de ações eficientes e eficazes, a Escola Curitiba não abriu mão de suas necessidades, muito embora estas não tenham levado em conta o conjunto de professores.

Esta escola foi exemplar para a implementação dos princípios defendidos pelo PDE-Escola e pelas escolas eficazes, principalmente os da fragmentação da gestão e da falta de planejamento organizado do trabalho pedagógico, ainda que a defesa tenha sido pela realização do planejamento. A construção do PDE, neste caso, não contou com a participação dos professores, o que contradiz a ideia de um planejamento coerente, que teoricamente envolveria o maior número de sujeitos para ser realizado.

Em síntese, a Escola Curitiba muitas vezes se portou de forma semelhante à Escola Londrina, fragmentando a execução das ações do PDE-Escola, valendo-se da participação efetiva apenas dos professores participantes do grupo de sistematização. Entretanto, na Escola Curitiba esse envolvimento foi ainda mais restrito se comparado ao da outra unidade escolar pesquisada, pois não teve a participação dos professores em momento algum, nem mesmo na semana pedagógica, ao contrário do que aconteceu na Escola Londrina. Ao destacar, no plano de ações, os problemas considerados prioritários, a participação dos pais ganhou destaque, a exemplo da Escola Londrina.

Chamou nossa atenção o fato de a diretora da Escola Curitiba ter justificado a ausência dos professores na etapa de preenchimento dos instrumentos com o argumento de que se tratava de uma atividade mais técnica. Outro aspecto que julgamos necessário e fundamental destacar foi a adequação dos objetivos e metas aos pressupostos do PDE-Escola, especialmente os de metas mensuráveis. Entretanto, quando esses objetivos e metas foram traduzidos em ações, o que se percebeu foi a conformação do instrumento às necessidades da escola, ou seja, a escola “aderindo à política sem aderir”.

4.3 AÇÕES E IMPACTOS DO PDE-ESCOLA

Como nos lembra Hamilton (2008), o tratamento que as escolas eficazes tem dado às escolas é semelhante ao concedido a um paciente doente. Neste tratamento, os meios mais eficazes para a “cura” coincidem com os defendidos pelo PDE-Escola: participação,

responsabilização das escolas por seus resultados, gestão compartilhada, diretor como liderança na escola. Tanto na Escola Londrina como na Escola Curitiba, a figura do diretor tem ocupado destaque como principal liderança.

Na Escola Curitiba, esse papel de liderança vem ao encontro daquilo que Ribeiro (2001), Durans (2006), Nóbrega (2005), Leitão (2005) e Scaff (2006) destacaram como a participação induzida de cima para baixo, retomando a burocratização e a fragmentação do trabalho pedagógico. A restrição, introduzida pela diretora, à participação dos professores objetivou a gestão compartilhada, setorializada, cabendo aos professores receberem as ações já planejadas, à espera para serem executadas.

Crisóstomo (2007) e Costa (2003), em suas pesquisas sobre o PDE-Fundescola, acentuaram que a participação dos professores é restrita a reuniões para a elaboração dos instrumentos, impedindo-os de auxiliar na concepção do programa e até de sua execução no interior das escolas. Nossa pesquisa mostrou que até mesmo essa participação tem sido tolhida, em função da falta de tempo e do direcionamento dado pelos diretores das escolas. Como analisamos nas escolas pesquisadas, a restrição à participação dificultou sobremaneira a realização do trabalho com o PDE-Escola. Por outro lado, essa dificuldade de estabelecer uma gestão mais democrática tem sua explicação na própria concepção de gestão defendida pelo PDE-Escola. Como consta no Documento MEC (2006), a escola

é um sistema, um conjunto organizado de partes interdependentes que se relacionam em busca de objetivos comuns. Como sistema, cada componente — currículo, pessoal, material escolar e didático, instalações etc. — contribui para o bom funcionamento do outro. Isso significa que os componentes presentes na organização escolar devem ser tratados de forma integrada, pois unidades desconexas não conseguem alavancar os objetivos esperados. A escola como organização terá sucesso quando conseguir *administrar* seus componentes e recursos de modo a fazer certo as coisas (*eficiência*); fazer as coisas certas (*eficácia*); fazer certo as coisas certas (*efetividade*) e garantir igualdade de condições para todos (*equidade*). A escola para ser *administrada como uma organização*, como um sistema, precisa *planejar*, organizar-se, ter uma

forte liderança e o controle das ações, dos processos e dos diferentes recursos que podem viabilizá-la (BRASIL, 2006, p. 9, sem grifos no original).

Boa parte dos professores entrevistados da escola Curitiba destacaram o aspecto burocrático que o PDE-Escola trouxe, além de revelar profunda contradição entre o que se propõe no PDE-Escola como ferramenta de planejamento e o que as ações planejadas pelas escolas demonstraram. Neste caso em particular, a gestão do tempo foi determinante para que o imprevisto superasse o planejamento, para que as ações mais pontuais, gerenciáveis pela própria escola, fossem priorizadas, em conformidade aos pressupostos do planejamento estratégico (CRISÓSTOMO, 2007).

A experiência desenvolvida no Estado do Paraná tem correspondência com as conclusões de outra pesquisa sobre as ações e impactos do PDE-Fundescola, desenvolvida por Fonseca, Toschi e Oliveira (2004). Os autores concluíram que as políticas públicas necessariamente se confrontam com experiências dos sujeitos das políticas, que por diversas vezes realizam adaptações às suas necessidades. Neste sentido, a experiência da SEED/PR é importante por revelar possibilidades, mas também limites no processo de ressignificação das políticas.

O processo de resistência iniciado pelo grupo de professores da CGE, embora fundamental, porque mostrou a possibilidade de organização dos sujeitos de uma política, sofreu importante revés a partir de novas ações do MEC. A pressão que as escolas têm sofrido sobre os prazos e para aumentarem seus índices tem demovido possibilidades de resistência na esfera local. Ao garantir que os professores mantenham o foco na aprendizagem a fim de melhorarem os índices da escola, o Estado mantém as reflexões dos problemas restritas ao âmbito local.

As implicações sobre a prática na segunda fase do PDE-Escola, a partir de 2007, tem um elemento fundamental que o diferencia da fase anterior: o IDEB, que tem se mostrado uma das ações mais importantes para que os objetivos de mudança pretendidos com o PDE-Escola sejam alcançados. Como veremos a seguir, muito embora contrários à política de responsabilização e avaliação, os professores das escolas pesquisadas foram quase forçados a aderir às determinações dessa política porque ela implica uma série de fatores que vão desde a visão das escolas perante a

comunidade escolar até a construção ativa de consensos sobre o papel do professor no alcance dos índices propostos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa foram analisadas as estratégias para a construção de um novo paradigma de funcionamento da escola, promovidas pelo PDE-Escola, e as contradições envolvidas na implantação desta política em escolas públicas paranaenses.

O PDE-Escola foi criado no convênio estabelecido entre governo federal e Banco Mundial para lançamento do Fundescola. Este programa, ao focalizar a melhoria da qualidade educacional através da elevação dos índices de aprendizagem dos alunos, destaca o planejamento estratégico como ferramenta gerencial capaz de promover escolas mais eficazes.

A associação da eficiência e eficácia ao ensino de qualidade não é recente, nem particularidade do Fundescola e do PDE-Escola. Os primeiros estudos que procuraram estabelecer relação entre ensino de qualidade com processos eficazes de planejamento e gestão datam dos anos 1960.

No final daquela década foi lançado o *Relatório Coleman*, que trouxe significativa contribuição aos estudos desta área, procurando respostas especialmente à pergunta: as escolas fazem a diferença para o aprendizado dos alunos? As formulações de Coleman (2008) foram decisivas para o avanço desses estudos. Ele acentuou que as escolas não faziam tanta diferença quanto o *background* dos alunos. Essa conclusão sofreu influência do difícil momento que novamente atravessava o capitalismo, com a crise do Estado de bem-estar social ao final dos anos de 1960. No relatório, o autor apontava a escola como um problema para o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, considerando que os insumos seriam mais importantes.

Essa visão foi alterada quase 30 anos depois e o interesse pelas escolas eficazes foi retomado, acompanhando as tendências das políticas educacionais de focalização das ações nas escolas que estavam ancoradas na concepção que defende a centralidade da escola para a aprendizagem. O foco passou a ser na gestão e no planejamento e a descentralização e autonomia se tornaram conceitos necessários para o desenvolvimento das políticas educacionais em contexto de neoliberalização da economia.

O PDE-Escola é um desses programas que se valem do planejamento descentralizado e que tem como pressuposto a mudança de gestão das instituições educacionais.

Esta pesquisa revelou que o PDE-Escola tem contribuído para a introdução de uma nova racionalidade de gestão escolar, precisamente

pela adoção da descentralização, participação e responsabilização como principais orientadores das ações planejadas nas escolas. Tomado como ferramenta de planejamento estratégico, o PDE-Escola tem auxiliado a orientar as reflexões e redefinições sobre as prioridades, metas e finalidades da escola, afetando, com isso, a organização do trabalho, as relações e práticas dos trabalhadores da educação. O problema das escolas, segundo consta no “manual” do PDE-Escola, é sua dificuldade em gerar processos de ensino eficazes e eficientes.

Gramsci (2011), ao discutir a formação do homem coletivo, lança uma pergunta que se mostra atual para refletirmos sobre os princípios do PDE-Escola: “Mas como cada indivíduo singular conseguirá incorporar-se no homem coletivo e como ocorrerá a pressão educativa sobre cada um para obter seu consenso e sua colaboração, transformando em ‘liberdade’ a necessidade de coerção?” (GRAMSCI, 2011, p. 23). A resposta vem quando ele faz análise do papel do Estado na construção dos consentimentos necessários: “Na realidade o Estado deve ser concebido como ‘educador’ na medida em que tende precisamente a criar um novo tipo ou nível de civilização” (GRAMSCI, 2011, p. 28).

Neste sentido, se fosse analisada a eficácia do PDE-Escola somente por sua adoção como planejamento substitutivo aos já existentes nas escolas, a conclusão seria que fracassou, pois se observou que a maioria dos professores nem sabe ao certo do que se trata a política, e os resultados, como a elevação dos indicadores, foram pouco expressivos. Entretanto, se retomarmos o questionamento de Gramsci e sua eloquente resposta, é possível inferir que o PDE-Escola tem atingido, sim, seus objetivos, notadamente o de mudar o paradigma de funcionamento das escolas. É certo que não o faz isoladamente, pois está inserido no campo das políticas contemporâneas que focam a escola, responsabilizando-a por resultados nas avaliações em larga escala.

O PDE-Escola tem contribuído para a construção do consentimento ativo, tem servido para “educar” alunos, professores e comunidade escolar. Ele expressa a tentativa governamental de tornar as escolas públicas eficazes, pautadas em liderança, planejamento estratégico, participação, responsabilização, autonomia, descentralização e foco na aprendizagem. Esses pilares são parte, ainda, das estratégias para a manutenção da hegemonia burguesa, através do que Neves (2005) denominou “nova pedagogia da hegemonia”. Relacionando a importância das escolas eficazes para a estruturação de um aparato conceitual capaz de formar o consenso, as estratégias da pedagogia da hegemonia e os resultados observados nas escolas pesquisadas, é

possível constatar a ampla formação de consensos sobre a qualidade da educação, vinculada ao que a escola faz, implicando a participação e responsabilização dos pais e da comunidade escolar tanto na vida escolar de seus filhos/alunos quanto nos aspectos financeiros.

O PDE-Escola incentiva o estabelecimento de parcerias entre escolas e empresas privadas, maior participação dos pais e da comunidade escolar, a eleição do diretor como principal liderança da escola. Conduz os professores a se autorresponsabilizarem pelos resultados das escolas, direcionando suas ações especialmente para o âmbito da gestão escolar.

Ao analisar o contexto da prática de implantação do PDE-Escola, identificamos processos de resistência, de acomodações, de tergiversações que o tornaram, ao mesmo tempo, singular e genérico, porque o estudo de casos específicos de escolas paranaenses nos permitiu compreender a política recomendada a todas as escolas brasileiras.

Quanto aos impactos do PDE-Escola sobre as escolas paranaenses, concluímos que o processo de reelaboração do Documento MEC pela SEED/PR, embora tenha expressado parcialmente um posicionamento discordante da equipe da SEED em relação às propostas do MEC, resultou em uma resistência limitada, visto que não alcançou os docentes das escolas, principalmente por quatro motivos: primeiro porque a reformulação do material esteve condicionada à mesma metodologia do manual PDE-Escola produzido pelo MEC; segundo porque, quando finalmente as proposições de mudança do documento foram atendidas pelo MEC, este criou um mecanismo para preenchimento do formulário digital do PDE-Escola dentro do SIMEC; terceiro porque, ao criar uma versão do documento, a SEED/PR não divulgou os motivos de tal ação aos professores; quarto porque mudar termos/conceitos não significa necessariamente a mudança das práticas realizadas. Entretanto, como destacaram Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) em suas pesquisas sobre o PDE-Fundescola, a experiência dos sujeitos da política deve ser destacada, pois atribui significados distintos aos pretendidos pela política.

Esta pesquisa mostrou também que o PDE-Escola tem sido fundamental menos por sua adoção como planejamento substitutivo aos já existentes e mais pela contribuição que oferece à construção de consentimentos.

Ao propor-se o PDE-Escola como ferramenta de planejamento estratégico, promove-se o estabelecimento de uma nova cultura da gestão do trabalho escolar. Nesta, a produção do consentimento ativo

sobre termos/pilares, como avaliação, responsabilização, liderança e participação, ocupa centralidade nas unidades escolares.

Como a prioridade das escolas passou a ser a busca dos meios mais eficientes e eficazes de gestão do trabalho pedagógico, uma nova racionalidade começou a orientar a prática dos professores.

Priorizando a gestão compartilhada, o PDE-Escola provoca a fragmentação política dos sujeitos envolvidos (CONTRERAS, 2002). Restringir as atividades escolares a questões pontuais, relacionadas exclusivamente ao cotidiano escolar, dificulta, segundo Contreras (2002), o estabelecimento, por parte dos docentes, da necessária relação entre sociedade e problemas mais pragmáticos e pontuais. Gramsci (2011) também observou a negatividade da forma como estava se efetivando a participação dos grupos subalternos na política. Para o autor, eram a eles apresentadas como única possibilidade o envolvimento nas decisões mais imediatas, o que ele chamou de participação na “pequena política”.

Reduzir os problemas da educação à sala de aula, à escola, é o mesmo que Mészáros (2005) apontou para o capital: é absolutizar o que é relativo e relativizar o que é absoluto. Em outras palavras, é atribuir peso demasiado, e até mesmo injustificado, às práticas pedagógicas mal executadas, a professores mal preparados, a alunos semianalfabetos, às escolas sem um clima apropriado por apresentarem problemas físicos no prédio, é não conceber a dimensão política da educação e do trabalho pedagógico. Sem dúvida são questões muito importantes na organização cotidiana da escola, sem as quais dificilmente alcançaremos uma educação para além do capital (MÉSZÁROS, 2005), mas que têm seu sentido invertido nas proposições da racionalidade gerencial. A qualidade da educação, na perspectiva dos reformadores, está de ponta cabeça.

O aspecto em que mais se apoiam os defensores desse novo padrão de gestão é a desburocratização da gestão pública que, segundo Bresser Pereira (1998), só seria possível instaurando uma concepção gerencialista em que os serviços buscassem, principalmente, a eficiência, eficácia e individualização das ações. Nas observações e entrevistas realizadas foi possível perceber o contrário, pois a divisão das atividades e as etapas necessárias para o trâmite da proposta elaborada pela escola aumentaram ainda mais a burocratização.

As escolas pesquisadas tiveram que enviar ao menos três vezes à SEED/PR o seu plano de ações até que fosse aprovado, além de se submeterem às avaliações e observações do MEC que obrigaram as escolas a corrigir, alterar, adequar, revisar e encaminhar novamente suas

propostas com as correções solicitadas. Essas “idas e vindas” do plano de ações revela também que a autonomia outorgada às escolas constitui mais um instrumento de regulação.

Ao apresentar os problemas das escolas como meramente técnicos, os “reformadores” pretendem despolitizar a educação. Sustentada em tal concepção, a qualidade educacional é traduzida por avaliações de desempenho dos estudantes e das instituições de ensino. Melhorar os índices alcançados no IDEB se apresenta como um dos caminhos mais eficientes para consolidar a proposição particular e individualista da organização do trabalho pedagógico.

Por se tratar de um índice que congrega avaliação escrita, levantamento de informações sobre evasão e repetência, o IDEB tem sido considerado, à custa da qualidade da educação, o fiel da balança para mensurar se os problemas educacionais estão sendo resolvidos ou não. Mesmo com tamanho apelo do governo, através de propagandas que demonstram os “grandes avanços” que o Brasil tem alcançado no atendimento das metas estipuladas por organismos multilaterais, foi possível constatar que os professores entrevistados ainda observam tal índice com grandes desconfianças e incertezas sobre sua possibilidade de representar a qualidade da educação.

Consequência das políticas descentralizadoras, essa forma de avaliar a educação coloca sobre os professores a culpa pelo fracasso escolar. Como enfatizam os professores entrevistados da escola Londrina e Curitiba, o IDEB foi criado como um indicador de qualidade da educação. Isso significa que se as metas ficam abaixo do esperado, os professores são responsabilizados, porque supostamente não cumpriram seu papel de ensinar.

O PDE-Escola, em diversos momentos, promove essa divisão, orientando as escolas a definirem líderes de objetivos, de metas. Entretanto, percebemos que devido ao pequeno envolvimento do grupo de professores, tanto na elaboração da proposta quanto em sua aplicação, esse impacto se restringe aos professores que participaram das etapas do PDE-Escola. Neste último caso, apenas os professores do grupo de sistematização sentiram efeitos no seu trabalho e reclamaram do acúmulo de tarefas. Por outro lado, a premissa de que apenas esse grupo bastaria para definir uma série de ações relativas aos planejamentos foi seguida nas escolas, não por vontade do conjunto de professores, mas pela falta de tempo necessário para que os trabalhos pudessem ser realizados coletivamente.

Constatamos que, muito embora contrários a essa forma de gestão, os poucos professores envolvidos com o PDE-Escola foram

levados a centralizar as ações, delegar funções, pois se viram tomados por uma série de atividades burocráticas e pela falta de tempo para consolidar propostas democráticas da gestão. O que se pôde perceber foram os imperativos da gestão do tempo.

A principal dificuldade relatada pelos professores entrevistados foi o pouco tempo para organizar as ações previstas com o PDE-Escola. A lógica determinada é aquela do “fazer para ontem”, meta impossível de ser atingida se considerarmos ações que devem ser concebidas e executadas a médio e longo prazo.

A gestão do tempo tem se configurado, nas atuais políticas, como um importante imperativo para o direcionamento e a racionalização das atividades realizadas nas escolas e exerce papel de controle, indução e responsabilização, podendo ser considerada uma das mais relevantes estratégias para que as recomendações dos organismos multilaterais “aterriassem nas escolas”.

Embora a falta de tempo imposta ao desenvolvimento das ações propostas pelo PDE-Escola possa parecer um impeditivo para sua incorporação pelas escolas, concluímos que é isso que ocorre com a implantação do programa, o que indica a ausência de planejamento das atividades escolares. Esse fato revela uma contradição importante, pois, considerado uma ferramenta de planejamento estratégico, o PDE-Escola institucionaliza o improvisado na gestão, contrariando a noção de planejamento. As unidades escolares ficam, nesse modelo de gestão, buscando resolver os problemas diários, como falta de recursos financeiros e pressões para aumentar os índices da escola. Como planejamento estratégico, o PDE-Escola traça metas e objetivos restritos à governabilidade da escola, imputando aos professores, à equipe pedagógica e à comunidade escolar as reponsabilidades pela melhoria da qualidade da educação.

Amplamente difundida durante os anos 1990, a responsabilização, como um conceito forjado para culpabilizar escolas e professores pelos resultados obtidos, contribui para a formação do senso comum, pois remete aos professores a responsabilidade em aumentar os índices educacionais, o que, nesta concepção, é sinônimo de melhoria da qualidade da educação. Na tentativa de cumprir essa meta, muitos professores passam a adotar práticas muitas vezes contrárias a seus ideais, culpando a instituição escolar pelos principais problemas educacionais contemporâneos. Nos planos de ações elaborados para o PDE-Escola, as escolas pesquisadas fazem menção a atividades que visam melhorar o desempenho docente como garantia para a melhoria da qualidade da educação. Além de culpabilizarem a si mesmos por

problemas relacionados ao rendimento escolar, por exemplo, os professores responsabilizam a escola pela má gestão do trabalho pedagógico.

Vale lembrar que o Documento MEC (2006) afirma que a responsabilidade pela qualidade da educação é das escolas e dos professores prioritariamente. Em outros termos, as ações apontadas para melhoria da qualidade da educação definem alto grau de especialização e forte ênfase sobre práticas pragmáticas e antidemocráticas, responsabilizando os professores, que assumem, em seus depoimentos, a culpa pela desqualificação da educação.

O desenvolvimento de lideranças escolares é um dos princípios mais importantes para as escolas eficazes. Essa visão, embora em menor intensidade que a responsabilização, pôde ser observada como uma característica peculiar às escolas pesquisadas, que apresentaram em comum a forte presença de seus diretores, que chegam a centralizar a gestão nas mãos de poucos, quando não somente nas suas. O diretor é visto mais como o gerente da escola.

Se, por um lado, a gestão das escolas pesquisadas ficou a cargo do diretor como principal liderança, por outro, observamos, a partir das entrevistas, entendimentos contrários sobre o papel desse sujeito no ambiente escolar. Para os professores entrevistados, o trabalho do diretor deve contribuir para que a gestão escolar ocorra de forma colaborativa, reunindo todos os trabalhadores em educação e sendo construída diariamente por meio de intervenções políticas e pedagógicas.

Os professores percebem a importância que a autonomia tem para realizarem suas atividades docentes cotidianamente. Como Feldfeber (2009) apontou, o atual estágio de regulação do Estado não se resume a descentralizar as ações que deveriam estar sob seu encargo. Há grande preocupação com a avaliação, visto que ela regularia as ações das escolas. Diante de um Estado avaliador, as escolas se esmeram em sobreviver a cada novo índice divulgado, de tal sorte que não sejam vistas como a pior escola de um ranking. Deste ponto de vista, a autonomia concedida às escolas é apenas um mecanismo utilizado para apoiar a participação da comunidade e dos professores nas questões financeiras da instituição, considerando que os problemas com os índices estão exatamente naquilo que a escola supostamente não faz bem: administrar seus recursos.

A autonomia propalada com a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 foi, principalmente, financeira. As escolas eram levadas a criar meios para sobreviver com menor ajuda do Estado, sendo

consideradas exemplares aquelas que conseguiram conquistar maior independência.

Constatamos que a única autonomia de que gozam as escolas está restrita à melhor forma de gerir e gastar os recursos. O manual do PDE-Escola procura passar uma falsa concepção de autonomia.

A pesquisa revelou ainda que, ao priorizarem objetivos e metas adequados ao planejamento estratégico, as escolas, ao mesmo tempo, “aderem ao programa sem aderir”. Em outros termos, há por parte dos sujeitos escolares a consciência de que, no momento de elaboração do PDE-Escola, muitas metas e objetivos fazem parte de uma adesão apenas formal ao programa, pois não correspondem às necessidades das escolas e muito menos aos seus problemas reais.

Por outro lado, o material indutor e a metodologia de planejamento estratégico têm garantido que as escolas priorizem ações não correlacionadas às suas necessidades e à sua realidade. Isso tem ocasionado nas escolas a adoção de medidas superficiais para solucionar problemas e levado professores e equipe pedagógica a se ocuparem com questões circunscritas aos muros escolares e que muitas vezes correspondem a dificuldades econômicas e político-estruturais.

A partir dessas conclusões é possível afirmar que o PDE-Escola foi construído sobre as mesmas bases norteadoras das escolas eficazes e que, portanto, ao propor a mudança no modelo de funcionamento das escolas, sua intenção é multiplicar os princípios de eficiência e eficácia escolar.

O PDE-Escola tem se constituído, no conjunto das políticas que se ocupam da construção do consentimento ativo, em importante ferramenta de planejamento estratégico, que visa à adoção de novo paradigma de funcionamento da escola, vinculando-se aos preceitos de eficiência e eficácia, próprios das escolas eficazes.

Essa mudança pretendida pelo PDE-Escola se fundamenta: 1) na preocupação com a aprendizagem como mais uma maneira de estabelecer consensos sobre os problemas escolares, sem que, no entanto, as medidas atinjam a essência do problema; 2) na indicação de que a maior parte dos problemas escolares se resume a dificuldades técnicas; 3) na proposição de ações imediatas, sugerindo que as escolas elaborem planejamentos estratégicos que contemplem soluções para os problemas gerenciáveis pela escola; 4) no pressuposto de que a qualidade do ensino depende dos esforços de cada escola, que deve esmerar-se para atingir bons resultados nas avaliações de desempenho escolar, que passa a ser sinônimo da qualidade da educação em quase todo o mundo.

Esta pesquisa mostrou que esses pressupostos gerais para a construção de um novo paradigma de funcionamento da escola tem avançado consideravelmente sobre as escolas, seja por meio da responsabilização de professores e escolas pelos resultados nas avaliações, pela ênfase na gestão como área prioritária à resolução dos problemas educacionais ou, principalmente, pela construção do consentimento ativo. Como as reformas dos anos 1990 necessitavam envolver os professores como os mais importantes sujeitos para a realização das ações pretendidas, retomam-se termos e concepções outrora defendidos pelos reformadores, tais como a participação. Entretanto, o consenso construído não permitiu que as escolas e os professores percebessem, nessas aproximações, sua essência: regular o trabalho desenvolvido nas escolas, além de consolidar novas ações do Estado, dentre as quais a avaliação e o controle permaneceram entre as principais.

Considerando esse conjunto de políticas, o PDE-Escola é mais uma das ações que tem visado à construção ativa do consentimento, que defende a necessidade de transformações no modelo de funcionamento da escola. As mudanças produzidas pelo PDE-Escola são percebidas principalmente na gestão das escolas, que passam a priorizar ações pouco condizentes às suas necessidades e a dividir tarefas sem que antes sejam feitas discussões sobre concepção e planejamento adequado. Neste sentido, o PDE-Escola amplia, fortalece, consolida uma visão de escola pautada na eficiência e eficácia dos processos escolares.

Ao se comprometerem com o ensino eficiente e eficaz, as escolas se distanciam da “grande política”, reduzindo suas ações à pequena política.

A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo à pequena política (GRAMSCI, 2011, p. 21).

Como alerta Gramsci (2011), a tentativa de reduzir as ações dos sujeitos faz parte da grande política de manutenção da hegemonia

burguesa. Reduzir a qualidade da educação ao que se pode mensurar nas avaliações é suspender toda a relevância social da educação, é torná-la uma atividade técnica, ocultando sua dimensão política. Focar a aprendizagem como estratégia para responsabilizar escolas e formar consensos são ações que deixam de considerar que o processo de ensino e aprendizagem socialmente relevante é aquele que permite compreender as contradições presentes na realidade.

Em síntese, este estudo apontou que o PDE-Escola, criado em 1997, ainda no governo FHC, quer transformar as escolas públicas em escolas eficazes. Revelou que este programa teve efeitos menos na aprendizagem, embora tenha enfatizado ser este seu objetivo, e mais no aumento dos indicadores, mas foi extremamente eficiente ao mudar o paradigma de funcionamento da escola, reorientando a finalidade desta e colocando de ponta cabeça a qualidade da educação. Os fins passam a ser meios e estes, o propósito da educação, ou seja: o principal objetivo da escola, que era a aprendizagem dos alunos, passa a ser meio para se chegar a resultados nas avaliações de desempenho que, por sua vez, tornam-se a finalidade da escola.

O PDE-Escola foi eficiente também para produzir o consentimento ativo, porque os sujeitos da escola participaram, ainda que parcialmente, de sua elaboração ou execução. Se não participassem, o problema era exclusivamente deles, com a justificativa de terem sido eles a estabelecer as metas, planejar e definir as ações, sendo responsabilizados pelos resultados. As metas que antes eram meio, acabam tornando-se fim. Esse mecanismo, que está na lógica da pequena política, de fato faz parte da lógica da grande política, ao mesmo tempo, quando observado no cenário das políticas públicas contemporâneas.

O Estado educador⁷³ tem visado, com essas estratégias, à construção de uma coletividade, menos politizada, pois, embora seja considerada participativa ou até protagonista das pequenas políticas, sente-se impotente para mudar os rumos pré-definidos da grande política, ou seja, a participação e a mobilização social são estimuladas para dar legitimidade a programas e ações governamentais pré-estabelecidos. Por outro lado, a pesquisa de campo revelou a riqueza de

⁷³ Para Gramsci (2011, p.23) a “tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a ‘civilização’ e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade”.

se investigar a ação dos sujeitos para se compreender os efeitos da política. Os professores e técnicos não se resignaram a receber as recomendações advindas do PDE-Escola passivamente. Como vimos, os técnicos da Secretaria de Educação do Paraná tentaram modificar o programa. Os professores, em muitas oportunidades, aderiram à política sem aderir, utilizando o PDE-Escola apenas para satisfazer as necessidades mais imediatas. A pesquisa expôs ainda a tentativa do MEC de manter a política de descentralização ao implantar o SIMEC, estabelecendo uma relação direta com as escolas e dispensando a intermediação da Secretaria.

Em suma, a análise dos meandros da implantação desta política permitiu compreender que nem a política se realizou como foi pensada, nem os sujeitos conseguiram barrar sua implantação, e que a eficácia deste plano não está tanto na melhoria da qualidade da educação — que mesmo os indicadores oficiais indicam ser modesta —, mas na construção do consentimento ativo.

6 REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez., 2008.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Orgs.). **Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta do papel do Estado na Educação?** Jan., 2007. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/resultados.asp>>.
- _____. **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; FRANCO, Creso. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In. BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.
- BANCO MUNDIAL. **Brazil. Teachers Development and Incentives: A Strategic Framework.** Washington, DC: Banco Mundial, 2000.
- _____. **World Bank education strategy 2020.** Draft for comment. Washington, DC: Banco Mundial, 2011a.
- _____. _____. Summary Presentation. Washington, DC: Banco Mundial, 2011b.
- _____. **Education ector strategy update: Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness.** Washington, DC: Banco Mundial, 2005.
- BEZERRA, Maura Costa. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) no ensino fundamental: inovação ou prática antiga?** 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão, 2003.
- BLANCO, Rosa. Eficacia escolar: desde El enfoque de calidad de la educación. In. UNESCO. **Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y El Caribe.** Santiago: UNESCO, 2008.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Contrato de empréstimo número 4487-BR**: segundo projeto de melhoria das escolas – FUNDESCOLA II. Brasília, 1999.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. **Contrato de empréstimo entre BIRD e Brasil/Fundescola I, II e III**. Brasília, 1997.

_____. Ministério da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília, 2006.

_____. Ministério da Educação. **PDE-Escola**: Oficina 1, Instrumento 1 – Perfil e Funcionamento da Escola. (2008a)

_____. Ministério da Educação. **PDE-Escola**: Oficina 2, Instrumento 2 – Análise dos Critérios de Eficácia Escolar. (2008b)

_____. Ministério da Educação. **PDE-Escola**: Oficina 3, Instrumento 3 – Avaliação Estratégica da Escola. (2008c)

_____. Ministério da Educação. **PDE-Escola**: Oficina 5, Instrumento 5 – Visão Estratégica. (2008d)

_____. Ministério da Educação. **PDE-Escola**: Oficina 6, Instrumento 6 – Plano de Suporte Estratégico. (2008e)

_____. Ministério da Educação/PNUD. Termo de referencia Projeto PNUD/BRA/03/004 – Edital 02. (2004)

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*. SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: Um Século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 222-259.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

- BROOKE, Nigel; SOARES, José F. (org.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- BUFFA, Esther; ARROYO, Miguel G.; NOSELLA, Paolo. **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?** 5. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- CAMPOS, Roselane Fátima . **Fazer mais com menos - a gestão educacional na perspectiva da Cepal e da Unesco**. In 28ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2005. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm>. Acesso em 02/06/2008.
- CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Gestão Social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de M. e RAICHELIS, Raquel (Orgs.) **Gestão Social: uma questão em Debate**. São Paulo: EDUC; IEE, 1999. p. 19 - 29.
- CASTRO, Maria Rosana de Oliveira. **A Democratização da gestão escolar no município de Santa Bárbara do Pará a partir do PDE**. 2007. 127 f.. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- COLEMAN, James S. Desempenho das escolas públicas. In. BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 26-32. Texto extraído do capítulo 3 do *Summary Report: equalitof educational opportunity*, elaborado por J. S. Coleman.
- CONTRERAS, José. **Autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.
- COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do Estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.
- COSTA, Francisca Maria da Silva. **Gestão democrática: um olhar sobre a participação dos professores e o desempenho dos alunos de ensino médio no norte do Tocantins**. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, 2003.
- COSTA, Márcio da. Criar o Público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio a crise do Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.6, n. 18, p. 41-51, 2001.

CRISÓSTOMO, Adriana Lorena Mendes. **A materialização do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, nas escolas públicas de Teresina: aspectos e olhares que se entrecruzam.** Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definição.** Brasília: IPEA, 2007.

DUARTE, Newton. Concepções afirmativas e negativas sobre o ato de ensinar. **Cadernos CEDES**, Campinas, vol. 19, n. 44, 1998.

_____. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?** Campinas: Autores Associados, 2003

_____. (org). **Crítica ao fetichismo da individualidade.** Campinas: Autores Associados, 2004.

DURANS, Carlene Moreira. **A organização do trabalho pedagógico frente às mudanças no mundo do trabalho: o PDE enquanto estratégia de organização e gestão escolar.** 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 2006.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas Escolas de Dourados / Mato Grosso do Sul: uma proposta (re)centralizadora.** 2006. Dissertação (Mestrado em Educação: Currículo) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

FALLEIROS, Ialê. Parâmetros curriculares nacionais para a educação básica e a construção de uma nova cidadania. In. NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso.** São Paulo: Xamã, 2005.

FELDFEBER, Myriam (org.). **Autonomia y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones.** Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 2009.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais. In. **27ª Reunião Anual da Anped.** Caxambú, 2004.

FERNANDES, REYNALDO. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília: INEP/MEC, 2007.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, 2011.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, no. 78, p. 153-177. 2009.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In. **26ª Reunião anual da Anped**. Caxambú, 2003.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003.

FULLAN, M. **O significado da Mudança Educacional**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GANDINI, R. P. C. ; RISCAL, Sandra Aparecida . A Gestão da Educação como Setor Público Não-Estatal e a Transição para o Estado Fiscal no Brasil.. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. (Org.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 39-58.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 3. **Maquiavel: notas sobre o estado e a política**. 4 ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011

_____. **Concepção Dialética da história**. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. **Escritos Políticos: 1921-1926**. Volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GUIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

HAMILTON, David. Mascateando ficções para agradar o público. In: BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 381-387.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. **O neoliberalismo: histórias e implicações**. São Paulo: edições Loyola, 2008.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.24, no. 01. Porto Alegre, 2008. p. 63-78.

IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005**. Rio de Janeiro, 2008.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, vol. 38, n. 135, 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamà, 2008

KUENZER, Acácia. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1153-1178, 2007.

LAFARGUE, Paul. **O direito à preguiça**. Trad. J. Teixeira Coelho Netto. São Paulo: Hucitec/Editora da Unesp, 1999

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.

LENARDÃO, Edmilson. Gestão e autonomia escolar: a consolidação de discursos e práticas norteadas pelas agências multilaterais na formação de professores no Estado do Paraná. *In* NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Estado e políticas sociais no Brasil**: conferências do Seminário Estadual e Políticas sociais no Brasil e textos do relatório parcial do projeto de pesquisa – Programas nas áreas de educação e saúde no estado do Paraná: sua relação com as orientações do BID e BIRD e sua contribuição na difusão das propostas liberalizantes em nível nacional. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

LEITÃO, Elione Maria Diogenes. **O Plano de Desenvolvimento da Escola em Foco**: uma análise da educação no Ceará em tempo de ajustes neo-liberais. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

LÜCK, Heloísa. A aplicação do planejamento estratégico na escola. **Revista Gestão em Redes**. Brasília, n. 19, p. 8-13, abril, 2000.

_____. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

LUXEMBURGO, Rosa de. **Reforma ou revolução?** São Paulo: Global Editora, 1986.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr, 2006.

MARTINS, André Silva. Estratégias Burguesas de obtenção do consenso nos anos de neoliberalismo da terceira via. *In*. NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

MARTINS, André Silva; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A nova pedagogia da hegemonia e a formação/atuação de seus intelectuais orgânicos. *In*. NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Direita para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 6 ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da economia política. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

MELLO, Guiomar Namó. **Escolas Eficazes**: um tema revisitado. Brasília: MEC/SEF, 1993.

_____. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 13. **Dossiê Educação II**: políticas, p. 7 – 47, 1991.

_____. **Cidadania e competitividade**: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Educação escolar brasileira**: o que trouxemos do século XX? Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELO, Adriana Almeida Sales. Os organismos internacionais na condução de um novo bloco histórico. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico**: o socialismo no século XXI. Tradução de Ana Cotrim, Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Para além do capital**. Tradução de Paulo César Castanheira, Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

MICHELON, Edimor Antonio.; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; ROSA, Marcia Sabina. Uma análise das políticas de gestão escolar no Paraná e no Brasil entre os anos de 1980 e 2006. In: SAVIANI, D.; LOMBARDI, J.C.; BRITO, S. H. A. de [orgs.]. **A organização do trabalho didático na história da Educação**: Anais da VII Jornada do HISTEDBR – História, Sociedade e Educação no Brasil, Campo Grande, 17 a 19 de setembro de 2007. Campo Grande: UNIDERP, 2007.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe social e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.

MORTIMORE, Peter et al. A importância da escola: a necessidade de se considerar as características do alunado. In: BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) **Pesquisa em eficácia escolar**: origens e trajetória. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MURILLO, Francisco Javier. Enfoque, situación y desafíos de la investigación sobre eficacia escolar em América Latina y El Caribe. In. UNESCO. **Eficacia escolar y factores asociados en América Latina y El Caribe**. Santiago: UNESCO, 2008.

NETO, Síssilia Vilarinho. **Organização do Trabalho Pedagógico e Planejamento Estratégico**: entre os interesses do PDE e a prática social de professoras. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2003.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A sociedade Civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In. NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NÓBREGA, Cristiane Liberato da. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) numa perspectiva de governo democrático popular**: uma análise da experiência na rede de ensino do Recife – PE. 2005. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

NOGUEIRA, Claudio Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. **A sociologia da educação de Pierre Bourdieu**: limites e contribuições. In. Educação e Sociedade, ano XXIII, num. 78, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **PDE-Escola – Orientações para as escolas, construídas a partir do documento ‘Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola’, publicação do FUNDESCOL/DIPRO/FNDE/MEC, 3ª. Ed., Brasília, 2006., 2008.**

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Plano de Ações da Escola Londrina**. Londrina, 2009.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças na configuração do estado e sua influência na política educacional. *In*. PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar. **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 11-23.

PERONI, Vera Maria Vidal, Theresa Adrião (org). **O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

PERONI, Vera M. V.; ADRIÃO, Thereza. **Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma Proposta de Redefinição do Estado na Educação**. Brasília: INEP, 2007.

REYNOLDS, David et al. Conectando a eficácia e o melhoramento escolar. *In*. BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

RIBEIRO, Benvinda Barros Dourado. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e suas implicações na organização e gestão da escola pública do Tocantins**. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

SAMMONS, Pam. As características-chave das escolas eficazes. *In* BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SARAMAGO, José. **A caverna**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetórias, limites e perspectivas**. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. **Da nova LDB ao Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

_____. **Escola e democracia**. 3ª. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

_____. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-392, maio/ago. 2010.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. **Planejamento da educação e cooperação internacional:** uma análise dos programas Monhangara e Fundescola. 2006. 275 f.. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Planejamento da Educação: orientação global x ação local. In. **Perspectiva**, vol. 26, no. 2, Florianópolis, 2008, p. 571-592.

SILVA, Isabelle Fiorelli. Fetiche e resistência na política educacional do Paraná: um estudo de caso sobre a gestão escolar e sua relação com a democratização do ensino. **Jornal de políticas educacionais**. Curitiba, v.1 n. 1[?], p. 4-10, setembro, 2007.

SILVA Jr., João dos Reis. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Luis Gustavo Alexandre da. **As mudanças na gestão e organização da escola:** a lógica gerencial e a participação como estratégia de reforma. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2004.

SILVA, Monica Ribeiro; ABREU, Cláudia Barcelos de Moura. Reformas para quê? As políticas educacionais nos anos 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. In. **Perspectiva**. v. 26, no. 02, Florianópolis, 2008, p. 523-550.

SODRÉ, Lilian Beatriz Daróz Pinto de Arruda. **A implementação do PDE e sua consolidação no Mato Grosso do sul no período de 1998 a 2005**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2006.

UNESCO. **Educação de qualidade para todos:** um assunto de direitos humanos. 2. ed. Brasília: UNESCO, OREALC, 2008.

_____. **Educação:** um tesouro a descobrir. São Paulo: Cortez, 1999.

VALENTE, Lúcia de Fátima. **Políticas e práticas no planejamento escolar em Minas Gerais no final do século XX**. 2002. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2002.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. Descentralização e desconcentração como estratégia para a redefinição do espaço público. In LIMA, Antonio

Bosco de (org). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

WINKLER, D.; GERHBERG, A. I. **Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina**. Doc. 17. Washington, D. C.: Preal, 2000.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressureição. **A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: Custos e Benefícios de sua Implantação**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão número 48).

_____. **Como elaborar o planejamento estratégico de suas secretarias**. 2 ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2005.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressureição; MARQUES, Antonio Emílio. **Um retrato das finanças da Educação no Paraná**. Brasília: IPEA, 1994. (Texto para discussão número 340).

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas realizadas com técnicos-pedagógicos da SEED/PR

1. Poderia começar contando como foi o processo de implantação do PDE-Escola no Paraná.

(De quem foi a iniciativa, como vocês tomaram conhecimento do Plano?)

2. Que ações ou mudanças ele desencadeou?

(Alterou alguma coisa no trabalho que vocês desenvolvem na SEED/PR?)

3. Como foi a reação dos profissionais da Secretaria?

(Foi uniforme? Houve posicionamentos diferentes? Como o Plano foi recebido? E como está hoje?)

4. Poderia contar como foi o treinamento, o processo de formação para o pessoal da SEED/PR?

Como vocês ficaram sabendo sobre a formação? Vocês foram para esta formação sabendo do que se tratava?

Quem ministrou a formação? Quanto tempo, como foi?

5. O que você achou do conteúdo e da forma propostos?

(Numa primeira análise do documento oficial que chegou às mãos de vocês, como o interpretaram? Fizeram reuniões para analisá-lo?).

Processo de reformulação da proposta

6. Quando e como surge a preocupação em formular outro conteúdo para o manual?

Do que vocês discordavam?

7. Em que ele é diferente do proposto pelo MEC?

Por que ele é diferente? As mudanças tiveram relação com a prática na escola?

8. Quais foram os principais desafios para re-elaborar o documento?

Como se deram as discussões para a elaboração deste novo documento? Houve participação de professores, ou responsáveis dos núcleos? Em algum momento, após a elaboração inicial do documento, houve alteração? Por que, e o que mudou?

9. Vocês sofreram algum tipo de pressão para aderir ao documento oficial, tanto por parte da SEED/PR, como por parte do MEC? Como foi? Em algum momento houve discordâncias quanto ao conteúdo? Qual? Em algum momento foi preciso buscar o consenso tendo em vista o pouco tempo para a elaboração da proposta?

Em que as experiências individuais ajudaram neste processo?

Conteúdo do manual MEC e SEED

10. Para você, qual a intenção do PDE-Escola proposto pelo governo?

11. Qual a intenção vocês quiseram dar na versão organizada pela SEED/PR?

(Existe alguma incoerência que tenha persistido no documento elaborado por vocês? Qual? Por quê?)

(Se hoje você pudesse reescrever o manual, o que manteria e o que mudaria, tanto na versão oficial, quanto na versão elaborada pela SEED/PR)

12. Como foi a implantação do Plano nos NRE's?

Como organizaram o curso, a formação para os núcleos?

Como foi recebido? Quais as facilidades e dificuldades? Houve resistência, questionamentos?

Como foi o acolhimento desta proposta nas formações oferecidas aos representantes dos núcleos?

13. Como foi a implantação do Plano nas escolas da rede estadual?

Como as escolas foram comunicadas sobre o Programa?

Quais os problemas na elaboração dos projetos? Como foram sanados?

Para a elaboração do documento pelas escolas, que exigências tiveram que seguir?

Teve alguma que não seguiram, driblaram?

Impactos sobre a prática

14. Que impactos este programa causou no trabalho da escola (professores, alunos e diretores)?

(A implantação do PDE-Escola promoveu alguma mudança na prática dos professores? E dos diretores? Quais as formas de acompanhamento da implantação?)

15. Que dados a SEED/PR já tem sobre os resultados do programa no Estado do Paraná? O que eles revelam?

APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas realizadas com os diretores das Escolas, coordenadores do PDE-Escola, professores e técnicos-pedagógicos dos NRE's.

- 1) Poderia começar contando quando e como souberam que a escola seria destacada para o programa? Vocês sabiam do que se tratava?
- 2) A formação da qual participou, oferecida pelo núcleo de educação foi suficiente? O que poderia ter sido diferente, ou como poderia ter sido?
- 3) Como foi a elaboração do PDE-Escola?
 - a. Reuniões (aparece discussão de responsabilização, culpa?);
 - b. Discussões (reação à publicação do IDEB da escola?);
 - c. Discordâncias;
 - d. Assimilação, envolvimento de todos;
 - e. Tempo suficiente;
 - f. Pontos positivos e negativos (comparação, ranking, competição?);
 - g. Auxílio da Secretaria de Educação;
 - h. Diagnóstico da escola. Quais os principais problemas? Quais os pontos fortes e fracos da escola? Que propostas foram feitas? Que indicadores utilizaram?
- 4) Vocês recorreram em algum momento ao material do MEC para tirar alguma dúvida?
- 5) Vocês chegaram a ver o material da Secretaria? Quais estão utilizando? Por que?
- 6) Quais são, em sua opinião, os principais problemas enfrentados pela escola atualmente?
- 7) Como explicar o alto número de repetência na escola?
- 8) Como você avalia a participação dos pais nas atividades da escola?

- 9) Para você, como é possível alcançar qualidade na educação? Como classificar qualidade? Que elementos são necessários para se afirmar que determinada escola possui qualidade na educação?
- 10) Em que situações/aspectos você sente que tem autonomia para decidir e em que outros não tem autonomia?
- 11) O que mudou no funcionamento da escola desde o início do trabalho com o PDE-Escola?
- 12) E na sua gestão?
- 13) Que itens foram priorizados na distribuição dos recursos orçamentários?
- 14) O que você acha do IDEB?
- 15) Hoje, encerrada a primeira etapa do projeto e iniciada a segunda, que avaliação você faz do PDEE? O que está previsto para o próximo ano em termos de metas a serem atingidas e recursos a serem obtidos?

Entrevista Coordenadores do PDE-ESCOLA

- 1) Conte como foi o processo para que você fosse escolhido como coordenador do PDE-Escola?
- 2) Exatamente, qual foi sua função em todo o processo? E a do Grupo de sistematização?
- 3) Quantos professores efetivamente auxiliaram na elaboração do PDE-Escola? Que papel exerceram?
- 4) Antes de iniciar o trabalho, você sabia o que era PDE-Escola? Como conheceu o Programa?
- 5) Conte um pouco como foi a elaboração do PDE-Escola na instituição:
 - a. Reuniões

- b. Discussões
 - c. Discordâncias
 - d. Assimilação de todos
 - e. Tempo suficiente
 - f. Pontos positivos e negativos
 - g. Auxílio da secretaria de Educação
- 6) Você acha que após o início deste programa, ocorreu alguma mudança no funcionamento da escola? (gestão, relacionamento, divisão ou centralização de tarefas, melhoria da qualidade da educação oferecida).
- 7) Para você, como é possível alcançar qualidade na educação? Como classificar qualidade? Que elementos são necessários para se afirmar que determinada escola possui qualidade na educação?
- 8) Com o PDE-Escola, você acha que a escola tem mais autonomia, tanto na gestão do trabalho, quanto na captação de recursos? Isso é positivo?
- 9) Você sabe da existência de outros materiais, textos, apostilas, produzidos pelo MEC, para orientar as escolas de outros Estados? Fez uso dele para tirar dúvidas?
- 10) Qual a participação do Núcleo de Educação ao longo do processo? E da Secretaria?
- 11) Em que momento vocês preencheram os instrumentos do PDE-Escola?
- 12) E agora, na segunda etapa do processo, qual é seu papel e do grupo de sistematização?
- 13) Passada a primeira fase do projeto, como você avalia o Programa? Que pontos positivos e negativos podem ser destacados? O que está previsto para o próximo ano?

Entrevista com os professores

- 1) Como foi o processo de elaboração do PDE-Escola nesta escola?
- 2) Qual o maior problema enfrentado por vocês professores, em termos de ensino-aprendizagem na escola?
- 3) Foram propostas algumas ações destinadas a combater a reprovação?
- 4) Fala-se tanto em melhorar a qualidade da educação, para você o que é uma educação de qualidade? Que elementos seriam necessários para alcançar a almejada qualidade?
- 5) Ao final da primeira etapa do programa, ao mesmo tempo que se inicia a segunda, que avaliação você faz do processo como um todo, desde a elaboração (condições oferecidas e necessárias para tal atividade) até a execução (momento ainda em andamento).
- 6) Que mudanças foram realizadas em função do PDE-Escola? Alterou em alguma coisa sua rotina de atividades?
- 7) O que está previsto para o próximo ano?

Entrevista com Técnicos-Pedagógicos do Núcleo

- 1) Como souberam da existência do PDE-Escola? Conte como foi e como as primeiras informações repercutiram para os técnicos do núcleo.
- 2) Como você avalia a formação oferecida pela SEED/PR aos Núcleos?
- 3) Conte como foi o trabalho com as escolas, desde a formação oferecida aos diretores, até o parecer final dos instrumentos elaborados pelas escolas. Quais as dificuldades e facilidades encontradas no processo de implantação deste programa?
- 4) Que avaliação você faz do IDEB?

- 5) Porque Londrina/Curitiba possuem tantas escolas com IDEB baixo?
- 6) Finalizada a etapa de elaboração do PDE-Escola, como você avalia este programa?
- 7) Que impactos causou nas escolas?
- 8) O que está previsto para o próximo ano no âmbito do PDE-Escola?