

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE):
modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar**

FONSECA, Marília¹ - UFU

OLIVEIRA, João Ferreira de² - UFG

GT: Estado e Política Educacional /n.05

Agência Financiadora: FUNAPE.

O presente texto objetiva caracterizar e analisar criticamente a implementação e a universalização do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), no Estado de Goiás, como o principal projeto do Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), criado e administrado pelo Ministério da Educação(MEC)/Banco Mundial(BM), visando ao desenvolvimento da gestão escolar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste³.

A investigação objetivou refletir, por um lado, sobre a gênese do programa, buscando captar o movimento de sua concepção e estruturação e, por outro, sobre o impacto do Fundescola/PDE na gestão, na organização e no trabalho escolar. Buscou ainda analisar o processo de implantação dos projetos que integram o Fundescola, identificando as diferentes formas de *adesão* pela comunidade escolar, além de procurar entender o processo de desenvolvimento dos projetos e seus efeitos nas escolas, a partir do entendimento e da participação da comunidade escolar. Finalmente, pretendeu compreender a relação estabelecida entre o PDE e o Projeto Político Pedagógico (PPP) no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino.

O trabalho de investigação ocorreu por meio da análise de documentos do MEC/Fundescola e da Secretaria de Educação do Estado de Goiás (SEE)⁴ e, ainda, mediante entrevistas realizadas junto às equipes responsáveis pela implementação do PDE nas escolas

¹ Pesquisadora Associada da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Professora Visitante da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). fmarilia@unb.br

² Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG). Joafofo@terra.com.br

³ As informações aqui tratadas são oriundas de uma pesquisa integrada, denominada: "Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola?", que teve início em janeiro de 2002, financiada pela FUNAPE.

⁴ A análise documental incluiu textos do Banco Mundial.

selecionadas pelos pesquisadores⁵. Buscando captar informações adicionais para compreensão do programa, foram realizadas entrevistas junto aos gestores centrais do Fundescola/PDE, nas secretarias de educação das redes estadual e municipal de Goiânia e entorno de Brasília.

O critério de seleção dos municípios e escolas levou em conta a Zona de Atendimento Prioritário do Programa (ZAP I e II)⁶, sendo selecionados os municípios de Goiânia, Luziânia e Santo Antônio do Descoberto. Por sua vez, os critérios adotados para seleção das nove escolas investigadas foram: a) pertencer ao centro e periferia, b) ter sido classificada pela SEE como escola de sucesso ou insucesso na implantação e consolidação do PDE, c) pertencer à rede municipal ou estadual e d) tempo de PDE na escola.

Os interlocutores selecionados para entrevista nas escolas pertenciam ao Grupo de Sistematização do PDE (coordenador do PDE, diretor, líder de objetivos estratégicos do PDE). Foram entrevistados ainda professores não envolvidos diretamente com o Projeto. Ao todo, foram entrevistados 40 interlocutores.

No presente estudo, caracteriza-se inicialmente o Fundescola e o PDE, evidenciando o empreendimento assumido pelo Programa no sentido de “melhorar a gestão do sistema e das escolas”. Em seguida, são apresentadas considerações sobre o processo de implantação, expansão e universalização do PDE em Goiás. Num terceiro momento, procura-se evidenciar o modo como os professores e gestores do Programa no âmbito estadual, municipal e da escola avaliam o PDE. Nas considerações finais, são realçados alguns dos traços marcantes da implementação do PDE no Estado, que concretiza, na prática, um projeto de modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. Nesse sentido, o estudo confronta as perspectivas de implementação de um paradigma de gestão democrática no âmbito dos sistemas e das escolas públicas com as formulações teórico-práticas do PDE.

O Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas

⁵ Nesse trabalho não foram incluídos totalmente os dados e as análises das entrevistas realizadas nas escolas, uma vez que este material está sendo objeto de estudo de vários integrantes da pesquisa. Nessas entrevistas, utilizou-se um roteiro semi-estruturado como instrumento de coleta de dados.

O Fundescola é um programa resultante de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC, desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. A missão do programa é promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por força de se vincular a um financiamento do BM⁷ conta, portanto, com acompanhamento e avaliação do BM. Seu objetivo maior reduzir as desigualdades escolares nos respectivos sistemas, aumentando a eficácia das escolas e levando as crianças dessas regiões a concluir com êxito o último ano do ciclo obrigatório do ensino fundamental. Cada acordo dura em média seis anos, sendo que o “Acordo de Participação” inicial, ou seja, do Fundescola I, teve início em 1997⁸.

Para cumprir tal objetivo, o Programa propõe-se a desenvolver ações de *fortalecimento da escola* por meio de convênios com os municípios, mediante *adesão* dos mesmos. Para tanto, estados, municípios e escolas devem adotar a metodologia de planejamento estratégico, consubstanciada no modelo do PDE, que leve à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar.

A atuação do Fundescola também visa ao desenvolvimento institucional das secretarias de educação para que tenham o foco de suas ações na escola. A busca do apoio público ao desenvolvimento centrado na escola é um ingrediente essencial para assegurar o clima político e os recursos para a sustentação e a expansão do processo de desenvolvimento da educação.

A autonomia escolar se realiza mediante um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões.

⁶ ZAP - Zona de atendimento prioritário para atendimento do programa: leva em conta municípios mais populosos, as necessidades de cada região e as carências de recursos locais.

⁷ Em junho de 1998, foi assinado o primeiro dos três contratos de empréstimo do governo federal com o BM, a ser realizado em três etapas, inicialmente, de junho de 1998 a dezembro de 2004, no valor de US\$ 1,3 bilhão, parte do BM e contrapartida do governo federal. De junho de 1998 a junho de 2000, esteve em vigor o Fundescola I – no valor de US\$ 125 milhões. Em dezembro de 1999, entrou em vigor o Fundescola II, no valor de US\$ 402 milhões com vigência até dezembro de 2004 (Boletim Técnico, n. 56, 2002, p. 10). Em outubro de 2002 foi assinada a primeira etapa do terceiro acordo de empréstimo – Fundescola IIIA. O Fundescola III foi preparado em duas fases: Fundescola IIIA, de maio de 2002 a junho de 2006, no valor de US\$ 320 milhões, e Fundescola IIIB, de julho de 2006 a dezembro de 2010 – no valor de US\$ 453 milhões, totalizando assim, o Fundescola III – US\$ 773 milhões. (MOIP – Vol I – Fundescola IIIA – Ministério da educação, 2002.).

O programa Fundescola constitui-se de um conjunto de três projetos I, II e III. Até o momento, apenas o primeiro foi desenvolvido, encontrando-se o segundo em fase de execução. Enquanto o Fundescola I financiou o início das atividades do programa em dez microrregiões do Norte e Centro-Oeste, o Fundescola II dá continuidade às atividades do primeiro e incorpora nove microrregiões das capitais dos estados do Nordeste e oito microrregiões adicionais do Norte e Centro-Oeste. Ao todo, o Fundescola II planeja atingir prioritariamente 4.7 milhões de crianças matriculadas em 13.500 escolas de 247 municípios localizados em 27 microrregiões, o que corresponde a 29% dos alunos da escola fundamental pública (THE WORLD BANK, 1999, p. 9).

Foram definidos, como alvos prioritários para a destinação de recursos, as regiões mais pobres do Brasil, Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, dentro dessas, as microrregiões mais populosas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as escolas onde se concentra a maioria dos pobres.

O Fundescola integra os seguintes projetos: Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas; Levantamento da Situação Escolar; Microplanejamento; Sistema de Apoio a Decisão Educacional; Programa Dinheiro Direto na escola; Projeto de Adequação dos Prédios Escolares; Espaço Educativo; Mobiliário e Equipamento Escola; Atendimento Rural; Escola Ativa; Proformação; Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar; Projeto de Melhoria da Escola; Informatização; Plano de Carreira; Desenvolvimento Institucional - PRASEM; Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação; Justiça na Educação; Encontro dos Conselheiros do FUNDEF; Comunicação; Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)

O PDE é entendido como o “carro-chefe” do Fundescola, uma vez que assinala uma ênfase na “escola com foco no aluno”⁹. Nesse processo, a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o projeto visa modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola. Uma das gestoras entrevistada assevera que “o PDE não é projeto de captação de recursos! É proposta filosófica e metodológica de planejamento estratégico da escola”.

⁸ No Fundescola I (1997-2002), em Goiás, só foram implantados dois projetos: o PDE e a Escola Ativa.

⁹ O PraseM, como também o Escola Ativa são ações iniciadas no Projeto Nordeste, que antecedeu o Fundescola; eles foram ampliados e estão sendo consolidados durante o Fundescola (Boletim Fundescola nº 56, 2002). Há ainda os encontros da Justiça com a Educação – FICAE – um protocolo de ajuste de conduta. Em relação à construção escolar, em Goiás, que fica dentro do micro planejamento do Estado, estão dez escolas de assentamento e seis escolas urbanas, nas seguintes cidades: Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Teresópolis, Novo Gama, Águas Lindas, Planaltina e Goianópolis.

Em Goiás, o Fundescola e, particularmente, o PDE, teve início em 1999, sendo incorporado pelo Planejamento Estratégico da SEE e pelo Plano de Gestão do Sistema de Ensino. Desde de então, a SEE vem elaborando os Planos Plurianuais (PPA) que objetivam maior intervenção nas escolas, especialmente por meio do PDE.

De acordo com dados da SEE, o valor do financiamento do Fundescola, por escola, tem por base o número de alunos no ensino fundamental, indicado no Censo Escolar do ano anterior à assinatura do convênio (Estado de Goiás. SEE, 2001). Os recursos, conforme mostra a tabela 1, podem chegar a R\$ 15.000,00 por escola/ ano.

Tabela 1 – Financiamento das ações do PDE/PME – Convênio Fundescola

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

Fonte: Estado de Goiás. SEE, 2001.

Na *fase de implantação* do PDE, 100% dos recursos advêm do Fundescola, sendo 60% para custeio e 40% para capital. Na *fase de expansão*, 70% dos recursos advêm do Fundescola e 30% das secretarias (estadual ou municipais). Na *fase de consolidação I*, os recursos são divididos igualmente e, na fase de consolidação II e III, o Fundescola entra com 30% e as secretarias com 70%. Nessa fase, 30% do financiamento é para capital e 70% para custeio¹⁰. Em Goiás, com o processo de universalização do PDE, o Estado assumiu 100% dos recursos em cada escola.

O PDE, como principal *produto*¹¹ do Fundescola, busca o aperfeiçoamento da gestão da escola pública e melhoria da qualidade de ensino, mediante a elaboração do Plano. Ao prepará-lo, a escola aponta seus objetivos, estratégias, metas e planos de ação a serem alcançados. Com o PDE, a escola faz um diagnóstico de sua situação, define seus valores e sua missão. Recebem

¹⁰ As escolas em convênio com o Fundescola classificam-se em: Implantação, expansão e Consolidação I, II e III.

¹¹ A coordenação estadual do Fundescola apresentou os programas e ações do Fundo como *produtos*.

apoio técnico para elaborar o PDE as escolas que tenham a partir de 100 alunos, organizem unidades executoras (Conselho Escolar), disponham de condições mínimas de funcionamento e possuam *liderança forte*.

Em nível nacional, o Programa Fundescola define metas de melhoria de indicadores de desempenho educacional do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), nas áreas atingidas pelo projeto, até o ano de 2007 (THE WORL BANK, 1999, p. 8 e 70):

- a) Aumentar o número de graduados no ensino primário em 70%;
- b) aumentar as taxas de aprovação do ensino fundamental em 15%;
- c) aumentar a proporção de estudantes de quarta série com padrões aceitáveis de aprendizagem, de 28% (N); 43% (NE); 54,9% (CO) em 1997, para 50% em 2007;
- d) aumentar a proporção de estudantes de oitava série com padrões aceitáveis de aprendizagem de 43.6% (N); 43,8% (NE) e 54,9% (CO), em 1997, para 60% em 2007;
- e) aumentar as taxas médias de aprovação na escola primária (*sic*) de 64. 2% (N); 64.7% (NE); 71.5%(CO), em 1997, para 85% em 2003

A primeira fase - Fundescola I - iniciou-se com a adesão dos governos estaduais e municipais que formam Zonas de Atendimento Prioritário – ZAP - por meio de acordo de participação que fixa compromissos e responsabilidades para o governo federal, estados e municípios. Cada ZAP conta com fórum que orienta o planejamento, definindo ações prioritárias de acordo com as necessidades de cada microrregião, conforme recursos locais. Participam do fórum secretários estaduais de educação, prefeitos dos municípios participantes, delegados do MEC nos Estados e presidente estadual da Undime (União dos Dirigentes Municipais de Educação).

O repasse de recursos para as ações segue as rotinas de programação estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. No caso de programas que transferem dinheiro diretamente para as escolas, como o PMDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, são celebrados convênios com estados e municípios, de acordo com a dependência administrativa da escola. No nível federal (MEC), o Fundescola vem sendo administrado pela direção Geral do Programa - DGP.

O acompanhamento dos projetos nos estados é realizado pela Coordenação Estadual Executiva (COEP) e Grupos de Desenvolvimento Escolar (GDE), responsáveis pelo treinamento do pessoal das escolas, ambos sediados nas Secretarias de Educação.

No âmbito escolar, a gestão dos projetos é realizada por uma "equipe de sistematização do PDE", composta pelo diretor da escola, coordenador do PDE e coordenador de objetivos estratégicos. Cabe-lhes implementar o PDE e direcionar os fundos transferidos pelo Fundescola para as diferentes ações, organizadas na forma de "gerências" e que passam a compor o chamado Projeto de Melhoria da Escola (PME).

Para promover uma gestão de pessoal mais eficaz, o projeto aproveita a experiência do treinamento e capacitação de Secretários Municipais e Estaduais de Educação (PRASEM), realizado no âmbito do Projeto de Educação Básica para o Nordeste, especialmente no que se refere à técnicas eficazes de gestão e à responsabilidade na prestação de contas do projeto.

De forma a garantir a eficiência das COEP e dos GDE na execução das ações, o projeto conta também com o apoio institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), envolvendo a contratação de consultores nas áreas de planejamento estratégico. No que diz respeito à capacidade institucional, estadual e municipal, para o desenvolvimento do projeto, o PNUD apoiará o Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG) e sistemas de microplanejamento em mais de 247 secretarias municipais de educação.

Implantação, expansão e universalização do PDE em Goiás

Em Goiás, definiu-se que o PDE deveria alcançar todas as escolas com mais de 100 alunos. Inicialmente, foi implantado na Zona de Atendimento Prioritário I¹² (ZAP I), ou seja, em Goiânia e seu entorno (Grande Goiânia) e, posteriormente, na ZAP II. Essas zonas buscam agregar as microrregiões com municípios mais populosos, conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De um modo geral, a seleção dos municípios e a indicação das escolas é realizada pela Direção Central do Programa, em conjunto com o Estado.

¹² Nesta ZAP, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano é maior do que 1,5.

Na fase inicial, o PDE contou com financiamento do Fundescola e, na sua expansão, com recursos do próprio Estado, visando à “descentralização dos recursos”¹³. Inicialmente, em 1998, o PDE foi implantado em 67 escolas. Na fase de consolidação da ZAP I - 1998/1999, foram atendidas 30 escolas da rede estadual e 41 das redes municipais.

As escolas que iniciaram o PDE, em 1998, passaram por um processo de avaliação que resultou em uma classificação das mesmas, definindo a continuidade ou não dos recursos. Em 1999, todas as 67 escolas que desenvolveram o PDE receberam 100% de recursos do Fundescola. Em 2000, apenas 42 escolas (as que foram classificadas) continuaram no processo e receberam novamente 100% de recursos do Fundescola. Em 2001, no entanto, as escolas não classificadas, em 2000 e que não haviam recebido recursos, voltaram a recebê-los.

Os dados da tabela 2, mostram o número de escolas financiadas, de 1998 a 2002, por ZAP I e II Estadual e Municipal. De um modo geral, os dados evidenciam aumento anual constante das escolas que se incorporaram ao programa e que receberam financiamento¹⁴.

Tabela 2 - Nº de escolas financiadas pelo Fundescola 1998-2002 – ZAP I (Estadual e Municipal) e ZAP II (Estadual e Municipal)

ESCOLAS	1998-99	1999-2000	2000-01	2001-02
Estaduais ZAP I	27	96	202	202
Estaduais ZAP II	-	30	87	95
Municipais ZAP I	28	42	70	166
Municipais ZAPII	-	41	31	123

Fonte: SEE/COEP-GAE, 2002.

Os dados da ZAP I Municipal, registram que o aumento foi constante, especialmente em 2001/2002, quando se registrou mais de 100% de crescimento no número de escolas financiadas. De igual modo, quase todos os municípios também registraram crescimento de mais de 100%. O crescimento do número de escolas financiadas, de 1998 a 2002, na ZAP II Estadual e ZAP II Municipal, foi menor do que na ZAP I Estadual e ZAP I Municipal. Verifica-se que o crescimento de 1999/00 para 2000/01 foi bastante considerável, chegando a quase triplicar o número de escolas, ou seja, passou de 30 para 87 escolas financiadas. Na ZAP II municipal, ocorreu uma diminuição no número de escolas financiadas na passagem de 1999/00 para

¹³ O PDE conta com cinco fases: implantação, expansão e consolidação I, II e III.

2000/01, quando o número passou de 41 para 31 escolas. No entanto, em 2001/02, ocorreu um crescimento de mais de 300%, fazendo com que o número de escolas chegasse a 123.

O número de alunos atendidos por ano com o financiamento PDE/Fundescola, de 1998 a 2002, na ZAP I Estadual e ZAP I Municipal, também foi basicamente crescente, à exceção de 2001/02 (Tabela 3). Isso se deve, provavelmente, à municipalização de algumas escolas estaduais. Por sua vez, na ZAP I Municipal houve certa estagnação na passagem de 1999/00 para 2000/01 e, posteriormente, a retomada acentuada do crescimento. É necessário lembrar, ainda, que ocorreu processos de avaliação para classificação das escolas e que, sobretudo em 2000 e 2001, algumas não foram incluídas, ficando sem receber os recursos do Fundescola.

Tabela 3 - Nº de alunos atendidos pelo Fundescola 1998-2002 – ZAP I (Estadual e Municipal), ZAP II (Estadual e Municipal)

ESCOLAS	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02
Estaduais ZAP I	29.088	91.682	154.031	141.883
Estaduais ZAP II	-	32.800	71.674	73.133
Municipais ZAP I	13.631	32.156	33.745	92.062
Municipais ZAP II	-	32.514	19.760	69.720

Fonte: SEE/COEP-GAE, 2002

O número de alunos atendidos por ano com o financiamento PDE/Fundescola, de 1998 a 2002, na ZAP II Estadual, mais do que dobrou de 1999/00 para 2000/01. No entanto, permaneceu praticamente o mesmo, de 2000/01 para 2001/00. Já na ZAP II Municipal, ocorreu uma considerável diminuição no número de alunos, de 1999/00 para 2000/01 e uma retomada considerável do crescimento, de 2000/01 para 2001/02.

Em maio de 2002, o Estado de Goiás já havia assumido, com recursos próprios, 778 escolas, sendo que a rede estadual contava, na mesma data, com 1.247 escolas. Segundo informações da SEE, em maio de 2002, “todas as escolas do Estado já tinham o PDE”, embora algumas ainda não estivessem executando as propostas apresentadas.

É importante observar, ainda, que o financiamento assumido pelo Fundescola vem decaindo ano a ano, enquanto o do Estado vai aumentando progressivamente. Assim, verifica-se que os recursos do Fundescola, de responsabilidade do MEC (com empréstimo do Banco

¹⁴ O PDE de uma escola é aprovado em um ano e iniciado no ano seguinte.

Mundial), passam a ser assumidos paulatinamente pelo Estado que, ao final do projeto incorpora plenamente a metodologia do PDE e o seu financiamento (Tabela 4). Para alguns gestores do sistema estadual, esse formato é positivo, pois contribui para que os estados e municípios assumam a descentralização da escola por meio do repasse de recursos direto para a escola¹⁵. Assim, o PDE é visto como “um instrumento que vai forçar os governos a colocar dinheiro direto na escola”, mesmo com o fim do financiamento internacional, já que estão adotando inteiramente a metodologia do Programa. A tabela 4 mostra o quadro de financiamentos das duas fontes.

Tabela 4 – Percentuais de Financiamento assumidos pelo Fundescola e pelo Estado de Goiás, conforme ano de implementação do Programa.

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

Goiás expandiu o PDE juntamente com outros estados da federação, dentre os quais Acre, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins. A explicação para isso se faz pelos “bons resultados apresentados pelas escolas que adotam o plano desde 1998” (Boletim Técnico, nº 56, p. 3). Essa compreensão se faz baseada em avaliação do Fundescola I, realizada pelo BM, publicada em 2001, que dá conta de que “quase todas as metas previstas nos componentes foi alcançada com êxito, superando largamente algumas delas”, tais como taxas de matrículas, melhora nos padrões mínimos de funcionamento das escolas, certificação pelo Proformação, aquisição de mobiliário e equipamentos, além da implantação de um modelo de gestão em pelo menos metade dos municípios atendidos pelo programa (MEC/Fundescola, Boletim, nº 56, p. 6).

A expansão do PDE, em Goiás, levou a SEE a idealizar e implementar uma estratégia própria para universalização e acompanhamento do Programa (Estado de Goiás. SEE/COEP, 2001, p.2). Nesse sentido, foi criada a figura de um Supervisor/Orientador, atualmente denominado Professor/Tutor, “para auxiliar no trabalho de assistência técnica e o

¹⁵ O governo federal, através do PDDE (Dinheiro Direto na Escola), repassa recursos direto para as escolas, o que é acompanhado, na rede estadual, pelo Pró-Escola, ou seja pela cota estadual do FNDE/Fundef. Nesse sentido, a SEE incentivou as escolas a terem sua *unidade executora*, ou seja, o seu *Caixa Escolar* para viabilizar o planejamento e a execução dos recursos recebidos. Segundo depoimento, a SEE e grande parte das SME não aceitaram colocar os recursos do PDDE no PDE, o que permitiu às escolas maior flexibilidade na utilização desses recursos no interior das

acompanhamento do processo de elaboração e execução nas escolas” (p.3). Esse “professor Supervisor/Orientador” vai em cada escola, “uma vez por semana”, para “ver a escola como um todo” e orientar, especialmente o Comitê Estratégico, no que tange ao trabalho de realização do PDE. Esse trabalho é feito em cada etapa do Programa. Ele é considerado “o agente multiplicador do PDE na escola” e, por essa razão, deve pertencer ao quadro efetivo da Secretaria. O Supervisor também tem a tarefa de orientar a escola em relação aos outros programas do Fundescola.

A *Proposta de Universalização do PDE* (Estado de Goiás. SEE/COEP, 2001), buscou atingir todas as escolas com mais de 100 alunos do ensino fundamental e ensino médio dos 242 municípios do Estado. De acordo com a tabela 5, a universalização do PDE alcança 205 municípios e 771 escolas¹⁶.

Tabela 5 – Proposta de Universalização do PDE – 2001

Nº de Municípios	Nº de Escolas	Nº de participantes da Escola (Capacitação das Equipes)	Nº total de alunos das escolas	Valor Financiado R\$	Capital	Custeio
205	771	3.855	351.409	5.835.300,00	2.334.120,00	3.501.180,00

Fonte: Estado de Goiás. SEE/COEP, 2001.

Além disso, propôs e realizou a capacitação de 3.855 participantes no âmbito das escolas, sendo cinco de cada escola, compreendidos como “liderança da escola” (diretor, coordenador pedagógico, secretário, um professor de forte liderança, um “pai” representante do Conselho Escolar). A proposta buscou capacitar a equipe central da SEE e equipes dos Departamentos Pedagógicos e Técnicos Operacionais das Subsecretarias e Subsecretários Regionais. Ao todo, são 351.409 alunos atendidos por essas escolas. Segundo a Proposta, o valor financiado é de R\$ 5.835,300, sendo R\$ 2.334,120 para Capital e R\$ 3.501,180 para Custeio.

escolas. Entretanto, a partir de 2002, no processo de universalização, tornou-se prática nas escolas estaduais a programação de todos os recursos (PDDE e PROESCOLA) no PDE.

¹⁶ Observa-se que a Proposta de Universalização não contempla exatamente os 242 municípios do Estado, embora seja um dos objetivos gerais declarados no documento.

O impacto do Fundescola/PDE: balanço preliminar

De acordo com os dados da pesquisa, o PDE, principal estratégia do Fundescola, tem sido disseminado e acolhido por um número significativo de instituições escolares. A adesão das escolas ao programa se explica pelo fato de que o desenvolvimento de um projeto de porte internacional significa prestígio para o quadro de direção que o acolhe, especialmente em virtude da destinação de recursos financeiros, os quais podem ser proporcionalmente elevados para o âmbito de um município e, principalmente, de uma escola. Além disso, o programa propõe-se a promover soluções a curto prazo para problemas institucionais crônicos, como evasão e repetência, deficiência numérica e má-formação de docentes, além da falta de materiais, equipamentos e espaço físico adequados.

De acordo com a concepção inicial, a inclusão das escolas no Fundescola dar-se-ia por *adesão*. Na verdade, exige-se de cada instituição a apresentação de projetos que são julgados pela coordenação central do programa, segundo critérios definidos *a priori*, sem a participação das escolas. Portanto, a seleção induz a um sistema de competição, premiando as que se mostram mais preparadas para desenvolver os projetos.

Os resultados mostram que o PDE é avaliado de forma contraditória por parte dos gestores do sistema estadual. De um modo geral, os gestores avaliam positivamente o PDE, o que pode ser atestado por meio da adoção e universalização do Projeto com recursos do próprio Estado. Porém, alguns desses gestores informam que há, atualmente, certa convicção de que o modelo de gestão do Banco Mundial, por meio do PDE, é altamente diretivo e não leva à autonomia da escola, uma vez que, para sua execução, fixam-se exigências que o tornam altamente burocrático.

Por sua vez, o grupo de sistematização do Projeto (diretor da escola, coordenador do PDE e coordenador de objetivos estratégicos) o consideram como um instrumento primordial para facilitar a administração física da escola, uma vez que permite concretizar soluções imediatas, como reformas, compras de equipamentos e materiais. Neste sentido, não se pode negar que o PDE colabora com a autonomia financeira da escola, aspecto mais destacado pelos dirigentes escolares.

Os gestores, no nível da SEE, consideram o PDE como “instrumento para operacionalizar a Proposta Pedagógica da Escola”, já que “um puxa o outro”. No entanto, acreditam que 50% das escolas não entendem essa relação entre o PDE e o PPP. Isso se deve, segundo depoimentos, ao fato de que boa parte das escolas não entenderem o que é o PPP e, por essa razão, não o implantam. Acreditam ainda que “com o PDE, mediante a participação, as escolas estão entendendo a necessidade de um projeto pedagógico”. Portanto, “o PDE poderia levar ao PPP”, uma vez que aquele “permite discutir os dados da escola, sua realidade”. Há inclusive depoimento entusiasmado no sentido de que “o PDE é um instrumento para salvar a escola”.

Os professores das escolas envolvidas, embora reconheçam que existem benefícios para a escola, do ponto de vista físico e material, não consideram o PDE como promotor de mudanças mais qualitativas no âmbito pedagógico. Além disso, afirmam que as exigências burocráticas aumentam a carga atividades processuais, sem que contribuam necessariamente para o trabalho em sala de aula.

Na verdade, de acordo com os resultados da presente investigação, a autonomia da gestão se fundamenta na liderança do diretor, a partir da adoção de medidas de treinamento intensivo em planejamento estratégico, abordando assuntos tais como mobilização da comunidade, gestão de recursos e planejamento da carreira do professor. O importante é buscar meios de financiar melhorias de qualidade e expansão de acesso, sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, considerada bastante alta para o país. Portanto, apela-se para alternativas de financiamento e de estratégias que atinjam o sistema, sem aumentar os custos.

Assim, o PDE expressa uma modalidade de reforma voltada para a estrutura do sistema educativo tendo, como alvo principal, a racionalização de gastos e a eficiência operacional, sendo a questão pedagógica tratada secundariamente, como decorrência automática dos procedimentos que afetam o funcionamento escolar.

Embora, em sua concepção inicial, o Fundescola enfatize a possibilidade de aumento do poder de decisão para as escolas, na prática, a própria sistemática de co-financiamento internacional impõe instrumentos de controle sobre os projetos, como manuais para acompanhamento e planejamento de ações, além de normas para utilização de recursos e prestação de contas do *dinheiro repassado à escola*, para aquisição de materiais e melhoria do espaço escolar. Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da

escola, de outro, dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas, como a realização de cursos de formação docente e adequação das condições de trabalho em sala de aula.

No tocante ao trabalho escolar, imprime-se uma organização que se aproxima da racionalidade taylorista, na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica. Facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; fragmenta as ações escolares em inúmeros projetos desarticulados e com "gerências" próprias.

De par com a fragmentação do trabalho, ocorre a diluição de poderes entre os membros da mesma coletividade, onde cada um é responsável apenas por uma parte do poder decisório. A concepção teórica já vem definida por "instâncias superiores", como costumam referir-se os membros da escola.

Fica evidente que, dentro da mesma esfera governamental, convivem duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas. Uma de caráter burocrático, que internaliza modelos concebidos por agências financeiras internacionais e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade, conhecida como "Projeto Político Pedagógico". A proposta foi incluída na Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no inciso I do artigo 13. O Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001) também afirma a necessidade de uma proposta escolar autônoma, ressaltando a importância da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes, para estimular a autonomia da escola.

Além disso, há que considerar que o PPP tem sido tema de propostas inovadoras, concebidas no espaço acadêmico, buscando superar a *gestão dos meios e produtos*, orientando-se por valores que levem em conta as vivências e as condições de vida e de trabalho, a cultura e a qualificação dos professores. Incentiva novos aportes em seu processo de formação que possibilitem maior criatividade na sua prática de sala de aula e que promovam a satisfação das expectativas cognitivas e afetivas dos alunos. Valoriza mais o saber construído pela própria escola do que a capacidade de especialistas que lhe são exteriores.

No entanto, é a proposta burocrática que se fortalece nas escolas. Por meio do PDE, as escolas concretizam um projeto de modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho

escolar, impulsionadas pelo próprio prestígio dos acordos internacionais, com sua aura de modernização institucional e aporte de recursos financeiros. Dessa forma, O PDE se sobrepõe ao PPP, instituindo uma forma de gestão que fragmenta as ações escolares em inúmeros projetos, sem uma direção política que os aglutine em proposta educacional mais articulada e com sentido político.

Os gestores acreditam, no entanto, que estão dando uma direção ao trabalho escolar, por meio de uma metodologia quase *infallível* que, se seguida à risca¹⁷, leva à participação coletiva em prol da melhoria da qualidade de ensino e do desempenho da escola. No entanto, essa racionalidade imposta à gestão não leva em conta o modo de ser e de agir que dão substância à cultura escolar, pois esta não é percebida como uma instituição complexa, cujas organização, gestão e produção do trabalho exigem iniciativas que ultrapassam os limites impostos pela racionalidade presente no modelo de planejamento estratégico.

Tendo por base os dados do processo de implementação, expansão e universalização do PDE em Goiás, é possível afirmar que, na prática, produz-se um processo de subsunção formal e real da organização e da gestão do trabalho escolar aos objetivos, às técnicas e às rotinas de trabalho estabelecidas pelos modelos de planejamento e gerenciamento estratégico, definidos no PDE. Essa percepção foi corroborada em depoimentos de gestores do sistema estadual, quando informam que há, atualmente, certa convicção de que o modelo de gestão do Banco Mundial, executado por meio do PDE, é altamente diretivo e não leva à autonomia da escola, conforme foi estabelecido em sua proposta inicial. Os gestores municipais também realçaram esse caráter diretivo do Projeto, pois as escolas são escolhidas à revelia das SME, o que não coaduna com uma perspectiva de gestão democrática e de implementação de um projeto político pedagógico, produzido coletivamente no interior de cada escola.

De um modo geral, o sistema gerencial estabelecido nas escolas, por meio do PDE, cumpre o velho propósito da administração científica, qual seja: *controlar*, já que a gerência sem controle não é concebível. Como afirma Braverman (1987, p. 113)

(...) o conceito de controle adotado pela gerência moderna exige que cada atividade na produção tenha suas diversas atividades paralelas no centro gerencial: cada uma delas deve ser prevista, pré-calculada, experimentada, comunicada, atribuída, ordenada, conferida, inspecionada e

¹⁷ Nas orientações para a GAE e equipe técnica responsável pelo PDE consta que “nenhum técnico da GAE e GDE está autorizado a permitir qualquer mudança na metodologia contida no Manual” (Estado de Goiás. SEE/GAE, 2002).

registrada através de toda a sua duração e após conclusão. O resultado é que o processo de produção é reproduzido em papel antes e depois que adquire forma concreta.

Além disso, a organização e divisão pormenorizada do trabalho, o controle das decisões, o parcelamento das atividades e das atribuições, a vigilância contínua em todas as fases do trabalho e a intensificação do trabalho, visando ao maior controle e, conseqüentemente, à maior eficiência, são claramente percebidos no modelo gerencial implementado pelo PDE.

Resta indagar, portanto: por que o Estado de Goiás e outros estados da federação optaram pela universalização do PDE, como instrumento de planejamento estratégico, resultante de uma concepção compartilhada entre o BM e o MEC, quando poderiam ter dado continuidade ao processo de implementação do projeto político pedagógico da escola, inclusive como uma das exigências da LDB, no que tange à consecução da gestão democrática?

Referências Bibliográficas

- BRASIL, MEC, Banco Mundial. *Fundescola – Boletim Técnico*. Nº 56, ano VII, Brasília, 2002.
- BRASIL, MEC, FUNDESCOLA. *O Programa*. www.fundescola.org.br.
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Editora JTC, 1987.
- ESTADO de Goiás. Secretaria de Educação. *Gerência de Apoio à Escola (GAE)*. SEE/GAE, Goiânia, 2002.
- ESTADO de Goiás. Secretaria de Educação. Coordenação Estadual Executiva do Projeto COEP/GO – Fundescola. *Proposta de universalização do PDE*. SEE/COEP/Go - Fundescola, Goiânia, 2001.
- ESTADO de Goiás. Secretaria de Educação. Coordenação Estadual Executiva do Projeto COEP/GO – Fundescola. *Tabela de Financiamento*. Fundescola 1998-2002 -ZAP I – Estadual. Goiânia, 2001.
- LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- MARRA, Fátima; BOF, Alvana; SOBRINHO, Amaral José. *Plano de desenvolvimento da escola: conceito, estrutura e prática*. Brasília: MEC/BIRD/Fundescola, 1999.
- MEC, FUNDESCOLA. *Boletim n. 56*. Brasília, 2001.

SOBRINHO, José Amaral. *O PDE e a gestão escolar no Brasil*. Brasília: Mec/Fundescola, 2001.

THE WORLD BANK. *Project Appraisal Repport on a proposed loan in the amount of US\$62.5 million to the Federal Republic of Brasil for the School Improvement Project - FUNDESCOLA I*. Washington: World Bank, 1998.

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