

Vilma Lúcia Silva Neves

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

**NATAL/RN
2003**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO E DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
ÁREA: DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

Vilma Lúcia Silva Neves

**NATAL/RN
2003**

Vilma Lúcia Silva Neves

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Orientadora: Profa. Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade.

**NATAL/RN
2003**

Vilma Lúcia Silva Neves

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pela comissão formada pelos professores:

Profa. Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade
Orientadora

prof. Dr. José Spinelli Lindoso

profa. Dra. Ana Maria do Vale

suplente

Natal/RN, _____ de _____ de 2003.

Vilma Lúcia Silva Neves

Dedico este trabalho às pessoas que, mesmo atarefadas e apesar dos problemas do dia-a-dia, encontraram um “tempinho” para dar-me atenção nos momentos de angústia e incerteza.

Agradecimentos

A escolha deste tema trouxe-me algumas dificuldades a mais do que eu supus no início do caminho. Gostaria de ter tido o prazer do enclausuramento dedicado ao trabalho de escrever - doloroso, mas, belo -, como tantos colegas meus tiveram. Pelo contrario, precisei fazê-lo entre meus expedientes de trabalho e durante as madrugadas de sono e cansaço.

Agradeço a Deus por ter-me mantido saudável nestes últimos meses e também pela graça da vida e de tantas conquistas.

Por ter aceitado orientar-me neste trabalho, num momento em que eu não tinha nenhuma certeza e buscava alguma luz, agradeço à professora Ilza. A ela também agradeço a oportunidade de ter sido sua bolsista na base de pesquisa, durante a graduação.

Agradeço, de forma carinhosa, às minhas amigas e companheiras Julimar e Glenda, pelas palavras e pelo apoio eternizado em meu coração.

Meus agradecimentos mais profundos às minhas filhas Melrinha e Luiza Carla, pelo conforto de sempre e à minha neta Letícia, pelo sorriso que me faz melhor a cada dia.

Aos meus familiares, que, mesmo alheios ao grau de dificuldade em que consistiu este trabalho, fazem parte da base que me mantém como sou.

Não poderia deixar de agradecer à grande contribuição dos professores que fizeram parte da Banca de Qualificação, porque me valeu muito. E aproveito o ensejo para antecipar os meus sinceros agradecimentos à Banca de Defesa. Aos demais professores do Programa de Pós-graduação e, em especial, àquele que contribuíram para o meu aprendizado.

Agradeço ao professor Fabiano Toni, pelo significativo incentivo e apoio.

A Tarcísio, Conceição e Inácia, pela atenção e cordialidade.

Agradeço também à Marília, pelas palavras de incentivo no início da elaboração do Projeto de Qualificação. Pela força e por fazer-me acreditar que tudo acaba bem, agradeço a Francisca e Lindinjane.

Este trabalho não teria sido impossível sem a cooperação de todos os entrevistados e dos técnicos e coordenadores da Secretaria Municipal de

Educação; agradeço-lhe pela concessão de informações sempre que solicitadas. Em especial, agradeço as diretoras das Escolas Municipais Professor Antônio Campos e Silva e Professor Ulisses de Góis, as quais facilitaram o meu trabalho de entrevista e a coleta de dados.

E, por fim, agradeço a todas as pessoas que, mesmo por algum instante, tenha cooperado para a elaboração deste trabalho. Que Deus abençoe a todos!

(...) importante mesmo não é quem ensina, viu doutor? Mas quem de repente aprende.

João Guimarães Rosa

NEVES, Vilma Lúcia **Silva. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE):** o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

Resumo

A reforma do estado brasileiro teve a Constituição de 1988 como marco legal e definidor das mudanças ensejadas. Esta possibilitou mudanças significativas no desenho das políticas públicas. Nesse momento de redefinições e de novos rumos, a redemocratização, a descentralização das ações e a participação na educação pública tiveram como ponto de partida o Ensino Fundamental. Esta dissertação focaliza a análise através da escolarização, a via predominante da descentralização, por meio da ingerência do FUNDESCOLA, a partir de uma das suas ações, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que tem como pressuposto a ampliação do espaço democrático, visando garantir a melhoria da qualidade do ensino, através da sua metodologia. Para campo empírico elencamos as Escolas Municipais Professor Antônio Campos e Silva e Ulisses de Góis. A orientação teórico-metodológica que dá suporte a pesquisa e ancora-se na teoria da democracia participativa, em especial nos estudos de primeiro nome dos autores Pateman e Putnam, em que a participação dos indivíduos na sociedade precede uma base cultural anterior. Ou seja, na sua concepção os indivíduos têm mais oportunidade e possibilidades de participação política numa sociedade participativa a partir dos dados coletados – legislação educacional, entrevista com representantes de todos os segmentos das escolas e com técnicos das secretarias de educação municipal e estadual, documentos das instituições e atas de reuniões -, constatou-se que o processo de implantação do PDE, fundado em proposta de cunho **democrático e participativo**, se caracterizou de forma díspare nas duas escolas estudadas. Em uma delas, o PDE não conseguiu realizar as suas propostas devido a insuficiência da preparação dos profissionais, no sentido de absorver a sua metodologia, o descrédito e a rejeição ao formato fechado das propostas, que, segundo os profissionais das escolas, culmina em diminuir ainda mais a autonomia da instituição de ensino. Já na outra escola, o resultado do estudo evidencia que o PDE foi muito bem apropriado, no que se refere à estrutura sistêmica do seu Plano de Ações, o qual ajudou a escola na ação administrativa e, principalmente, possibilitou através dos recursos financeiros a realização das diversas atividades pedagógicas anteriormente planejadas. Todavia, no que consiste enquanto **diferencial**, ou seja, uma proposta de ampliação do espaço democrático, presumindo a participação de todos os representantes da comunidade escolar e de pais de alunos nas tomadas de decisões, os resultados do estudo evidenciam que o fator preponderante para o êxito ou fracasso do PDE reside no formato organizacional (político e pedagógico de cada escola. Isto implica em considerar: a) a constituição da escola; b) os atores que operacionalizam as atividades em seu âmbito e c) a predisposição e o interesse coletivo em participar das tomadas de decisões.

Palavras-chave: participação; descentralização; democracia.

Abstract

NEVES, Vilma Lúcia Silva. **Educational Development Plan (PDE):** The Implantation of the process of the new proposal de decentralization in the two public school in Natal – from 1999 until 2002.

The 1988 Constitution was the legal marc to define changes in Brazilian State with major importance to the layout of public politician. In that moment of redefinitions e openness to new ways the redemocratization, participation and decentralization of public school had as their starter the elementary school. This work focus on the manage of FUNDESCOLA, particularly one of its politics called PDE (Educational Development Plan) wich purpose is guarantee a better quality in teaching and spread out democracy throughout its methodology. It was chosen two public schools: Professor Ulisses de Góis and Antonio Campos. The theoretical and methodological orientation is based on the theory of participative democracy developed by authors such as Putnam and Pateman. They says that a cultural background precedes individual participation in society. The collected data (educational legislation, surveys with all sectors of schools and technicians of Natal educational secretary, and relevant documents of de institutions) showed that PDE.

Implementation had opposite runnings in the schools studied. In one, as a consequence of bad preparations of its teachers to absorve its methodology, PDE failed. In another way, PDE achieved its goals, especially helping the structure of action plans of the school and the administrative organization making possible several pedagogic activities planned. The work concludes that the main factor the failure or success of PDE relies on the organizational (both political and pedagogical) structure of each school. This discovery implies three important guidelines when comes to formulation of public politicians: a) Constitution of school; b) the local actors who manages the actions; c) the colletive interest in taking part of decisions.

KEY WORDS: Participation, Decentralization, Democracy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola.....	42
Quadro 2 – Demonstrativo: distribuição dos recursos do FUNDESCOLA/PDE por modalidade e percentual de contrapartida.....	74
Quadro 3 – Distribuição de recursos nas escolas por número de alunos.....	74

LISTA DE SIGLAS

1. **BIRD** - Banco Interamericano de Desenvolvimento
2. **CEPAL** - Comissão Econômica para a América Latina
3. **CNE** - Conselho Nacional da Educação
4. **COEP** - Coordenação Executiva de Projetos
5. **EMPACS** - Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva
6. **EMPUG** - Escola Municipal Professor Ulisses de Góis
7. **FMI** - Fundo Monetário Internacional
8. **FNDE** - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
9. **FUNDESCOLA** - Fundo de Fortalecimento da Escola
10. **FUNDEF** - Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
11. **GAE** - Gerência de Apoio a Escola
12. **GATP** - Grupo de Apoio a Técnicos e Professores
13. **GDE** - Grupo de Desenvolvimento da Escola
14. **GS** - Grupo de Sistematização
15. **IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
16. **INEP** - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
17. **IPLANAT** - Instituto de Planejamento Urbana de Natal
18. **LDB** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
19. **MARE** - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
20. **MEC** - Ministério da Educação, Cultura e Desporto
21. **PA** - Plano de Ação
22. **PAPE** - Projeto de Educação de Prédios Escolares
23. **PDE** - Plano de Desenvolvimento da Escola
24. **PDE** - Plano Decenal da Educação
25. **PDDE** - Programa Dinheiro Direto na Escola
26. **PE** - Planejamento Estratégico
27. **PNAE** - Programa Nacional de Alimentação Escolar
28. **PMDE** - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamenta

- 29. **PME** - Projeto de Melhoria da Escola
- 30. **PNE** - Plano Nacional de Educação
- 31. **PP** - Planejamento Participativo
- 32. **PPP** - Projeto Político-Pedagógico
- 33. **SAEB** - Sistema de Avaliação Educacional Brasileiro
- 34. **SECD** - Secretaria Estadual da Educação, da Cultura e dos Desportos
- 35. **SEMURB** - Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo
- 36. **SME** - Secretaria Municipal de Educação
- 37. **SUS** - **Sistema** Único de Saúde
- 38. **Uex** - Unidades Executoras
- 39. **UNDIME** - **União** dos Dirigentes Estaduais de Educação
- 40. **UNESCO** - **Organização** das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- 41. **ZAP** - **Zona** de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS

LISTA DE SIGLAS

RESUMO

ABSTRACT

1 Introdução.....	18
2 Capítulo I: A reforma do Estado brasileiro e o processo de descentralização das políticas públicas do sistema educacional.....	24
2.1 O início das mudanças.....	24
2.2 A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o processo de descentralização.....	34
2.3 Os programas iniciais.....	39
2.4 Um novo Marco – o FUNDEF.....	46
3 Capítulo II: O FUNDESCOLA e o processo de implantação do PDE.....	50
3.1 O novo tipo de intervenção na proposta de descentralização da educação – o FUNDESCOLA.....	50
3.2 O FUNDESCOLA e o processo de implantação do PDE.....	55
3.3 ETAPA 1: Preparação.....	58
3.4 ETAPA 2: Análise situacional.....	58
3.4.1 Grupo 1: Efetividade do processo de ensino- aprendizagem.....	60
3.4.2 Grupo 2: Clima escolar adequado.....	60
3.4.3 Grupo 3: Envolvimento dos pais e da comunidade nas tomadas de decisão da escola.....	61
3.4.4 Grupo 4: Desenvolvimento do patrimônio humano.....	64
3.4.5 Grupo 5: Gestão participativa de processos – descentralização de ações.....	65
3.4.6 Grupo 6: Instalações e materiais de ensino.....	67
3.5 ETAPA 3: definição da visão e do plano de suporte estratégico.....	68
3.6 ETAPA 4: Execução.....	71
3.7 ETAPA 5: Acompanhamento e controle.....	71
3.8 Celebração de convênios.....	72
3.9 Caracterizando o Plano de Desenvolvimento da Escola.....	74

4 Capítulo III: A organização interna das Escolas Municipais Professor Ulisses de Góis e Professor Antônio Campos e Silva em Natal/RN.....	86
4.1 O acordo com o Estado do Rio Grande do Norte.....	86
4.2 O processo de implantação do PDE em Natal/RN.....	94
4.3 Dois casos: Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva e Escola Municipal Professor Ulisses de Góis.....	95
4.4 A Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva.....	96
4.5 A Escola Municipal Professor Ulisses de Góis.....	107
4.6 Implantação do PDE em Natal: estudo de caso da Escola Municipal Professor Antônio e Silva e da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis...	115
4.7 Aceitação?.....	128
5 Balanço das Experiências.....	134
Referências.....	148

Introdução

1. Introdução

A reforma do Estado brasileiro, a partir do final da década de 1980, definiu o formato de gestão descentralizada das ações governamentais como item primordial ao novo desenho da administração pública, dentro do processo de redemocratização. A descentralização passou a se constituir um objetivo a ser atingido na medida em que possibilitava um modelo de gestão mais democrático, por demandar a participação da sociedade organizada nos processos decisórios. A partir da década de 1990, com base na demanda por maior participação, institucionalizou-se formas inovadoras de gestão dentro do processo de descentralização que se iniciava. O setor da saúde pública foi pioneiro nessa proposta inovadora e, logo em seguida, os outros setores passaram a dar passos neste sentido.

Segundo estudiosos do tema, no Brasil a descentralização foi realizada de diferentes maneiras, como a desconcentração de ações, delegações, transferências de atribuições, bem como a prestação de serviços sociais a organizações privadas. Nas diferentes formas de operacionalização do processo descentralizador, supõe-se a existência de atores que participem efetivamente dos processos de gestão das políticas públicas, pois o sucesso ou insucesso das mesmas em torno de eficiência tem muito a ver com o envolvimento desses. No que concerne especificamente à política educacional, o processo de descentralização no que diz respeito à participação dos atores envolvidos na tomada de decisões tem evidenciado grandes dificuldades.

Na proposta de descentralização das políticas educacionais, três vias de ação foram postas em prática concomitantemente: a estadualização, a municipalização e a escolarização. Esta última pareceu ser a forma que possibilitaria maior proximidade com a clientela, e ainda se centrava na constituição de conselhos escolares para suprir a necessidade de controle da gestão pela comunidade escolar e pela comunidade exterior através da representação dos alunos e pais. A redemocratização das ações pauta-se, portanto, na descentralização, e esta se deve realizar plenamente em um desenho de gestão que possibilite uma reorganização do formato administrativo e pedagógico das escolas, para viabilizar, através da gestão partilhada, respostas mais rápidas às suas necessidades e, ao mesmo tempo, garantir resultados mais eficientes e eficazes no processo de ensino-aprendizagem.

Estudiosos do processo de descentralização da educação no Brasil, como Almeida (1996) e Arretche (1996a), vêm analisando as experiências das três vias de descentralização do sistema de ensino público. Dentre elas, a escolarização preponderou entre as demais. E autores como Draibe (2001), Naspolini (2002) e Cardoso e Lobo (2002) têm mostrado experiências de gestão participativa a partir de uma reorganização administrativa e pedagógica das escolas como um processo de difícil implementação, devido à forma fragmentada como os recursos chegam às escolas e também devido à dificuldade de lidar com o acúmulo de programas, resultado tanto do processo de descentralização, como da desconcentração de responsabilidades advindas das três esferas de governo para as escolas.

Dentro dessa complexa forma de ação, entram em cena os vários programas que vão direto para as escolas. Assim, o convênio FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL através da proposta de realização do

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), assume um caráter inovador que se insere nos estabelecimentos de ensino a partir de pressupostos democráticos que requerem, em primeira ordem, a participação da comunidade escolar e de pais de alunos, através de conselhos. Em outras palavras, o PDE sugere que, para a sua realização, a escola possua uma gestão partilhada. Diante dessa proposta, o estudo aqui iniciado apresenta como finalidade investigar os fatores que possibilitam e/ou dificultam a implantação do PDE em duas escolas da rede municipal de ensino, a Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva e a Escola Municipal Professor Ulisses de Góis, da cidade de Natal/RN.

O recorte metodológico para entender a descentralização e a participação da comunidade escolar, segundo os preceitos do Plano de Desenvolvimento da Escola, centra-se nos procedimentos de organização interna desta comunidade, nas práticas cotidianas dos diferentes atores, de forma a atender às exigências impostas pelo FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL/PDE.

Tomamos como início da pesquisa o ano de 1999, primeiro ano de implantação do PDE nas escolas já citadas, e concluímos com os resultados obtidos no final do ano letivo de 2002. Em termos específicos, o estudo tem como proposta analisar como as suas respectivas comunidades escolares reagiram às propostas do PDE, e quais mecanismos de natureza democrática estão presentes nas ações das escolas que possam permitir a ampliação do espaço de tomada de decisões em seu âmbito. A nossa pretensão ainda é a de: a) analisar e comparar se, e como os profissionais das duas escolas se engajam dentro da proposta de cunho participativo que consiste o PDE; b) analisar e comparar como as exigências de natureza

burocrática do FUNDESCOLA e as suas implicações na implantação do PDE interferem na organização interna das escolas.

Esta dissertação tem como ponto de partida uma revisão bibliográfica sobre o tema em questão. Todavia, detemo-nos mais especificamente nas seguintes categorias: burocracia, descentralização, democratização e participação.

Além da exposição bibliográfica sobre a questão aqui em análise e os conceitos a ela referentes, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: análise de documentos das escolas observadas, das coordenações da Secretaria Municipal de Educação (SME), de Natal/RN, e do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL. Foram realizadas entrevistas com profissionais da comunidade escolar, tais como: professores, coordenadores, diretores, presidentes de conselhos, coordenadores do PDE e outros responsáveis por ações específicas dessa proposta. Estendemos as entrevistas a coordenadores e técnicos da SME. Consultamos técnicos do FUNDESCOLA e da Secretaria Estadual de Educação e Desporto (SECD).

Este trabalho está estruturado em três capítulos, conforme segue. No primeiro, realizamos uma discussão acerca da reforma do Estado brasileiro e do processo de descentralização das políticas públicas do sistema educacional. Partimos de uma reconstituição da trajetória da redemocratização do Estado brasileiro, tendo a descentralização das políticas públicas como o eixo central e indispensável. Enfocamos, no entanto, as três vias de descentralização – a estadualização, a municipalização e a escolarização –, que caracterizaram esse processo, particularmente no que tange às políticas na área da educação pública.

O segundo capítulo focaliza o FUNDESCOLA e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), desde a sua criação até o seu formato metodológico. Mostramos a complexidade da estrutura do PDE nas duas partes que o formam e nas subpartes que compõem estas duas partes. A primeira trata do Planejamento Estratégico (PE) da escola, e a segunda, do Plano de Melhoria da Escola (PME) ou Plano de Ação (PA). Mostramos em detalhes as etapas constituintes dessas divisões do PDE e a forma como cada uma delas deve ser gerenciada pela escola e acompanhada pelos técnicos do FUNDESCOLA e da SME. Os recursos disponibilizados pelo convênio FUNDESCOLA/SME e a forma de distribuição também estão contemplados nesse capítulo.

O terceiro capítulo trata, na sua primeira parte, do convênio celebrado entre o FUNDESCOLA e o estado do Rio Grande do Norte, através da Secretaria Estadual de Educação e Desporto e da Secretaria Municipal de Educação. Em seguida, chamamos a atenção para o processo de implantação do PDE no município de Natal, de forma mais detalhada. Todavia, detemo-nos, mais especificamente, na exposição e análise do histórico das escolas em estudo e de sua organização interna. Enfatizamos, portanto, o processo de implantação do PDE nas duas escolas a partir das peculiaridades, particularidades e diferenças a elas inerentes; partimos, por conseguinte, de dados e fatos baseados nos depoimentos de seus profissionais.

Capitulo 1

2. A reforma do Estado brasileiro e o processo de descentralização das políticas públicas do sistema educacional

2.1 O início das mudanças

A década de 80 foi cenário de grandes redefinições no Estado brasileiro. Nesse período, havia em certo consenso na sociedade, no sentido de o Estado atuar a partir de uma forma menos centralizadora, quanto a decisões e planejamento de suas intervenções, e a partir da Carta Magna de 1988 começa a se configurar um novo desenho de Estado. Todavia, conforme observa Nogueira (1998, p. 159-160), “A Carta de 1988 avançou no terreno das liberdades civis dos direitos sociais, mas não no terreno propriamente político-institucional. Tampouco pôde atenuar o descompasso entre liberalização e participação [...] assim, a reforma do Estado surgia no Brasil, como um processo amplo, tenso e complexo”. Este autor enfatiza que a reforma do Estado brasileiro sofreu fortes influências do processo de transição rumo à democracia. A incerteza deste momento produziu uma ambigüidade, e diz que a nova Carta ao mesmo tempo em que garantiu e ampliou os direitos de quem não os tinha ou possuía de maneira precária, como a da massa de trabalhadores, reforçou e/ou, criou grandes obstáculos rumo à superação da crise do Estado e da construção de uma democracia estável.

Entre outras matérias, a Carta Magna definia a redistribuição de recursos nas esferas subnacionais; passo seguinte, a idéia de descentralizar as ações sociais necessitava de ser efetivada. Com efeito, apesar dos conflitos que emergiam no seio das organizações políticas e da crise fiscal, o consenso em torno da

descentralização das políticas públicas tornou-se uma bandeira que todos os segmentos políticos e sociais quiseram empunhar e defender.

A reforma do Estado no Brasil, a partir da década de 1980, teve como ponto de partida e orientação maior a descentralização das ações governamentais — condição fundamental à promoção e ao aumento da eficiência e eficácia das políticas públicas. Nesse sentido, Arretche (1996a, p. 54) lembra que,

[...] Desde meados dos anos 80, a agenda de redemocratização inclui - entre um conjunto de outras demandas - um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social Brasileiro [...] a descentralização e a regionalização dos programas nacionais de saneamento e habitação; a descentralização, universalização e democratização dos programas de Educação Básica; o abandono das práticas clientelísticas e a municipalização da assistência social como forma para que a prestação de serviços assistenciais equivalesse a um direito de cidadania [...].

De fato, o processo de redemocratização seria o caminho aberto para o resgate da dívida social e a participação social e política, estes enquanto princípios norteadores de grande parte das propostas da reforma. Porém, a autora supracitada sublinha que esse processo veio caracterizar-se pelos diferentes ritmos e extensão das reformas efetivamente alcançadas, devido à dinâmica de funcionamento da arena política, constituída em torno de cada política setorial (MELO, 1993a *apud* ARRETCHE, 1996a). E, debruçando-se sobre a análise da descentralização de cada um dos setores governamentais, ela destaca as particularidades e especificidades inerentes a esse processo no âmago de cada ação, bem como as implicações concernentes à dinâmica política, à extensão e ao ritmo das reformas. Com relação aos programas de assistência social — aqueles que, segundo Roarelli (1992, p. 17), “atingem mais diretamente as populações mais carentes e concentram a maior parte

dos recursos da União” —, Arretche (1996a, p. 17) ainda destaca a importância da centralização para o “uso clientelista desses recursos, do qual decorre a força e a resistência da coalizão interessada na manutenção deste tipo de gestão”.

A partir da década de 1990, a agenda que compunha a reforma do Estado apontava, sobretudo, para o esgotamento do modelo até então vigente, mas também sinalizava para novas prioridades e ações a serem implantadas. Impulsionado por esse redesenho, um novo modelo de gestão de políticas foi institucionalizado, fundado na demanda por maior participação social, item de vital importância para o processo descentralizador. O governo federal passou a delegar a estados e municípios uma significativa parcela da gestão das políticas públicas na área da saúde, da assistência social e da educação. Essa ação descentralizadora deveria possibilitar maior eficiência na prestação de serviços, favorecendo o controle dos gastos públicos pela população; permitindo ainda a melhoria não só da prestação de serviços, bem como o aumento de oferta. Na observação de Diniz (1997, p. 21), “a nova agenda incluía entre seus objetivos prioritários, além da estabilização econômica e da reinserção internacional, a institucionalização da democracia”.

Nesse contexto, foi colocada em xeque a capacidade do Estado central de realizar as reformas necessárias rumo à redemocratização, dada a sua necessidade, principalmente, de ter de responder satisfatoriamente às excessivas demandas sociais e, ao mesmo tempo, administrar a corrosão administrativa resultante do processo de centralização do poder decisório no executivo. Tais considerações se tornam mais elucidativas à luz do estudo de Diniz (1997, p. 36-40) sobre os desafios da reforma do Estado:

As novas condições pressupõem um Estado com maior flexibilidade, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle. [...] A capacidade de comando do governo não tem sido suficientemente analisada. Significa assumir a direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizadas no conjunto da máquina estatal, como definir e ordenar prioridades, garantindo continuidade ao longo do tempo. De maneira complementar, a capacidade de coordenação do estado refere-se à integração entre diferentes áreas de governo, de forma a garantir a coerência e consistência das políticas governamentais.

O processo de execução do novo formato gerencial nos leva a conceber que a descentralização se constituiu no mais pertinente “elemento” da reforma do Estado, principalmente por dar suporte às possibilidades de realização dos preceitos de redemocratização que se revigoravam nos discursos de políticos e nas teses dos estudiosos das áreas específicas e afins. Para Costa (2003, p. 21), a proposta de descentralização foi visualizada em duas vertentes:

A do pensamento liberal, que privilegiou as estruturas horizontais do poder, predominando a idéia do estado mínimo, tornando-o mais eficiente e eficaz em função da nova forma de gestão; e a do pensamento social democrático, que discutia a questão a partir do conceito de auto-gestão e de socialismo municipal, no que concerne à democracia de gestão do estado, tendo como fio condutor à participação da comunidade.

Arretche (1996a) destaca que, com os programas de saúde pública, foram obtidos os resultados mais satisfatórios e os avanços rumo a uma reforma descentralizadora e à consolidação de um sistema hierarquizado e descentralizado de prestação de serviços. Esses resultados se devem, principalmente, à coalizão favorável que envolveu a positiva articulação entre a burocracia do Ministério da Saúde, as elites profissionais do setor, governadores e prefeitos. Todavia, a autora

ênfatisa as dificuldades de cunho institucional e financeiro que permearam a implantação da descentralização desses programas:

[...] as feições do sistema descentralizado se tornaram crescentes e heterogêneas no território nacional, dadas as diferentes possibilidades financeiras e institucionais do governo federal para dar continuidade ao processo de reformas. Nessa medida, as feições do sistema descentralizado se tornam crescentemente heterogêneas no território nacional, dadas as diferentes possibilidades financeiras e administrativas e as distintas disposições políticas dos governadores e prefeitos: em algumas regiões, onde os recursos são mais escassos e as demandas são mais agudas, os sistemas dão sinais evidentes de falência; em outras regiões, com mais recursos, os municípios demonstram capacidades de gestões praticamente autônomas de seus sistemas de saúde. (ARRETCHE, 1996a, p. 56-57).

Não obstante, a autora mostra-nos que há uma forte heterogeneidade na “forma” e nas dimensões do processo de descentralização no país, devido tanto às diferentes disposições políticas de governadores e prefeitos, quanto às possibilidades financeiras e administrativas de cada estado e município. Afora estas dificuldades, ainda existem os descompassos referentes ao andamento na formulação de programas e às decisões no interior dos diferentes setores de uma determinada política, bem como desigualdades no ritmo da implantação, implementação e produção de resultados.

Esses elementos de obstrução à descentralização das políticas no âmbito da reforma do Estado podem ser entendidos a partir da percepção de que o formato institucional associado à natureza das burocracias — responsáveis quer por sua formulação e aprovação, quer, sobretudo, por sua implementação — ainda repousa na resistência ao novo e no continuísmo de práticas contrárias a uma gestão democrática. Em relação ao sistema educacional brasileiro, as mudanças necessárias tiveram de esperar que as reformas de cunho político e administrativo do Estado

atingissem um grau de maturidade que favorecesse a implantação de políticas nesta área. De acordo com Tollini (2002, p. 143-144),

Os problemas na administração da educação fundamental atingiram o auge no final de 1987 e cresciam as obrigações impostas pelo governo federal para as outras esferas de governo. Para os técnicos do Ministério da Educação, os planos de ação traçados pelo Estado representavam uma mudança considerável na orientação da educação fundamental. [...], mas a maior dificuldade para implementação da política educacional deveu-se à falta de coordenação entre os três níveis administrativos. [...] também, devido à falta de autonomia local, a maioria dos Estados julgava tal encargo um empreendimento irrealizável, tendo em vista a carência de recursos suplementares à reforma.

A reforma do sistema educacional brasileiro começou a efetivar-se após as redefinições do modelo de governo promovido pela Carta Magna de 1988, ocorrendo de maneira lenta, gradual e fragmentada. O processo constava da agenda do governo federal desde o início da gestão de José Sarney, que não conseguiu colocá-la em prática, apesar de as estatísticas do Ministério da Educação apontarem números preocupantes relativos ao número de alunos matriculados, evasão, repetência e distorção idade/série. Já durante o governo Collor (1990-1992), foram formulados objetivos educacionais audaciosos para o Ensino Fundamental, tais como sua universalização, a erradicação do analfabetismo, as escolas de tempo integral. “No entanto, não chegaram a ser implementada devido à incapacidade ou talvez ausência de autonomia do sistema educacional vigente” (TOLLINI, 2002, p. 153), o que reflete o descompasso entre as propostas das políticas governamentais de descentralização e a estrutura centralizadora do período. Dessa forma, em relação à educação, a descentralização configurava-se como um objetivo a ser alcançado no futuro.

Os recursos, as formas de transferência e a operacionalização que se enquadravam nos conceitos de descentralização, autônoma ou vinculada foram sendo transferidos através de políticas isoladas e/ou programas específicos.

A nova Constituição definiu uma série de mudanças legais, no sentido de conferir autonomia e descentralização ao sistema de ensino. A primeira delas refere-se à reforma tributária, que, a exemplo dos demais setores, ampliou o repasse de recursos da União para os estados e municípios. O Artigo 211 institui a organização do sistema educacional por parte dos municípios, fixa as competências dos vários níveis de ensino e também estabelece a organização dos sistemas educacionais sob regime de colaboração com as diferentes esferas. Isto ratifica a necessidade de esforço coletivo entre União, estados e municípios, no sentido de cumprir o Artigo 60 das Disposições Transitórias, referente à eliminação do analfabetismo e à universalização do Ensino Fundamental. Cabe lembrar, finalmente, que todas essas definições só ganharam mais concretude quando da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 20 de dezembro de 1996, quase numa década depois da promulgação da Constituição.

É preciso salientar ainda que, ao contrário do encaminhamento dado na área da saúde pública e da assistência social, a descentralização na educação foi proposta de forma difusa, pontual e organizada a partir de vários eixos. Ou seja, pretendia-se descentralizar não o seu formato de administração geral, mas a forma e o conteúdo dos programas (prestação de serviços) específicos. Entretanto, mesmo depois de iniciado esse processo na maioria dos programas educacionais, os recursos continuaram a ser liberado através de convênios que passavam pelos crivos da burocracia.

A educação é uma das poucas áreas de políticas públicas em que o processo de descentralização se configurou de forma complexa, tendo passado por três vias de realização: a estadualização, a municipalização e a escolarização. Para Draibe (2001), a escolarização corresponde a um esforço de autonomia da unidade escolar e significa uma forte desconcentração funcional das redes de serviços, uma vez que as responsabilidades que antes se concentravam nas esferas de governo são deslocadas para a ponta do sistema. A autora assinala que,

Para alterar o padrão vigente de gestão escolar, o MEC promoveu uma radical descentralização dos recursos destinados a apoiar o ensino fundamental, generalizando para todo o país o modelo de autonomização da unidade escolar. [...] Ao fazê-lo, o ministério pretendeu também se afastar da anterior prática clientelística e “de balcão” que pautava a distribuição de recursos da quota-parte do salário-educação, substituindo-a por critérios universalistas e redistributivistas de transferências federais negociadas. (DRAIBE, 2001, p. 71).

Também é interessante sublinhar a concepção de escolarização, segundo documento do próprio Ministério da Educação, Cultura e Desportos, em relação ao programa da merenda escolar:

[...] O Estado ou o município recebe os recursos, mas não compra nada: planeja a distribuição destes recursos e os repassa para cada escola, que vai comprar e preparar sua própria merenda. A escolarização torna mais evidentes as vantagens da descentralização, com a comunidade escolar podendo acompanhar ainda mais de perto cada passo da execução das ações. (BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO, 1996, *apud* BEZERRA, 1999).

As três vias de descentralização citadas anteriormente cristalizam-se e funcionam de maneira bastante clara, no que concerne à política da merenda escolar;

foi com esta que teve início à descentralização na educação, “cujo debate foi maximizado em meados de 80, no bojo das discussões sobre democratização das políticas públicas”, conforme Bezerra (1999, p. 13). Draibe também atenta para o fato de que, só após anos de esforços rumo à descentralização, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir de 1994, começou a configurar-se como um dos mais importantes indicadores desse processo. Mesmo assim, “esbarrou em um sem número de dificuldades e resistência” (DRAIBE, 2001, p. 70). Só a partir de 1995, este serviço passou a ser implantado em um grande número de escolas.

Almeida (1996) avalia que a descentralização da educação pública se revelou tanto um objetivo consensual (a exemplo da proposta de descentralização política do Estado em âmbito nacional), quanto uma política de difícil implementação. Para Arretche (1996a, p. 55), essa dificuldade reside, principalmente, na ausência de um planejamento nacional de descentralização dos programas educacionais, resultando na tendência a transferir parcelas das atividades envolvidas na prestação de serviços, sem uma efetiva definição e redistribuição de competências. Embora tenha havido, ao longo dos anos e em nível nacional, a corroboração do consenso em torno do processo de descentralização alusivo ao sistema de ensino brasileiro, Almeida (1996, p. 31) aponta as suas dificuldades, quando diz que “os que se opõem a ela como meta são tão poucos quanto aqueles efetivamente dispostos a sustentá-la”.

No entanto, apesar dos obstáculos e dificuldades observados por autores como Almeida (1996), Nogueira (1998), Diniz (1997) e Tolline (2002), a descentralização do Ensino Fundamental no país garantiu o crescimento da oferta de matrículas em 34,5%, entre os anos de 1997 e 2000. Para este nível de ensino, a

Constituição Federal em vigor estabeleceu que a oferta de matrículas seja universal e oferecida “preferencialmente pelos governos estaduais e municipais” (DRAIBE, 2001, p. 69). É importante salientar que, antes mesmo de a Carta ser promulgada, experiências de descentralização foram implementadas por alguns estados e municípios. Entretanto, Sônia Draibe (1997, p. 28) afirma que essas ações nem sempre se realizaram de forma coerente e harmônica. Na verdade, apontaram ou para a municipalização, ou para parcerias e cooperação, tendo em vista da falta de um planejamento nacional de descentralização.

Toda a contextualização em torno do processo de descentralização do sistema educacional brasileiro sublinhada por Almeida (1996) sofre alterações a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Congresso Nacional, em 2001, na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Elaborado pelo governo federal sob a coordenação do MEC e subsidiado pelas diretrizes do Plano Decenal da Educação¹, o PNE propõe metas pautadas na descentralização. Os programas de apoio ao Ensino Fundamental constituíram-se numa das suas prioridades, como, por exemplo, os programas de distribuição de recursos financeiros diretamente para as escolas, de forma a possibilitar a autonomia destas. No entanto, estudos como os de Draibe (1997; 1999; 2001) e Arretche (1996a; 1996b) mostram que, tratando-se da descentralização dos programas educacionais, é preciso verificar se, e como as condições administrativas e de infra-estrutura foram previamente oferecidas, a fim de maximizar as suas potencialidades, bem como a dos recursos que as mobilizam e, no sentido inverso, os impactos institucionais produzidos pelos programas descentralizados.

2.2 A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o processo de descentralização

A descentralização da gestão escolar no Brasil somente começou a ser impulsionada e fortalecida com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)², que responsabilizou o município pela organização de seu sistema de ensino e atribuiu à escola autonomia de gestão. A nova LDB, “tema de destaque na legislação que estava sendo submetida ao Congresso Nacional no início da década de 90” (TOLLINI, 2002, p. 156), foi apresentada como resultado de amplas discussões entre governo e segmentos da educação nacional — um passo de extrema importância para a efetivação da descentralização do nosso sistema de ensino. A sua principal característica repousa em um grau muito maior de autonomia concedido ao sistema escolar, ou particular à escola enquanto espaço de elaboração e realização de suas ações.

Contudo, durante os anos que antecederam a sua aprovação, a implantação da gestão democrática nas escolas foi marcada pelo descrédito da maioria dos profissionais desta área. Isto se deveu ao fato de que as mesmas propostas tinham sido lançadas pela LDB de 1961, que só contemplou a expansão do sistema educacional, a despeito do Manifesto dos Pioneiros³, de 1959, com o seu leque de reivindicações. Assim, o impacto esperado em torno das propostas de

¹ O Plano Decenal da Educação para todos (1993 -2003), resultado de negociações com a UNESCO, foi elaborado durante o governo Itamar Franco, para dar continuidade aos compromissos firmados entre o MEC e os organismos internacionais, como o Banco Mundial.

² Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O Papel do Sistema Municipal de Educação na Nova LDB, p. 17-19. (BRASIL. Ministério da Educação e Cultura, 1997.).

³ Os Pioneiros da educação eram um grupo de educadores integrantes do movimento em prol do estabelecimento da Educação Fundamental pública no Brasil (1945), e que elaborou um documento

municipalização não ocorreu antes da aprovação da LDB de 1996, que estabeleceu a tão almejada democratização do ensino, conforme especificam os Artigos 14 e 15. Vale salientar que, apesar da ausência da maioria das propostas iniciais levadas à Câmara dos Deputados oito anos antes de aprovada, esta lei se constituiu num marco histórico, em termos de avanços para o sistema educacional brasileiro. Todavia, de acordo com as ponderações de Pino (2002, p. 19),

[...] seria ingenuidade atribuir a esta lei força ou mesmo potencialidade para provocar uma revolução na educação do país. Entretanto, o reordenamento dos sistemas educativos inscritos em uma LDB poderá criar contextos de relações estruturais de transformação, de forma e de inovação educacional como parte do processo de *regulação social*.

Lembramos que o processo de elaboração do projeto da LDB foi tema de grandes embates na arena política nacional. Por cinco anos, o seu conteúdo foi estudado e discutido na Câmara dos Deputados e, por três anos, no Senado Federal. Chamamos a atenção para o fato de que, durante o espaço de oito anos de estudos e discussões, o projeto da nova lei passou por muitas alterações. É importante atentarmos para as palavras de Severino (2002, p. 74) sobre o assunto:

Entre o primeiro projeto da Câmara e o texto complementar em dezembro de 1996, muitas marchas e contramarchas marcaram a tramitação dessa LDB no Congresso. Câmara e Senado protagonizaram disputas pela primazia do projeto, tendo havido, ao longo desses anos, várias versões que ilustraram diferenças políticas significativas.

As disputas às quais se refere Severino não faziam parte somente dos interesses da Câmara e do Senado Federal. Um outro ator entra em cena durante os

para as classes populares denominado “Manifesto ao Estado e ao Povo”, lançado em 1959, mas que teve suas raízes no Manifesto de 1932.

primeiros anos do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso: o MEC. A partir de então, a lei passaria a sofrer alterações, desde que atendessem às novas propostas do também novo ministro da educação, o economista Paulo Renato de Souza. À época, este assegurou que se aprovasse uma nova LDB que “possibilitasse modificações na regulamentação, a fim de garantir maior autonomia à escola [...] e transferir a ênfase dos controles formais e burocráticos para a avaliação de resultados” (PINO, 2002, p. 31). Para esta autora, o MEC precisava dispor de novas diretrizes para a nova concepção da relação educação/estado/sociedade/economia vigente no governo em questão. Ela ainda observa o seguinte:

Estas modificações permitiram a adequação e articulação da lei com as políticas em formulação no MEC. A estratégia desenvolvida pelo MEC foi vitoriosa com a aprovação da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, inspirada no velho estilo político da relação entre o Legislativo e o Executivo, retomando a este o comando das formulações das leis em educação, redefinindo o campo político do Legislativo, no qual circulava o Fórum, tornado agora invisível para o Executivo. [...] Observe-se, portanto, novas atribuições do MEC, que passa a ser o formulador de políticas e planos e, igualmente, do Conselho Nacional da Educação, que passa a ter funções normativas e deliberativas, sendo definido na lei que o criou, por intermédio de medidas provisórias, como órgão com “atribuições”⁴ [...] *assessoramento* ao ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a *participação da sociedade* no aperfeiçoamento da educação nacional. (PINO, 2002, p. 38).

As questões em torno da aprovação da nova LDB emergiram dos vários interesses político-partidário, que relegaram, ao segundo plano, os interesses sociais e as reivindicações dos educadores de todo o país, fazendo prevalecer à continuidade de muitas práticas conservadoras. Para Brzezinski (2002, p. 20), “existe

⁴ Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

uma distância entre a lei formulada e o real”. Para autores como Pino (2002), Severino (2002), Lobo e Didonet (2002), a nova LDB perdeu muito do que deveria promover – a real melhoria da qualidade da educação brasileira – durante os tantos embates entre blocos partidários e interesses de mercado, dentro da perspectiva do modelo neoliberal de economia, que se pretende mais ágil e eficaz, mas se alinha às diretrizes políticas dos organismos internacionais que apóiam projetos de países em processo de ajuste econômico. (GERMANO, 1999).

Apesar das perdas significativas, a LDB, ao tratar da implementação da gestão democrática no âmbito escolar, incumbiu aos sistemas de ensino a definição das normas de gestão democrática do ensino público na Educação Básica de acordo com as suas peculiaridades. Os princípios para isso devem ser: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares e/ou outras formas de organização coletiva, na busca de consenso em torno da tomada de decisão em assuntos de cunho pedagógico ou administrativo. Dessa forma, a partir da implantação da nova LDB, a discussão em torno da autonomia local passou a significar a possibilidade de o sistema educacional municipal ser capaz de organizar a Educação Fundamental de acordo com os seus próprios critérios e necessidades, tendo o seu **foco na escola**.

As modificações introduzidas incumbiram as esferas estadual e municipal de ensino de redefinir a sua própria forma de atuação no âmbito das escolas. Conseqüentemente, o processo de descentralização passou a ser concebido como um mecanismo que deveria promover a transferência do poder de decisão das secretarias de educação para os estabelecimentos de ensino. Dessa feita, as iniciativas

de redefinição dos papéis das esferas governamentais pautaram-se na observância das exigências da lei citada, visando garantir a melhoria das condições de gestão das unidades escolares — segundo os princípios democráticos — e instituindo uma gestão inclusiva e com a participação efetiva de representantes de todos os segmentos da escola.

A reorganização proposta pela LDB repousa no argumento de que as decisões tomadas pelo diretor ou pelo colegiado escolar podem vir a atender, de forma mais eficaz e eficiente, às reais necessidades da comunidade escolar. A nova orientação redefine a forma de gestão e inclui outros atores no gerenciamento das ações associadas ao processo de ensino-aprendizagem. Ou seja, aos poucos, as decisões vão sendo transferidas para a gestão escolar. O processo de escolarização, iniciado em alguns estados brasileiros, como Goiás e Minas Gerais em 1995, ampliou-se aos demais estados a partir de programas que levam os recursos diretamente para a escola.

Ao atender às disposições da LDB, a descentralização da gestão escolar constitui-se, portanto, em uma forma de garantir que as decisões pertinentes à educação fiquem a cargo de profissionais da área e demais pessoas envolvidas com a sua realidade. Esta prática sugere uma maior autonomia da unidade escolar, enquanto instituição, para decidir sobre o seu próprio destino. Por conseguinte, considerando as pressuposições apresentadas e as diretrizes dos Artigos 14 e 15 da LDB, as escolas obtiveram respaldo legal para agir conforme as necessidades mais imediatas e para diversificarem as suas propostas curriculares e pedagógicas.

A gestão democrática – assim entendida como participativa e ancorada no envolvimento, na responsabilidade, compromisso, respeito às diversidades e

busca de consenso – completa a condição necessária para o ensino eficiente e de qualidade. Afora isto, estabelece uma estreita relação com a distribuição de recursos para as escolas públicas e a descentralização de sua gestão, uma vez que estimula o desenvolvimento de soluções de problemas locais, como aqueles no âmbito escolar. Isto significa transferir à própria escola, não somente os recursos para o desenvolvimento de projetos, mas, o que é mais importante, estimular as idéias próprias da região, para que a comunidade possa resolver os seus próprios problemas.

2.3 Os programas iniciais

A descentralização via escolarização tem sido um marco na história das reivindicações dos gestores escolares. O distanciamento que sempre se interpôs entre os setores das secretarias de educação e as escolas não só dificultava a relação entre essas duas instituições, como, em muitas ocasiões ao longo dos anos, impossibilitava as práticas mais fundamentais e necessárias ao processo de ensino. As dificuldades de comunicação entre as escolas e as Coordenações das Secretarias de Educação e o isolamento das primeiras em relação às segundas se configurou por décadas num entrave a fluidez do processo de ensino-aprendizagem. Os entraves burocráticos, como por exemplo, a demora na tramitação de um ofício solicitando troca de lâmpadas, ou um reparo numa torneira, na maioria das vezes acarretava suspensão de aulas porque a coordenação responsável não atendia prontamente.

Este tipo de problema se tornava mais preocupante ainda quando se tratava de materiais de expediente que deveriam chegar as secretaria das escolas no início do período de matrículas e na maioria das vezes só acontecia depois do início

das aulas. Portanto era comum que deixassem de efetuar matrículas por falta de papéis e canetas.

Os programas que ora chegam diretamente à escola e são gerenciados em seu próprio meio sanam as dificuldades mais imediatas e atendem às suas reais necessidades. Atentemos ao depoimento de uma educadora:

A escolarização para mim é a realização de um sonho. Faz vinte e cinco anos que trabalho nesta escola, dos quais doze anos na direção e durante todos estes anos fiquei tão acostumada com a escassez de material e a falta de tudo, que hoje fico guardando pedaços de papel, "cotoco" de lápis grafite, evitando a utilização e coisas descartáveis. Tudo isso, porque não interiorizei ainda que agora a escola tem recursos próprios que vêm direto para cá. Mas nós fazíamos estes tipos de economia, porque era muito desagradável e até humilhante nossa ida à Secretaria Municipal de Educação sempre com "um pires na mão", pedindo uma resma de papel e outras coisas mais básicas ainda. E muitas vezes, na maioria das vezes, voltávamos de mãos vazias. Por isso, mesmo que a burocracia seja grande e exija de nós o que não sabemos fazer, e até o que não é nossa função, agradeço a Deus essa mudança.⁵ (Informação verbal).

Neste momento de impulso à escolarização, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁶ entra em cena. Este fundo é associado ao Ministério da Educação, e sua forma de financiamento obedece às seguintes determinações: o montante arrecadado é dividido em duas cotas, sendo que um terço constitui a cota federal, e dois terços, a estadual. A rigor, a cota federal tem uma função equalizadora condizente com as diferenças de renda regional, pois é dividida entre os municípios na proporção inversa à arrecadação de cada um deles; e a cota estadual é dividida entre os estados e os seus respectivos municípios. Não há,

⁵ Depoimento da diretora da Escola Municipal Professora Francisca Ferreira da Silva, Natal/RN.

no entanto, critérios preestabelecidos de distribuição dos recursos a partir de prioridades, tanto no plano federal como no estadual. Até aqui, a lógica de financiamento tem respeitado, de forma geral, interesses e acordos políticos bilaterais entre os entes da Federação.

Em 1995, o FNDE lançou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁷, que, segundo os seus preceitos, reúne a melhor síntese de propostas no sentido de assegurar transparência na utilização dos recursos, descentralização, participação e fiscalização na eficiência do gasto público. O PDDE caracterizou-se como o primeiro passo para a descentralização via escolarização; depois dele, muitos outros foram implantados. Com abrangência nacional, este programa é gerenciado pelas unidades executoras, por alguma unidade representativa da comunidade escolar (associações de pais e mestres, caixa escolar e/ou conselho escolar). Vejamos o quadro abaixo:

⁶ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, é responsável pela captação de recursos financeiros para o desenvolvimento de uma gama de programas que visam à melhoria da qualidade da educação brasileira.

⁷ Implantado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola é uma ação do Ministério da Educação, executada pelo FNDE, que consiste no repasse de recursos diretamente às escolas estaduais, do Distrito Federal e municipais do Ensino Fundamental, com mais de vinte alunos matriculados, além de escolas de Educação Especial mantidas por Organizações Não-Governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

Indicadores	1995
Escolas com Unidade Executoras	11.643
Estadual	7.017
Municipal	4.626
Escolas sem Unidade Executora	132.663
Estadual	33.892
Municipal	98.771
Total de Escolas	144.306
Nº de Alunos	28.350.299
Valor (R\$)	229.348.000

QUADRO 1 – IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

FONTE: Disponível no site www.fnnde.br, acessado em 20 de julho de 2003.

Os recursos oriundos deste programa têm como propósito viabilizar e agilizar a aquisição de material de consumo e a manutenção física dos prédios escolares — uma das maiores reivindicações dos diretores de escolas públicas durante muitos anos —, descongestionando os conhecidos atendimentos de balcão⁸. Entretanto, como podemos observar, o número de escolas com unidades executoras, em 1995, ainda era incipiente em comparação ao número total de escolas. Isto significa que, nessa época, era muito tímida a quantidade de estabelecimentos que haviam adotado um formato descentralizado de gestão. Em 1997, por sua vez, este programa sofreu alteração, ao ampliar o leque das formas de aplicação dos recursos: concedeu às escolas mais uma rubrica, possibilitando também a aquisição de materiais duráveis.

Não obstante, chamamos a atenção para a forma difusa como tem acontecido a descentralização do sistema educacional brasileiro, com cada uma de

⁸ Refere-se ao tipo de atendimento aos diretores de escolas que, antes de ser iniciado o processo de descentralização das políticas, dependiam da “vontade” dos coordenadores de setor das secretarias

suas ações chegando às escolas — o foco —, por meio de diferentes tipos de programas e pela ausência de continuidade. Em alguns casos, um “novo” programa chega às unidades escolares, a fim de substituir um anterior, o que, na maioria das vezes, acarreta dificuldades para os seus gestores. Ou seja, cada uma dessas propostas se organiza de maneira própria, requerendo da comunidade escolar, para o cumprimento de suas exigências burocráticas, um conhecimento específico no manuseio e aplicação dos recursos, capacidade técnico-administrativa por parte dos gestores, especialistas para lidar com documentos técnicos, estranhos à função dos docentes e da direção. Por vezes, ainda é solicitado algum conhecimento contábil prévio, como acontece no caso do Dinheiro na Escola⁹ e do Caixa Escolar.

É característico desses programas o cumprimento de critérios preestabelecidos pelo MEC, para que cada um deles possa chegar até as escolas. Todos são fundados em objetivos específicos, a fim de atingir metas relativas à clientela atendida no Ensino Fundamental. Ou melhor, a quantidade de alunos matriculados define o percentual que cada escola pode receber. Mesmo que tenha um número elevado de matrículas na pré-escola ou em outro nível ou modalidade de ensino, os possíveis benefícios não podem ser usufruídos de maneira uniformizada.

A escolarização tem priorizado o ensino fundamental e isto tem promovido uma série de outras dificuldades para os diretores de escolas. Os alunos de outras modalidades de ensino cobram os benefícios que são destinados aos alunos do Ensino Fundamental, mas até aqui a maioria dos programas que chegam às escolas ainda têm como destino os alunos matriculados de 1^a. a 8^a.

de educação e do lento trâmite da burocracia. Outro aspecto desse tipo de atendimento era o mais praticado: a troca de favores político-partidários.

Há uma nítida focalização dos programas e de outras formas de recursos que chegam às escolas. Fora o PDDE, outros exemplos deste fato são: o Programa de Melhoria da Escola (PME), as nove Ações do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNICIPAL, “o TV Escola e o Kit Tecnológico” (DRAIBE, 2001, P.72). Estes últimos são os mais requisitados pelas outras séries, Pré-escola e Ensino de Jovens e Adultos (EJA), mas as concessões são feitas em casos particulares e dependem da administração de cada escola.

A focalização de programas, segundo Draibe (1999, p. 9), apenas “significa direcionamento dos gastos sociais a programas e a públicos-alvos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência”.

Esclarecendo: todo material adquirido deve ser usufruído somente pelos alunos do Ensino Fundamental, o que nos leva a inferir que não existe uma intenção de universalização desses programas e convênios, embora, na apresentação das propostas desses, todos eles afirmem visar à expansão de suas ações aos demais níveis. Entretanto, isto não se faz cumprir, uma vez que, quando da presença de técnicos das secretarias nas escolas para fiscalizarem a aplicação dos recursos recebidos, é cobrada a especificidade da utilização do material adquirido¹⁰. Aí se evidencia o constrangimento do corpo docente e da direção, pois, na maioria dos casos, os diferentes níveis e modalidades de ensino funcionam nos mesmos horários, vindo também a usufruir daqueles recursos. Sublinhamos que o FUNDEF não cabe nessas características, em razão da obrigatoriedade que tem, por lei, de atender a todas as escolas da rede municipal de ensino brasileiro. Dele falaremos adiante.

⁹ Através de programas diferentes.

¹⁰ Todos esses Programas, Projetos e Ações do FUNDESCOLA são destinados especificamente ao Ensino Fundamental. Na ausência de verbas destinadas aos demais níveis de ensino, na maioria das

Tem sido também complicada a relação entre as secretarias de educação e as escolas. Os técnicos que trabalham naquelas e têm como função auxiliar as escolas nem sempre conhecem e/ou se interessam pelos problemas específicos de cada uma delas, e isto gera uma série de informações desencontradas. Por sua vez, as escolas, agora se percebendo independentes das interferências diretas das secretarias, planejam o seu calendário escolar, de forma a fazer cumprirem as suas agendas e resolver os seus problemas cotidianos. Todavia, as secretarias, desconhecendo esta realidade, passam por cima desse planejamento das unidades e convocam os profissionais destas para cumprirem atividades fora das suas circunscrições¹¹. Desencontros como estes são freqüentes devido à falta de sintonia entre as coordenações das secretarias e as escolas. É comum que uma mesma diretora seja convidada por coordenações distintas para participar de diferentes eventos, no mesmo dia e hora, evidenciando-se a dificuldade de interação entre as coordenações e as secretarias de educação.

Fica evidente, portanto, que a via da escolarização para os gestores escolares tem dois pontos extremos: o que viabiliza as ações e resolve problemas de ordem financeira; e o que se constitui na dificuldade de relacionamento com as secretarias de educação. A respeito destas questões, o discurso de técnicos e educadores converge na mesma direção:

É difícil sabermos o que é de competência de quem. Chega um novo programa para as escolas, e os técnicos responsáveis não sabem informar nada sobre. Somos mandados de Coordenação para Coordenação e na maioria das vezes saímos mais confusos ainda. Por isso que

vezes a direção da escola divide os recursos com os outros níveis, cujos alunos, vendo o material, cobram o acesso a ele.

¹¹ Reuniões não agendadas anteriormente, capacitações e outros eventos, o que compromete o planejamento e quebra a rotina da escola.

descentralização é boa, mas ainda não sabemos quem é responsável. Agora ninguém é responsável por nada. Tudo está “descentralizado”!¹²

Mesmo reconhecendo os benefícios da descentralização dos recursos, achamos pertinente levar em conta depoimentos como este, uma vez que, quando se trata do Ensino Fundamental, todo esse processo de redesenho do formato de gestão da coisa pública se apóia na melhoria da prestação de serviços e na sua universalização, possibilitando alcançar o maior número de beneficiários possível.

2.4 Um novo marco – o FUNDEF

Em janeiro de 1998, com a implantação da Lei de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que havia sido regulamentada pela Lei nº 9.424, de 14 de dezembro de 1996, foi alterado o sistema federativo de partilha de responsabilidades. Através da Emenda Constitucional nº. 14, a nova legislação propõe acabar com as distorções na distribuição de recursos entre os entes da federação. Também prevê que, durante dez anos, 15% das receitas fiscais (inclusive transferências de estados e municípios) devem ser aplicados exclusivamente no nível fundamental (CASTRO, 2002, p. 115), em valores proporcionais ao número de alunos de primeiro grau matriculados em suas respectivas redes de ensino. Além disso, como assinala a autora, tem como um dos seus pressupostos a gestão partilhada entre as três esferas de governo. Um dado novo a ser destacado é que, desde a forma de distribuição dos recursos até o modo

¹² Depoimento da orientadora educacional Olga Gomes, da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis, Natal, em 22 de julho de 2003.

como eles precisam ser aplicados, a União permitiu que fossem desenvolvidos mecanismos de articulação de parcerias e de cooperação que viabilizassem o novo formato de gestão. A autora ainda informa:

Esta gestão provocou uma mobilização social sem precedentes, da qual participaram, dentre outros, representantes de escolas, de sistemas de ensino, de comunidades mais diversas, o Conselho de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e os conselhos comunitários, estes, responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos. (CASTRO, 2002, p. 118).

Quanto à transparência das ações, Castro (2002, p. 117) observa que, a partir da lei que regulamenta o FUNDEF, foram criados mecanismos de captação dos recursos de forma automática, clara e impessoal, e há total transparência de seu saldo [...]. Ao assegurar o caráter de continuidade aos fluxos de recursos, quebrou-se uma tradição na administração pública brasileira — o da interrupção dos processos de alimentação financeira dos programas e projetos, não apenas no setor da educação.

E um dos aspectos mais inovadores que a legislação deste programa traz é a instituição de mecanismos de controle social, estabelecendo como critério a criação de formas de descentralização financeira, como o Caixa Escolar, no âmbito das unidades escolares.

O FUNDEF, inserido na proposta de descentralização de recursos financeiros, foi criado exclusivamente para o Ensino Fundamental público. Por sua vez, em 1999, é criado o Programa do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) que apresenta uma proposta de descentralização de recursos com os repasses sendo feitos diretamente para as escolas. Portanto, a descentralização,

como se pode observar, é mais que uma tendência em todos os planos e programas governamentais para a área educacional, desde meados de 1990. O pressuposto da descentralização além de atender á reivindicações do social é imanente do conjunto de reformas gerais implantadas pelo governo, na perspectiva de também atender a algumas estratégias de natureza neoliberal.

Diante disso, é relevante chamarmos a atenção para uma outra questão: como, de que maneira e em que proporção às propostas descentralizadas advindas da reforma educacional pode ser absorvidas e realizadas pelas escolas, se elas ainda não conseguiram um grau de autonomia suficiente para a gestão dessas propostas.

Capitulo 2

3. O FUNDESCOLA e o processo de implantação do PDE

3.1 O novo tipo de intervenção na proposta de descentralização da educação – o FUNDESCOLA

Em 1998, o MEC, através de convênio firmado com o Banco Mundial, criou o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). O novo programa chegou com a finalidade de sanar as necessidades mais imediatas do Ensino Fundamental do nosso sistema educacional. O montante de US\$ 1,3 bilhão foi disponibilizado para a implantação do programa no decorrer de cinco anos, com início em 1998 e término em 2004. A sua proposta era a de melhorar a qualidade do ensino e tornar mais eficiente a gestão das escolas e das secretarias estaduais e municipais de educação, através da descentralização das suas ações, participação dos docentes na gestão escolar e envolvimento da comunidade. Para tanto, definiu a sua atuação por meio de Ações que, no conjunto, objetivam garantir o acesso e a permanência de crianças nas escolas, diminuir drasticamente deficiências como repetência e distorção idade/série, promover e/ou garantir uma melhoria significativa no processo de ensino-aprendizagem.

A partir da concepção de participação adotada pelo FUNDESCOLA, foram criados mecanismos e instrumentos para permitir a ampliação do espaço de decisão no âmbito das escolas. Esses mecanismos se confirmam na criação de conselhos e colegiados escolares, ou conselhos deliberativos da comunidade escolar. Ponto de extrema importância para as ações do FUNDESCOLA é a criação de sistemas de transferência automática de recursos para as escolas, através de suas

Unidades Executoras (UEX). Na concepção do Fundo, estes instrumentos não garantem uma forma democrática de gestão e nem asseguram a participação e o envolvimento dos segmentos da escola no processo de implantação de suas ações, mas garantem o espaço institucional, para que essa proposta descentralizadora possa ser realizada.

Inicialmente, o propósito de fortalecer o Ensino Fundamental e melhorar a qualidade da educação esteve voltado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. De acordo com as observações de Sobrinho, Marra e Bof (1999), a atuação do FUNDESCOLA nessas regiões se justifica, sobretudo, pelos resultados dos estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) e pelo Instituto Brasileiro Geográfico e Estatístico (IBGE), cujo objetivo era diagnosticar os índices de repetência, evasão e desistência no Ensino Fundamental no Brasil. Os resultados dos índices dos três aspectos analisados, considerados críticos por estas instituições, apontaram as regiões citadas como áreas que precisavam da intervenção imediata do FUNDESCOLA, na tentativa de superar as estatísticas vigentes. Os três pesquisadores concluíram que

[...] o sistema educacional é visivelmente ineficiente, com índices educacionais que colocam o Brasil em último lugar entre os países da América Latina e do Caribe. Sabe-se hoje que de cada 1.000 alunos que entram no ensino fundamental no Brasil, somente 45 (4,5%) concluem esse ciclo sem repetir nenhuma série. O aluno brasileiro fica em média 8,6 anos na escola, mas não ultrapassa a 5ª série. Esses dados mostram que o grande desafio do país hoje é promover um ensino de qualidade, em que as crianças não sejam reprovadas e permaneçam na escola até concluírem o ensino fundamental. (1999, p. 7).

Os recursos deveriam ser aplicados na gestão escolar, na estrutura física, em equipamentos e na qualificação educacional. Para evitar as distorções ocorridas no Projeto Nordeste¹³, o MEC adotou o sistema de descentralização e repasse direto de recursos e ainda possibilitou a articulação das redes de ensino estaduais e municipais. Por isso, o programa do FUNDESCOLA propôs a distribuição dos seus recursos da seguinte maneira: investimento de US\$ 125 milhões na sua primeira etapa, de 1998 a 1999. Esta consistiu na readequação e reforma do espaço físico e na compra de equipamentos para as salas de aula como carteiras, armários, mesas e ventiladores. A segunda etapa, de 2000 a 2002, visou à criação de um plano de desenvolvimento estratégico; com a participação de diretores, professores e pais de alunos, foi desenvolvido o Projeto de Melhoria das Escolas (PME), para o qual foram destinados US\$ 600 milhões. Na terceira etapa, de 2003 a 2004, estão sendo investidos US\$ 575 milhões; as ações desta fase dependem do desempenho das duas anteriores.

Em termos práticos, o FUNDESCOLA organiza-se em nove Ações que devem chegar às escolas sem intermediação das esferas estaduais e municipais, a saber: Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE), Equipamento/Mobiliário para Escolas, Equipamento para Escola Construída, Construção de Escolas, Projeto de Melhoria da Escola (PME), Desenvolvimento Institucional, Apoio ao Programa do MEC, Escola Ativa (atua nas zonas rurais) e, por último, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Cada uma dessas Ações tem objetivos e

¹³ O **Projeto de Educação Básica para o Nordeste – Projeto Nordeste** – foi implantado em 1993. Considerado o principal programa do país na área de educação, destinou R\$ 800 milhões para o Ensino Fundamental na região Nordeste e, no final de sua vigência em 1998, não conseguiu aplicar

características distintos e requer que as escolas atendam aos pré-requisitos inerentes à natureza dos mesmos. À guisa de ilustração: se uma determinada escola apresenta — pelos dados do Sistema de Avaliação Educacional Brasileiro (SAEB) — um alto índice de evasão, repetência e de distorção idade/série, mas se funcionar num prédio alugado, ou não possuir pelo menos 200¹⁴ alunos matriculados no Ensino Fundamental, ela não poderá ser incluída no convênio assinado entre o FUNDESCOLA e a rede de ensino a que pertence, especialmente se tratar da implantação do PDE. As intervenções do FUNDESCOLA devem, portanto, atender aos mesmos pressupostos do processo de escolarização, ou seja, exige-se que as Ações sejam realizadas e gerenciadas diretamente nas escolas.

Para a implantação e implementação de ações que levam dinheiro direto para as escolas, como o PME e o PDE, além de cumprir com os pré-requisitos básicos e indispensáveis citados acima, as escolas ainda devem organizar-se, no intuito de acatar as orientações para a apreensão da metodologia que norteia essas ações. É preciso, também, cumprir rigorosamente com as vigências de prazos, no que concerne ao preenchimento de formulários e outros documentos que requerem essas Modalidades de Financiamentos, cada uma com as suas peculiaridades e diferentes prazos de devolução ao FUNDESCOLA.

Nesse tipo de organização, os diretores precisam dar conta de todo o processo de diagnóstico¹⁵ da realidade da escola, no tocante ao quadro de profissionais e à parte administrativa, ao aspecto físico do prédio, levantamento da

todo o dinheiro. Chegou ao fim, com problemas de qualidade no ensino e nas obras de construção das escolas. Foi substituído pelo FUNDESCOLA/MEC/BIRD.

¹⁴ Para a implantação do PDE nas escolas, necessariamente se deve atender a esse primeiro requisito, ter no mínimo 200 alunos matriculados no Ensino Fundamental. Assim, 199 alunos matriculados excluem a escola do convênio.

quantidade de material durável, semidurável e de expediente. Quanto à parte pedagógica, a escola tem de apresentar, num prazo previamente estipulado, um relatório de todos os indicadores contidos no último Censo Escolar, acerca dos resultados do processo de ensino-aprendizagem referentes ao ano anterior.

O coordenador do PDE, eleito pelo corpo docente, é o responsável por encaminhar os diagnósticos da escola, realizados em formulários-padrão¹⁶ do FUNDESCOLA, para as secretarias de educação, onde devem ser analisados sistematicamente pela Gerência de Apoio à Escola (GAE). Este último envia os documentos para passarem por um novo e definitivo crivo: a análise e avaliação dos assessores técnicos e gerentes de Zonas de Atendimentos Prioritários (ZAPs). Finalizado o processo, se houver a mínima incorreção de um ou mais documentos de uma ou mais escolas, o(s) formulário(s) será(ão) devolvido(s). Somente após vencer toda essa tramitação, as escolas poderão dar início ao processo de implantação do PDE, obedecendo às modalidades de ações do FUNDESCOLA.

A primeira modalidade consiste na Implantação; a segunda, na Expansão; e a última, na Consolidação das Ações. Tratando-se do PDE especificamente, esta última tem três fases: Consolidação I, II e III, correspondentes às etapas de atuação do FUNDESCOLA nos municípios onde há convênio entre este e as Secretarias de Educação. Ou seja, primeiro o PDE é implantado nas escolas; no segundo ano, inicia-se o processo de consolidação que corresponde ao percentual de contra-partida do convênio firmado entre o FUNDESCOLA e as secretarias de educação. No ato da Implantação, o financiamento do Fundo corresponde a 100%

¹⁵ Mapeamento dos dados coletados no último Censo Escolar mais informações (dados e fatos) coletados na própria escola, como situação física do prédio, equipamentos, mobiliários e recursos humanos.

¹⁶ Em anexo.

dos recursos; na Consolidação I, a 70%; na Consolidação II, a 50%; por último, na Consolidação III, a 30%.

Como se percebe, o FUNDESCOLA sai de cena no quinto ano, e o PDE é incorporado pelas secretarias de educação, que devem financiar os 100% de despesas de capital e custeio. É relevante ratificar que as etapas desse Fundo se baseiam em três princípios básicos: equidade, efetividade e aprimoramento da gestão escolar. Ele também estabelece três grandes estratégias: 1) fortalecimento da escola, 2) fortalecimento das secretarias de educação, 3) mobilidade de alocação de recursos. (FUNDESCOLA/MEC/FNDE, 2001, p. 17).

3.2 O FUNDESCOLA e o processo de implantação do PDE

O FUNDESCOLA concebe uma de suas Ações, o PDE, como um instrumento de planejamento organizacional, cujo formato gerencial difere das práticas anteriores por ter de seguir orientações específicas. Isto o distingue de outros tipos de projetos ou medidas implantadas nos sistemas de ensino dos estados e municípios brasileiros. Outro diferencial reside no fato de que, para ser utilizado na perspectiva de instrumento, e realizar-se enquanto planejamento gerencial, o PDE requer a participação de toda a comunidade escolar, desde a fase de elaboração do diagnóstico da situação atual da escola até a realização de todas as outras Ações nas demais etapas de sua implantação, enquanto um processo democrático (FUNDESCOLA, 2000). No entanto, deve ainda extrapolar este espaço e fundir-se com a comunidade, fomentando a participação de pais de alunos no processo de ensino-aprendizagem e no gerenciamento da escola através dos seus conselhos.

O manual do FUNDESCOLA define que o PDE se diferencia dos demais projetos por pautar-se, principalmente, nos seguintes aspectos: a) ser resultado do trabalho da equipe escolar e não apenas do diretor ou supervisor pedagógico; b) focalizar, no ambiente escolar, as informações necessárias à tomada de decisões para a melhoria do processo do seu gerenciamento; c) respeitar as propostas da escola, desde que fundamentais, coerentes e exeqüíveis; d) ser um instrumento de ação e não apenas um exercício de elaboração de um documento em que todos devem participar de forma democrática.

Segundo documentos do FUNDESCOLA (2001), nas três regiões em que atua (Norte, Nordeste e Centro-oeste), foram capacitadas cerca de 5.600 escolas na metodologia de elaboração do PDE. Todavia, esses documentos afirmam que a mudança de cultura organizacional nas escolas e secretarias de educação, os processos sobre os quais eles se fundamentam e os prazos para a sua consolidação pelos respectivos órgãos, tornam necessário um acompanhamento contínuo e sistemático, desde o momento da sua elaboração até a sua execução. Por conseguinte, para que a consolidação (terceira etapa desse processo) se realize de forma satisfatória, são imprescindíveis esses acompanhamentos por parte das secretarias, bem como a realização de avaliações das etapas anteriores: diagnóstico e implantação.

Neste sentido, quando as escolas participantes do convênio firmado recebem a capacitação, as secretarias e o FUNDESCOLA devem iniciar imediatamente o seu diagnóstico. Sem ele, é impossível a implantação do PDE. Todos os estabelecimentos de ensino, no ato da capacitação, recebem o manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”, que pressupõe, depois de

seu estudo, o aumento do desempenho escolar por meio de um planejamento eficiente e eficaz. O FUNDESCOLA traz conceitos e explicações sobre como a escola deve apropriar-se de conhecimentos básicos, sobre a metodologia que deve inserir no seu fazer diário e sobre um novo formato de gerenciamento, com procedimentos pedagógicos e administrativos adequados à sua realidade. Além disso, o manual veicula instruções de uso, orientações para implantação, fichas referentes a cada uma das etapas a serem apreendidas e realizadas pelo coletivo da escola, os questionários que devem ser respondidos a cada etapa. Cada um desses instrumentos tem o propósito de auxiliar as escolas no desenvolvimento das novas atividades e tarefas requeridas pelo convênio FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL. Após a implantação, a efetivação das etapas já citadas também passa a ser exigida e acompanhadas por técnicos das secretarias.

As escolas devem seguir as orientações, etapa a etapa, para corresponderem ao conjunto que forma o seu Planejamento Estratégico (PE), que consiste no documento que habilita a escola a implantar o PDE. O modelo do PE enviado para as escolas configura-se da seguinte forma: 1) objetivos estratégicos – o que fazer; 2) clientes ou beneficiários – para quem; 3) estratégias – como fazer; 4) metas sempre quantitativas – quanto; 5) responsáveis – com quem; 6) prazo – quando (monitoração e controle); 7) local – onde (espaço de realização da ação planejada); 8) custo – quanto custa (levantamento de preços – pesquisa de mercado feita pela escola); 9) quem paga (financiamento por parte do FUNDESCOLA e/ou das secretarias). (Normas para financiamento de projetos educacionais no âmbito do FUNDESCOLA, MEC/FNDE, 2001).

No ato de adesão e assinatura do convênio com o FUNDESCOLA, as secretarias de educação assumem um compromisso, segundo o qual cada escola contemplada com o PDE deve obedecer aos prazos previamente estabelecidos para a elaboração de suas cinco etapas: preparação; diagnóstico da situação atual da escola; análise situacional; definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico; execução; acompanhamento e controle. Cada uma delas exige a presença de determinados profissionais da escola, que são também definidos previamente no ato da assinatura do convênio. (FUNDESCOLA, 2000).

3.3 ETAPA 1: Preparação

O primeiro passo é constituir o grupo de sistematização, composto pelo diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador educacional, secretário e representante dos professores. Em seguida, uma pessoa deve ser indicada para coordenar os trabalhos, e todos devem estudar o FUNDESCOLA e realizar os exercícios hipotéticos exigidos.

3.4 ETAPA 2: Análise situacional

Depois que o Grupo de Sistematização (GS) já conhecer o manual através das leituras e exercícios, deve reunir-se com toda a comunidade escolar para descrever e informar todos os mecanismos de elaboração da implantação do PDE. Feito isto, o GS passa para a fase de análise situacional da escola. Nesta etapa, toda a comunidade escolar deve encontrar tempo, uma vez por semana, para reunir-se e discutir acerca das condições físicas, humanas e pedagógicas da escola. Depois de comunicadas as novas funções e o novo ritmo das atividades que os professores e

demais funcionários devem realizar, o GS deve marcar o cronograma de reuniões. Nessas ocasiões, a comunidade deve listar todos os tipos de informações que possibilitem a formalização definitiva do diagnóstico, com os pontos fortes e fracos do respectivo estabelecimento de ensino.

Todas as atividades relativas à rotina e aos demais aspectos de funcionamento da escola devem passar a ser questionadas e descritas de forma crítica, para atender aos pressupostos do PDE (FUNDESCOLA, 2000). As atitudes devem ser redimensionadas para garantir a melhoria do desempenho de todos os profissionais, bem como da própria escola, que, a partir deste momento, tem de pensar no aluno como o seu foco, a sua razão de ser, e, portanto, montar estratégias para atendê-lo. Dando continuidade aos pré-requisitos do PDE, a escola deve considerar, ainda entre tantos outros, os seguintes indicadores: relação aluno-professor; percentual de professores com licenciatura plena; índices de aprovação, reprovação e abandono, por turma, turno e disciplina; disciplinas com baixo desempenho, por série, turma e turno; relações entre a escola e a comunidade; principais projetos em andamento; instalações físicas, equipamentos e materiais disponíveis. Em seguida, a escola deve examinar os fatores determinantes para a eficácia escolar, ou seja, os fatores que influenciam diretamente a qualidade dos serviços ofertados pela escola. Segundo as orientações do manual, na definição de padrões que possam garantir a eficiência e eficácia das ações do PDE, estes fatores são distribuídos em seis grupos, a saber:

3.4.1 Grupo 1: Efetividade do processo de ensino-aprendizagem

Para a metodologia do PDE, cada um desses grupos tem a sua importância e eles não podem ser dissociados nem durante nem depois do processo de elaboração da proposta de implantação do projeto. Assim, o processo de ensino-aprendizagem só pode, e deve, efetivar-se quando a escola possuir: currículo organizado e articulado; projeção do tempo de aprendizagem; práticas efetivas dentro da sala de aula; estratégias de ensino diferenciadas; deveres de casa frequentes; avaliação contínua do rendimento dos alunos; rotina da sala de aula organizada e disciplinada. A qualidade da aprendizagem discente deve ser medida através de: nível de conhecimento adquirido na escola; internalização de valores; desenvolvimento de atitudes que possibilitem uma inserção crítica e produtiva na sociedade.

3.4.2 Grupo 2: Clima escolar adequado

A metodologia do PDE supõe que o resultado do estabelecimento de altos padrões de ensino depende de: altas expectativas em relação à aprendizagem discente; comunicação regular entre diretor, professores, pais e comunidade; grande visibilidade¹⁷ da fácil acesso à direção escolar; ambiente bem organizado e agradável; normas e regulamentos definidos e divulgados; melhoria contínua dos níveis de desempenho acadêmico; reconhecimento do êxito acadêmico pela escola; confiança dos professores em seu trabalho; compromisso e preocupação da equipe escolar com os alunos e com a escola; trabalho em equipe.

¹⁷ Relaciona-se à pró-atividade frente a todos os outros segmentos da escola.

3.4.3 Grupo 3: Envolvimento dos pais e da comunidade nas tomadas de decisão da escola

O ponto alto da proposta que orienta e funda o Plano de Desenvolvimento da Escola, enquanto proposta inovadora e distinta dos demais projetos já implantados nos sistemas de ensino brasileiro, reside na necessidade e indispensabilidade da participação de todos os membros da comunidade escolar no processo de ensino-aprendizagem. Neste grupo, a descentralização das ações que se origina da metodologia específica do PDE define que a participação e interferência nas ações da escola podem e devem acontecer de diversas maneiras, a saber: comunicação freqüente com o corpo docente; envolvimento dos pais de forma direta na aprendizagem e através de representação nos conselhos; participação da comunidade na gestão da escola; apoio material e financeiro, em relação às secretarias de educação.

A participação dos pais aparece nessa proposta como um dos fatores principais e até sugere que a participação da comunidade local nas ações da escola passe a ser uma prática. Todavia, essa prática, inerente à natureza das relações entre escola e comunidade, está distante de realizar-se através das propostas de um programa e/ou de suas pressuposições.

Analisando o processo de descentralização das ações dentro da escola como resultado da reforma do nosso sistema de ensino, vê-se que, certamente, o processo de participação não dependerá apenas das disposições legais e da transferência de atribuições e responsabilidades que têm sido repassadas às escolas

para fluir de forma natural. Sendo assim, o que se supõe como garantia de envolvimento e de co-responsabilização dos pais e dos segmentos escolares nos assuntos de interesse coletivo mostra-se como um item dificultador dentro dos próprios estabelecimentos de ensino, principalmente pela ausência de uma comunidade escolar organizada em torno de interesses comuns.

A ação comunitária requer a participação direta da comunidade. Para Lucas (1975, p. 108-109), “todas as formas de participação estão sujeitas a um entrave básico, qual seja: quanto mais pessoas participarem de uma decisão, mais formal e, portanto, menos verdadeira ela será”. É interessante atentarmos para este fato, no sentido também de desmistificar a noção de que quanto mais pessoas participando de uma determinada tomada de decisões, melhor a “qualidade” nos resultados esperados.

Assim, entendemos que, se não forem definidas “as regras do jogo” para a ação participativa, se não forem firmados os motivos que justifiquem e provoquem nos atores o interesse em participar, e ainda se não forem criadas as condições para que as pessoas reconheçam a sua utilidade, o seu valor e se sintam parte do processo, poder-se-á incorrer num esforço vazio. Conforme Lucas (1975, p. 22), “Nós somos agentes que cooperam, e não receptores que consomem”. Logo, a questão do interesse passa a ser o ente definidor para que haja ou não a participação. Para este autor, sem interesse não há participação, pois, para ele, o conceito de interesse não pode inteiramente dizer respeito a terceiros, mas depende sempre das manifestações da primeira pessoa. Lucas (1975, p. 110-119) também afirma que:

Os argumentos favoráveis à participação baseiam-se na natureza do poder decisório das comunidades em geral [...]. É tão importante envolver os indivíduos com as decisões da comunidade, que os responsáveis pelas decisões empregam esforços consideráveis para explicarem suas decisões ao público [...] É fácil criticar. É fácil descobrir erros nas ações de outrem. O mais difícil é sugerir alternativas praticáveis com a cooperação voluntária dos membros do público. As pessoas podem querer participar, não como um meio de assegurar fins especiais, mas por razões muito mais gerais.[...] Ainda é mais salutar pelo lado moral da educação proporcionada pela participação do cidadão.

Para Lucas os indivíduos participam mais à medida que se envolvem com os problemas da comunidade, e na proporção que se inteiram deles. O envolvimento possibilita e amplia o poder de decisão que quase sempre tem a aquiescência dos demais através do repasse do poder de representação em assuntos públicos cujo interesse é comum a todos. Conforme este autor a participação leva tempo para ser construída, “a participação leva tempo e a vida é curta” (p.126).

Para os diretores de escolas é um desafio e, depois da presença do PDE tem sido incutido no fazer cotidiano do grupo gestor como uma meta a se cumprir com data marcada para início e término. Estar à frente da direção de escolas públicas no momento atual requer habilidades além do processo de ensino-aprendizagem. É necessário reunir competência e habilidade políticas para propor novas formas de procedimentos e postura no fazer cotidiano da escola e para atrair pais e comunidade para dentro da escola, no intuito de fazê-los parceiros do processo educacional nas dimensões pedagógica, política, social e financeira. Ainda segundo Lucas (1975, p. 120), “somente se cada um for ele próprio um legislador e for capaz de legislar de maneira autônoma, por ordem de sua própria vontade, as leis que ele deve obedecer como sendo suas, testemunharemos nossa opinião sobre ele como um fim em si mesmo e o capacitaremos a atingir sua estrutura moral completa”.

3.4.4 Grupo 4: Desenvolvimento do patrimônio humano

Numa perspectiva de gerenciamento mais democrático e participativo, em que as opiniões e as diversidades precisam ser consideradas para que o processo de elaboração e efetivação de implantação do PDE aconteça nas escolas, os recursos humanos tornam-se pontos-chave nesse novo fazer interativo e primordial para sustentar o diagnóstico escolar. Portanto, nesse momento, o quadro de profissionais deve passar a ser centro das atenções da direção e da secretaria em questão, de forma a satisfazer àqueles a partir das suas necessidades mais imediatas, quais sejam: formação adequada; experiência apropriada às atividades que devem executar; estabilidade no emprego (não admitir profissionais terceirizados e/ou temporários); jornada de trabalho em tempo integral (os profissionais devem ser exclusivos de determinada escola); compromisso da equipe com os objetivos da escola (cada profissional deve conhecer as necessidades da escola e agir como ator responsável).

Alguns desses requisitos entram em choque com a realidade atual da sociedade e do próprio sistema de ensino público local. Na maioria das escolas, quando as planilhas de profissionais estão completas, um relevante percentual está afastado de suas funções por uma diversidade de motivos que as próprias secretarias não sabem informar. E ainda existem escolas cujas planilhas de funcionários estão com lacunas não preenchidas. Nos dois exemplos, as vagas são preenchidas por profissionais “temporários”. Em alguns casos, são profissionais de empresas de terceirização; noutros, os professores, em especial, são estagiários; ou ainda o professor que está em sala de aula tem uma formação totalmente paradoxal à função exercida. Dessa maneira, observamos que as etapas requeridas pelo PDE para serem

cumpridas pelas escolas as colocam em situações extremas, quando exigem um padrão de organização e funcionamento que, na prática, é quase irrealizável, salvo algumas exceções.

3.4.5 Grupo 5: Gestão participativa de processos — descentralização de ações

No centro de uma proposta que pressupõe uma progressiva ampliação de espaços para a participação da comunidade escolar na tomada de decisões e, portanto, o acatamento de novas e diversificadas propostas advindas tanto dos profissionais da escola quanto dos pais de alunos, a implantação do PDE requer, e até exige, uma mudança de postura por parte de todos os envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Isto é, a escola como um todo deve, de fato, abrir-se a uma nova gestão: a gestão participativa. Para tanto, ela precisa orientar-se através das seguintes inovações institucionais e representações coletivas: colegiado escolar atuante; conselhos estudantis; independência na captação e alocação de recursos; eleição de diretores; planejamento coletivo das ações; objetivos claros através das ações dos grupos anteriores; rotina organizada dentro dos novos padrões de gestão.

Todavia um programa governamental ou uma lei não pode por si só resolver os problemas das escolas e nem garantir a redefinição de organização interna de uma dada instituição, como uma escola. Nem tampouco redefinir padrões de comportamento no interior dessas organizações.

Cabe neste contexto levar em consideração à discussão que ANDRADE faz acerca da descentralização das ações do Estado dizendo que também faz parte de suas estratégias políticas *resolver problemas e tensões estruturais* (1997:16), e para nos aprofundar nestes argumentos nos aportamos no estudo de Claus Offe (1997), Regras

de Produção de Políticas Públicas para entender como este Estado administra seu caráter contraditório, “o Estado organiza determinadas atividades e medidas dirigidas ao meio e adota para si mesmo um determinado procedimento organizacional, a partir do qual a produção e a implementação de políticas emergem”. (p.135).

Analisando as principais formas de decisão, de acordo com as quais as administrações públicas podem operar, Claus Offe (1997, p. 16) aponta três modos de desempenho das políticas públicas: o modo burocrático, o planejamento e a formação de consenso, que, olhando a atualidade, é o modelo que corresponde a formas de decisão em contexto de gestão social, como os conselhos. No âmbito das escolas, essa gestão pode realizar-se a partir da formação de conselhos que se constituem, portanto, no espaço ideal para a participação de todos os representantes da comunidade escolar na tomada de decisões.

Portanto, a pressuposição de uma gestão participativa não requer apenas a descentralização de ações, mas o engajamento, de fato, na tomada de decisões. A reforma do Estado pede, na prática, um modelo de gestão partilhada que corresponde à formação de consenso e que tem por propósito melhorar a capacidade de resposta, equidade e a consideração de valores democráticos de participação. Contudo, faz-se necessária a existência de um projeto político coletivo no interior das escolas. Em outras palavras, a determinação de um programa advindo de uma instância superior para o seio das escolas não garante os resultados de excelência esperados. É preciso considerar como a comunidade escolar se organiza, se há um projeto de gestão democrática em que todos os seus segmentos participem de forma

efetiva e tenham assim um espaço para discussões abertas, resoluções de conflitos e construção de consenso.

3.4.6 Grupo 6: Instalações e materiais de ensino

O FUNDESCOLA atua no âmbito escolar com nove Ações diferentes. Cada uma delas tem uma lógica própria, no que diz respeito à transferência de recursos, aos prazos a serem cumpridos, aos pré-requisitos específicos que as escolas precisam preencher e, principalmente, à assinatura de convênios entre as secretarias de educação, municipal e/ou estadual. Além de o Fundo interferir nas escolas a partir da assinatura de convênios entre as secretarias de educação para a implantação do PDE e através de ações diversas, as escolas contempladas apenas se encontram habilitadas para beneficiar-se de outras de suas ações se cumprirem com todo o processo exigido. Ou seja, se determinada escola deixar de honrar com todos os pré-requisitos descritos acima, a sua inserção em novos programas é automaticamente impossibilitada, o que também pode inviabilizar o convênio total entre o Fundo e as secretarias. Isto significa que, se uma escola ficar pendente com a prestação de contas, o FUNDESCOLA reterá as novas remessas de recursos da contra-partida para todas as escolas da rede de ensino a que esta pertença, municipal e/ou estadual. (Grupo de Apoio à Escola – GAE/Natal/RN).

Os recursos provenientes do PDE só são disponibilizados para atender às necessidades previstas no diagnóstico e devem ser aplicados apenas nos seguintes itens: instalações adequadas da escola (aparelhos tecnológicos e móveis específicos ao condicionamento desses aparelhos); instalações adequadas das salas de aula (materiais duráveis e semiduráveis que propiciem bem-estar aos alunos); material didático e para-didático (livro-texto e outros instrumentos de leitura); material

escolar (todo tipo de material de consumo e de expediente¹⁸). Para tanto, há o índice de disponibilidade e aproveitamento de todos os materiais adquiridos: a escola precisa provar onde, para quem, para quê, por quê e quando irá utilizar todos os recursos. E ainda tem de explicitar, com extrema clareza, os gastos de custeio e de capital, o que deve constar em todas as notas-fiscais e na prestação de contas.

3.5 ETAPA 3: Definição da visão e do plano de suporte estratégico

Nesta etapa, a escola necessita de clareza para definir as exigências do Plano Estratégico (PE), a saber:

- **Seus Valores:**

Esses valores, para o PE, são entendidos como idéias fundamentais em torno das quais se constrói a escola: convicções dominantes, crenças básicas, aquilo em que a maioria das pessoas do estabelecimento acredita. Por eles permeiam todas as atividades e relações existentes na escola, e da escola com os alunos, as famílias e a comunidade. A participação de todos é fundamental.

- **Sua Visão de Futuro:**

Neste ponto, reside a maior dificuldade da comunidade escolar chegar a um consenso, pois todos devem concordar com o que a escola deve vir a ser, isto é, chega o momento de definir o que a escola pretende ser no futuro, incorporando as

¹⁸ Por consumo, entendem-se materiais não duráveis (material pedagógico), capacitação de professores e técnicos e locação de transportes; já por expediente, materiais destinados a viabilizar atividades da secretaria escolar.

suas ambições, dando-lhe forma e direção e, sobretudo, sempre se preocupando com o seu foco.

▪ **Sua Missão:**

Neste ponto, toda a comunidade escolar deve ter certeza daquilo que pretende realizar enquanto um ente social. Deve ter meios para fazer a declaração sobre o que a escola é, sobre a sua razão de ser, os seus clientes (alunos e pais) e os serviços que lhes presta. A missão deve, assim, definir o que é a escola no momento da implantação do PDE, o seu propósito e como pretende atuar no seu dia-a-dia. Aqui entra uma questão crucial, pois é na elaboração da missão que deve ser criado um clima de comprometimento da equipe escolar com as novas atividades e os novos trabalhos que a escola passará a realizar, além daquilo que já é exercido em seu cotidiano, através das funções de todos os seus profissionais, principalmente dos professores.

▪ **Seus Objetivos Estratégicos:**

O PDE requer e até exige da escola, através de um controle por parte dos técnicos das secretarias, a exposição dos seus objetivos estratégicos, como também dos valores, missão e visão de futuro. Na publicação destes quatro pontos, reside a certeza de que determinada escola implantou o PDE. Os objetivos estratégicos definidos propagam o que vai ser feito, num futuro planejado, por toda a equipe escolar.

▪ **Suas Estratégias:**

Cada passo em direção à implantação do PDE não pode deixar de ser cumprido, pois é da elaboração de cada um deles que resulta a chegada de recursos às escolas. Portanto, definir estratégias claras, segundo o modelo do manual, também possui peso e importância. Assim, as estratégias tornam-se o ponto alto da metodologia. É o como se vai fazer cada coisa. Nesta etapa, como nas demais, as decisões devem ser tomadas pela equipe escolar. O conjunto é fundamental e deve caracterizar as tomadas de decisões o tempo todo e em cada passo.

- **Metas:**

A exemplo dos passos citados, as metas também devem ser produtos de consenso e são elas que definem o quanto se vai fazer de cada objetivo. Nesta etapa, não só é primordial a decisão de toda a comunidade escolar, como a definição prévia de quem será responsável por cada meta. Mesmo que um determinado professor já tenha todo o seu horário comprometido, se ele for designado para ser gerente de uma ou mais metas, deve aceitar e cumpri-las até o final do ano; caso contrário, comprometerá a sua realização e/ou sobrecarregará o coordenador do PDE, que deve ser o coordenador pedagógico da escola ou o vice-diretor. (FUNDESCOLA, 2000).

- **Planos de Ação:**

É o conjunto de metas; cada uma delas, por sua vez, se constitui em cinco ações, no mínimo, e deve ter um professor como responsável. Cada meta precisa ter um docente como seu gerente e ainda ser quantificável (expresso por uma fórmula: o número de objetos adquiridos sobre o número de objetos a serem adquiridos) e

definida por periodicidade (semanal, mensal, bimestral ou semestral). As metas ainda devem passar por avaliações, de acordo com a periodicidade definida. (FUNDESCOLA, 2000).

3.6 ETAPA 4: Execução

Nesta etapa, todos os profissionais já devem ter conhecimento de todas as anteriores. Ou melhor, chega à hora da escola colocar em prática tudo o que foi planejado conjuntamente em um determinado número de reuniões, discussões e tomadas de decisão que devem ser, impreterivelmente, registradas em ata.

3.7 ETAPA 5: Acompanhamento e controle

O controle deve acontecer através da presença dos técnicos das secretarias em visitas quinzenais, cujo objetivo consiste em analisar o livro de atas com os registros das reuniões; em analisar se a escola sabe, de fato, quantos são os seus alunos e a situação pedagógica em que cada um se encontra; em analisar o quadro de profissionais da escola. Contudo, diante das dificuldades e das defasagens, os técnicos apenas emitem relatórios às secretarias. Esporadicamente, o controle também conta com a presença de um supervisor técnico do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL, conhecido por “guardião do PDE”, cuja função é cobrar e exigir da escola, principalmente do grupo gestor, mais eficiência, mais agilidade, mais competência, melhoria contínua e progressiva nos resultados do número de alunos aprovados e, principalmente, agilidade e pontualidade na pesquisa de preços, aquisição de mercadorias e, impreterivelmente, na prestação de contas. Segundo o FUNDESCOLA, o objetivo mais específico do PDE consiste em

promover a reorganização da escola e orientá-la na busca da sua eficácia, tendo o aluno como foco de todas as suas ações.

Para que todas as etapas acima descritas se realizem de forma a atender aos pressupostos do FUNDESCOLA e a cumprir também todas as exigências para que haja o financiamento às escolas, o Fundo compromete-se a realizar a capacitação e o assessoramento da equipe do referido estabelecimento de ensino, que não deve jamais ultrapassar o número de três profissionais — diretor, vice-diretor e coordenador pedagógico. Das secretarias municipal e/ou estadual são convidados os técnicos que deverão acompanhar as ações da escola, buscando cumprir todas as etapas supracitadas.

O FUNDESCOLA promove essa capacitação através da disponibilização do manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola” nas etapas de elaboração e execução. A presença e o apoio das secretarias municipal e/ou estadual deve ser constante na preparação do grupo de sistematização do PDE, nas unidades escolares. A sua implantação em todas as escolas da rede pública municipal e/ou estadual é proposta e a meta central do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL, bem como o assessoramento e monitoramento das ações, através da intervenção das secretarias, que devem subsidiar as escolas com material, equipamento e oferta de cursos de formação continuada para todos os professores e gestores.

3.8 Celebração de convênios

No Estado do Rio Grande do Norte, o FUNDESCOLA firmou convênio para as três etapas de ação, chamadas FUNDESCOLA I, II e III. Para cada uma delas, exige-se implantação, consolidação e execução por parte da escola. Os recursos para

a sua realização são alocados por convênio celebrado entre as secretarias estadual e municipal. A Zona de Atendimento Prioritário 1 (ZAP- 1)¹⁹ do RN foi beneficiada com recursos na ordem de R\$ 1.697.040,00 (Um milhão, seiscentos e noventa e sete mil e quarenta reais). Especificamente para a SME/SECD/RN, foram destinados R\$ 785.020,00 (Setecentos e oitenta e cinco mil e vinte reais). Quanto à liberação dos recursos²⁰ destinados especificamente para a SME no período de implantação do PDE, foi disponibilizada a cifra de R\$ 106.600,00²¹ (Cento e seis mil e seiscentos reais). (GAE/COEP/SECD/RN, 2003)²².

Segundo Sobrinho (2000), depois de firmados os convênios entre o FUNDESCOLA e as secretarias, as escolas inseridas no acordo são beneficiadas em três etapas de financiamento. A primeira corresponde ao primeiro ano, no momento de implantação do projeto, quando o Fundo é responsável por 100% dos recursos que chegam às escolas, sendo que 50% são destinados a despesas de custeio e 50% a despesas de capital. No segundo ano, o momento de expansão, o FUNDESCOLA financia 70%, e a secretaria (municipal e/ou estadual), 30%. No terceiro ano, o FUNDESCOLA financia 50%, e a secretaria (municipal e/ou estadual), 50%. No quarto ano, o FUNDESCOLA financia 30%, e a secretaria (municipal e/ou estadual), 70%. Desse momento em diante, cabe às secretarias arcar com todo o financiamento das ações do Plano de Desenvolvimento da Escola.

¹⁹ Esta Zona de Atendimento atende às escolas do município de Natal, Parnamirim e Extremoz. Posteriormente com o processo de Expansão a proposta era de se criar a ZAP – 2 contemplando outros municípios, como: Mossoró, Areia Branca, Macau, Baraúnas e outros da Região do Alto – Oeste do RN.

²⁰ Fonte: SECD/RN – Coordenação Executiva Estadual de Projetos (COEP), Relatório de Gestão. Gerência de Apoio à Escola, 1999/2000.

²¹ Este valor é referente à implantação do PDE em onze escolas municipais.

²² Pela ordem: Gerência de Apoio à Escola, Coordenação Estadual de Projetos, Secretaria Estadual de Educação e Desporto, Estado do Rio Grande do Norte.

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

Modalidade	Financiamento do FUNDESCOLA %	Financiamento Estado/Município %	Ano de financiamento
Implantação	100	0	1º.
Expansão	70	30	2º.
Consolidação I	50	50	3º.
Consolidação II	30	70	4º.

QUADRO 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDESCOLA/PDE.
FONTE: (SOBRINHO, 2001, p. 22)

Faixa	Número de alunos	Total (em R\$)
1	De 200 a 500	6.200,00
2	De 501 a 1000	10.000,00
3	De 1001 a 1500	12.000,00
4	Acima de 1500	15.000,00

Quadro 3 – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NAS ESCOLAS POR NÚMERO DE ALUNOS.
FONTE: (SOBRINHO, 2001, p. 22)

3.9 Caracterizando o Plano de Desenvolvimento da Escola

Segundo o manual de orientação do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL, o Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e elaborado de maneira participativa pela comunidade escolar. Com ele, as escolas devem fazer um diagnóstico de sua situação, definir valores, missão, aonde chegar, objetivos estratégicos, bem como estratégias, metas e planos de ação a serem alcançados. O objetivo final deve ser: melhorar a qualidade do ensino oferecido pela escola — medida pelo nível do conhecimento adquirido pelos alunos na escola, índices de aprovação, reprovação e abandono, pela internalização de valores, pelo

desenvolvimento de atitudes que levam a uma inserção crítica e produtiva na sociedade.

O objetivo do PDE é buscar a eficiência e a eficácia do sistema de ensino. No manual de orientação da metodologia do PDE (1998), defende-se que, para melhorar a qualidade do ensino, é preciso investir na escola e nos processos que se desenvolvem no seu interior. “Sobretudo, é necessário mudar os procedimentos de gestão escolar e criar condições para que as escolas se organizem, definam seus objetivos e estratégias de melhoria, focalizando o desempenho do aluno”, de acordo com Ana Júlia de Almeida (2001)²³.

O PDE organiza-se em duas partes fundamentais: a primeira consiste na fase de diagnóstico e estruturação do Planejamento Estratégico ou Plano de Ações (objetivos estratégicos); a segunda parte consiste no Projeto de Melhoria da Escola (PME), que se configura no conjunto de metas e ações selecionadas pela escola, a partir do seu planejamento, para serem financiadas pelo FUNDESCOLA. Tais metas e ações são consideradas prioritárias pela escola para a melhoria da aprendizagem do aluno, a sua finalidade última.

Segundo Xavier e Sobrinho (1999), o PDE auxilia a escola a organizar-se de maneira eficiente, a concentrar esforços e recursos para promover a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos. Com o PDE, a escola pode refletir sobre o que ela é, o seu desempenho passado, o desempenho que pretende atingir no futuro e como pode organizar-se, de maneira a atingirem as suas metas. Para Sobrinho (1998), o PDE deve ser estruturado a partir da composição de duas partes: a Visão

Estratégica e o Plano de Suporte Estratégico. A Visão Estratégica abrange valores, visão do futuro, missão e objetivos estratégicos, apontando onde a escola está e aonde quer chegar. O Plano de Suporte Estratégico é formado pelas estratégias, metas e planos de ação que possibilitarão concretizar os seus objetivos estratégicos. As escolas que participam do processo são selecionadas pelo Estado e Municípios da microrregião correspondente, atendendo aos seguintes critérios: ter acima de 200 alunos; ter condições mínimas de funcionamento; possuir direção com liderança forte; possuir Unidade Executora.

O Plano de Desenvolvimento da Escola, conforme abordamos anteriormente, é um processo gerencial de planejamento estratégico que deve ser desenvolvido pela escola para a melhoria da qualidade do ensino, que tem como proposta a descentralização da gestão escolar e se caracteriza como um projeto de ações suplementares²⁴ às necessidades pedagógicas, administrativas – referentes ao modelo de gestão – e financeiras – concernentes à forma de gastar os recursos que chegam à escola. Este projeto deve atender, especificamente, aos alunos matriculados no Ensino Fundamental. De acordo com a LDB, esse nível de ensino é considerado a escolaridade mínima obrigatória a todos os brasileiros e, por isto, deve ser universalizado.

Conforme citações anteriores, a LDB, ao tratar da implementação da gestão democrática no âmbito escolar, instituiu que cada estabelecimento de ensino defina as suas próprias normas de gestão democrática, de acordo com as suas peculiaridades, diferenças e necessidades. Compreendemos que, em consonância

²³ Assessora técnica do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL, durante a capacitação de escolas que integravam o processo de implantação do PDE (Fase de expansão II).

com essa lei e conforme os novos preceitos de gestão escolar, não cabe mais apenas à direção tomar decisões por si só. Dentro desta perspectiva, o PDE pressupõe que todas as decisões no âmbito da escola devem ser tomadas pela equipe pedagógica, técnicos e representação de pais de alunos, através dos entes colegiados como os conselhos estudantis e o colegiado escolar.

Neste sentido, a implantação do PDE requer uma comunidade escolar organizada, responsável e comprometida com a proposta de participação nas tomadas de decisões referentes ao processo de ensino-aprendizagem, a partir dos ordenamentos do FUNDESCOLA. Porém, este pré-requisito implica vários elementos de extrema importância e interfere diretamente na forma como antes a escola se organizava, a saber: a redefinição de funções ou atribuições de outras funções, e as redistribuições de responsabilidades entre os corpos docente e técnico. Ou melhor, para cumprir as exigências do PDE, faz-se necessário uma mudança na forma de organização administrativa e pedagógica da escola. Assim, a partir da adoção da proposta do PDE, torna-se evidente a necessidade de redimensionar as práticas cotidianas do corpo docente frente à lógica que funda e orienta a implantação desta nova proposta.

O PDE apresenta-se como mais uma ação de cunho descentralizador advindo do MEC e requer da comunidade escolar mais tempo para a apreensão e execução de novas atividades, disponibilidade e ampliação do tempo de cada um dos profissionais e, sobretudo, compromisso para participar efetivamente de um novo formato de gestão. Portanto, entrar em consonância com os pré-requisitos do PDE significa que a escola precisa, de fato, repensar a sua forma de agir, a fim de

²⁴ Suplementar, (1) porque chega à escola, com a finalidade de suprir determinadas necessidades que as esferas governamentais deixaram em aberto; e (2) porque leva à escola recursos para a aquisição e

assegurar-lhe os pilares deste projeto, a melhoria progressiva da qualidade do ensino, sustentada no envolvimento de todos os segmentos da escola na elaboração e execução de todas as suas ações. Conforme algumas das proposições deste programa, a participação é o pressuposto determinante que pode garantir mais eficiência e eficácia de resultados no processo de ensino-aprendizagem.

Nessa perspectiva, observa-se a necessidade de entendimento quanto à possibilidade e à aquiescência da participação do corpo docente em tarefas que, até então, estavam fora do planejamento pedagógico da escola, uma vez que as atividades requeridas pelo PDE não se ajustam às condições reais de trabalho da comunidade escolar e ainda entram em desacordo com as suas expectativas. Em outras palavras, a comunidade escolar espera a melhoria das condições de trabalho, no que concerne à diminuição do número de alunos por sala de aula, à ampliação da planilha de recursos humanos e à contratação de profissionais de apoio como coordenadores, psicopedagogos, psicólogos e supervisores, para minimizar as dificuldades dos alunos na apreensão dos conteúdos e auxiliar nos trabalhos com alunos portadores de necessidades especiais e alunos hiper-ativos. E ainda não se deve esquecer daquilo que constitui a maior reivindicação de todos os profissionais da educação: a melhoria salarial. Esta é a realidade da comunidade escolar, que pode ser resumida em grande demanda de alunos e escassas condições para atender satisfatoriamente a todos que procuram vagas²⁵.

Compreendemos, então, que o PDE requer a participação da comunidade escolar, mas é preciso considerar a forma como pode realizar-se essa participação, bem como a disponibilidade de tempo, já que o tempo do corpo

a locação de materiais de fins pedagógicos e para a capacitação de professores.

docente é destinado a ministrar aulas. Do mesmo modo, isto concerne aos demais profissionais da escola, como gestores e técnicos, todos com os seus afazeres definidos, segundo as planilhas de funções e horas-aula determinadas pelas secretarias de educação.

Entendemos, assim, que, se anteriormente não foram mudadas as práticas no âmbito das secretarias que definem as funções e carga-horária dos profissionais da educação, nem foram mudados os padrões vigentes de comportamento político-administrativo nos espaços das escolas e secretarias para possibilitar a participação de todos na tomada de decisões, é possível perceber um descompasso entre as pressuposições e exigências do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL e a realidade dos segmentos aqui abordados. Afora estes elementos primordiais, é necessário entender como funcionam as escolas, do ponto de vista dos interesses dos profissionais e do núcleo constituído pelo gestor, diretor e vice-diretor.

Segundo o manual de elaboração do PDE, a proposta deste projeto pede o engajamento e o comprometimento dos professores em todas as ações da escola. No entanto, este pressuposto se confronta com a realidade já delineada, a inexistência de uma cultura institucional democrática no interior das escolas, a ausência de espaços disponíveis à participação, a inexistência de organização de conselhos, a ausência dos pais de alunos e, até mesmo, a resistência destes a meros convites para ir à escola, mesmo quando são convidados para participar de festas em datas comemorativas. Enfim, os pré-requisitos e as pré-condições, exigidos pelo PDE para a sua implantação, dificultam e, até certo ponto, inviabilizam a continuidade

²⁵ A universalização do ensino básico é assegurada pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996.

das atividades formais da escola. Dito de outra forma, o planejamento correspondente ao processo diário de ensino-aprendizagem e a explanação do conteúdo programático consistem na sua primordial razão de ser; e não a elaboração de planejamentos estratégicos.

Entretanto, a proposta de maior descentralização da gestão escolar e a participação de toda a comunidade, como já foi sublinhado algumas vezes, ao longo deste estudo demanda a atuação contínua dos professores em novas e diversificadas atividades²⁶ que extrapolam a carga horária que eles devem cumprir para dar conta de sua função: ministrar aulas. E é para cumprir estritamente esta função que são remunerados e identificados pelas secretarias de educação. Sendo assim, o impasse dessa proposta de mudança se revela quando a própria estrutura do sistema educacional exige deles mais tempo, sem a devida e requerida remuneração. Dessa forma, o corpo docente contrapõe-se às proposições do PDE, principalmente porque o tempo de que dispõe na escola deve ser para cumprir a sua função na sala de aula, mostrando ser inviável comprometer-se em assumir atividades paralelas (como ser responsável por ações do PDE ao longo do ano letivo), quando o tempo disponível é tão-somente destinado a ministrar aulas.

O corpo docente das escolas alega que o envolvimento em atividades extracurriculares, participação semanal em reuniões com o coordenador do PDE e em reuniões de conselhos, entre outros eventos, no final implica na não realização das atividades docentes. E isto significa que a proposta de promoção de eficiência e eficácia de resultados segundo os preceitos do PDE foge totalmente da realidade

²⁶ Preencher formulários de diagnóstico, de solicitação de serviço, de compra de material, participar de reuniões semanais com o coordenador do PDE, e quinzenais com técnicos da SME, publicar as ações do PE que foram realizadas, fazer tomadas de preços, apresentar as variações dos índices quantitativos dos indicadores apresentados no diagnóstico do PDE, entre outras atividades.

possível, se os professores, os diretores e os técnicos forem deslocados de suas funções específicas. Além das dificuldades relativas ao (mais) tempo para a execução de atividades extra-sala de aula e da necessidade que ora se impõe ao professor para que assuma compromissos com outras atividades, além de sua carga-horária, existe ainda um fator de vital importância que se contrapõe a essa nova proposta: a dificuldade de participação.

O discurso dos profissionais da educação²⁷ é o de que a comunidade escolar não foi preparada anteriormente para interferir na sua gestão, nem tampouco a direção para ouvir e considerar as opiniões, idéias e argumentos da comunidade escolar, menos ainda dos pais de alunos. Estes sempre foram chamados à escola apenas para saber do “mal” comportamento do(s) seu(s) filho(s), ou para receber o boletim de notas. Assim, a pretensão de mudança “repentina” no comportamento dos pais tem-se mostrado como um dos maiores desafios aos gestores escolares, frente à necessidade de satisfazer às exigências do PDE em um dos seus objetivos: o envolvimento dos pais no processo de ensino-aprendizagem.

A falta de uma cultura de participação — *a ausência do sentimento de identificação e pertencimento* ao espaço escolar por parte dos pais — também dista da possibilidade de envolvimento e participação nas atividades da escola, outra exigência do PDE. Além do que já apontamos, ainda se faz necessário sublinhar que, com a chegada do PDE às escolas, foi exigido delas mais poder de decisão e, concomitantemente, foi-lhes transferido um maior rol de responsabilidades, tais como: a necessidade de professores, técnicos e gestores submeter-se a processos de capacitação com gerentes e assessores técnicos do FUNDESCOLA, para poder acatar

e/ou realizar todo o processo de natureza burocrática e metodológica requerido e que se orienta por prazos previamente determinados para a aprovação do Plano de Ações do PDE²⁸. Isto se configura numa exigência inquestionável por parte do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL.

Reafirmando, o cumprimento dos prazos pelas escolas torna-se, para elas, um fator de extrema dificuldade, principalmente porque as secretarias, ao mesmo tempo em que pressionam para que aquelas cumpram estes prazos, também as convocam para inúmeras atividades e eventos que não constam no planejamento. Este tipo de descompasso acaba por impossibilitar as escolas de cumprir os ditos prazos e ainda acarreta cobranças e “chamadas de atenção” por parte dos técnicos das secretarias, e acrescenta mais uma dissonância, já que estas causam o atropelamento e o acúmulo de atividades dentro e fora das escolas.

Apesar de todas as dificuldades descritas, a proposta de ampliação da democratização das ações no âmbito escolar e, conseqüentemente, de inserção da participação de todos na tomada de decisões, caracteriza a formulação do PDE como algo novo, pelo fato de sua realização ser necessária dentro do processo de ensino-aprendizagem e da gestão escolar. Esta deve, a partir desse momento, configurar-se num espaço aberto à discussão com o objetivo de ter um Plano de Ação mais condizente com a sua realidade. Pretende-se que o processo de ensino-aprendizagem alcance resultados de excelência²⁹, e que haja uma gestão democrática e participativa com todos os profissionais das escolas tomando parte no processo decisório e os pais

²⁷ Referimo-nos ao conteúdo das entrevistas realizadas com docentes e técnicos das escolas municipais em estudo.

²⁸ O Plano de Ações do PDE deve ser encaminhado em modelo enviado pelo FUNDESCOLA para as escolas, em que devem ser transcritas minuciosamente todas as ações pedagógicas e financiáveis que a escola pretende realizar durante todo o ano letivo.

dos alunos tendo presença certa nas reuniões dos conselhos e em outras atividades da escola.

Concebendo assim a elaboração do PDE, a sua proposta se funda num novo fazer sob a égide da participação, um instrumento da gestão democrática. Em nosso entendimento, é algo de imperativo e aponta a relevância de um estudo sobre o processo da sua implantação, a partir das suas propostas de inserção da comunidade escolar e de pais de alunos nas tomadas de decisões, no processo de ensino-aprendizagem e na gestão escolar. Portanto, a participação nas decisões, com a implantação do PDE nas escolas, configura-se num dos aspectos de investigação que deve ser problematizado, a partir do que afirma Demo (1996, p. 18), quando defende que “participação é conquista”, tem o sentido de *processo*, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo.

Entretanto, participar não reside apenas no querer de alguém ou na determinação de uma dada instituição. A participação requer identificação com os problemas de uma determinada comunidade, demanda, tempo, interesses, negociações entre os conflitos que emergem da própria participação, disposição e vontade de envolver-se.

É preciso ainda tomar como referência outras características inerentes à participação, do ponto de vista dos atores envolvidos. Lucas observa que “acredita-se que a participação proporcione vantagens ao participante e muitas vezes isto ocorre; mas nem sempre”. E ainda pondera:

²⁹ No que consiste a resultados qualitativo, a elevação das médias de aprovação e equalização do aproveitamento em todas as disciplinas. E quantitativo referente à elevação de aprovação, e diminuição de reprovação e evasão escolar.

A participação nem sempre ou naturalmente opera em vantagem para o participante, no que diz respeito ao fato deste decidir a sua maneira que participar nos negócios públicos pode aumentar e aprofundar a simpatia de algumas pessoas, mas existem outras que não possuem talento às discussões dos negócios, o que pode acarretar num tipo de participação negativa. (LUCAS, 1975, p. 125).

Participar demanda tempo e interesse. É necessário que os atores envolvidos tenham preocupações, desejos e idéias comuns sobre um determinado problema social. As pessoas envolvidas num certo grupo, comunidade e/ou similar, precisam identificar ideais com os possíveis argumentos ou propostas que justifiquem investir tempo. O custo da participação, na maioria das vezes, é muito alto, se comparado aos resultados que se perseguem e se conseguem a curto e médio espaço de tempo. Geralmente, acontece o contrário, ou melhor, demanda mais tempo e configuram-se processos lentos e dependentes de novos e contínuos “embates” entre os membros do grupo.

Para Maura Costa Bezerra (2003, p. 99), a participação sucedida nas escolas via demanda do PDE é realizada quase sempre sem um sentido político-democrático, pois os representantes da comunidade são convidados apenas a participar das discussões em grupo sobre questões já definidas anteriormente pelo corpo gestor da escola. Para esta autora, constata-se que a cultura da participação ainda não foi instaurada nas escolas. E observa que para Lück, se essa situação existe — a não participação —, é porque,

a compreensão do significado de participação não está claro; nem mesmo para os dirigentes. É fundamental que eles examinem seu entendimento e alargue seus horizontes sobre a questão. É necessário ter em mente que uma cultura não é mudada apenas por desejo, sendo necessário o despertar da consciência e a aquisição da competência técnica para tanto. (2000, p131.)

Capitulo 3

4. A organização interna das Escolas Municipais Professor Ulisses de Góis e Professor Antônio Campos e Silva em Natal/RN

4.1 O acordo com o Estado do Rio Grande do Norte

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), no Rio Grande do Norte, foi instituído através do Acordo de Participação nº. 25/1999, que define:

No âmbito do Programa FUNDESCOLA, entre si celebram a união representada pelo Ministério da Educação, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte e os municípios de Extremoz, Natal e Parnamirim, que compõem a Zona de Atendimento Prioritário³⁰ (ZAP) I do Estado³¹.

No caso específico do município de Natal, conforme dados da Coordenação Estadual de Projetos (COEP)³², o primeiro convênio assinado entre o FUNDESCOLA e a Secretaria Municipal de Educação (SME), de nº. 93020/2000, disponibilizou recursos financeiros na ordem de R\$ 106.600,00 (Cento e seis mil e seiscentos reais), destinados ao atendimento de onze escolas; essa verba foi distribuída segundo o quadro demonstrativo apresentado no capítulo anterior. Desse montante, 50% seriam empregados nas despesas de capital e 50% nas despesas com material de consumo e com a capacitação de professores. A aplicação desses recursos financeiros, portanto, deveria minimizar o grave quadro educacional em Natal, no ano letivo de 1999, cujos índices apontavam uma taxa de repetência estimada em 19,72% e de evasão em 14,04%³³. Diante desse quadro, uma série de mudanças foi

³⁰ Segundo o FUNDESCOLA, as ZAPs são os espaços geográficos onde estão localizadas as escolas que carecem de atenção mais imediata do FUNDESCOLA. Entenda-se: escolas que têm maior índice de reprovação, abandono e repetência *per capita*.

³¹ Acordo de participação nº. 25/1999 – Brasília/MEC/FUNDESCOLA, fls. 1 e 2.

³² A COEP é uma coordenação da Secretaria Estadual da Educação, da Cultura e dos Desportos (SECD), responsável pelas ações do FUNDESCOLA no Rio Grande do Norte.

³³ Dados do FUNDESCOLA: Projeto da Microrregião de Natal/RN, fev. 1999.

implementada, principalmente na microrregião de Natal, na tentativa de promover melhorias na gestão das escolas.

Nesse panorama desfavorável do sistema educacional do município, o PDE chegou como uma possibilidade de minimizar os índices citados, buscando a sua reversão. Para tanto, conforme rege o manual e outros documentos do FUNDESCOLA, adotou-se o processo de planejamento estratégico³⁴, que visa a uma melhor organização da escola, envolvendo prioritariamente o aspecto pedagógico. A esse respeito, Sobrinho e Xavier (1999: 30) colocam que “a visão estratégica expressa a percepção que a escola tem do seu passado, do seu momento atual e do direcionamento do seu futuro”. Enfim, esse planejamento permitiria, além do envolvimento de toda a comunidade escolar, um diagnóstico relativo a seus principais problemas/dificuldades e demandas, a fim de solucioná-los eficientemente. Logo, a visão de uma escola melhor e o envolvimento de todos os atores constituem aspectos fundamentais desse programa no município, cujo acompanhamento e avaliação são realizados pelo Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE), uma equipe de técnicos da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Essa equipe é auxiliada e orientada pelo supervisor técnico do PDE, contratado pelo FUNDESCOLA para dinamizar o processo de implantação daquele, prestar assistência técnica às escolas e coletar dados para o monitoramento das ações. Entretanto, nas escolas³⁵ de Natal, foram inúmeras as críticas a esse processo. As críticas referem-se inicialmente à sistemática de capacitação sobre “Como Elaborar o

³⁴ Na segunda metade da década de 1990, o MEC intensificou a utilização do planejamento estratégico, ao elaborar o seu “planejamento político-estratégico: 1995/1998”. Ainda em 1998, o FUNDESCOLA, através do PDE — que estabelece como etapa a definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico da escola —, adota esse tipo de planejamento.

³⁵ Referimo-nos aqui, especificamente, às Escolas Municipais Professor Ulisses de Góis e Professor Antônio Campos e Silva, objetos da nossa pesquisa.

Plano de Desenvolvimento da Escola”, desenvolvida para implantar o PDE. Essa capacitação foi iniciada a partir de meados de 1998 e envolveu as lideranças formais das escolas que segundo os princípios que regem a metodologia do PDE, é composta pela direção e o coordenador geral. Segundo depoimentos de alguns professores a respeito de como acontece essa capacitação:

[...] depois de serem convocadas, porque não foi convite. Fala-se em convite, mas não é assim que a SME faz, ela ordena, entende? Então, as três pessoas daqui foram participar da capacitação com os supervisores, gerentes e técnicos do FUNDESCOLA. Agora o detalhe; num hotel de cinco estrelas lá na Via Costeira. Três dias de gasto do dinheiro público num hotel desse quilate. Essas coisas que vêm de cima para baixo já para impressionar e pressionar. Gastaram mais com o luxo da capacitação do que com o dinheirinho que enviam para as escolas.³⁶ (Informação verbal).

O programa de capacitação em Natal, tal como previsto pelo FUNDESCOLA, foi dividido em três partes e composto por palestras, oficinas e apresentações dos grupos de trabalho. Na primeira parte, de acordo com os depoimentos dos profissionais entrevistados, foi apresentada uma visão geral da estrutura e do funcionamento do FUNDESCOLA e discutida questões referentes à gestão educacional e escolar nas duas últimas décadas; depois, foi apresentada uma visão global do processo de elaboração e implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Na segunda parte, foram trabalhadas minuciosamente as etapas do PDE (detalhadas no capítulo anterior). Após estas duas parte introdutória, partiu-se para o estudo do manual do programa que apresenta a metodologia a ser seguida à risca para a elaboração do Plano de Ações das escolas envolvidas.

³⁶ Trecho da fala das professoras (coordenadoras) durante entrevista concedida em 23 de julho de 2003.

Os termos “exigência” e “à risca” emergem da metodologia do PDE, de forma repetitiva, mostrando um lado marcado pela inflexibilidade. No nosso entendimento, uma proposta apresentada como um modelo inovador, que requer a participação de toda a comunidade escolar como pressuposto básico e fundamental à sua realização nas unidades de ensino, torna-se contraditória já na sua gênese. Ao mesmo tempo em que solicita a ampliação do espaço democrático, fecha-se a negociações e à tolerância, fazendo-se obedecer através de pré-condições inquestionáveis, contidas no manual e nos demais documentos do FUNDESCOLA – por exemplo, aqueles que abordam as normas para o financiamento de projetos educacionais no âmbito escolar.

Todavia, não cabe só às escolas cumprirem com todas as etapas que vimos anteriormente e com o aparato burocrático que as mesmas requerem, mas as Secretarias de Educação também. Apesar de sua própria natureza burocrática, estas igualmente através de seus técnicos devem se adequar de forma que satisfaça às pré-determinações do Fundo. Desde a realização de suas ações dentro dos prazos fechados até a aprovação dos Planos de Ação, mesmo que à revelia das condições das escolas.

Uma proposta de planejamento estratégico se funda numa sistematização de objetivos, metas e ações, o que é claro. Entretanto, para a maioria das instituições escolares o que contraria suas posições de fato, é ter que todos os segmentos pararem para repensar suas práticas cotidianas através do modelo organizacional adotado por elas até então. Mesmo quando estamos falando de um Planejamento Participativo, que segundo a maioria dos educadores preferem adotar, ou, ressaltar em suas falas, estamos tratando de um modelo de organização que

requer uma ruptura no modelo de gestão. O Planejamento Participativo supõe o envolvimento de todos, e também a definição de objetivos, metas (prazos) e plano de ação. E este modelo se diferencia do PDE pelo fato de ter sido indicado pela LDB, de forma que cada escola faça o seu sem a interferência externa de nenhum órgão ou instituição de qualquer natureza.

Por seu lado, o manual do PDE³⁷ caracteriza-se pela clareza de informações e objetividade com que as suas propostas são apresentadas. Desenvolvida de forma linear, exige estudo sistemático para a sua devida aplicação na elaboração das Ações das escolas contempladas. Porém, nessa estrutura técnica, inexistente uma problematização das reais necessidades desses estabelecimentos e do sistema educacional como um todo. Não obstante, consideramos que, com a mesma clareza que o manual evidencia, a objetividade de metas e ações a serem cumpridas, também mostra o que há de político num projeto pedagógico de uma escola. Segundo os preceitos do MEC e secretarias de educação o projeto político pedagógico, está ausente da proposta do PDE — falta aqui uma reflexão crítica acerca do que é ou deveria ser o universo escolar dentro de tal projeto, o que, a nosso ver, se caracteriza em mais uma contradição. O PDE requer a participação, mas não se configura num Planejamento Participativo conforme a realidade das escolas.

Todo esse processo de implantação do PDE no Rio Grande do Norte, conforme os documentos analisados, os depoimentos dos técnicos da Coordenação de Ensino da Secretaria Municipal de Educação (SME) e dos profissionais das escolas, foi acompanhado pela Coordenação Estadual Executiva (COEP), pela Gerência de Apoio à Escola (GAE) da Secretaria Estadual da Educação, da Cultura e

³⁷ Para a realização dessa pesquisa, acessamos todos os documentos citados, sobretudo o manual apresentado.

dos Desportos (SECD) e pelo Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) da SME, responsáveis³⁸ também pelo treinamento da liderança formal das escolas. No âmbito escolar, o PDE é gerenciado por essa liderança e tem como tutor o coordenador do Plano. Todos têm a atribuição de envolver os demais funcionários a implementar o PDE e direcionar os recursos transferidos pelo FUNDESCOLA para o Projeto de Melhoria da Escola (PME).

No entendimento dos técnicos do Departamento de Assessoria Técnica e Pedagógica (DATP)³⁹ da SME, por um lado o processo de implantação do PDE nas escolas municipais aconteceu de forma abrupta. Por outro lado não houve uma divulgação prévia desse programa e nem um tempo de maturação de sua metodologia, o que impossibilitou que eles próprios tivessem domínio sobre ela. E este conhecimento prévio, segundo os preceitos do FUNDESCOLA, se constitui numa necessidade crucial ao bom desempenho dos técnicos das secretarias para que possa acompanhar o desenvolvimento das ações do PDE e a capacidade dos profissionais das escolas em elaborá-las de acordo com as suas reais necessidades.

Assim ficamos diante de mais uma contradição dessa proposta tanto com relação à Ação do FUNDESCOLA, o PDE, quanto ao próprio fundo. Vale aqui observar o que afirma um dos onze técnicos responsáveis por essa tarefa, no momento da sua implantação:

Houve uma rejeição muito grande, e ainda há uma rejeição ao PDE por parte dos técnicos da Secretaria. As pessoas indagavam muito. Não sei se é como diz Augusto Confro que “o PDE veio para tirar os técnicos da linha de conforto para linha de confronto”. Isto porque o PDE realmente traz

³⁸ Também porque os responsáveis diretos pela capacitação são os gerentes de área e os consultores do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL. Todavia, essa responsabilidade se limita ao apoio técnico, e não ao metodológico.

³⁹ Este departamento é responsável pelo acompanhamento técnico da realização das Ações do PDE nas escolas.

muito mais trabalho e precisa de empenho, de dedicação. Ainda hoje não há um interesse por parte das outras Coordenações da própria Secretaria. Acho isso uma dificuldade muito grande. O PDE de fato foi e é tratado com descaso pelos demais setores daqui da Secretaria.⁴⁰ (Informação verbal).

Lembramos que, na etapa de implantação, os pré-requisitos imprescindíveis para que as escolas fossem contempladas com o PDE incluíam a obrigatoriedade de ter, no mínimo, 200 alunos matriculados no Ensino Fundamental, funcionar em prédio próprio e contar com uma liderança forte⁴¹. As onze escolas atendidas inicialmente foram designadas pela Coordenadoria de Ensino da SME, devido a indicações relevantes e contraditórias: por apresentarem baixos índices de aprovação, altos índices de repetência e evasão e por “serem reconhecidas por esta Coordenação como escolas mais organizadas, liderança forte, escolas que já sinalavam uma gestão mais participativa”⁴², condições importantes para a realização da experiência do PDE. Assim, o convênio celebrado no início de 2000 já contava com os onze Planos de Ações do PDE, elaborados pelas respectivas escolas no ano antecedente e obedecendo a todas as etapas já descritas.

Como foi sublinhado anteriormente, para elaborar o PDE, o diretor, vice-diretor e coordenador das escolas tiveram treinamento ministrado por técnicos do FUNDESCOLA/MEC. De início, o treinamento foi voltado para a elaboração do Planejamento Estratégico – a primeira parte do PDE –, seguido do Plano de Melhoria da Escola – a parte financiável –, também chamada de Plano de Ações, pois nele se concentram as ações a serem realizadas pelas escolas durante todo o ano letivo. Em

⁴⁰ Professora Maria Lima, técnica da Secretaria Municipal de Educação, durante entrevista concedida em 10 de junho de 2003, Natal.

⁴¹ Dentro da metodologia do PDE, a questão da liderança forte (Grupo gestor) é uma das condições primordiais.

⁴² Definição da vice-coordenadora do DATP/SME.

Natal, para a fase de implantação, o FUNDESCOLA/MEC disponibilizou R\$ 64.034,00⁴³ (Sessenta e quatro mil e trinta e quatro reais) para cobrir despesas⁴⁴ com a capacitação. Segundo os técnicos da COEP/SECD, essa quantia é referente, especificamente, à hospedagem e à alimentação dos gerentes e supervisores do FUNDESCOLA e das lideranças formais das escolas, por três dias, em hotéis da cidade, o que geraram críticas. Pelo que observamos, os valores destinados às escolas para o custeio das suas prioridades por todo um ano letivo tornam-se insignificantes, quando comparados ao montante disponibilizado pelo FUNDESCOLA para os três dias de capacitação das lideranças formais.

Seguindo as orientações do manual, as informações acerca da metodologia do PDE foram passadas para as lideranças formais. Feito isso, a comunidade escolar elegeu um coordenador para ser a pessoa responsável pelo acompanhamento da elaboração do primeiro projeto da escola⁴⁵ – como se costuma chamar o PDE entre os técnicos das secretarias. O documento, depois de pronto e revisado por esses e posteriormente analisado e aprovado pelo supervisor do FUNDESCOLA, seguiu para a sua sede, em Brasília, onde foi checada minuciosamente cada etapa de cada um dos projetos de todas as escolas. Após esse procedimento, foi celebrado o convênio; e, só então, as onze escolas da rede municipal receberam os recursos referentes ao ano letivo de 2000.

⁴³ COEP/SECD/RN. Esse total de recursos foi destinado à capacitação das escolas municipais e estaduais. No momento da implantação do PDE, foram incluídos onze estabelecimentos de ensino municipais e vinte e três estaduais.

⁴⁴ Hospedagem para gerentes e consultores, aluguel de auditórios e refeições para todos os participantes em hotéis da Via Costeira de Natal.

⁴⁵ É comum, tanto nas escolas como nos muitos setores das secretarias de educação, atribuir ao PDE o nome de Projeto da Escola ou, simplesmente, o Plano da Escola. Na maioria das vezes, só se fala em PDE quando é perguntado.

4.2 O processo de implantação do PDE em Natal/RN

A exemplo do ocorrido em dois outros municípios⁴⁶ do Rio Grande do Norte, a implantação do PDE em Natal se constituiu em uma das mais recentes estratégias da gestão educacional na busca de consolidar, no espaço escolar, a descentralização. Para isso, foi redimensionada a concepção do projeto político-pedagógico que deveria criar as condições para solucionar problemas relativos aos baixos índices de desempenho e implementar a autonomia pedagógica — metas previstas na primeira fase da proposta de superação dos índices negativos no sistema educacional do município. O eixo da proposta apresentada pelo FUNDESCOLA constituiu-se no fortalecimento da gestão do sistema e da gestão escolar. O pressuposto básico é que um sistema eficiente e uma escola eficaz e de qualidade requerem uma organização referente a estruturas, processos, efetividade do ensino-aprendizagem, gestão participativa, bem como envolvimento dos pais e da comunidade com o ambiente escolar⁴⁷, além da defesa da autonomia pedagógica⁴⁸.

No entanto, para Torres e Corullón (2003, p. 138-139), “As propostas do Banco Mundial para a educação são feitas basicamente por economistas dentro de uma lógica da análise econômica, e este modelo se caracteriza por duas ausências: a dos professores e a da pedagogia”. Mesmo quando propõe a melhoria da qualidade do ensino, a quantificação é o elemento que sustenta as suas propostas. Nesse sentido, analisamos duas realidades distintas, com o intuito de perscrutar o

⁴⁶ Extremoz, com cinco escolas, e Parnamirim, com sete. Posteriormente, estes números foram ampliados.

⁴⁷ Ambiente escolar, segundo os preceitos do FUNDESCOLA no manual do PDE, significa a relação entre todos os profissionais da escola e que, dentro do Planejamento Estratégico, é chamado de Clima.

descompasso existente entre a proposta do PDE e a sua implementação nas escolas de Natal.

4.3 Dois casos: Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva e Escola Municipal Professor Ulisses de Góis

A escolha dessas duas escolas é justificada com as primeiras informações obtidas sobre o PDE. Na medida em que os dados eram coletados, percebemos que duas, do total das onze escolas, assinalavam uma gama de diferenças na forma de responder à presença desse projeto em seu interior. De uma forma geral, a maioria das unidades escolares demonstrou uma certa resistência — conhecida entre os profissionais das escolas como “camisa de força” — a admitir alterações nos formulários do Plano de Ação ou em qualquer parte do Planejamento Estratégico (PE). No entanto, diante da possibilidade de obter os recursos do PDE, a resistência à metodologia abrandou-se, mesmo quando o discurso da maioria era “O PDE é mais um pacote do Banco Mundial para nos calar diante da miséria em que vivem nossas escolas e da piada que é nosso salário”⁴⁹.

Entretanto, a seleção das duas escolas só se confirmou após a análise dos Livros de Ata, porque lá estão registrados os pormenores de opiniões favoráveis, questionamentos e aquiescência por parte de uma das escolas, o que nos chamou a atenção. Inversamente, o registro no Livro de Ata da Escola Municipal Professor

⁴⁸ Nesse sentido, entende-se pela capacidade de a escola definir o seu currículo e administrar as suas ações a partir das suas prioridades.

⁴⁹ Trecho da fala de uma professora e coordenadora da Escola Municipal Professor Djalma Maranhão, situada no bairro de Felipe Camarão.

Ulisses de Góis mostrou, de forma clara, resistência, intolerância, discordância e até repúdio à possibilidade de adotar o PDE na escola, à época de sua implantação.

4.4 A Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva

a) Histórico

Em meados de 1989⁵⁰, a comunidade do bairro de Mãe Luíza, através de uma mobilização para suprir a carência de uma escola local, conseguiu que a Prefeitura Municipal de Natal alugasse uma pequena casa, situada à rua Camarajibe. Conforme os registros da escola, a casa tinha apenas três vãos. Após um ano de funcionamento, o significativo crescimento do número de matrículas evidenciava a necessidade de um espaço maior. Como a SME não respondia aos apelos da direção no sentido de ampliar a casa alugada ou de construir um outro espaço, a comunidade voltou a organizar-se e realizou uma nova mobilização em prol de melhorias para a escola. A partir daí, formou-se um grupo com os pais mais atuantes, que passou a representar os interesses da comunidade. Nesse contexto de mobilização comunitária, elaborou-se um documento solicitando a construção de uma escola municipal no bairro.

No movimento de engajamento dos pais dos alunos e demais pessoas da comunidade para a construção dessa escola, percebemos a ação comunitária participativa gestando a sua fundação e consolidação enquanto espaço institucional, voltado ao atendimento das demandas da comunidade.

⁵⁰ Esses dados históricos constam nos arquivos da escola.

Segundo revela o professor Merivaldo⁵¹, a comunidade estava informada de que havia recursos do governo federal para a construção de duas escolas municipais:

Nós sabíamos, na época, que tinha duas rubricas, uma para construção de uma escola em Felipe Camarão e uma outra em Mãe Luiza. E essa de Mãe Luiza, ela estaria correndo o risco de ser devolvida ou deslocada para outra escola, para um outro bairro, porque não havia espaço, segundo os técnicos da Prefeitura não havia espaço público para a construção dessa escola. A comunidade voltou a se reunir e com muita briga e esforço provou que esse espaço era muito cobiçado pela ala empresarial, mas que era público. E todos nós passamos a fazer várias demonstrações ao governo local, através de documentos e mesmo da imprensa, que esse espaço era público. Até então, houve uma resistência por parte da Prefeitura, na época a prefeita era Wilma de Faria. O Secretário do Instituto de Planejamento Urbano de Natal – IPLANAT (atual SEMURB: Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo) era Aldo Tinôco. Então, a comunidade organizada não sossegou, e depois de muita batalha provamos que o espaço era público e passamos a fazer essa reivindicação junto aos poderes constituídos, de uma forma que a prefeita não pudesse mais nos desmentir. (Informação verbal).

Desde o final da década de 1980, a reivindicação da comunidade por uma escola no bairro já era um anseio partilhado por todos os moradores. Os profissionais mais antigos da comunidade escolar afirmaram que, no início da década seguinte, já havia rumores que a escola iria ser extinta do bairro. E desta forma, eles demonstraram que se sentiram responsáveis não só pela conservação da escola que funcionava na pequena casa, mas pela construção de uma unidade maior, melhor e que garantisse vagas para todos. Para tanto, de acordo com as observações do professor Merivaldo, foi necessário muito mais que protestos nas ruas e alguns ofícios encaminhados aos órgãos competentes para que a SME e a prefeitura cumprissem as promessas feitas à comunidade de Mãe Luiza. É seu depoimento:

⁵¹ O professor Merivaldo atua também como apoio pedagógico na Escola Municipal Professor

[...] nós passamos a argumentar com os pais e a chamá-los para se organizar, buscamos respaldos dos outros professores, das Igrejas Católicas e Evangélicas da comunidade através dos conselhos comunitários, associação de moradores, e foi assim que foi construído um grupo da comunidade, com a formação dessas entidades representativas e passamos a fazer esse empenho. Até que foram feitas as fundações, os alicerces e dois anos depois a construção da escola estava pronta. (Informação verbal).

A escola, então, foi construída conforme reivindicação da comunidade e inaugurada em 1992. Mas, a história acerca do envolvimento daquele grupo organizado nas ações e decisões da Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva, segundo depoimento dos representantes de seus vários segmentos, não cessou com a construção. Atualmente, a escola participa de um Fórum de Entidades que representam todos os segmentos do bairro. A professora Marlene Santos informa que os participantes

sempre vêm discutindo as questões sociais, o desenvolvimento social da comunidade, e com isso há uma reciprocidade da escola e do Fórum junto aos problemas do bairro e às discussões suscitadas. O Fórum é formado pelo Conselho Pastoral, o Centro Social Comunitário, Igrejas Evangélicas e alguns terreiros de Candomblé. Somos a única escola que participa do Fórum. (Informação verbal).

b) Caracterização

A Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva está situada à rua João XXIII, s/n, no bairro de Mãe Luiza. Esta escola atende aos alunos do Ensino Fundamental e tinha 442 alunos matriculados quando foi elaborado o processo de implantação do PDE. O número de alunos por sala de aula era em torno de 29, e o

índice geral de reprovação era de 25% no final de 1999. Isso implica dizer que, em 1997 e 1998, os índices de reprovação foram mais altos nas 3^{as.} e 4^{as.} séries do que nas outras duas séries iniciais, fazendo com que o resultado final fosse o citado. Apesar desses indicativos, não há registro de evasão.

O índice de 25% é considerado muito alto se comparado com a média de reprovação das escolas públicas da rede municipal de Natal, que nessa época era de 19%. Esse percentual se constituía em um número preocupante, principalmente porque esta unidade de ensino sempre foi tida pela SME como uma daquelas que apresenta resultados de excelência. Quando questionamos secretários e direção sobre os fatores responsáveis pelo alto índice de reprovação, obtivemos a seguinte resposta:

Esta escola está localizada num bairro de muita carência e isto implica que os alunos precisam de incentivo para aprender. Não que nossos professores não os estimulem, mas à época a escola não tinha os recursos que tem hoje. Podemos agora promover aulas-passeio, recreação diversificada, enfim, os alunos sentem prazer em estudar. Não é só quadro e giz. E isto foi vencido. Hoje temos um índice de 9%, e nenhum percentual de evasão.⁵² (Informação verbal).

Fator de extrema relevância era o percentual de 83% de professores com licenciatura plena, e os demais já cursando o terceiro grau. Nos dias atuais, este dado se torna um diferencial frente à realidade da maioria das escolas públicas. O fato de constar em seu quadro de funcionários professores estagiários de ensino médio prestando serviços temporários, de ter em sala de aula pessoas que não possuem formação pedagógica, de precisar aceitar serviço terceirizado, implica a descontinuidade do plano de aula fundamentado na proposta pedagógica da escola.

⁵² Fala do secretário geral Francisco Lourenço Sobrinho, durante entrevista concedida em 23 de julho de 2003. Na ocasião, a coordenadora do turno matutino estava presente e ratificou os argumentos do secretário.

Em 1992, logo após a inauguração do novo prédio, houve eleição para a direção da escola, quando uma das professoras do quadro foi eleita diretora e sendo reeleita para os períodos subseqüentes. Em suma: a direção atual está à frente da administração desde o início de 1993. Funcionários da escola desde a sua fundação relatam que a organização interna sempre se orientou pelos princípios de coletividade e ação democrática. Com isto, eles se referem à participação dos segmentos escolares na tomada de decisões acerca dos assuntos pertinentes a problemas que emergem da rotina escolar; dizem ainda serem ouvidos pela diretora, que, não sendo autoritária, participa a todos sobre os assuntos que chegam à escola através da SME, do MEC ou de outra instituição. Afirmo o secretário geral da escola:

Eu considero a gestão da diretora Vera Lúcia, desde que cheguei há oito anos, realmente vi e me surpreendi com uma gestão participativa e democrática. Ela convoca a todos para participar das reuniões. Ela ouve e nos leva em conta. Talvez o PDE tenha trazido um alerta, uma preocupação maior com relação a essa participação, a importância dessa participação, aos objetivos realmente que a escola deve ter, deve se preocupar, deve alcançar. Mas a escola já era aberta à comunidade e a todos os profissionais que aqui trabalham. Também tem a história da presença, não é? Se ela está aqui nos dois horários, ela é exemplo. Vendo isto, ninguém vai faltar, entende? Sete da manhã ela já está na escola e só sai quando fecha [...]. (Informação verbal).

É interessante tomarmos esse depoimento como relevante, porque, mesmo que o corpo diretor seja o mesmo há dez anos, as representações da comunidade escolar e dos pais de alunos afirmam que é uma direção que dá certo. Por isto, ela continua e tem a aquiescência de todos. Os depoimentos por nós registrados apontam para uma gestão democrática, porque participativa. Esse modelo de gestão se resume no que afirma Andrade (1996, p. 17): “[...] um tipo de relacionamento entre governantes e governados, baseado na concepção de partilha

de poder de decisões”. Assim, o discurso da coordenadora Valéria Maria Pinheiro Queiroz⁵³ registra que esta direção se sustenta na existência de uma gestão democrática e requer de todos responsabilidade, pontualidade e competência na função que cada um exerce:

[...] quando comecei a trabalhar aqui, em 1999, senti que era uma forma diferenciada de organização de administração, mesmo. Cada profissional que trabalha aqui sente que é responsável por cada aluno, por cada ação da escola e a direção é quem conduz isso. De todas as escolas que já trabalhei, é nesta que há algo de inovador. Aqui todos são chamados a participar de todas as decisões. Agora, sabe o que realmente faz a diferença? É que se chegar algum profissional aqui que não seja comprometido com a educação pede logo para sair. É isto, vai para outro lugar, porque aqui ele se sentirá deslocado. Sentimos que todos somos a direção e tudo flui de forma normal. [...] Aqui os professores inovam, trazem idéias construtivas, não costumam faltar, são pontuais. Enfim, esta escola tem uma forma diferente de se organizar. Agora, cada professor aqui também cobra da direção o mesmo que ela cobra de todos. Desta forma, através de discussões às vezes enfadáveis, surge o consenso. É difícil ser democrático, não é? (Informação verbal).

Diante deste depoimento, vemos que é possível a adoção de um formato participativo de gestão, mesmo que este ainda seja algo de muito novo e de difícil entendimento por parte da maioria dos participantes. Na prática cotidiana, a participação não deve resumir-se a estar presente, mas a algo que vai muito além disto. Para Pateman (1992, p. 60-61),

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.

⁵³ Entrevista concedida em 23 de julho de 2003, na Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva.

A participação, portanto, é um processo que, pela prática, se desenvolve e suscita mais comprometimento. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias, e estas dependerão, portanto, de quanto os indivíduos se envolvem e se capacitam para essa prática. Ainda segundo Pateman (1992, p. 61), “às hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas”. Para a professora Léia Maria da Cunha⁵⁴, a organização da comunidade escolar acontece de forma normal: a equipe pensa sempre no todo e age voltada para o processo de construção coletiva. Ninguém pensa em uma forma diferente de conduzir as práticas pedagógicas, pois todas as ações são desenvolvidas para beneficiar a clientela e auto-beneficiar-se, pois, agindo assim, todos saem lucrando. Mesmo havendo um líder, todos têm poder de voz.

Os segmentos da escola em questão mostram-se co-responsáveis pelas ações realizadas em seu meio e participantes ativos do conselho escolar, segundo o que observamos durante as nossas visitas. A sua dinâmica diária se impõe como algo novo a ser ressaltado: uma forma ativa e efetiva de controle das ações e consenso nas tomadas de decisões. Não uma participação míope, mas o inverso. O que pode ser observado no depoimento da senhora Francisca Bezerra Galvão:

Eu faço parte do conselho de pais. Sou presidente do conselho financeiro aqui, tudo que acontece financeiramente a diretora me chama para eu passar o visto, ver se foi gasto, ver o que foi feito com aquele dinheiro e eu questiono os mínimos detalhes. Pronto. Questiono, interfiro quando é o caso e somos respeitados eu e os demais conselheiros. E antigamente nem tinha isto. A diretora decidia e tava acabado. Aqui todos trabalham o dia todo e se engajar fica difícil, mas trabalham. Então nós, os pais, vemos o exemplo e seguimos. Claro que tem muitos pais que não participam. Eu mesma conheço alguns, agora só não sei dizer, citar o nome de nenhum,

⁵⁴ Entrevista concedida em 25 de julho de 2003, na Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva.

mas eu conheço. O Conselho de Pais aqui é sério. Não é só para saber de notas e dano dos filhos, não.⁵⁵ (Informação verbal).

O Conselho de Pais é ativo e coloca-se na prática cotidiana da escola como um ente integrante do processo de ensino-aprendizagem. O senhor José Gomes da Silva, pai de dois alunos desta escola e membro do conselho supracitado, apresenta o seu depoimento:

Nós vemos que a direção se esforça, os professores não faltam. Tudo aqui é organizado, é só olhar. Então, a gente fica sensibilizado, entende? Damos sugestões, fazemos mutirões, discutimos até os PCNs⁵⁶. Porque nós não conhecemos, nós não somos formados, mas aqui a gente aprende a ensinar nossos filhos. Ninguém sai daqui sem a informação correta. A gente sabe quanto entra de dinheiro nesta escola e quanto se gasta e no que se gasta. A pena que dá é que aqui só tem até a 4ª. Série. O prédio é bonito, limpo e organizado, mas é pequeno.⁵⁷ (Informação verbal).

Além disso, os membros deste conselho participam de atividades coletivas, como: cuidados com os jardins e hortas, reparos de mesas e cadeiras no próprio prédio e, o mais importante, atuam como auxiliares de recreio, de forma intercalada. A relação com a comunidade exterior constitui-se num processo de aprendizagem da participação. Esta percepção está em conformidade com o que Putnam chama de **confiança mútua**.

Através da análise de documentos da escola, percebemos que existe uma organização sistemática dos planos de aula, desde o início da gestão atual. Mas,

⁵⁵ Fala de uma mãe de aluno, presidente do Conselho Fiscal, em entrevista concedida em 15 de julho de 2003.

⁵⁶ Alusão aos Parâmetros Curriculares Nacionais.

⁵⁷ Trecho da fala de um dos pais entrevistados em 15 de julho de 2003.

a partir de 1999, a escola elaborou o seu projeto político-pedagógico, favorecendo a ampliação das melhorias, no que concerne à forma de organizar o currículo e de atender às necessidades pedagógicas mais imediatas. Dentro deste projeto, o envolvimento dos pais de alunos através do Conselho Escolar, ou Unidade Executora (UEx), está sublinhado como um dos pré-requisitos fundamentais à proposta de melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem. Para o secretário geral da escola, o professor Francisco Lourenço Sobrinho⁵⁸, a partir da elaboração daquele,

a gente passou a não se limitar tanto, digamos, a um planejamento pedagógico apenas, mas a gente teve uma visão mais ampla do que seria a discussão da prática pedagógica. Então, depois disso, veio o Plano de Desenvolvimento da Escola, que para nós foi muito bom porque veio somar com o que já havíamos planejado, e o PDE trouxe os recursos que precisávamos para pôr em prática os nossos planos de aula. Não ter os recursos era um grande problema. E, por outro lado, o PDE ajudou a sistematizar as ações porque a gente conseguiu elaborar o PPP, mas não tinha como pôr em prática porque faltava a sistematização que o PDE possibilita. (Informação verbal).

É interessante salientar que é perceptível nos depoimentos a espontaneidade de participação dos profissionais da instituição, resultado da co-responsabilização dos atores envolvidos. E isto nos leva a sublinhar que não há participação sob coação. No âmbito da escola, todos e cada um devem sentir-se parte dos êxitos e de todos os problemas que emergem do seu cotidiano. Logo, a participação não deve ser uma imposição nem tampouco cumprimento de uma ordem da direção.

⁵⁸ Trecho da fala do também secretário geral, em entrevista concedida em 17 de julho de 2003.

A coordenadora Valéria, em seu depoimento, diz que a escola sempre foi organizada dentro de um projeto político interno, mas faz observações quanto à dificuldade de manter uma gestão democrática, pois esbarra nas diferentes concepções do corpo docente, opiniões e posturas mais diversas. Essas dificuldades acabam muitas vezes em ações centralizadas por parte da direção, porque esta não pode exigir a participação de todos nas ações da escola, e nem o corpo docente deve concordar com tudo o que vem da direção, da SME ou do MEC. Diz ainda que existem momentos em que ocorre a centralização das tomadas de decisões, mas, ao questionar a coordenadora do outro turno e os demais entrevistados, professores e membros dos conselhos, percebemos que para estes a centralização significa liderança forte: “Afinal, sem um líder nem tudo sai bem”⁵⁹ (Informação verbal).

Participação é algo que, de certo modo, parte do interesse dos atores em atingir um objetivo concreto. No caso da escola em foco, a meta de construção e melhoria da instituição foi alcançada, mas a demanda atual requer um novo fazer participativo. É nessa perspectiva que se desenvolve a crítica da professora Valéria. Lucas (1975) esclarece esta faceta da participação ao chamar a atenção para o fato de que “todas as formas de participação estão sujeitas a um entrave básico, qual seja: quanto mais pessoas participarem de uma decisão, mais formal e, portanto, menos verdadeira ela será”⁶⁰.

Este autor sinaliza que a discussão sobre a participação é complexa e engloba diversos aspectos singulares a cada realidade estudada. No caso estudado, a questão é bem mais complexa: ora, não é pelo número de atores envolvidos que chegaremos ao resultado esperado, mas, sim, pelo grau de engajamento desses no

⁵⁹ Professora Marlene.

processo participativo, pela liberdade de argumentação e pelo interesse embutido na vontade e na disponibilidade de participar. Por isso, o autor esclarece que, no debate sobre participação, a ação participativa reflete, sobretudo, o objetivo coletivo a ser atingido.

É importante, nesse sentido, que atentemos para este fato, para podermos também desmistificar a noção de que quanto mais pessoas participarem de uma determinada decisão, melhor “qualidade” haverá em seus resultados. Ou melhor, sucesso nas tomadas de decisões em prol do bem comum. Mais importante, então, é o interesse do ator em participar. “Quando os interesses envolvidos não são exclusivos, o argumento favorável à participação baseia-se no ideal de liberdade. Nós temos que permitir que todos sejam livres para manifestarem seus interesses, porque somente assim tais interesses podem ser identificados” (LUCAS, 1975, p. 128-129).

Entendemos que, se não forem definidas “as regras do jogo” para a ação participativa, se não forem firmados os motivos que justifiquem e provoquem nos atores o interesse em participar, e mais, se não forem criadas as condições para que as pessoas reconheçam a sua utilidade, o seu valor e se sintam parte do processo, poder-se-á incorrer em um esforço vazio. Afinal, como disse Lucas (1997, p. 22): “Nós somos agentes que cooperam, e não receptores que consomem”. Assim, a questão do interesse passa a ser o ente definidor para que haja ou não a participação. Para este autor, sem o interesse não há participação, pois, para ele, o conceito de interesse não pode inteiramente dizer respeito a terceiros, mas depende sempre das manifestações da primeira pessoa.

⁶⁰ Esta citação já foi mencionada no segundo capítulo. Utilizamo-la mais uma vez, por considerarmos

Tendo em vista os aspectos da participação discutidos por Lucas (1997), compreendemos que, tratando-se dessa escola, a participação de que fala a coordenadora Valéria ainda é bastante embrionária e, na maioria das vezes, a simples presença de professores e pais de alunos nas reuniões já é considerada boa, mesmo quando apenas ficam ouvindo passivamente. Na verdade, a prática de uma participação ativa, que interfere, interroga e contribui de forma efetiva, ainda está em processo de construção.

É fundamental que tanto a direção quanto os demais profissionais da educação alarguem o seu entendimento sobre essa questão abordada. Se foi ampliada a responsabilidade da escola através do seu núcleo gestor e a ela foi atribuída a tarefa de manter um diálogo aberto com a comunidade escolar e pais de alunos, certamente também se espera que se criem as condições para a realização desse novo fazer. Assim, a participação deve pautar-se pelos princípios defendidos por Barroso (*Apud* BEZERRA, 2003, p. 93): “[...] é preciso alargar as competências das escolas na sua organização, gestão e funcionamento e criar condições para o desenvolvimento de uma **cultura de autonomia**”.

4.5 A Escola Municipal Professor Ulisses de Góis

a) Histórico

A Escola Municipal Professor Ulisses de Góis, situada à rua Padre Raimundo Brasil, s/n, Nova Descoberta, foi criada através do ato 1.902, de 10 de março de 1977, pela Secretaria Municipal de Educação (SME), sendo autorizado o seu funcionamento pela portaria 719/80, de 14 de junho de 1980. Nesse mesmo

espaço, só que em uma área bem menor, funcionavam anteriormente quatro salas de aula dentro de um galpão, onde eram oferecidas, à clientela do bairro, as primeiras quatro séries do Ensino Fundamental. No mesmo lugar, há cinco décadas, o Ensino Primário era garantido a todos que quisessem estudar nos chamados acampamentos do Projeto “De Pé no Chão também se aprende a ler”, uma iniciativa do então prefeito Djalma Maranhão, que tinha o propósito de minimizar o analfabetismo em Natal. Diante desses antecedentes, procuramos mais informações a respeito da sua fundação antes de sua criação legal. Entretanto, segundo informações do Departamento de Ensino, Departamento de Engenharia da SME e da própria escola, não há registros anteriores ao dia 10 supracitado.

b) Caracterização

À época da implantação do PDE, era 858 o número de alunos matriculados, distribuídos nos 1º. e 2º. Ciclos, nos projetos Aceleração I e II, Acreditar I e II, e de 5ª. a 8ª. séries do Ensino Fundamental, totalizando trinta e uma turmas. Hoje, o número de alunos matriculados é 937. Nove anos após a sua fundação, o processo de eleições para a direção das escolas municipais de Natal foi deflagrado, e a então professora Terezinha Ataliba Silva Rocha foi eleita diretora. Hoje, no seu sexto mandato, ela afirma que estar à frente desta escola, mais que um trabalho e uma função, é um desafio diário. Esta visão é ratificada com veemência pelas palavras da vice-diretora.

Aqui enfrentamos muitos tipos de problemas, mas a dificuldade de um bom relacionamento com a Secretaria é muito grande e nossos professores, uma grande parte deles, não coopera. Parece que esta escola não é responsabilidade de ninguém, exceto da direção. Tudo aqui se transforma

num problema. Não fossem dois ou três professores mais dedicados, nem sei como seria isto aqui!⁶¹ (Informação verbal).

Conforme os depoimentos da direção, diretora e vice-diretora, a escola possui um grande problema a resolver desde que foi inaugurada, e este incide no quadro docente. No cerne das dificuldades apontadas por essas duas profissionais, está a falta de compromisso da maioria dos professores com relação à escola. De acordo com a declaração da diretora, é comum que os alunos fiquem sem aula, porque os professores faltam com muita frequência e, quando vão dar aula, chegam à escola bastante atrasados. Em segundo lugar, a direção apontou a extrema dificuldade de os professores participarem ativamente do conselho escolar:

É uma falta de interesse, de compreensão e de respeito. Os professores não entendem a importância do conselho, e ninguém vem para as reuniões. Muitas vezes ficamos envergonhados com a falta de quorum. Eles estão na escola, sabem que tem reunião e vão embora, ignorando os problemas da escola. Agora, se tiver dinheiro no meio, as coisas são bastante diferentes.⁶² (Informação verbal).

A dificuldade de reunir-se para dialogar sobre interesses coletivos tem muito a ver com o interesse de cada um. Isso implica dizer que a participação é uma atividade de extrema importância, mas também de alto custo, como tempo disponível e um real envolvimento com questões sempre em prol do coletivo. Para Lucas (1975, p. 126), além dos custos elevados, a participação implica a necessidade de os atores envolvidos apresentarem determinada disposição para arcar com esses custos.

⁶¹ Trecho da fala da professora Ângela Maria Pegado da Silva, vice-diretora, durante a segunda entrevista, concedida em 3 de agosto de 2003.

⁶² Trecho da fala da diretora durante a segunda entrevista, concedida em 1º de setembro de 2003.

A inexistência de um projeto político coletivo na EMPUG tem dificultado o reconhecimento do conflito existente em torno da tomada de decisões e facilitado a reprodução de um comportamento individualista descomprometido com os interesses da coletividade.

Além dos entraves já assinalados, a direção da EMPUG diz-se impotente para adotar um sistema que vise a “moralizar” o estabelecimento, já que lhe falta autonomia. E exemplifica, relatando que, quando uma única vez mandou o registro de faltas sem justificativas e superior a 50% do número de aulas do mês de um determinado professor para a Coordenação de Ensino da SME, esta coordenação ignorou os fatos e abonou todas as faltas. Diante de tal episódio, a direção considerou-se desmoralizada e passou, desde então, a adotar uma postura de indiferença em relação às questões da comunidade escolar:

“Deixa estar para ver como fica”. Muitos dos nossos problemas são devido à falta de interação e conhecimento da SME sobre a realidade e as reais carências das escolas. Fora isto, ainda existe muito o protecionismo e o poder dos amigos que trabalham nas coordenações. Se os profissionais sabem que nada os atinge, que não podem ser punidos pelas suas negligências [...]. As escolas não têm autonomia em nada!⁶³ (Informação verbal).

Em contrapartida, na opinião da maioria dos docentes, a direção faz um discurso pautado em ideais democráticos, mas na prática tem uma postura rígida e autoritária. Segundo uma professora,

As coisas aqui são assim: tem os queridinhos da direção e tem aqueles que são punidos. As minhas opiniões, por exemplo, não são ouvidas, é como se eu não contasse. Onde está o projeto político-pedagógico? Eu pergunto.

⁶³ Trecho da fala da professora Ângela, vice-diretora, em entrevista concedida em 23 de julho de 2003.

Sabe por quê? Porque não sou convidada para participar. Elas duas estão fazendo sozinhas e depois passam na nossa cara que não contribuímos.⁶⁴ (Informação verbal).

Em uma instituição democrática, onde todos têm igualdade de direitos e os exercem plenamente, a participação deve ser fundada em **confiança mútua e cooperação**. Para Putnam (1996, p. 102), na comunidade cívica a cidadania envolve direitos e deveres iguais para todos. Isso se constitui em um grande desafio ao processo democrático e participativo. É necessária a existência de uma gama de espaços abertos à participação, viabilizados, conforme Pateman (1992), através do treinamento dos indivíduos para a convivência com as diferenças e os conflitos.

Ao analisar documentos da escola, constatamos que o esforço para elaborar o projeto político-pedagógico teve início em 1995 e ainda se encontra em fase de redefinição. Ou melhor, ele começou a ser elaborado, mas é preciso que todos os segmentos da escola se reúnam para definir o perfil da escola, o currículo, as ações e prioridades. Todavia, a falta de *quorum* nas reuniões tem adiado, ano após ano, o término deste documento de tanta importância para a instituição de ensino. A resistência⁶⁵ do corpo docente em participar das reuniões do conselho, cuja finalidade é a construção daquele que vai possibilitar à escola definir a sua estrutura organizacional, administrativa e pedagógica, pode ser elucidada a partir da concepção que Gadotti (1994 *apud* VEIGA, 2002, p. 12) tem de projeto:

⁶⁴ Trecho da fala da professora Salete, em entrevista concedida em 2 de agosto de 2003.

⁶⁵ Trata-se da relutância em envolver-se com as questões de interesse da coletividade. Segundo os depoimentos de, pelo menos, quatro professores desta escola, perder tempo com reuniões não garante o sustento de suas vidas. Então, o tempo que deveriam investir em reuniões é dedicado ao trabalho em escolas da rede privada para complementar o salário.

Todo projeto supõe *rupturas* com o presente e promessas para o futuro. Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente. Um projeto educativo pode ser tomado como promessa frente a determinadas rupturas. As promessas tornam visíveis os campos de ação possível, comprometendo seus atores e autores.

A ausência de uma proposta político-pedagógica⁶⁶ na escola, por aquilo que pudemos observar durante as entrevistas, tem promovido uma série de desencontros entre a direção, técnicos e corpo docente. Sublinhamos a necessidade da estrutura interna da escola pautar-se na articulação entre o que se constitui como político e pedagógico. Estes dois elementos devem ser indissociáveis, porque é político quanto ao compromisso com a formação do cidadão e da abertura do espaço à participação de todos nesta formação e na tomada de decisões no âmbito escolar; e é pedagógico quanto à definição das ações educativas e ao que se constitui indispensável às escolas para suprir as suas necessidades e cumprir os seus propósitos em busca de prioridades.

Na percepção dos técnicos do DATP/SME, os problemas de que falam as representações de todos os segmentos da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis são concernentes à dificuldade de relacionamento entre si e também entre a escola e o DATP, porque os funcionários dela resistem à orientação e ao cumprimento das normas da SME. Uma das técnicas informa que os corpos docente e técnico procuram bloquear as inovações levadas à escola e, na maioria das vezes, não permitem o diálogo; caso parem para ouvir, depois ignoram a pauta discutida. Para ela, essa atitude inviabiliza o diálogo entre a escola e a secretaria, resultando no endurecimento da postura da direção escolar tanto com relação à maioria dos seus

profissionais quanto com relação a SME. Ainda vale salientar que, ao abordar o relacionamento entre a escola e a secretaria, uma professora tece algumas considerações: “É assim a abertura, a democracia propagada. Nós não somos ouvidos, a secretaria nos ignora, entende? Como podemos falar de gestão democrática que os técnicos falam que devemos gestar, se a própria secretaria é autoritária?”⁶⁷.

Diante desse quadro, lembramos que a gestão democrática implica principalmente em pensar a estrutura de poder da escola de forma inovadora, pondo no centro dos impasses e possíveis entraves a socialização dos problemas, sempre na busca de resoluções em prol da comunidade escolar. Pensada assim, a demanda pela gestão democrática compreende, necessariamente, uma ampla participação das representações dos segmentos da escola nas decisões e ações pedagógicas e administrativas. Podemos observar, portanto, que este tipo de gestão não é fácil de ser consolidada, ao mesmo tempo em que deve envolver todos os profissionais e a secretaria, que, por sua vez, deve possibilitar a realização desse novo fazer. Certamente é necessário considerar as normas e as bases legais advindas da secretaria, mas espera-se que esta crie as condições cabíveis para que as escolas possam gerir, de forma democrática, as suas práticas cotidianas.

Após assinalar o ponto de vista e os argumentos de professores e técnicos, queremos salientar que, quando tentamos entrevistar alguns pais de alunos do estabelecimento, nos deparamos com um elemento novo: eles simplesmente não se dispuseram a falar. A mãe de um aluno, apenas afirmou que, de vez em quando,

⁶⁶ Todos se queixam, porque a escola ainda não concluiu o projeto político-pedagógico e ainda dizem que agora precisa ser recommçado, porque “tudo o que foi colocado lá já caducou”, mas asseguram não dispor de tempo para elaborá-lo.

era convidada para participar das reuniões do Caixa Escolar, ou UEx, mas ela, como os demais pais e mães, só ouvia e depois ia embora. Diante da pergunta “Por que a senhora não participa?”, obtivemos a mera resposta: “Falar o quê? A gente não entende aquelas coisas. Se nossos filhos estão bem, está bom. A diretora sempre chama a gente, mas é nosso trabalho também? Escola é coisa para professora, não sou professora!”. Em contraposição a esta resposta, temos os argumentos da coordenação pedagógica⁶⁸:

Olhe, há muito tempo nós buscamos o apoio dos pais nas tomadas de decisões. Achamos que é uma necessidade da escola que os pais, a família se envolva na aprendizagem dos seus filhos, acompanhe, faça assim uma cobrança educativa na questão da permanência, da frequência, da execução das atividades dos filhos. E essa abertura que se dá, quer dizer, há muito tempo que já tem, mas é difícil o pai frequentar a escola. Bastante difícil. Muito difícil mesmo! Até a gente, atualmente, está sentindo assim, está tentando mudar, trabalhando com textos, trazendo palestrantes, sabe? Para ver se o pai vem à escola sem apenas ser quando o aluno tem um problema. Mas trazer a família para a escola é muito difícil. Agora, lógico que as pessoas que vem realmente se envolvem, mas é uma coisa bastante difícil e são poucos, dá para contar nos dedos da mão. Agora, se faltar um tipo de material escolar ou se a merenda for pouca e de má qualidade, de repente a escola fica cheia de pai, mãe, avô e até tio e parentes para saber o motivo. (Informação verbal).

Ao analisar o contexto geral, percebemos que a postura dos docentes, técnicos e direção têm refletido no tipo de receptividade dos pais com relação às questões da escola e, de forma indireta, com relação à vida estudantil de seus filhos. A ausência de organização interna da comunidade escolar acaba por comprometer a relação com a comunidade externa, ou seja, com pais e mães de alunos. Tomando cada um desses argumentos como forma de interpretar o conjunto escola, família e secretaria de educação, percebemos que há um desencontro entre entendimento e

⁶⁷ Trecho da fala da professora Ângela, vice-diretora, em entrevista concedida em 23 de julho de 2003.

postura adotada por cada um. O processo de democratização no seio da escola pode ser visto a partir da necessidade de autonomia, de acordo com Neves (2002, p. 99):

A autonomia da escola é, pois, um exercício de democratização de um espaço público: é delegar ao diretor e aos demais agentes pedagógicos a possibilidade de dar respostas ao cidadão (aluno e responsável) a quem servem [...]. A autonomia coloca na escola a responsabilidade de prestar contas do que faz ou deixa de fazer, sem repassar para outro setor essa tarefa e, ao aproximar escola e famílias, é capaz de permitir uma participação realmente efetiva da comunidade, que a caracteriza como uma categoria eminentemente democrática.

A falta de um espaço de discussão e de oportunidade para participar ativamente das tomadas de decisões obstrui a possibilidade de consenso em torno da melhoria da qualidade de ensino e da formação de pessoas mais conscientes das suas responsabilidades sociais.

4.6 A implantação do PDE em Natal: estudo de caso da Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva e da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis

O PDE é um processo gerencial de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para a melhoria do ensino. É um instrumento que visa o melhor gerenciamento da escola como um todo, desde os seus aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos.⁶⁹ (FUNDESCOLA, 1999, p. 22).

Partindo desta definição, assinalamos aqui como as duas escolas em estudo se posicionaram frente ao processo de implantação do PDE. Como já foi apresentado anteriormente, o PDE é uma ação do FUNDESCOLA, que chegou às

⁶⁸ Professoras Luziene da Costa e Olga Gomes.

escolas de forma verticalizada. Ou seja, constituiu-se em mais um dos programas criados pela esfera federal, para ser gestado na e pela comunidade escolar, a partir de definições previamente estabelecidas. Na concepção da direção da Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva (EMPACS)⁷⁰, a implantação do PDE não significou uma ruptura no modelo de gestão e nem afetou o relacionamento entre os segmentos da escola. Em seu depoimento, a diretora afirma:

Nossa administração sempre foi uma administração democrática, com a participação de todos nas decisões, reunião com pais, funcionários e professores. A gente sempre teve um diálogo muito bom e nossos professores são bastante responsáveis. Um entrosamento muito grande rege a escola. É tanto que, quando professores novos são encaminhados para cá, aqui chegando, eles não querem sair. E quem não está aqui sempre está querendo, procurando uma vaga, sempre a pessoa procurava, mesmo antes do início da implantação do PDE. A escola já era vista como uma escola democrática, de muita harmonia, ambiente leve e um bom clima escolar. As propostas do PDE não modificaram muita coisa, não, porque a escola já era aberta à comunidade, aos docentes, aos técnicos e já era bastante democrática... Participativa, inclusiva. (Informação verbal).

Já para a direção da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis (EMPUG)⁷¹, o processo de implantação do PDE constituiu-se num grande impacto, tanto no que diz respeito à estrutura organizacional da escola quanto no trato entre ela e a SME. A diretora Terezinha relata esse momento da seguinte forma:

Quando falamos das propostas do PDE na escola, a reação foi enorme; tivemos assim um primeiro impacto muito grande, porque nós tivemos um treinamento por três dias, e o pessoal do FUNDESCOLA nos deu um prazo ridículo - **só uma tarde para se resolver se a escola aceitava ou se não aceitava essa proposta**. E quando a gente apresentou aos professores, eles ficaram bastante revoltados por não ter tido a oportunidade de conhecer mais profundamente o PDE e ter que decidir como coletivo. Mas nós também não tivemos tempo de conhecer. Ficamos três dias num hotel de cinco estrelas na Via Costeira e só saímos de lá para buscar o consenso de toda a comunidade escolar. Bem, de imediato eles não queriam aceitar, foi um momento difícil, pois esse tipo de programa que vem de baixo para

⁶⁹ Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA/MEC – BANCO MUNDIAL, Brasília (1999: 22).

⁷⁰ A fim de simplificar, deste ponto em diante usaremos a sigla EMPACS.

⁷¹ A sigla passa a ser empregada com a finalidade de simplificação.

cima já virou rotina e todos nós apenas baixamos a cabeça. Mas depois, como implicava em verbas, e essas verbas teriam que vir para a escola através desse projeto, desse plano de (mais) trabalho, então, eles resolveram aceitar, ou melhor, nos conformamos e, em nome dos recursos, baixamos a guarda. Mas a grande maioria sempre reprisava que esse PDE é uma ideologia muito americanizada, entendeu? E que não iria encaixar com a nossa realidade porque até a secretaria desconhece nossa realidade, imagine o Banco Mundial. Tudo isto fugia bastante de nossa forma de pensar.⁷²

Como acabamos de observar no depoimento acima, os mecanismos utilizados pelo FUNDESCOLA para a implantação do PDE, ao contrário do que prenunciam as suas propostas de democratização no âmbito educacional, instituem-se como imposições à comunidade escolar. E, segundo o entendimento da coordenadora pedagógica Olga Gomes, da EMPUG:

O PDE chegou aqui de forma irresponsável. Ninguém sabia direito do que se tratava. O momento foi pouco para refletir, foi apenas uma exposição e quando vem só vem assim “mil maravilhas”, coisa boa... O que foi que a direção passou? O melhor do PDE. Dinheiro para a escola. Então, quando se fala em dinheiro, então a escola não pode deixar o dinheiro voltar. “Então vamos abraçar o dinheiro”. Só que por trás de tudo isso a gente não sabia muita coisa, e tivemos que decidir sobre isso por imposição. Foi muito polêmico, enfim, o grupo, imaturamente, VOTOU a favor do PDE, todos querendo esse PDE porque assim iam melhorar as coisas na escola; só que hoje eu não vejo esse PDE com muita desenvoltura na cabeça desses professores, porque tem dinheiro, tem que ser trabalhado, e tem que se prestar contas. Poucos projetos foram apresentados, por quê? Coisa engolida.⁷³ (Informação verbal).

É óbvia a tomada de decisão pelo conformismo. Ao constatar a eminência de ficar fora dos demais programas do FUNDESCOLA, a escola votou a favor do PDE. Quando se diz que os pressupostos do PDE residem na necessidade de formar uma comunidade interativa, mais democrática e participativa, distancia-se

⁷² Trecho da fala da diretora da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis, em entrevista concedida em 22 de julho de 2003.

muito da compreensão do núcleo pedagógico da EMPUG. Por isso, vale observarmos um longo depoimento:

No sentido de se falar dessa participação, ela existe nas discussões da comunidade escolar. Então, nós discutimos, temos direito a discutir, a expor, explicitar as idéias, mas na hora em que isso aí vai ser formalizado, para ser analisado pós-escola, que é a Secretaria, e retornado, isso aí fica no papel. Fica muito mais no nível de documento. Em nível de engajar na luta, nas divisões de tarefas, na participação concreta, não está existindo. Não existe essa democracia que é tão dita, certo? Dessa parte de gestor, porque para você ser gestor, você tem que descentralizar, no entanto, está havendo uma centralização de tarefas devido a sua complexibilidade também. Não é tão fácil falar em PDE e aplicar isso aí. É uma proposta maravilhosa, de uma forma, dependendo da visão que nós vamos ter disso aí. Mas, quando leva isso para a prática, a coisa fica já bem mais difícil, não é tão simples, não. É preciso, de fato, envolvimento de todo segmento, e dar-se acompanhamento não no sentido da fiscalização só. Deve existir um acompanhamento, mas no sentido de um apoio, de sugestões, de alternativas, de condições que façam isso caminhar. Um trabalho conjunto mesmo, não ficar esse trabalho distante: “– A escola que assumiu, que segure agora a peteca sozinha”. Não. Tem que ter um elo de ligação, e esse elo ser fortalecido dentro de um trabalho, e não só chegar à prestação de contas e ir embora. Isso aí eu acho muito difícil.⁷⁴ (Informação verbal).

A participação requer, antes de qualquer coisa, informação e capacitação técnica. Fica difícil decidir por aquilo que não se conhece e/ou quando não está habilitado para o que se pede. A comunidade da EMPUG, que teve apenas uma tarde para decidir se aceitaria ou não o PDE, mostra-se constrangida por não ter tido tempo para saber do que realmente tratava a metodologia do tal projeto e, sobretudo, porque a sua opinião submergiu diante da pressão da SME, que lhe infligiu uma única alternativa: aceitar o PDE sob pena de ser excluída de toda e qualquer ação advinda do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL. Diante do ultimato, a comunidade escolar viu-se com o peso da responsabilidade no futuro da escola. Estar excluída das linhas de financiamento significa estar impossibilitada de

⁷³ Expressão da diretora da EMPUG, para dizer que os projetos do governo já vem todos decididos.

⁷⁴ Idem.

gerenciar as ações da própria escola. Olhando outro aspecto dessa determinação da SME, que consiste na exigência da conclusão da elaboração do projeto político-pedagógico, a comunidade escolar precisou de fato tomar a única decisão que garantisse recursos na escola: assinar o documento de assentimento em adotar o PDE como um novo modelo de gestão da escola.

Para professores e coordenadores, o foco de sua resistência fundava-se na invasão do FUNDESCOLA quanto à forma de organização da escola. Para estes profissionais, nem a SME conhece as suas necessidades e prioridades. Então, como instituições que estão na esfera federal podem saber o que é melhor para eles? Diante das exigências inquestionáveis feitas à escola, agravando ainda mais a situação, sem que, em nenhum momento, a escola tivesse espaço para discordar e/ou negociar com qualquer um dos atores envolvidos, a SME fechou-se dentro das determinações do FUNDESCOLA, imputando àquela o cumprimento, à risca, do formato não político, mas estratégico, para obter os números aspirados pelo Fundo. A contrapartida foi uma proposta de melhoria do processo de ensino-aprendizagem. Na visão da professora de inglês do turno vespertino, o PDE não condiz com o que propõe enquanto orientação metodológica; fala de ampliação do espaço democrático, ao mesmo tempo em que chega à escola de forma autoritária, interferindo na sua organização interna e demandando uma nova postura de todos os seus segmentos, a fim de atender a seus pressupostos técnicos e metodológicos. E ela reitera:

O PDE chega para nos dar orientação ou i-m-p-o-s-i-ç-ã-o? Eu vejo, vi e sei de i-m-p-o-s-i-ç-ã-o. O que chegou para nós? Ou adota o PDE ou fica sem nada, sem recursos! E de onde vem? Vem do FUNDESCOLA com uma tal de Supervisora do Ministério que chega aqui, querendo saber o que cada uma das pessoas participou da elaboração do Plano de Ações, através da técnica da secretaria que chega aqui só para saber de quantificável. Então, cadê a melhoria da qualidade de ensino que eles tanto propagam e exigem? Só perguntam pelos números. Números, só números e acabou! O PDE é um

amontoado de ideologias... Trazer os pais? Conselhos atuantes? Sonho. O PDE só exige e atropela a rotina da escola. Nós escrevemos lá nos formulários informações FALSAS. É tudo número falso, e funciona muito bem. O SAEB⁷⁵ é baseado em informações falsas, professora, e não faça esta cara, pois todos nós sabemos que os números são performance! E o FUNDESCOLA também faz o discurso da elevação dos índices de aprovação e permanência na escola, é só mais uma maquiagem.⁷⁶ (Informação verbal).

Diante deste depoimento, podemos observar que o processo de implantação nesta escola foi bastante conflituoso, tendo em vista a formatação que funda o PDE, e este requer da escola procedimentos diferenciados da rotina e das práticas administrativas e pedagógicas. Quando o PDE supõe uma comunidade escolar ativa, participativa, dentro de uma gestão democrática, não está considerando a realidade de cada escola e isto promove o conflito, pois cada um dos profissionais acaba por posicionar-se de maneira diferente, principalmente quando a escola ainda não atingiu uma maturidade democrática. Quanto a esta escola, especificamente, pode-se dizer, em outras palavras, que a forma de organização interna ainda estava fragmentada e dependente do assessoramento dos diversos setores da SME. Além disso, a escola estava buscando um caminho para alcançar a autonomia de suas ações, através da elaboração do seu projeto político-pedagógico e da manutenção das atividades do conselho. Em vista do que foi apresentado, percebemos que a forma como o PDE chega à escola já causa um certo descontentamento entre os segmentos dela e, sobretudo, em meio ao corpo docente. Para melhor entendermos como os professores se sentem acerca do PDE, recorreremos mais uma vez às palavras da professora de inglês da EMPUG:

⁷⁵ Sistema de Avaliação Educacional Brasileiro (SAEB).

[...] o PDE chegou, assim, de uma forma muito **absurda** para mim, a gente teve que aceitar o PDE ou a escola iria ficar na miséria – foi esta a expressão. Eu não tenho uma noção clara do PDE, realmente, talvez pela exposição que foi feita. Quando eu me vejo em sala de aula, eu não vejo o PDE, ele se resume num recurso mínimo para uma escola tão grande e, ao mesmo tempo, quer nossa alma em troca. (Informação verbal).

Ao tratarmos de democratização e ampliação de espaços para a participação da comunidade escolar nas tomadas de decisões, é necessário aportarmo-nos para a preservação da identidade da escola, das suas particularidades e daquilo que nela há de singular, tendo em vista o seu corpo docente, a gestão e a sua clientela. O PDE leva esta proposta para a escola, só que na aplicação do seu método todo próprio não cabe a discussão e a busca do consenso em torno do que é de real importância para a escola. Pelo contrário, exige que seja realizado o que foi previamente decidido pelos seus mentores⁷⁷, embora isto contrarie a forma organizacional da escola como um todo.

Apesar de sublinharmos esses descompassos entre as propostas do PDE e as realidades escolares, a primeira escola, Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva, a professora Marlene Barreto apresenta uma postura bastante diferente daquela demonstrada por profissionais de outras escolas. Neste estabelecimento de ensino, podemos perceber que a forma de transmissão da metodologia do PDE aconteceu de forma gradual e que todos os profissionais tiveram um certo tempo para conhecerem e decidirem sobre a aceitação do PDE nesta escola. É válido ressaltar que, antes mesmo de terminar os estudos, todos os segmentos da escola já haviam concordado com a proposta lançada pela direção.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Professores José Amaral Sobrinho, Xavier da Ressurreição e Fátima Marra. Todos funcionários do FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL.

Quando questionada sobre o que mudou na escola após a proposta de implantação do PDE, a coordenadora do turno matutino da EMPACS⁷⁸, afirmou:

Olhe, aqui os professores participaram de todas as reuniões para a implantação do PDE dentro do cronograma, dentro do calendário escolar, se na escola nós temos que trabalhar dias letivos nos sábados, eles vêm. E, quando falta algum, é porque tem outras funções em outras instituições. Dentro do seu calendário, dentro do seu cronograma, eles participam.⁷⁹ (Informação verbal).

Ela ainda complementou:

Olhe, o que diferenciou depois do PDE foi à questão da sistematização do estudo. A gente começou com os projetos, sistematizando mais os conteúdos, a gente se reúne mais, discute mais. Há sempre, aqui, a coisa do grupo, a construção do grupo, facilitou também, ninguém trabalhou sozinho, a gente sempre procura estar atrás dessa construção do grupo, trabalhando junto. Assim, a elaboração do Plano de Ação do PDE para ser entregue na SME e depois ser encaminhado para o FUNDESCOLA foi um momento de mais aprendizado e de satisfação para todos. Todos se envolveram. As discussões foram muitas, mas o consenso se estabeleceu e o nosso primeiro PDE foi um sucesso – muito elogiado pela SME.⁸⁰ (Informação verbal).

Embora afirmando a positividade do processo de implantação dessa nova proposta de organização da escola, através de uma metodologia também inusitada nesse âmbito, uma vez que o planejamento estratégico foi um momento de discussão e consenso entre os diversos segmentos da escola, a mesma professora chama a atenção para o fato de que,

Mesmo que haja aqui uma vontade dessa presença de todos nas tantas reuniões que exige o PDE, é muito difícil, porque todos aqui trabalham também em outras escolas. Nossa vida é uma correria. Assim, dar conta de todas as exigências e burocracias do PDE às vezes se torna impossível. E eu

⁷⁸ Professora Marlene Barreto.

⁷⁹ Trecho da fala da professora Marlene Barreto, em entrevista concedida em 24 de julho de 2003.

⁸⁰ Idem.

acho que não são as regras do PDE que vão mudar o comportamento das pessoas, não. Isto é um processo, eu acho, e mesmo que continuemos preenchendo os vários tipos de formulários, nosso comportamento faz parte de uma cultura e não de um modelo de gestão enviado pelo FUNDESCOLA. Por outro lado, o PDE nos salvou — paga nossas contas, e isto é uma grande vitória. Passamos anos pedindo que uma coisa assim chegasse na escola. Então, como podemos agir coletivamente se o excesso de burocratismo nos isola?⁸¹ (Informação verbal).

Frente a este posicionamento, percebemos que, mesmo com o esforço de todos os segmentos da escola e com a geração de consenso acerca dos preceitos da metodologia do PDE e tudo o que acarreta a sua implantação, existe a consciência de que essa ação do FUNDESCOLA causa um certo constrangimento entre os educadores, pois estes precisam cumprir regras todo o tempo, em busca daquilo que consiste um paradoxo: a ampliação do espaço democrático não como um processo, mas como uma agenda a ser cumprida com dia e hora marcados, conforme o estabelecido pelo aparato burocrático.

Mesmo que os profissionais desta escola tenham aceitado o PDE sem resistências aos seus pressupostos, fica evidente que eles têm consciência das exigências que acabam por sobrecarregar os profissionais da escola.

De certa forma evidencia-se que os profissionais desta escola entende que a burocracia é necessária para se efetivar seus interesses. Por outro lado, a sistematização ordenada das práticas pedagógicas já era uma constata na EMPACS, desta forma ela já funcionava de maneira orgânica – difícil de se desestruturar, e mais fácil de se apropriar de novas formas de viabilização de seus projetos.

Para Weber quando a burocracia se estabelece plenamente, se insere entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir. Isto, porque ela ordena racionalmente os diversos setores da sociedade, os quais passam a funcionar como

⁸¹ Idem.

um corpo único, fechado, o que não viabiliza a ação prática. Para este autor, a burocracia é o meio de transformar uma “ação comunitária” em “ação societária” racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de “socialização” das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de primeira ordem para quem controla o aparato burocrático. (WEBER, 1982, p. 264).

Esta percepção fica evidente quando comparamos os depoimentos dos representantes das coordenações das duas escolas, pois vemos que há uma grande diferença de entendimento e de aceitação do PDE como um novo formato de gerenciamento da instituição escolar. Assim sendo, na concepção da coordenadora do turno vespertino da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis⁸²

[...] o PDE só sobrecarregou o trabalho tanto da direção quanto da equipe, porque é muita burocracia. Então, se passa muito tempo redigindo documento para ser enviado para a secretaria. A pessoa analisa junto ao representante da escola, retorna porque não está de acordo com o que eles querem, porque é tudo amarrado. O discurso da democracia vai para o lixo! A escola perde totalmente a sua autonomia, quando chega o PDE. Então, corta muito a mínima liberdade de iniciativa que a escola possa ter. O PDE acaba com a nossa identidade e a possibilidade de agir segundo a nossa forma de pensar e agir.⁸³ (Informação verbal).

O relato expresso pela coordenadora difere da posição de Neves (2002, p. 99), para quem “a autonomia da escola justifica-se no respeito à diversidade, às diferenças [...] e na abertura à participação”. Existe ainda uma outra dimensão referente à autonomia escolar, que diz respeito aos aspectos organizacionais: é a de ordem operacional, associada à identidade da escola, que pode garantir maior racionalidade interna e externa e, portanto, melhoria da qualidade dos serviços prestados aos alunos.

⁸² Professora Maria Luziene Costa Silva.

A mesma professora e coordenadora⁸⁴ da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis continua os seus argumentos, reafirmando que a escola tinha uma lógica própria de organização e que o PDE operou uma mudança significativa na inter-relação dos profissionais e na sua administração, o que tornou mais difícil a relação entre os professores e a mesma:

Tínhamos identidade e autonomia antes do PDE existir em nossas vidas. E a escola poderia tomar a liberdade e assumir as suas atividades, ela já fazia tudo o que faz hoje, o que com poucos recursos que a escola adquiria, e agora, mesmo com recursos, não dá para se agir porque o Banco Mundial e a SME já decidiram um ano antes o que devemos pensar e fazer. O que está determinado pelo PDE já está bem fechado, bem amarrado, não tem como você adaptar, não tem como você até argumentar para mostrar o outro lado, porque também já está bem definido, a utilidade daquele recurso se destina a tais e tais produtos. Mesmo que você chegue a argumentar que você poderia além daquela utilidade tinha outra funcionalidade, não pode de jeito... Então, toma muito tempo da direção. O PDE é pura burocracia, é tudo muito frio, determinista e racional. É um trabalho plenamente burocrático, que limita a criatividade e emperra nossas ações.⁸⁵ (Informação verbal).

Para a professora e coordenadora do turno matutino da mesma escola, além das dificuldades e entraves citados pela colega, o PDE é contraditório quando promete agilidade de ações – pois todo o seu aparato burocrático só dificulta o processo de elaboração dos formulários – e mais ainda quando se tenta colocá-los em ação. Ela diz que,

Se for para agilizar, se é para ver a qualidade e não quantidade, como propõe, então, que essa qualidade fosse mesmo trabalhada junto ao aluno, ao professor, a todo mundo da escola, e não ser só a sobrecarga, só papéis, preenchimento de documento, preenchimento de uma infinidade de

⁸³ Idem.

⁸⁴ Maria Luziene Costa Silva.

⁸⁵ Idem.

formulários, e o espaço de tempo que nos dão é muito pouco. Passam por cima de nossa função, de nossas ocupações e do salário que recebemos para cumprir um tipo de função específica. Esclarecendo: a gente faz a análise, retorna, refaz documento duas ou três vezes e, no final, quando você vai aplicar, não é do jeito que foi feito. Mudam tudo, não tem mais o mesmo objetivo, a sua visão estratégica já mudou, os interesses já são outros. É assim que nos sentimos, impotentes diante dessa loucura que é o PDE, e porque nos submetemos? Necessidade de dinheiro e sem o PDE não tem dinheiro mais de lugar algum, entende? Tudo isso provoca desentendimento entre o corpo docente devido à sobrecarga de trabalho.⁸⁶ (Informação verbal).

Analisando os argumentos acima expostos, podemos perceber que tanto os professores quanto os demais funcionários das escolas têm a sua carga-horária fechada para trabalhar em sala de aula. Como as planilhas de recursos humanos não foram ampliadas e nem a SME disponibilizou outros profissionais para dar conta das atividades referentes à elaboração do Plano de Ações do PDE, este quadro acaba por suscitar uma série de conflitos entre os vários segmentos da comunidade escolar, o que foi evidenciado na fala de outra professora desta escola:

Ficamos desencantados diante do chamado dos colegas para elaborar o Plano de Ações do PDE. Todos já cheios de atividades, de responsabilidades, aí lá vem o mais trabalho não remunerado! Um que não vai se juntar ao grupo após o expediente acaba por ser tachado, rotulado, isso é uma violência! O FUNDESCOLA, o Banco Mundial e a SME ignoram-nos! A gente sempre precisou de um apoio, de ser respeitado, de bons modos, de gentileza, de ética, de verdadeira cidadania. Pois esse discurso da cidadania é muito falado nos manuais do PDE, muito falado, mas o que passa para os pais, para os alunos os direitos, mas eles, na prática, não existem.⁸⁷ (Informação verbal).

A metodologia do PDE requer uma disponibilidade de tempo que não existe, sobretudo da parte dos professores, pois cada um deles já tem a carga-horária

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Trecho da fala da professora Maria Berenice, em entrevista concedida em 23 de julho de 2003.

completa diariamente; mesmo aqueles que só trabalham um turno na escola pública preenchem a carga horária em outra escola da rede privada. Na maioria das vezes, essa atitude consiste em uma necessidade de complementar o salário mensal. Com compromissos em dois ou três turnos, torna-se inviável a permanência do professor após o seu expediente, para participar de reuniões com coordenadores do PDE e/ou elaborar Planos de Ação. É comum que os professores tenham os seus planos de aula ou que esses planos já sejam elaborados dentro da proposta pedagógica da escola. Então, quando há necessidade de reformular todo o planejamento e/ou readaptar o plano de aula a um novo modelo, cujo formato é totalmente novo e traz como um grande diferencial o planejamento estratégico, os professores passam a resistir, sobretudo em relação ao que consiste, na sua visão e concepção, no “mais trabalho não remunerado”.

Outro aspecto de extrema importância e que também se refere à resistência dos docentes e demais profissionais reside no ordenamento centralizador do PDE, que é, antes de qualquer coisa, um paradoxo em sua proposta. Através da metodologia do PDE, o FUNDESCOLA passa a ter um controle muito grande sobre as escolas, desde o modo como cada professor pensa o seu desempenho — anunciado nas ações do plano estratégico — até a forma organizacional da escola, que se evidencia através das etapas do suporte estratégico – visão de futuro, missão e valores – elaborado pelas próprias instituições. Além disso, o FUNDESCOLA/MEC/SME tem um documento formal, o PDE, em que está contido desde o diagnóstico até a demonstração das planilhas de despesas da escola. À guisa de esclarecimento: deve constar na planilha três tomadas de preço – depois de realizada uma pesquisa de mercado –, os tipos de mercadorias compradas –

especificadas em valor por unidade e total, quantidade, dimensão, cor, marca, utilidade, vida útil –, o espaço da escola onde será aplicado e/ou utilizado. Deve-se proceder da mesma maneira com relação às ações de custeio referentes à aquisição de materiais não duráveis e de contratação de serviços. Portanto, o gerenciamento da escola passa a ser também o gerenciamento do FUNDESCOLA, através dos tantos documentos enviados por elas via e-mail e depois vias documento formais, carimbados e assinados por diretores, técnicos, membros da GAE, supervisores do FUNDESCOLA, coordenadores da COEP/SME⁸⁸, como decreta a burocracia.

Uma outra professora da EMPUG⁸⁹ ratifica as palavras da professora Berenice, dizendo que a exigência e o aparato burocrático não justificam a quantia enviada anualmente para a escola, um valor total de R\$ 10.000,00 (Dez mil reais). E acrescenta que a exigência para a participação na tomada de decisões deve ter um outro objetivo que o coletivo escolar ainda não compreendeu. Para esta professora,

O FUNDESCOLA não quer saber quanto cada um dos professores ganha. Como, então, participar sem tempo disponível? O tempo é para dar aulas, para os técnicos cumprirem as tarefas da coordenação. Ninguém ganha para se dedicar ao PDE, que consome mais tempo que uma sala de aula.⁹⁰ (Informação verbal).

4.7 Aceitação?

Este estudo evidencia duas situações diferentes, em uma delas, fica nítida a aceitação do PDE; na outra, a rejeição, conforme os depoimentos aqui expostos.

⁸⁸ A COEP é uma coordenação estadual, mas, no que concerne ao FUNDESCOLA, também atua junto a SME.

⁸⁹ Trecho da fala da professora Eci Ubarana, bibliotecária da EMPUG, em entrevista concedida em 14 de julho de 2003.

⁹⁰ Idem.

As múltiplas tarefas já assumidas pelo corpo docente, direção e técnicos sem compensação salarial são fatores a serem considerados diante da proposta de mais um programa, como o PDE, que também exige mais disponibilidade de tempo.

Todavia estas questões foram levantadas somente pelo corpo docente da segunda escola.

No caso da Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva, nenhum dos entrevistados falou sobre exigüidade de tempo para a escola decidir pela aceitação do PDE. Ao contrário, segundo os depoimentos a pressa foi dos representantes dos segmentos da escola em adotar a metodologia e os recursos do programa, mesmo que alguns profissionais reconheçam a sobrecarga de trabalho que chegou junto com o PDE, bem como a necessidade de se ajustar ao Planejamento Estratégico, requerido como forma de gerenciar as ações pedagógicas e financeiras da escola.

Conforme o histórico, os depoimentos e as observações feitas quando das visitas realizadas a EMPACS, percebemos que há toda uma história prévia de cultura participativa. Os professores não querem sair de onde estão lotados, segundo informações da própria Coordenação de Ensino da SME, e há sempre algum profissional querendo ir trabalhar nesta escola. Ainda é importante registrar que há toda uma série de depoimentos que afirmam o interesse e disposição de participação, tanto da comunidade interna quanto da externa, nas atividades e tomadas de decisões em questões referentes ao interesse comum. Em outras palavras: há uma história de ampliação do espaço democrático, anterior ao PDE e que move todos os envolvidos, no compromisso com um projeto de construção

coletiva, através da participação continuada. Por sua vez, este fato nos remete mais uma vez a Putnam (1996, p. 62), quando diz: “Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um *feedback* do *output* para o *input*”.

Quanto à rejeição do PDE, no caso da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis, os depoimentos mostram que os entraves estruturais citados acima foram determinantes no posicionamento da comunidade escolar. O PDE era visto como uma sobrecarga de trabalho para os profissionais da escola, com todo o aparato burocrático requerido para a realização de suas ações.

Neste caso, o “mais trabalho” ganha vulto devido à ausência de um modelo de gerenciamento participativo anterior ao PDE, a difícil relação entre a direção e uma boa parte dos professores, tal dificuldade de relacionamento atinge a escola como um todo com relação às coordenações da SME.

A proposta do PDE pode ser positiva, quando encontra na escola, um projeto político coletivo, uma gestão democrática, organizada a partir da inclusão da comunidade interna e externa.

Se há uma prática participativa no âmbito das escolas o processo de implantação do PDE é facilitado, por isso a grande resistência da EMPUG à proposta mesmo antes de conhecê-la. Como se requeria mais tempo à participação, a tomada de decisão coletiva, a recusa mostrou-se como caminho mais curto.

Quando a SME assinou o convênio com o FUNDESCOLA, o cerne do interesse foram os recursos para as escolas. Não se ponderou acerca da insuficiência

de profissionais nas comunidades para dar conta do Planejamento Estratégico⁹¹, que dá suporte ao PDE. Conforme se ilustrou no capítulo anterior, as etapas a serem cumpridas para a realização do Plano de Ações exigem a ampliação do quadro de funcionários, para evitar impasses como o da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis. Todo o conjunto de exigências a ações pontuais na partilha do “mais trabalho”, dissimulado pela proposta de participação, no caso da EMPUG, acabou concentrando na direção o acúmulo de trabalho e de responsabilidades. Para os profissionais desta escola a participação requerida e propagada pelo PDE consiste apenas em transferir para as escolas as responsabilidades que o Estado não quer e nem pode mais arcar.

Conforme observamos, o cabedal de exigências contidas na proposta do PDE não promovem as condições necessárias à participação, como esta é entendida por Pateman (1992) e Lucas (1975), e nem possibilita a criação e/ou manutenção de uma comunidade cívica, segundo Putnam (1996). A inexistência de condições reais da escola para promover as ações do FUNDESCOLA/PDE acaba por promover a continuidade da centralização das ações.

Nesses casos, um ou dois funcionários da escola sobrecarrega-se no lugar do coletivo, para que os recursos cheguem à escola. Cumprir esse processo à risca significa para a escola ser “bem vista” aos olhos de determinados setores da SME, como o GATP e o Setor de Ensino. Isto, por conseguinte, pode ser garantia de não ser excluída das eventuais benesses, tais como: resposta de solicitação de

⁹¹ O Planejamento Estratégico do PDE distancia-se muito das propostas da literatura atualizada acerca de uma gestão democrática na escola. Para alguns autores, é o Planejamento Participativo a necessidade urgente. Este se caracteriza por ser uma proposta vivenciada e construída por todo o coletivo da escola de forma integrativa, contemplando a realidade de cada escola e de seus recursos humanos, as suas particularidades e singularidades. Veja a esse respeito Falkembach (2002, p. 131-141).

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

materiais e serviços, convites para capacitações, encontros pedagógicos, coquetéis, passeios, entre outros eventos.

Balanço das Experiências

5. Balanço das Experiências

A institucionalização da participação como um mecanismo de descentralização da gestão, e de garantia de um planejamento mais adequado está sempre ancorado na possibilidade de discussão aberta e deliberação coletiva sobre as ações governamentais nos espaços mais próximos ao cidadão. Na educação esse rearranjo administrativo, se fundamenta na proposta de descentralização administrativa, financeira e pedagógica, tendo como lócus a escola. Na perspectiva de reformar o sistema de ensino, esta proposição tem por finalidade implantar novas modalidades de gestão, ações e empreendimentos pedagógicos que deverão transformar a dinâmica escolar do Ensino Fundamental nas escolas públicas.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que é uma das ações do FUNDESCOLA, foi introduzido no sistema público, como o elemento proponente de mudanças na realização das práticas educacionais do cotidiano escolar, entre as quais está a descentralização das ações, o ensino de qualidade, a autonomia escolar, tendo como mola-mestra a participação.

A proposta surge como algo novo, mas requer novas formas de organização que sejam resultado de uma construção contínua por parte dos profissionais da escola. Entretanto, em algumas delas, o formato organizacional ainda é antigo, o que acaba por entrar em conflito com propostas de políticas inovadoras e/ou, diferentes de sua prática cotidiana.

Faz-se necessário pensar que a construção de uma nova prática só é possível quando existem espaços favoráveis que não só suponham, mas que criem as

condições de ruptura com os padrões anteriores de gestão e que se insira neles a “participação” como parte de um processo. A colisão entre as velhas práticas e posturas dos atores envolvidos e as novas propostas pode enterrar o andamento das mudanças. De acordo com Nogueira (1998, p. 9),

A implantação efetiva de um modelo de gestão descentralizada e participativa não só encontrará inúmeras resistências políticas e culturais, como também far-se-á acompanhar, por um lapso de tempo difícil de estimar, da sobrevivência de práticas, mentalidades e valores nostálgicos de uma época pretérita, mas centralizadora.

Ao analisar o processo de implantação do PDE nas duas escolas da rede municipal de ensino de Natal/RN, viu-se que o eixo que se sobressai na proposta e do programa é o fortalecimento da gestão do sistema escolar.

Os elementos de gestão pedagógica evidenciados foram: a qualidade na preparação dos agentes educacionais, autonomia e participação (gestão, participação, formulação e qualidade), indicadores que aconteceram, pelo menos, segundo as informações cedidas pela maioria dos funcionários.

Do ponto de vista da gestão, os atores da esfera da SME apontam restrições gerais na implantação do PDE, dentre elas: a insuficiência dos recursos financeiros para atender às necessidades das escolas; a inadequada preparação de conhecimento específico dos gestores com relação às suas atribuições junto ao PDE, gerando dificuldades no processo de participação e autonomia; a morosidade na definição e orientação técnica e liberação de recursos por parte da Secretaria Estadual da Educação, da Cultura e dos Desportos (SECD); a ausência de uma prática política voltada para a construção de espaços de discussão na elaboração do PDE, fragilizando a sua implantação nas escolas.

Do ponto de vista da comunidade escolar a implantação do PDE nas escolas municipais, não tem proporcionado uma descentralização pedagógica – uma garantia de que os planos de ensino esteja dentro de um plano maior, o da escola - corroborando para um não entendimento claro da proposta, no que se refere a um formato inovador de gestão. Na ausência de compreensão e de uma visão crítica da comunidade escolar diante de um novo fazer, os segmentos escolares mostram-se insatisfeitos. Isto, porque as mudanças e inovações precisam surgir da vontade comum dos atores envolvidos nesse processo de descentralização da administração escolar, e não das determinações normativas.

Esta visão se contrapõe ao que observamos nas escolas estudadas, pois, na prática, a metodologia do PDE predomina no que se refere ao cumprimento de regras e determinações. O espaço à participação social pode até estar aberto, mas não só devido às determinações do programa.

A análise do arcabouço programático do PDE demonstra-se tratar de um projeto fundado em pressuposições de descentralização administrativa e pedagógica. No entanto, a partir da compreensão dos entrevistados, observamos que a percepção das comunidades das duas escolas — a Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva e a Escola Municipal Professor Ulisses de Góis — é de que é o PDE mais um modelo de sistematização de ações e garantia de recursos para a escola do que uma inovação na gestão, muito menos um modelo promotor e/ou impulsionador de preceitos democráticos via participação. Até mesmo nos depoimentos favoráveis ao PDE, ficou evidente o realce dado à ajuda que a escola passou a ter para sistematizar as ações de cunho administrativo e o benefício dos recursos.

Mesmo na Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva, onde se tem uma noção límpida de aquiescência das propostas do PDE e de sua adequação ao formato organizacional da escola, podemos observar que este projeto não promoveu grandes mudanças na forma de gestão.

Conforme vimos, esta escola tinha um diferencial no seu formato administrativo e pedagógico, e já se apresentava como uma organização institucional de práticas democráticas com clareza do caminho trilhado, desde a forma como ela foi construída, ou melhor, conquistada pela comunidade escolar e extra-escolar, até a postura de cada um dos professores e técnicos diante das preposições do PDE.

Neste caso específico, qualquer programa e/ou projeto a chegar à escola encontrará um diferencial no modo de apreciação, aceitação e/ou recusa. Pelo que vimos, nesse caso o esforço orienta-se pela busca do consenso, desde que se preserve o bem coletivo, ou melhor, que se possa garantir a melhoria da prestação de serviços.

No que diz respeito especificamente à importância da liderança, este era um aspecto, também presente na escola. Neste sentido podemos dizer que a existência de condições adequadas à filosofia do PDE fez com que a escola se apropriasse das vantagens do projeto tirando todo o proveito possível de forma a fazer valer seus projetos internos e consolidar a inter-relação com a comunidade externa através dos benefícios financeiros.

Ousamos até afirmar que por um lado o PDE foi apropriado pela escola, pelo que de bom ele pode oferecer, pois traz em seu formato de sistematização das ações cotidianas da escola o planejamento estratégico como uma técnica que a escola se serviu da melhor forma possível para viabilizar o

Planejamento Participativo que estava em andamento, porém sem estrutura definida de organização técnica.

Nesta escola o impacto do PDE foi amortecido pelas precondições já existentes. Dentre elas a primordial é que a escola tenha uma comunidade participativa e organizada de forma democrática a partir de uma gestão partilhada. E isto fez com que a EMPACS não visse no PDE apenas uma intervenção do governo “vinda de cima para baixo” calcada em pressupostos de cunho neoliberal, mas, um projeto que pode ser realizado no sentido de atender as necessidades da escola sem comprometer sua autonomia de gestão.

No entanto, mesmo que haja um consenso em torno da aceitação do PDE na Escola Municipal Professor Antônio Campos e Silva (EMPACS), alguns professores sugeriram que além de propor, exigir, determinar e limitar prazos e valores, o PDE, enquanto um projeto inovador, deveria intervir para que a escola pudesse ser uma instituição mais aberta à comunidade local e com mais autonomia de gestão, proporcionando desta forma, unidade em seus objetivos sócio-políticos e pedagógicos. Outro aspecto de vital importância: a autonomia de gestão — autonomia na forma de gastar os recursos, mesmo cumprindo a racionalidade; enfim, dar as condições reais de caminhar rumo à participação coletiva. Isto porque para cada ação financiável há uma série de restrições quanto aos bens a serem adquiridos, conforme o manual de aquisições de bens de consumo e bens duráveis. Desta forma, segundo o entendimento de representantes dos vários segmentos desta escola a autonomia deveria ir além do plano pedagógico e chegar ao gerenciamento dos recursos de forma mais ampla.

A Escola Municipal Professor Ulisses de Góis, através da representação de todos os seus segmentos, sem exceção, mostrou que a proposta do PDE não comportou uma mudança de entendimento entre eles com relação à sua aceitação, nem tampouco promoveu uma nova forma de gestão pedagógica. A visão dos educadores é que o formato fechado⁹² desse projeto que pedia à escola, abertura nas suas práticas diárias e nas suas inter-relações, serviu de pressão ao endurecimento de todos os segmentos às suas propostas e metodologia. A resistência passiva⁹³ permanece no sentido de admitir o PDE, mas discordar sistematicamente da forma como ele chegou ao âmbito escolar e, principalmente, do cabedal de regras e de obrigatoriedades em cumprir prazos.

No entanto, apesar de proclamar a autonomia e a participação, o PDE pode ser visto como mais uma proposta que não promove, na prática, a realização desses pressupostos. Segundo alguns dos professores em depoimentos, este projeto (PDE) tem caráter autoritário e, o seu ponto mais vulnerável reside na expectativa de que o desenvolvimento das suas ações no âmbito das escolas contará com a aquiescência, a colaboração e o envolvimento efetivo dos atores educacionais e da comunidade exterior e de fato ao se fazer uma análise criteriosa, vê-se que o PDE não tem sustentabilidade desde sua forma de apresentação pelo FUNDESCOLA e, “esforço” de execução formatado pelos assessores desta Instituição.

Outro aspecto da resistência passiva diz respeito às feições burocráticas de elaboração, monitoramento e acompanhamento dos Planos de Ação.

⁹² Todos os itens referentes à aquisição de material de qualquer natureza já vem para escola determinado, cabendo à escola adequar às suas necessidades dentro do lastro de possibilidades que lhes oferece o PDE.

⁹³ Os professores “esquecem” os seus Planos de Ações, não se reúnem com o Coordenador do PDE, não incluem seus Planos de Aula dentro do Planejamento Estratégico, pelo contrário ignoram tudo o que foi inserido durante a elaboração do PDE. Os recursos são bem vindos, mas com ressalvas, pois a maioria acredita que o Banco Mundial está por traz de toda e qualquer ação do FUNDESCOLA, no

Desde a parte inicial (diagnóstico) do Planejamento Estratégico até os Planos de Ações, a metodologia do PDE define até o tempo verbal a ser utilizado em sua elaboração. Afora isto, não se pode fugir às fórmulas matemáticas que exige cada ação financiável, ainda que seja para adquirir uma dúzia de canetas. Esses detalhes exacerbam o nível de tolerância dos profissionais da escola, de uma forma generalizada.

Esses definem o PDE como uma proposta nova, que está supostamente fundada em princípios democráticos, mas que traz, embutido, ranços de um processo autoritário de tomada de decisões, que se estabelece como uma organização política vertical e hierárquica. Isto, porque as propostas do PDE já trazem definidos todos os passos a serem dados na sua implantação e na continuidade das suas fases e etapas de realização. Desta forma esta sistemática não permite à escola o direito de interferir no modelo predefinido de aplicação das suas ações, sendo, portanto, arrogante e pretensiosa.

Conforme os depoimentos podemos observar que houve uma certa facilidade de rotular as propostas do PDE, mesmo antes de tentar adequá-lo a proposta pedagógica da própria escola. Mesmo que este programa traga um modelo definido pelo MEC, há uma série de possibilidades da escola em questão apropriar-se do que existe de benefício, além dos recursos financeiros.

Todavia a desarticulação entre os professores dos diferentes turnos, e de todos com a direção mostrou-nos ser um elemento a mais na decisão de rejeitar as propostas do programa.

A organização e a gestão escolar requerem o conhecimento e a adoção de princípios básicos da concepção de gestão democrática e participativa. Até agora, há a consciência de que o processo de elaboração e de formulação deste novo formato de gestão ainda está em seu estágio embrionário. Devemos ressaltar, todavia, que existem alguns exemplos a serem seguidos, mas o número de escolas que possuem um projeto político-pedagógico definido, a partir da redemocratização das ações, da participação nas tomadas de decisões, ou melhor, centrado numa gestão partilhada, ainda é bastante incipiente devido às práticas conservadoras que ainda perduram no sistema de ensino brasileiro, principalmente no Ensino Fundamental. A análise da dinâmica da implantação do PDE demonstrou ainda alguns problemas de operacionalização que precisam ser consideradas: a) houve falhas por parte dos técnicos do FUNDESCOLA, quando não disponibilizaram às lideranças formais das escolas tempo suficiente para dominar o conteúdo do manual do PDE e dos outros livros técnicos que contêm os formulários e formas de aplicação; b) predominaram a centralização e o autoritarismo por parte da SME, que através do FUNDESCOLA/MEC, pressionou as unidades de ensino a adotar o PDE, sob pena de impedir o envio de outros projetos e programas; c) houve uma grande dificuldade para ampliar os espaços à participação, diante da imposição autoritária das regras burocráticas.

Neste sentido, o avanço quando foi obtido deveu-se a condições organizacionais prévias de uma das escolas.

Olhando comparativamente para as duas experiências percebemos que o PDE se incorporou positivamente à escola que tinha as características pressupostas pelo projeto: uma liderança forte, uma comunidade organizada de forma

democrática e participativa, um conselho atuante, à vontade e o compromisso de todos os profissionais na condução do processo de ensino-aprendizagem apesar das dificuldades comuns às escolas públicas.

Nessa escola, onde já havia participação o processo foi capaz de ter continuidade porque tinha um lastro de experiência de organização que possibilitava, o envolvimento e a participação. Desta forma, o planejamento estratégico funcionou muito bem como uma técnica que se adequou perfeitamente às necessidades da escola.

A descentralização pedagógica presumida na metodologia do PDE é vantajosa no espaço da escola, porque se adequa à tarefa de produzir um ensino de melhor qualidade, ao dispor de recursos suficientes para motivar docentes a essa produção. Entretanto, esse tipo de investida direcionada ao Ensino Fundamental se constitui em mais uma prática antiga de gestão escolar que se apresenta como uma proposta inovadora. Entretanto, as propostas do PDE já trazem definidos todos os passos a serem dados na sua implantação e na continuidade das suas fases e etapas de realização. Esta sistemática dificulta à escola interferir no modelo predefinido de aplicação das suas ações. Assim sendo, o PDE, no que possui de mais determinante — o planejamento estratégico —, contraria as proposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n.º. 9394/96, quanto aos princípios definidores da gestão democrática no ensino público. (VEIGA, 2001, p. 52).

Ao contrário do planejamento estratégico, a LDB pressupõe o planejamento participativo. Conforme Falkembach (2002, p. 133-134),

[...] A reflexão sobre o planejamento participativo deverá percorrer os pressupostos da proposta referenciada pela escola; a construção teórico-metodológica do objeto do planejamento; fazer considerações sobre os sujeitos envolvidos [...] temos que rever conceitos que oportunizem avançar em compreensão [...]. Consideramos, portanto, realidade social, integração e orientação por fins de um todo orgânico em movimento direcionado [...], analisando uma tríplice dimensão: sua configuração contextual marcada por processos sócio-históricos e por integração; as ações intencionadas de grupos, de movimentos sociais e de instituições sobre existentes; e a consciência que os sujeitos em ação vão formando sobre esse todo em movimento [...].

Em sentido contrário ao planejamento estratégico, a forma de organização defendida pela maioria dos educadores repousa na busca de formular, no âmbito escolar, o planejamento participativo não como um meio, mas como uma finalidade. Assim sendo, a ruptura de práticas cotidianas não acontece através de propostas e/ou proposições advindas de qualquer ente organizacional.

Ao tomarmos os depoimentos dos profissionais da Escola Municipal Professor Ulisses de Góis como referência a continuidade da análise observamos que quando a comunidade não está preparada o projeto que se propõe a ser inovador e democrático, assume uma feição de autoritarismo, de imposição. Concebido para produzir mudança significativa no sentido do envolvimento, da participação, de certa forma contraria os interesses individuais, de não participação quando não há um conjunto que comungue dos mesmos interesses e objetivos. É o caso da escola não está organizada como um todo no sentido de buscar vencer os obstáculos em prol da comunidade: alunos, professores, técnicos e pais de alunos.

Na ausência do interesse coletivo em relação à participação esta não se realiza. Como vimos anteriormente, a prática da participação gera mais participação, e conseqüentemente compromisso e envolvimento.

Na escola Municipal Professor Ulisses de Góis os depoimentos foram sempre no sentido de que o PDE só foi aceito devido o seu caráter impositivo. E isto se deve ao formato do projeto, segundo a percepção de todos os segmentos da escola, bastante autoritário.

No caso específico desta escola a comunidade não avançou, nem antes e nem após o PDE. Através da análise de documentos e dos depoimentos vimos que a escola não se antecipou em qualquer forma de organização participativa mesmo quando estamos vivendo o momento do Planejamento Participativo, do Projeto Político Pedagógico, conforme pede a nova LDB.

Se a comunidade desta escola afirma que o PDE é um “pacote do governo e do Banco Mundial”, por outro lado não tem o que mostrar enquanto iniciativa de sua própria ação e esforço, quando ainda não havia imposição nenhuma. E mesmo diante das mudanças requeridas pela lei citada acima, nunca houve um projeto de planejamento participativo a partir da organização da própria escola.

Neste tipo de contexto a possibilidade de mudança é bastante remota porque depende das condições que falamos anteriormente. E o PDE e/ou qualquer outro projeto por si só não opera mudanças, vai depender muito mais do contexto social⁹⁴ no qual for introduzida essa ou aquela política.

É fato que numa comunidade que não está aberta a mudanças as dificuldades de se implantar uma nova proposta é bem maior. Observando as críticas feitas à burocracia que vem atrelada ao PDE, percebemos que esta de fato surge com bastante impacto o que pode comprometer a adesão a essa proposta.

A participação deve ser uma prática dentro de um processo democrático onde a tomada de decisões acontece de forma partilhada num modelo de gestão agora adotado pela maioria das escolas, a partir da escolarização dos programas e projetos na área de educação. Todavia precisamos chamar atenção para o fato de que a questão da ação participativa foi posta de forma muito idealizada pelo PDE. Ou melhor, ela está ancorada na suposição de que a sociedade estava preparada para um novo formato de gerenciamento e que esta sociedade estava organizada neste sentido, e não estava. Há casos isolados. A gestão democrática ainda está em fase de aprendizado.

Com a análise do PDE, pudemos observar que ele por si só não pode ser avaliado como uma boa ou má proposta. Como todo projeto (política), ele pode funcionar, e/ou, se adequar de maneira positiva ou negativa. Não é o fato de sua implantação uma determinada escola que irá garantir que esta se torne mais ou menos democrática, que sua comunidade irá ser mais participativa, que o conselho irá funcionar. O que irá determinar a eficácia de uma determinada política certamente será as condições favoráveis à sua implantação e realização.

Não que o PDE não tenha problemas, ele os tem, e já os sublinhamos. E não podemos afirmar que é sua natureza burocrática o maior deles. O que observamos aponta para problemas relativos a forma burocrática que está atrelado a ele. Como as formas de controle das ações financiáveis e a prestação de contas. Mas isto não elimina as vantagens que este projeto pode levar para as escolas que o adotam.

⁹⁴ No caso, da organização da comunidade escola preexistente.

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

O sucesso ou não desta proposta irá depender mais do contexto social de sua implantação que propriamente do que ele tem de natureza técnica.

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

“Não é só a qualidade da semente que vai definir a qualidade do fruto. É preciso contar com um terreno fértil”. Ilza Araújo Leão de Andrade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. "Federalismo e Políticas Sociais". *In*: AFFONSO & SILVA (Org.). **Federalismo no Brasil**: descentralização e políticas sociais. São Paulo, 1996.

ANDRADE, Ilza Leão de Araújo. **Políticas e Poder**: O discurso da participação. São Paulo: Cooperativa Cultural, UFRN & AD Hominem, 1997.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS 21, 1996, Chicago Illinois, EUA. Anais do ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS 21, 1996a, p. 45-64.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº. 31, a. 11, jun. 1996b.

CARDOSO, Beatriz; LOBO, Tereza. Novos mecanismos de gestão descentralizada na comunidade escolar. São Paulo: Cortez, 2001.

COSTA, Maura Bezerra. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) no Ensino Fundamental**. 2003.–f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2003.

BEZERRA, Francisco Maximiniano. **De Olho no Escândalo da Merenda**. 1999.–f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

BOUDON, R. e BOURRICANO, P. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

BORDIGNON, Genuíno. Democracia e Descentralização da Educação: Políticas e Práticas. **Revista Brasileira de Administração Escolar**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 71-86, jan. /jun. 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Recursos Direto na Escola. **Manual para a Execução**. FUNDESCOLA/MEC/BANCO MUNDIAL/Coordenação Geral de Gestão Educacional. Brasília, 2000.

BRASÍLIA. **Lei de Diretrizes e Bases Nacionais da Educação (LDB)**. Com o apoio do governo Fernando Henrique Cardoso, o substitutivo de Darcy Ribeiro foi vitorioso no Senado. De lá, o projeto seguiu mais uma vez para a Câmara. Disponível em: <http://www.portalcolombo.org/conteudo/ldb1.htm>. Acesso em: 2 de julho de 2003.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O impacto da implantação do FUNDEF nos Estados e municípios: primeiras observações. *In*: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da Educação**: novas formas de coordenação e financiamento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CRUZ, Neide; SILVA, Rose Neubauer da. Política Educacional: Redefinição de Competências e Novos Modelos de Gestão. *In*: AFFONSO & SILVA (Org.). **Federalismo no Brasil**: descentralização e políticas sociais. São Paulo: Fundap, 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1996.

DINIZ, Eli (Org.). **Reforma do estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB – ENAP, 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil**: saúde e educação fundamental. “Estudios de Descentralización de Servicios Sociales”, CEPAL, jan. 1997.

_____. Experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. *In*: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da Educação**: novas formas de coordenação e financiamento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____; PEREZ, José Roberto Rus. O programa TV escola: desafios à introdução de novas tecnologias. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 106, p. 27, mar. 1999.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. *In*: TOMAMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FALKEMBACH, Elza Maria Fonseca. Planejamento Participativo: uma maneira de pensá-lo e encaminhá-lo com base na escola. *In*: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção possível**. 14. ed. São Paulo: Papirus, 2002.

FUNDESCOLA. **Manual de Capacitadores**. 2. ed. Brasília: MEC, 1999.

_____. Ed. 3ª. Brasília, 2001.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **O Papel do Sistema Municipal de Educação na Nova LDB**, p. 17-19. Brasília. Disponível em: <http://www.rebidia.org.br/noticias/educacao/direduc.htm>. Acesso em: 11 de março de 2002.

LOBO, Heloisa Helena de Oliveira; DIDONET, Vital. LDB: Últimos passos no Congresso Nacional. *In*: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 2002.

LUCAS, Rodolff. **Democracia e Participação**. Brasília: Universidade de Brasília, 1975.

LÜCK, Heloisa. Gestão educacional: estratégia e ação global e coletiva no ensino. *In*: FINGER, Almeri Paulo *et al.* **Educação: Caminho e perspectivas**. Curitiba: Champagnat, 2000.

Ministério da Educação e Cultura. **Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM**. Projeto Nordeste. 1997.

Ministério da Educação e Cultura. **Fundo de Fortalecimento da Escola: como elaborar e controlar a elaboração e a execução do Plano de Desenvolvimento da Escola**. Coordenação Geral de Gestão Educacional. Brasília, 2000.

MONLEVADE, João A. C. de. Financiamento de educação na Constituição Federal e na LDB. *In*: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB Interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2002.

NASPOLINI, Antenor. Descentralização da educação: a caminhada cearense. *In*: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da Educação**: novas formas de coordenação e financiamento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

NEVES, Carmem Moreira de Castro. "Autonomia da Escola Pública: um enfoque operacional. *In*: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto Político-Pedagógico da Escola**: uma construção possível. 14. ed. São Paulo: Papirus, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política**: idéias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OFFE, Claus. **A teoria do Estado Capitalista e o problema da formação de políticas**. Do original "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation". *In*: LINDENBERG, *et al.* Stress an Contradiction on Modern Capitalism, Lexington, Mass-Taranto, 1975.

_____. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. *In*: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB Interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2002.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, Roberto D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RESENDE, Lúcia Maria de. Paradigma – Relações de poder – Projeto político-pedagógico: dimensões indissociáveis do fazer educativo. *In*: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto Político-Pedagógico da Escola**: uma construção possível. 14. ed. São Paulo: Papirus, 2002.

ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. (1993). As formações negociadas. A distribuição de recursos dos órgãos federais aos estados, municípios e territórios por convênio. Tributação em Revista 1,2; 5-8. *In*: ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº. 31, a. 11, jun. 1996b.

SOBRINHO, Amaral José. **Padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais**: Uma estratégia de alocação de recursos para o Ensino Fundamental. Qualidade, eficiência e equidade na educação básica. Brasília: Ipea, 1993.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília: Ministério da Educação, 2000. (Série Documentos).

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Escola e a Gestão Escolar no Brasil**: situação atual e perspectivas. Brasília: Ministério da Educação, 2001. (Série Documentos).

_____; MARRA, Fátima; BOF, Alvana. **O Plano de Desenvolvimento da Escola, Conceitos, Estrutura e Prática**. Brasília: Ministério da Educação, 1998. (Série Documentos).

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Escola, Conceitos, Estrutura e Prática**. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação, 1999. (Série Documentos).

TOLLINI, Ignez Martins. **Estado e Educação Fundamental**. São Paulo: Plano, 2002.

TORRES, Rosa Marília. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. *In*: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4. ed. São Paulo: PUC-SP: Cortez, 2003.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Os embates da cidadania: ensaio de uma abordagem filosófica da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. *In*: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB Interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 2002.

SCHWARTZMAN, Simom. **Políticas Públicas de Educação**. Disponível em: <http://www.airbrasil.org.br/simon/ipea.htm>. Acesso em: 25 de julho de 2002.

Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): o processo de implantação de uma nova proposta de descentralização em duas escolas da rede municipal de ensino de Natal – de 1999 a 2002.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). Projeto Político-Pedagógico da Escola: uma construção coletiva. *In*: **Projeto Político-Pedagógico da Escola**: uma construção possível. 14. ed. São Paulo: Papirus, 2002.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)