



Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial

**Plan of Development of the School (PDE): the administration school
necessary front to the educational guidelines of the World Bank**

Sonia Maria Borges de Oliveira
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Resumo

O PDE é um produto do programa FUNDESCOLA destinado a aperfeiçoar a gestão da escola pública, visando melhorar a qualidade do ensino oferecido. Para o alcance desse objetivo, o Programa investe técnica e financeiramente para que a escola “incorpore” a metodologia do planejamento estratégico e os princípios da qualidade total, com a implementação do PDE. Este artigo apresenta o contexto que engendra a formulação do PDE, bem como a análise do referencial teórico que o sustenta a partir do estudo de sua metodologia e respectivos processos de elaboração e implementação por uma escola pública do município de Dourados-MS, no período de 1999 a 2002. O estudo contribuiu para estabelecer os nexos desse fenômeno com as transformações econômicas, políticas e sociais desencadeadas, a partir dos anos de 1970, no mundo capitalista.

Palavras-chave: Política educacional. Gestão escolar. Fundescola.

Abstract

The PDE is a fundescola program product which is destined to perfect the public school management aiming at improving the quality of the education offered. To reach this objective, the program invest technical and financially so that the school “merge” the methodology of strategic planning and the principle of the total quality, with the implementation of PDE. This article shows not only the context which dreams up the conceive of PDE, but also the analysis of the theoretical references which gives its support studying its methodology and respective process of elaboration and implementation a public school in the town of Dourados-MS in the period from 1999 to 2002. The study contributed to establish the links between this phenomenon with the economic, politics and social transformation unleashed since the years of 1970, in the capitalist world.

Keywords: Educational politics. School management. Fundescola.

Introdução

Este artigo apresenta, resumidamente, a dissertação¹ de mestrado em educação, que teve como propósito analisar o referencial teórico que sustenta o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) a partir de sua metodologia e respectivos processos de elaboração e implementação por uma escola pública, a fim de apreender em que medida esse referencial influencia na organização escolar e na participação dos sujeitos.

Para efetivação do objetivo da pesquisa, foi eleito o município de Dourados por ser a cidade pólo da segunda microrregião mais populosa do Estado de Mato Grosso do Sul constituindo, nos termos do Programa, a Zona de Atendimento Prioritário 2 (ZAP 2). Para coleta de dados selecionou-se uma escola da rede municipal², em virtude de ela ter estado no Programa desde a sua implantação e atender o ensino fundamental completo, ou seja, de 1^ª a 8^ª séries.

O estudo teve por base o exame de documentos oficiais produzidos no âmbito do Programa FUNDESCOLA – mais especificamente aqueles referentes ao PDE –, bem como, documentos da Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul, da Secretaria Municipal de Educação do município de Dourados e da escola selecionada, que registram a implantação³, a elaboração e a implementação⁴ do PDE, no período de 1999 a 2002.

A análise se deu a partir da busca da relação entre as diretrizes gerais do FUNDESCOLA e/ou orientações metodológicas do PDE com os documentos produzidos no âmbito da escola⁵. Embasou-se, também, na revisão crítica de autores que tratam das questões pertinentes ao processo de reestruturação capitalista e da reforma do Estado, da participação do Banco Mundial na definição das políticas educacionais e da presença e influências das teorias administrativas na educação.

A crise da acumulação do capital

A sociedade capitalista viveu nos anos de 1970 uma crise econômica e produtiva em escala mundial, combinando baixas taxas de crescimento



com altas taxas de inflação, que coloca em questão a sustentabilidade do próprio processo de acumulação capitalista.

Para Harvey (1999), o período pós-guerra, que se estendeu de 1945 a 1973, tinha como base o modelo que pode ser chamado de fordista-keynesiano. Modelo este que entrou em crise a partir de 1973, iniciando um período de mudanças no interior do processo de acumulação de capital.

O modelo fordista-keynesiano combinava os princípios gerais de organização da produção fordista (paradigma tecnológico, organização do trabalho e modelo de gestão) e as novas funções do Estado, exigidas pela política keynesiana, que caracterizam o Estado interventor. O seu eixo principal é a produção em massa, para a qual deve corresponder um consumo em massa.

A teoria econômica de Keynes – ou keynesianismo – propunha uma política de pleno emprego, o revigoramento da economia americana de forma planejada e a promoção de serviços sociais para garantir a igualdade, constituindo o Estado de Bem-Estar (*Welfare State*). Este funcionou como um regulador das relações de produção para o regime de acumulação do capital, permitindo ao fordismo consolidar-se em relação tanto à produção em massa quanto à definição de um determinado modo de vida.

As políticas do Estado keynesiano tiveram êxito até os anos de 1960, buscando combinar capitalismo e democracia. Nesse período, assistiu-se, nos países de capitalismo mais avançado, um amplo gasto social com saúde, educação, pensões e outros programas sociais.

Entretanto, esse padrão de desenvolvimento keynesiano alcançou seu apogeu e entrou em declínio. Os descontentamentos e as tensões manifestas que podem ser sintetizadas, de modo geral, na saturação dos mercados internos de bens de consumo duráveis, na concorrência entre capitais, na pressão dos operários, no questionamento da hegemonia dos Estados Unidos e na crise fiscal e inflacionária, configuraram a crise do Estado de Bem-Estar, dos regimes social-democratas e do modelo fordista de produção.

Além disso, o caráter rígido de planejamento da economia não correspondia à emergência da competitividade na produção, à dispersão geográfica do mercado, às novas linhas de produtos, às novas formas de contratação e às inovações tecnológicas. Segundo Harvey (1999), surgiram nos anos 1970-1980, diversas experiências nos domínios da organização

industrial e da vida social e política que podem ser consideradas como uma forma de passagem para um novo regime de acumulação e de regulamentação política e social. Trata-se do regime de acumulação flexível, associado às políticas neoliberais.

A acumulação flexível se caracteriza, segundo Harvey (1999), pela capacidade de produzir uma variedade de bens a preços baixos e em pequenos lotes, mediante a aceleração do tempo de giro da produção (que é a chave da lucratividade capitalista) pelo uso de novas tecnologias produtivas e de novas formas organizacionais. Delineia-se, portanto uma nova relação entre mercado e empresas, uma vez que as empresas passam a produzir de forma a atender uma gama mais ampla de necessidades do mercado. Nesse sentido, é o toyotismo que vai introduzir o modelo de produção flexível que funciona a partir da demanda.

Segundo Gounet (1999, p. 29), o toyotismo pode ser resumido como um “[...] sistema de organização da produção baseado em uma resposta imediata às variações da demanda e que exige, portanto, uma organização flexível do trabalho (inclusive dos trabalhadores) e integrada.” Suas características básicas consistem em não deixar o cliente esperando um produto, não estocar, produzir com qualidade, evitar panes nas máquinas e agilizar a administração, sem muita papelada.

Essas características desencadeiam-se num processo racionalizado de trabalho e com um determinado tipo de intervenção do trabalhador na produção, que recebe certa autonomia para interferir no processo quando necessário. Isto implica a introdução de novas formas de gestão, nas quais o trabalho em equipe, a gestão participativa e a qualidade total são expressões comuns.

Nos aspectos político, econômico e cultural, esse contexto é alavancado pelo neoliberalismo, que defende a volta das leis naturais do mercado, a partir dos anos de 1970. Assim, no esforço de reestruturar as bases de acumulação do capital, foi retomada, justamente, a teoria política e ideológica que “alertava”, nos anos de 1940, sobre os perigos de uma regulação do mercado por parte do Estado, mas que não obtinha crédito tendo em vista a boa fase que o capitalismo estava vivendo.

No contexto do neoliberalismo, encontra-se a retórica de retração do Estado em favor da autonomia do mercado. São diversas as análises, na



produção científica, sobre a maior ou menor intervenção estatal, no entanto, enfatiza-se aqui, para além da questão do tamanho do Estado, o que está posto é a sua funcionalidade para o capitalismo.

Braverman (1980, p. 242) afirma que o Estado “[...] é o penhor das condições, das relações sociais, do capitalismo, e o protetor da distribuição cada vez mais desigual da propriedade que esse sistema enseja [...]” e que, no capitalismo monopolista, este papel foi ampliado de forma significativa, complexa e requintada, enquanto força econômica diretamente envolvida na acumulação de capital.

Nesse esforço de sustentação da acumulação capitalista, um outro elemento deve ser destacado como fundamental. Trata-se da atuação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou Banco Mundial (BM), e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Estes organismos são orientados pela política hegemônica, exercendo profunda influência no mercado internacional e desempenhando função estratégica no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio dos programas de ajuste estrutural.

É por meio dos programas de ajuste estrutural – mais precisamente, de suas condicionalidades – que se criaria a ambiência necessária para a implantação do padrão de desenvolvimento neoliberal. Segundo Soares (1996), a concessão de empréstimos, mediante condicionalidades, passou a interferir diretamente na formulação da política interna e a influenciar a própria legislação dos países em desenvolvimento, tomadores de empréstimos.

No Brasil, a aplicação do projeto neoliberal teve início com a eleição de Collor, em 1990, e se reapresentou, em 1994, mediado pela eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Assim, com base nesse projeto, o Estado brasileiro passou a ser questionado quanto à capacidade organizativa e à força na economia nacional e foi representado, pela mídia, como algo grande e ineficiente, que precisaria ser reformulado.

Esta visão está fundamentada no discurso da ineficiência e ineficácia do Estado e no fato de atribuir-lhe a responsabilidade pelo *déficit* público. Segundo Simionatto (2003, p. 2), “[...] é no interior desse discurso que vem se fortalecendo a dicotomia entre ‘público’ e ‘privado’, caracterizando-se por público tudo o que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e por privado a esfera da eficiência e da qualidade.”

A reforma da administração brasileira foi determinada por FHC, em 1995, com base na compreensão de que a crise econômica, deflagrada nos anos de 1970 e intensificada nos anos de 1980, foi primeiramente uma crise de Estado. Assim, determinou, ao Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado com finalidade de definir objetivos e estabelecer diretrizes para reconstruir a administração pública em bases modernas e racionais, ou seja, de caráter gerencial, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão “[...] que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado.” (BRASIL, 1995, p. 7).

Na organização dos setores do estado brasileiro (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços) o tipo de gestão que prevalece é o gerencial. Encontra-se apenas no setor núcleo estratégico (poderes executivo, legislativo e judiciário) os aspectos da administração burocrática relacionados à avaliação de desempenho, à admissão pautada em rígidos critérios de mérito, a um sistema estruturado e universal de remuneração, ao treinamento sistemático e às carreiras. Estes princípios são considerados importantes para garantir a efetividade do referido setor.

Em verdade, verifica-se que conservar alguns princípios burocráticos, especificamente no núcleo estratégico, seria conveniente como forma de garantir a centralização das decisões, uma vez que, segundo Etzioni (1984), uma organização burocrática tem por definição um centro de decisões, portanto, esses princípios se coadunam com o controle. Assim, a flexibilidade, proporcionada pela administração gerencial, pode predominar nos demais setores que são mais “permeáveis” à participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, sem que essa participação coloque em risco a hegemonia do centro das decisões.

O delineamento das políticas educacionais no contexto dos ajustes estruturais

Assistiu-se, no decorrer dos anos de 1980 e 1990, a uma vasta discussão a respeito de reformas necessárias para a educação, que foram se tornando temas recorrentes na justificativa e formulação de políticas para



diversos países, principalmente da América Latina. As mesmas podem ser verificadas nas publicações de estudiosos da área e de empresários, em eventos promovidos por grandes organismos internacionais e, principalmente, nos documentos do Banco Mundial, que sistematizam a grande narrativa neoliberal de vinculação entre educação e produtividade, numa clara visão economicista. (MIRANDA, 1997).

No Brasil a reforma educacional ganhou força e concretude no governo de FHC (1995-2002). As proposições do governo e as orientações do Banco Mundial, para a política educacional brasileira, guardam estreitas relações⁶ que se concretizam em diversos programas e, também, na própria legislação educacional vigente.

Em relação aos programas, em linhas gerais, eles traduzem e são as vias de materialização das orientações do Banco Mundial no que diz respeito à descentralização, à melhoria da qualidade do ensino público e à avaliação das instituições educacionais, numa perspectiva de modernização da gestão dos sistemas educacionais. A incorporação dessa perspectiva no campo da gestão, na educação, implica e explica a adoção dos critérios da Qualidade Total nas escolas públicas, o discurso da autonomia da escola, a ênfase na participação da sociedade civil, o incentivo às parcerias e uma determinada concepção de qualidade do ensino⁷.

Um exemplo, nesse sentido, é o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). É por meio deste Programa que se vai introduzir, em escolas públicas brasileiras, um modelo de gestão empresarial que se materializa por intermédio do Plano de Desenvolvimento da Escola, o PDE.

FUNDESCOLA – via de gestão da educação

O FUNDESCOLA, lançado oficialmente pelo MEC e Banco Mundial em 1998, é um Programa que declara compartilhar do consenso (com nações em desenvolvimento, agências financiadoras internacionais, políticos e empresários de diversos países) de que a educação básica é um meio para distribuir renda, fomentar a produtividade e viabilizar o crescimento econômico. Portanto, fundamentado nos princípios da gestão contemporânea, elabora diversos e abrangentes produtos que são “oferecidos” aos sistemas educacionais, acompanhados de apoio técnico e financeiro.

A expectativa, segundo objetivos do Programa, é de que ocorra a incorporação desses novos processos de trabalho e que, gradativamente, estados, municípios e escolas assumam como sua, e por sua própria conta, a implementação das políticas associadas aos seus produtos. Isto significa que, ao assumi-las, essas esferas administrativas estariam legitimando e consolidando os paradigmas contemporâneos de gestão.

O estado de Mato Grosso do Sul (MS), localizado na região Centro-Oeste, foi contemplado com as ações do Programa FUNDESCOLA em 1998. Para iniciar efetivamente suas ações no estado, priorizou-se a microrregião da capital e cidades do entorno, compondo a Zona de Atendimento Prioritário 1 (ZAP-1).

Em 1999, o Programa foi expandido para a segunda microrregião do estado, denominada ZAP-2, tendo como cidade-pólo o município de Dourados. Neste município o PDE foi introduzido em seis (6) escolas estaduais e sete (7) municipais. Com a expansão do Programa, até o final de 2002, o PDE estava sendo implementado em vinte e cinco (25) escolas municipais e quinze (15) estaduais.

PDE: uma “nova” perspectiva de administração das escolas públicas

O PDE é um produto do FUNDESCOLA destinado a aperfeiçoar a gestão da escola pública, visando melhorar a qualidade do ensino oferecido. Para o Programa, a melhoria da qualidade do ensino depende da melhoria da administração da escola, dos processos que desenvolve, da sua cultura, das relações entre equipe escolar, pais e comunidade. Assim, o objetivo da gestão é “[...] elevar o desempenho dos alunos e da escola a partir da melhoria de sua organização e funcionamento.” (BRASIL, 2002, p. 11).

Para que ocorra esse aperfeiçoamento da gestão, o Programa entende que o ponto de partida é conceber a escola como uma *organização* que deva oferecer um ensino de qualidade aos seus clientes. Para tanto, adota a metodologia do planejamento estratégico, cuja orientação encontra-se exposta no manual intitulado *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola – Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento*



eficaz, de autoria de Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho.

Segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999), em decorrência de pesquisas realizadas, a qualidade do ensino vem sendo vista mais como resultado de processos desenvolvidos no interior da escola do que aqueles desenvolvidos no âmbito da macroestrutura do sistema educacional. Assim, a escola não poderia mais ser gerenciada como antes, funcionando a partir de um conjunto de normas e procedimentos definidos fora de seus domínios. Seguindo esse raciocínio, os autores afirmam, ainda, que a elaboração do PDE é um primeiro passo que sinaliza que a escola deixou de ser burocrática e meramente cumpridora de normas.

Observa-se, dessa afirmação, que os autores propõem a autonomia da escola e a necessidade de ela gerar e gerenciar seus próprios processos. No entanto, ao mesmo tempo, o Manual dá conta não só de uma orientação técnica minuciosa de planejamento estratégico, mas também de uma ideologia de escola decidida no âmbito da macroestrutura.

As etapas de elaboração e implementação do PDE são: preparação; análise situacional; definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico; execução; acompanhamento e controle.

Fundamentos teórico-metodológicos do PDE

Na administração capitalista contemporânea, as teorias administrativas precisaram desvincular-se das características da teoria clássica de coerção e manipulação, a fim de se integrarem num contexto diversificado, para obter o controle da ação coletiva, por meio de práticas de motivação, cooperação e integração.

A prática da gestão passa a preocupar-se, então, em administrar os conflitos, desenvolvendo mecanismos que possibilitem conhecer os seus determinantes, para que possa se antecipar a ele e trabalhar na instalação do consenso. Instalar o consenso requer controlar a ação coletiva, o que pode ser viabilizado por intermédio das relações e da integração da organização tanto no ambiente interno como no externo.

Sendo assim, as organizações precisam adotar formas mais flexíveis de gestão que, além de meio de adaptação ao mercado competitivo, possibilitariam a superação do conflito mediante a instalação do consenso.

Segundo Sander (1995, p. 83), a gestão da educação tem sido historicamente orientada pelas teorias clássicas e psicossociológicas de organização e administração que se ocupam “[...] da ordem, do equilíbrio, da harmonia e da integração, numa palavra, do consenso derivado de princípios gerais preestabelecidos [...]”. Portanto, a educação tem sido influenciada por teorias com bases positivistas que têm o compromisso com a manutenção estrutural e cultural da sociedade e que não se caracterizam pela criticidade, uma vez que essas teorias preocupam-se tão somente em descrever os fenômenos organizacionais e administrativos.

Diante dessas considerações sobre a construção do consenso, constitui-se um desafio o enfrentamento às proposições históricas para a educação que se fundamentam em teorias de cunho positivista. São teorias que enfatizam a racionalidade do comportamento organizacional e desconsideram o caráter humano dos atores envolvidos, reduzindo-os a “objetos manipuláveis” e que não realizam a mediação dos conflitos, subordinando tudo e todos à manutenção da ordem e do progresso do capitalismo.

Esse movimento de instalação do consenso está fortemente presente no Programa FUNDESCOLA e, em decorrência, no PDE. A partir de uma leitura unilateral dos altos índices de repetência e evasão e do baixo nível de escolaridade da população, são feitas afirmações de que o sistema educacional é inoperante, dada à irracionalidade e à ineficiência no seu gerenciamento. Assim, o Programa busca criar o consenso em torno da idéia de que a melhoria da educação estaria na adoção de parâmetros do mercado, com a aplicação de estratégias da empresa privada na gestão da escola pública.

Portanto, para imprimir mudanças na cultura organizacional da escola, o PDE tem como base elementos da qualidade total a serem viabilizados por meio da elaboração do planejamento estratégico. Na sua composição metodológica encontram-se elementos de diferentes teorias administrativas, destacando-se, fundamentalmente, a Teoria Neoclássica, a Administração por Objetivos, a Teoria do Desenvolvimento Organizacional e a Teoria da Burocracia.



A seguir será apresentada uma breve definição dessas teorias, entremeadas de comentários sobre as características do PDE/FUNDESCOLA que encerram contribuições de cada uma delas.

A *Teoria Neoclássica* é uma teoria da administração de abordagem eclética, que enfatiza as tarefas, as pessoas e a estrutura organizacional. Segundo Chiavenato, a teoria neoclássica “[...] é exatamente a teoria clássica colocada no figurino das empresas de hoje, dentro de um ecletismo que aproveita a contribuição de todas as demais teorias administrativas [...]” (CHIAVENATO, 1997, p. 221), dando-lhe uma configuração mais ampla e flexível. Assim, a administração é considerada um processo operacional que envolve as funções de planejamento, organização, direção e controle.

Do planejamento, importa destacar o estabelecimento de objetivos e os níveis de planejamento. Os objetivos são pretensões futuras, cuja formulação deve ser consensual, participativa e hierarquizado conforme sua importância. Quanto aos níveis, podem ser estratégico, tático e operacional. O plano de ação do PDE contempla os três níveis de planejamento e acrescenta a quantificação e a mensuração por meio dos itens “resultado esperado” e “indicador”. A quantificação e a mensuração são características retiradas da teoria administrativa que será abordada no próximo item.

A função de organização consiste em dividir o trabalho, agrupar as atividades em uma estrutura lógica, designar as pessoas para sua execução, alocar os recursos e coordenar os esforços para que os objetivos sejam alcançados. Esta função está presente na configuração global do FUNDESCOLA, quando: organiza, para cada estratégia, os produtos necessários ao alcance de seus respectivos objetivos; define uma estrutura gerencial e hierárquica desde o âmbito nacional até o interior da escola; estipula os valores e a forma de aplicação dos recursos a serem repassados para cada ação ou produto e mantém o controle mediante prescrição de normas e diretrizes operacionais, geralmente oriundas do BIRD (BRASIL, 2002).

A direção – terceira função administrativa – orienta e indica o comportamento das pessoas na direção dos objetivos estabelecidos. Segundo Chiavenato (1997, p. 271), “[...] para que a empresa possa realizar o que foi planejado dentro do esquema que foi organizado para atingir seus objetivos, as pessoas devem ser dirigidas.” Dirigir é o ato de interpretar os planos para os outros e dar as instruções sobre como interpretá-los, formando

uma hierarquia, na qual os diretores dirigem os gerentes, os gerentes dirigem os supervisores e os supervisores dirigem os funcionários. Nesse sentido, destaca-se especialmente a estrutura gerencial estabelecida pelo Programa FUNDESCOLA para o âmbito da escola. Trata-se de uma rede de controle, na qual um controla o trabalho do outro velado pela idéia de participação.

A última função administrativa – o controle – busca garantir que o que foi planejado, organizado e dirigido realmente cumpra os objetivos pretendidos. O controle apresenta quatro fases, que são: estabelecimento de padrões; monitoramento do desempenho; comparação do desempenho com o padrão estabelecido; ação corretiva. O controle dos resultados, no âmbito do Programa, ocorre principalmente por meio da sua articulação com a realização do SAEB e da manutenção de programas e sistemas de informações gerenciais e estatísticas. Para o monitoramento de desempenho, o Programa realiza o *ranking* de escolas, de municípios, de estados, e incentiva a definição de padrões de desempenho para alunos e professores.

Enfim, todos esses procedimentos administrativos são realizados em prol do alcance da eficiência e eficácia da empresa ou instituição. Assim, o FUNDESCOLA, para ser eficaz, define suas ações como produtos que, se empregados corretamente, irão satisfazer às necessidades dos pais e alunos – clientes da escola – no que tange a melhoria da qualidade do ensino. Para ser eficiente, racionaliza a gestão e a aplicação dos recursos como ação de controle dos meios, para buscar a excelência nos resultados.

A *Administração por Objetivos* (APO) surgiu nos anos de 1950, quando os empresários americanos, que vinham sofrendo com a crise de 1929, exerciam uma administração por pressão. Sob a pressão econômica desse período, os empresários exigiam melhores resultados dos gerentes (que se mantinham apáticos) e endureciam o sistema de controle sobre os mesmos, por julgarem a apatia como uma forma de resistência. Este círculo vicioso – maior resistência, maior controle – precisava ser rompido. Também, a teoria neoclássica vinha deslocando a sua ênfase nas “atividade-meio” para os resultados, ou seja, para os objetivos da organização.

Nessa perspectiva, a Administração por Objetivos (APO) introduz as idéias de descentralização das decisões e de administração por resultados, as quais se efetivam mediante o emprego de uma técnica sistemática de gerência que dá forte ênfase no planejamento e no controle. Assim, a



Administração por Objetivos tem como principais características o estabelecimento conjunto e interligado de objetivos, a ênfase na mensuração e no controle de resultados, a avaliação e revisão contínua dos planos e a participação atuante das gerências.

A APO orienta-se basicamente no planejamento estratégico e nos planos táticos da Teoria Neoclássica. O planejamento estratégico, que define o PDE, refere-se “[...] à maneira pela qual uma empresa pretende aplicar uma determinada estratégia para alcançar os objetivos propostos [...]” e possui quatro fases bem definidas que são “[...] formulação dos objetivos organizacionais, análise interna da empresa, análise externa do ambiente e formulação de estratégias.” (CHIAVENATO, 1997, p. 375).

Na formulação dos objetivos organizacionais, são definidos os objetivos de longo prazo, sua ordem de importância e prioridade. Observa-se, que a metodologia do planejamento estratégico foi levada para o âmbito das Secretarias a partir da elaboração do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e, para a escola, por meio do PDE. Ocorre que, embasado neste tipo de planejamento, o objetivo a ser alcançado em longo prazo e respectivas estratégias já estavam estabelecidos pela cúpula organizacional, ou seja, pelo Programa. Assim, a efetivação dos objetivos é transferida para os “meros” executores dessas políticas no âmbito escolar, por meio da elaboração de um plano estratégico e “participativo”. Ocorre que os sujeitos da escola também possuem expectativas e objetivos para a sua área de trabalho que podem contradizer com o objetivo proposto nas instâncias superiores. Por isso, a implantação de uma política educacional não vem desprovida de um referencial teórico metodológico que lhe dê o aporte necessário, para que se estabeleça como primordial para a resolução dos problemas.

As análises internas e externas, no Planejamento Estratégico, visam dar respostas consistentes às forças e fraquezas internas e às oportunidades e ameaças externas, a fim de que a empresa alcance e mantenha um desempenho competitivo. A formulação das alternativas estratégicas é o momento em que a empresa elabora os meios para alcançar os objetivos organizacionais, tendo em vista as condições internas e externas.

Essas características estão presentes, principalmente, na terceira etapa da elaboração do PDE, quando a escola deve definir seus valores, visão de futuro e missão para, depois, estabelecer os objetivos estratégicos, as



estratégias, as metas e, por fim, elaborar o plano de ação. A análise das condições interna e externa da instituição ocorre principalmente no questionário 3, quando avalia suas forças e fraquezas (internas) e as ameaças e oportunidades (externas) a fim de, ao identificar essas variáveis, poder planejar segundo suas potencialidades internas e as oportunidades externas.

As quatro fases do planejamento estratégico estão consolidadas na metodologia do PDE, sendo distribuídas, principalmente, nas etapas do diagnóstico, da visão estratégica e do plano de suporte estratégico.

A *Teoria do Desenvolvimento Organizacional* é uma construção teórica que surge do movimento de diversos autores, no sentido de aplicar as ciências do comportamento na administração. Portanto, é uma teoria de abordagem comportamental, também chamada behaviorista.

O conceito de desenvolvimento organizacional está ligado aos conceitos de mudança e de capacidade adaptativa da organização à mudança. Toda organização se relaciona com o meio ambiente e depende desse relacionamento para sobreviver. Assim, para mudar uma organização não basta mudar sua estrutura. É necessário mudar sua cultura – entendida como modo de vida próprio da organização que repousa sobre valores, crenças, tradições e hábitos – e influenciar o clima organizacional que está ligado “ao moral” e à satisfação das necessidades humanas dos participantes.

O processo de mudança organizacional depende da capacidade inovadora da organização e de estar aberta para absorver uma nova idéia ou um novo comportamento, com vistas ao desenvolvimento. Em relação a essa motivação para aceitar o “novo”, já no momento da capacitação do PDE, o Programa prepara os participantes exibindo filmes de curta duração, que falam da necessidade de mudar os paradigmas, de ter visão de futuro, de adaptar-se aos novos ambientes e de trabalhar em equipe.

A *Burocracia* surgiu, nos anos de 1940, da necessidade de se ter uma teoria da organização sólida e abrangente para orientar o trabalho do administrador, que superasse o mecanicismo da teoria clássica e o romantismo ingênuo da teoria das relações humanas. A burocracia é uma forma de organização humana que se preocupa com a adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência no alcance desses objetivos. Sua base, portanto, está na racionalidade.



Para a adequação dos meios aos fins, ou seja, para ser eficiente, a burocracia define detalhadamente como as coisas deverão ser feitas. Assim, suas características são: presença de normas e regulamentos; formalidade nas comunicações; racionalidade e divisão sistemática do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia de autoridade; rotinas e procedimentos padronizados; ênfase na competência técnica e na meritocracia; separação do corpo administrativo dos proprietários; profissionalização dos ocupantes dos cargos; e, completa previsibilidade do funcionamento via previsão do comportamento dos funcionários.

A burocracia está presente na fundamentação do Programa FUNDESCOLA principalmente pelo seu conceito de racionalidade – adequação dos meios aos fins – conferindo-lhe autoridade para propor os produtos – meios – considerados necessários e adequados para o alcance dos objetivos – fins – para a educação.

A *Qualidade Total* se caracteriza como uma forma de gerenciamento que promove a adesão de todos aos objetivos da empresa, por intermédio da abertura de espaços à intervenção dos trabalhadores. Contudo, tal intervenção limita-se, em geral, “[...] a questões de ordem técnica, muito mais que financeiras ou administrativas.” (OLIVEIRA, 1996, p. 75).

Segundo Oliveira (1998), a participação exigida do trabalhador restringe-se ao gerenciamento da rotina, portanto, permanecem as formas hierárquicas de poder e a separação entre concepção e execução. E ainda, para garantir a total participação de todos, lança mão de mecanismos de cooptação e controle que se realizam por meio da comprovação por fatos e dados, da mensuração e quantificação, da ênfase nos resultados e, principalmente, da definição de normas e padrões.

Portanto, o Controle da Qualidade Total caracteriza-se pelo gerenciamento como forma de estabelecer, manter e melhorar os padrões de qualidade e manter o disciplinamento dos trabalhadores.

Quanto a qualidade, Oliveira (1998) afirma que esse é um termo que se reveste de muitos significados. No caso do controle da qualidade total, ela é definida como uma técnica empresarial provocada por uma gestão estratégica do trabalho que objetiva satisfazer o consumidor. É oferecer um produto de acordo com as especificações, formato e desenho requeridos

pelo cliente. Também significa fazer o certo, para evitar desperdício e retrabalho, e ter preço competitivo.

Por isto, a qualidade deve estar ligada à missão da empresa, identificando-se com ela, e exige a participação de todos para promover uma visão compartilhada. Também os sistemas de controle são importantes mecanismos de promoção da adesão de todos à missão da empresa. Verifica-se que o PDE realiza o círculo de controle da qualidade por meio do emprego do Ciclo PDCA (denominado como triângulo estratégico da escola) e da formação das equipes do plano de ação que, entre outras atribuições, devem realizar reuniões constantes para acompanhar e avaliar o andamento das ações, sendo permitido agirem corretivamente sobre aquelas que não estão apresentando resultados satisfatórios.

O PDE na escola

Em relação à *implementação do PDE na escola*, analisou-se como foram encaminhados e desenvolvidos os processos de elaboração e implementação do Plano, buscando compreender em que medida esses processos atendem às expectativas do programa e/ou são redimensionados pelas características políticas, culturais e sociais presentes no cotidiano da escola.

No que se refere à etapa de elaboração do primeiro PDE, os registros, de modo geral, demonstram o cuidado em atender às orientações do Manual e recomendações oriundas tanto do momento da capacitação quanto dos técnicos do Programa. Entretanto, observa-se que houve uma preocupação maior nesse atendimento no primeiro ano de elaboração do PDE, inclusive, sendo possível verificar que os próprios registros são mais minuciosos, embora com um caráter mais técnico do que analítico e esclarecedor.

Nas demais elaborações, ano 2000 e 2001, percebe-se que há um melhor domínio da metodologia do PDE por parte dos "elaboradores", contudo é possível verificar um movimento de reajuste ou reorientação em torno da mesma gerando alguns conflitos. Para os agentes da escola, essas reorientações apresentam aspectos contraditórios, pois podem tanto trazer facilidades para elaboração do Plano quanto constituir uma sensação de "incompetência" para tal. Para os técnicos do Programa, geralmente, essa



situação decorre da inexperiência histórica desses agentes em relação ao planejamento, reforçada pela não “incorporação” da metodologia.

Corroborar, nesse sentido, Marra; Bof; Amaral Sobrinho (1999) que, ao avaliarem o processo do PDE nas escolas, apresentam como seus obstáculos, entre outros, a dificuldade da equipe escolar em trabalhar com atividades de planejamento e o não entendimento da metodologia. Frente a essa avaliação, pode-se afirmar que os autores escamoteiam o fato de que um planejamento pautado nos princípios da qualidade total não se constitui em prática comum no âmbito escolar.

Dada essa dificuldade, verifica-se que a escola se “apegou” aos exemplos contidos no Manual, principalmente, no momento da elaboração das ações. Assim, considera-se que a exposição de tais exemplos cumpre papel fundamental na conformação da escola aos propósitos da racionalidade, eficiência e eficácia do Programa. Nessa perspectiva, ações que apresentam a definição de padrões de desempenho, premiações de alunos e funcionários, definição de critérios de eficácia escolar, envolvimento dos pais, treinamento em serviço e mensuração de desempenho escolar foram encontradas nos registros da escola.

O uso da mensuração é uma constante no PDE, sendo considerada como forma da escola aumentar sua eficiência, aumentando, assim, a satisfação dos clientes em relação aos serviços prestados. Observa-se que a mensuração, aplicada por meio de indicadores para medir cada ação, constitui um ápice da racionalidade técnico-burocrática na busca da eficiência, imposta para a escola.

Segundo Etzioni (1984), a mensuração da eficiência apresenta problemas delicados, principalmente, quando esta é proposta para organizações cujo rendimento não é material, pois a mensuração exige a definição de um padrão. Eis aí, portanto, um fator que justifica a dificuldade dos atores escolares em elaborar ações nos moldes exigidos pela metodologia do PDE, ou seja, quantificar suas práticas.

Os relatórios preenchidos pela escola dão conta de que a maioria das ações foi cem por cento (100%) realizada, sendo que algumas alcançaram parcialmente os resultados esperados e poucas não foram realizadas. Dentre as que se realizaram 100%, estão aquelas relacionadas às práticas mais cotidianas e as de aquisições. As ações elaboradas com base nos

exemplos ou discurso dos técnicos do Programa estão entre as parcialmente realizadas, ou se são totalmente realizadas, geralmente, não são mantidas nem nos Planos posteriores, nem são incorporadas na prática cotidiana. Apenas, a premiação de funcionários, que foi introduzida na escola pelo PDE, foi realizada mais de uma vez e ganhou visibilidade na comunidade escolar por meio do Boletim Informativo.

As aquisições viabilizadas pelo repasse do recurso vinculado ao Plano constituem um outro aspecto do PDE que merece destaque em relação a sua implementação na escola. Primeiramente, cabe tecer algumas considerações acerca da relação do repasse de recursos para a escola com o discurso da autonomia, e, em segundo lugar, analisar os benefícios desses recursos para a prática educativa.

Para o FUNDESCOLA, o repasse de recurso direto para escola é um passo no processo de autonomia das escolas e estímulo à participação dos pais na administração dos recursos. No entanto, os recursos que chegam diretamente numa conta bancária específica para a escola são os referentes ao Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE) – com destino específico para reforma das salas de aula e definição de como deve ser essa reforma; ao Projeto de Melhoria da Escola (PME) decorrente da elaboração PDE, cuja ingerência metodológica deixa poucas decisões a serem tomadas; ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – destinado à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos em equipamentos. Estes dois últimos programas delimitam que o uso do recurso seja de 40% em materiais permanentes e 60% em materiais de consumo, não sendo permitido gastos com pessoal.

Assim, é obvio o questionamento acerca de que “decisões” sobram para os pais ou mesmo para a equipe escolar tomarem. Verifica-se que é um campo estrito e limitado que possibilita apenas decidir se é melhor para o processo ensino e aprendizagem adquirir um televisor ou um retroprojeter, comprar tesouras ou tintas, consertar o muro ou o encanamento, conforme o valor disponível e as regras para utilização.

Quanto aos benefícios que os recursos visam proporcionar, segundo manual do PME (BRASIL, 1999, p. 1), para a “melhoria dos processos pedagógicos” e, conseqüentemente, “a melhoria do desempenho dos alunos”, poucos registros avaliativos foram encontrados. Por intermédio dos PDEs e



PMEs, pode-se verificar o que foi adquirido com os recursos, no entanto, não constam nas atas e relatórios maiores informações sobre o uso, resultados ou benefícios desses materiais e equipamentos adquiridos. Diante disto, avalia-se que a escola vem adquirindo muitos materiais didático-pedagógicos e bens permanentes, mas que não tem conseguido desenvolver um trabalho articulado entre os recursos didáticos disponíveis e a prática pedagógica.

Para finalizar, ressalta-se que todo o movimento de implementação do PDE na escola é acompanhado e controlado por meio de mecanismos tanto internos quanto externos. Os internos se realizam mediante reuniões constantes, registros em atas e relatórios mensais; os externos, por meio de relatórios dos assessores técnicos, do *ranking*, das pesquisas encomendadas, de estudos técnicos.

No âmbito da escola, os documentos demonstram que o empenho nesse acompanhamento foi maior no período que corresponde à atuação mais presente dos técnicos da Secretaria de Educação e do FUNDESCOLA. E, ainda, que o teor dos registros é extremamente técnico, informando, na maioria deles, apenas a realização das etapas de trabalho e se as ações foram realizadas ou não. Portanto, avalia-se que os mesmos vêm sendo realizados mais para atender formalidades metodológicas do que como uma necessidade detectada pela equipe escolar como forma de documentar, analiticamente, suas práticas e decisões, ou seja, registrar a história da trajetória escolar.

Dessa análise sobre a implementação do PDE, pode-se observar que a escola atendeu, quase na totalidade, às orientações metodológicas do Manual. No entanto, os documentos não demonstraram que esse zelo metodológico tenha revertido significativamente os principais problemas levantados na análise situacional, como os altos índices de repetência, o pouco envolvimento dos pais e a organização da rotina escolar. Diante disto e reportando-se as expectativas do Programa em relação à “incorporação” do PDE por parte da escola, fica a indagação: será que a escola incorporou a metodologia do PDE, ou tornou-o apenas um apêndice de seu trabalho cotidiano de forma que não fez a diferença esperada?

Quanto à *participação dos sujeitos e da comunidade*, buscou-se analisar de que forma estes são solicitados a participarem e como participam, tendo como pressuposto que o caráter de tal participação está estreitamente

ligado tanto à retórica neoliberal quanto aos requisitos da administração contemporânea.

No conjunto, os registros escolares demonstram que os sujeitos, que compõem a equipe escolar, foram "solicitados" a participarem do Projeto que ora chegava à escola. Esta afirmação fundamenta-se no fato de que um dos princípios que regem a implantação do PDE, segundo Amaral Sobrinho (2001), é o trabalho em equipe. Este princípio, advindo de teorias administrativas ligadas tanto à escola da administração científica quanto das relações humanas, tem sido ressignificado, principalmente, no modelo da qualidade total.

Frente às novas necessidades técnicas de produção, o trabalho em equipe passa a ter a finalidade de promover a participação e o envolvimento do trabalhador com a empresa, numa perspectiva gerencialista. Portanto, a participação, escamoteada por um discurso falacioso de que esta se dá em nível das decisões, busca tão somente lograr o envolvimento do trabalhador no ponto exato para executar com comprometimento as tarefas da produção rumo aos objetivos, enfatiza-se, da organização.

216 Nessa perspectiva, o PDE, ao mesmo tempo em que incita os sujeitos a participarem mediante discurso da autonomia, do trabalho em equipe, da responsabilização e da cooperação, induz essa participação ao estabelecer uma estrutura gerencial para o interior da escola com funções definidas. As pessoas se "encaixam" segundo a função que desempenham, ou são "encaixadas" por designação, como é o caso da definição de um coordenador pedagógico para ser o coordenador do PDE.

Os registros da escola demonstram que todos os elementos da estrutura gerencial foram preenchidos. O comitê estratégico, que é, segundo o Manual, a instância máxima para o acompanhamento e controle do PDE, foi oficialmente composto, mas não há registros que demonstrem que tenha atuado regularmente. A avaliação possível por meio das atas é de que tal função foi praticamente desempenhada pelo coordenador do PDE. Essa constatação contraria a ênfase e expectativa que o Programa coloca sobre a figura do diretor, no sentido de ele ser o elemento catalisador da mobilização da comunidade interna e externa, em prol do sucesso do PDE na escola.

Os papéis como líderes de objetivos, gerentes de metas e responsáveis por ações dão mostras de como se constituem os grupos de trabalhos



com base gerencial, no qual um exerce o controle sobre o trabalho do outro, numa ilusão de que todos estão envolvidos e participando ativamente da gestão escolar. No entanto, em relação aos profissionais que desempenham esses papéis na estrutura gerencial da escola, denota-se dos registros uma atuação técnica, isto é, apenas cumpridora das orientações do Manual. Assim, seria possível afirmar que esse procedimento demonstra um aspecto do caráter pedagógico do PDE, no que se refere a adequar as pessoas a uma determinada organização de trabalho. Entretanto, a análise dos documentos da escola não possibilita afirmar que elas já internalizaram e aceitaram a metodologia enquanto prática rotineira, ou que haja uma negação dos sujeitos ao trabalho proposto.

Em relação ao envolvimento dos pais e comunidade com a escola, o Manual aponta, para que a escola seja eficaz, que os mesmos participem das atividades promovidas pela escola, façam sugestões para sua melhoria e para o enriquecimento do conteúdo. E ainda, ampliando o campo de participação destes, Amaral Sobrinho (1999?) afirma que as famílias e a comunidade devem apoiar a Secretaria de Estado de Educação na tarefa de prover condições físicas para o bom funcionamento das escolas. Entendimento este, condizente com o caráter da descentralização presente no Plano Diretor de Reforma do Estado.

No caso da escola pesquisada, a expectativa demonstrada, por meio das características priorizadas no questionário 2 dos PDEs dos anos 1999, 2001 e 2002, refere-se apenas à participação dos pais nas reuniões de avaliação na escola e ao acompanhamento dos deveres de casa. Para resolução dos problemas relacionados à integração dos pais com a escola, estabeleceram como meta implementar atividades como: torneio de futebol de salão para os pais; gincana para as mães; realizar um dia de louvor; jogos internos; divulgação do PDE e ações da escola via faixas e jornal informativo; reuniões com pais dos alunos com dificuldades de aprendizagem. Para os problemas relacionados ao envolvimento dos pais com a aprendizagem, propôs-se fazer um questionário para diagnosticar a realidade de vida dos alunos; fazer um seminário com os pais para discutir os resultados do questionário; passar orientações para os pais que participaram do seminário; promover palestras.

Cabe ressaltar que, lograr o envolvimento dos pais não é um projeto fácil de realizar, principalmente, se elaborado por meio de planos estraté-

gicos, com ações pensadas e propostas numa via de mão única. É preciso perguntar: Quais são as necessidades dos pais? O que esperam da escola? Como podem participar?

Avalia-se que os mecanismos de envolvimento e participação, incentivados pelo Programa buscam o engajamento de todos em torno de objetivos definidos na macroestrutura, com vistas a estabelecer a cultura organizacional necessária. Esse engajamento, ao ser estendido aos pais e à comunidade, atenderia, também, à necessidade de responsabilizá-los pela manutenção da escola e pelos resultados dos alunos. Portanto, o limite da participação encontra-se nesse paradoxo: envolver-se para assumir compromissos com a manutenção da escola e seus resultados, mas aceitar o “produto” que lhe é destinado.

Quanto à *organização escolar*, buscou-se analisar em que medida a implementação do PDE introduz mudanças na escola, na direção do objetivo do FUNDESCOLA de elevar o desempenho dos alunos a partir da melhoria de sua organização e funcionamento.

A gestão escolar, colocada pelo Programa nos termos da gestão empresarial, tem sua implementação proposta com base em processos gerenciais, o que implica incorporação de princípios competitivos, seletivos e meritocráticos. Por sua vez, isso demanda práticas de consenso, de administração de conflitos, de enfoque ao cidadão-cliente, de liderança, de uso de padrões de desempenho, de avaliação por mérito, entre outras.

Essas características são “sugeridas” à escola por meio das orientações e exemplos do Manual, das orientações verbais dos técnicos do Programa, do discurso presente em mensagens repassadas por intermédio de filmes e/ou textos em reuniões ou capacitações. Enfim, uma série de informações que buscam criar o clima propício para introdução de mudanças no fazer escolar e disposição para enfrentá-las em nome da inovação, da modernização e do sucesso, para a tão almejada qualidade do ensino.

Em relação à gestão, a escola pesquisada declarou, nos diagnósticos dos PDEs dos anos de 1999, 2001 e 2002, que a direção, o conselho escolar e a APM são atuantes, mas coloca também que os objetivos da escola não são claros e aceitos por todos e que há, ainda, problemas na condução dos processos devido ao desconhecimento desses objetivos e ausência de avaliação dos resultados dos trabalhos. Convém ressaltar que a



escola faz sua auto-análise com base nos itens contidos no Manual, portanto, torna-se difícil dimensionar suas reais práticas.

Apesar dessa observação, cabe analisar aquilo que a escola registrou como sua avaliação. Assim, observa-se que há uma dissonância no que o diagnóstico aponta em relação à escola ter direção, conselho escolar e APM atuantes e não obter o envolvimento e comprometimento da equipe de forma geral.

Avalia-se que a atuação dessa equipe diretiva não tem se constituído numa prática democrática de forma a desencadear um trabalho verdadeiramente coletivo. Mas, parece não ser esta a análise realizada pelo Grupo de Sistematização e equipes do plano de ação ao elaborar as ações para combater tal problema. As ações propostas, como por exemplo: "avaliar todos os funcionários da escola", "palestra sobre relações humanas", "estudos sobre gestão participativa e os objetivos de cada função na escola", "premiar o melhor funcionário", recaem sobre os sujeitos mais no sentido de aprimoramento de seu desempenho individual do que em ações que possibilitem desenvolver práticas coletivas.

○ detalhamento dessas ações permite levantar algumas questões: será que a escola avaliou o caráter e a dimensão de tais ações? Analisou em que medida elas são pertinentes para uma escola pública? Que tipo de envolvimento e comprometimento é possível obter dos funcionários com ações dessa natureza? Essas ações são intenções reais da escola ou influenciadas pelo "clima" teórico-metodológico do Programa? E, ainda, cabe questionar em quais momentos o conselho escolar e a APM têm sido atuantes, uma vez que, no que se refere aos registros de reuniões de acompanhamento do PDE, sua presença é praticamente nula.

Afora as indagações, tais ações dão fortes indícios de uma gestão verticalizada – que seguramente não é exclusivo da escola pesquisada – representando uma prática de administração escolar arraigada no centralismo burocrático e no autoritarismo.

As ações demonstram, também, que a implementação do PDE na escola recrutou um certo número de pessoas, em torno das funções referentes à estrutura gerencial, que passaram a se envolver em atividades diferentes da que desempenham cotidianamente (dando uma aparência de participação) e desencadeou ações que requereram tomadas de decisões (simulando certa

autonomia) referentes à reorganização de espaços físicos, à aquisição de diversos materiais que reequiparam a escola, à organização de capacitações, entre outras.

No entanto, avalia-se que o tipo de envolvimento e o alcance das decisões assumem apenas uma nova roupagem que, na essência, resulta em realimentar velhas práticas administrativas. Portanto, pode-se afirmar que o PDE, ao mesmo tempo em que introduz novos mecanismos de gestão, realimenta, dissimuladamente, o centralismo burocrático.

Conclusão

A análise realizada, sintetizada neste artigo, contribuiu para estabelecer os nexos de um fenômeno que vem ocorrendo no âmbito de escolas públicas com as transformações econômicas, políticas e sociais desencadeadas, a partir dos anos de 1970, no mundo capitalista. Essas transformações ganharam concretude com a acumulação flexível e o neoliberalismo, cujos requerimentos são traduzidos e veiculados pelo Banco Mundial, mediante seus programas de ajustes estruturais.

Da análise da metodologia, verificou-se que o PDE/FUNDESCOLA se pauta no paradigma gerencial contemporâneo, que exige formas flexíveis de gestão fundamentadas nos princípios da autonomia, da participação e da descentralização. Na ótica do Programa, a promoção desses três princípios no interior a escola seria condição básica para a melhoria da qualidade do ensino, uma vez que a escola estaria gerando e gerenciando seus processos mediante um trabalho coletivo.

A qualidade do ensino é entendida, no âmbito do Programa, segundo a ótica da qualidade total, na qual é visualizada numa perspectiva mercadológica cujos parâmetros são a relação custo-benefício e a definição do indivíduo como cidadão-cliente. Esta concepção não é elucidada na definição dada no Manual, mas está explicitada tanto na metodologia do PDE quanto nos procedimentos do Programa em geral, essencialmente, pela ênfase nos padrões e índices de desempenhos, pelo uso excessivo da mensuração, pelo fomento à competitividade e pela preocupação com a relação custo-benefício no financiamento à escola.



Portanto, trata-se de uma concepção de qualidade que anda na contramão de um trabalho de reconstrução da educação, no sentido de ser uma atividade que realize a emancipação humana e social. Ou seja, a construção de uma educação cuja qualidade esteja voltada para a formação de sujeitos capazes de produzir outras formas de relação econômica, social, cultural e política, superadoras das formas atuais. (CAMINI, 2001).

Em relação à presença do PDE na escola, a descrição e a análise dos processos de elaboração e implementação permitiram observar o cumprimento fiel das orientações metodológicas referentes a cada etapa do Plano. Ressalta-se que a fidelidade à metodologia pode ser observada nos Planos elaborados e também no caráter dos registros. Entretanto, a análise desses documentos não permite afirmar que a escola tenha incorporado a metodologia de maneira a satisfazer a expectativa do Programa, expressa em seus objetivos e, também, as informações documentais não são suficientes para dimensionar o quanto o PDE alterou, ou vem alterando, a organização escolar.

Também cabe considerar que o PDE, por ser "proposto" para a escola mediante um modelo de gestão que não lhe é comum e com manual a ser seguido *ipsis litteris*, constitui-se num projeto alheio a ela. Os conceitos, a metodologia, os objetivos, o modelo de gestão não foram pensados ou propostos pela escola, mas sim na macroestrutura do sistema educacional. Portanto, os profissionais da escola agem a serviço de objetivos e de um projeto que não puderam eleger, constituindo um quadro semelhante à organização da produção. Nesta, os trabalhadores não participam da concepção do produto e de como fazê-lo e, no caso do PDE, os profissionais da escola também foram apartados de tais decisões.

Portanto, os objetivos do PDE/FUNDESCOLA, por mais que na aparência sejam oportunos e necessários para a melhoria da educação, só podem ser compreendidos, quanto aos seus propósitos reais, a partir da sua raiz teórica e forma como se materializa na escola.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a característica gerencial, pragmática, pontual e estratégica do PDE dificilmente se constituirá em base para a construção de um projeto pedagógico único, consistente, articulado e emancipador. Este instrumento não tem uma fundamentação teórica capaz de fazer a mediação entre a gestão e o processo ensino e aprendizagem.

Essa desarticulação dá provas de que o ensino de qualidade não se sustenta sobre projetos que insistem em manter a fragmentação e desarticulação do conhecimento, bem como, a priorização do aspecto técnico em detrimento do político.

Finalizando, apesar do caráter inovador atribuído ao PDE, nas suas raízes encontram-se teorias administrativas que são sustentáculos históricos da organização escolar. Essas teorias assumem apenas uma nova roupagem que resulta na realimentação de velhas práticas e na introdução, apenas, das reformas necessárias. Nesse sentido, Gurgel sustenta a tese de que:

[...] a teoria e a tecnologia de gestão e produção contemporâneas, aparentemente fragmentadas e contraditórias, têm predominâncias e elementos comuns que permitem reuni-las em corpo teórico consentâneo com a forma atual do desenvolvimento capitalista. (GURGEL, 2003, p. 25).

Assim, para o autor, os valores e as crenças tanto das primeiras teorias de gestão quanto das contemporâneas, os seus métodos e técnicas, independente do tempo e da forma, constituem-se em forças objetivas na afirmação e reprodução das relações sociais. Portanto, para além de seu caráter técnico de organização do trabalho, cumpre, fundamentalmente, uma função ideológica no sentido de veicular valores *universais* que são historicamente necessários para o desenvolvimento e sustentação do capitalismo.

Para realização dessa tarefa, as teorias administrativas são generalizadas e estendidas para os diferentes e diversos tipos de organização. Nesse caso, a escola, entendida como uma organização que, historicamente, não logrou construir um corpo teórico próprio de administração (FÉLIX, 1985), tem incorporado na sua prática administrativa, entre outras razões históricas, tais teorias.

Entretanto, há possibilidade da administração e da gestão escolar assumirem outro caráter, o que vai depender da intenção ideológica e concepções que animam um projeto societário.



Notas

- 1 Intitulada "Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE: a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial" sob a orientação da Prof.^a. Dr.^a. Maria Diléia Espíndola Fernandes, no ano de 2005, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (CCHS/UFMS).
- 2 A Rede Municipal de Ensino de Dourados contava, no período 1999-2002, com 34 escolas, sendo 25 localizadas na área urbana, 3 na urbana distrital e 6 na área rural. Estas escolas atendiam, em 2002, um total de 18.146 alunos do ensino fundamental.
- 3 Segundo o Programa, o processo de implantação do PDE envolve os seguintes procedimentos: preparação da equipe, definição de estados e municípios participantes, seleção de escolas, seleção de supervisores, capacitação, financiamento, acompanhamento e avaliação.
- 4 O processo de elaboração e implementação do PDE na escola compreende cinco grandes etapas, que são: preparação da equipe escolar, análise situacional, definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico, execução, monitoramento e avaliação.
- 5 O contato profissional desta autora com o objeto em foco também colaborou para a análise. A pesquisadora atuou como membro do Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) – função ligada à estrutura gerencial do PDE/FUNDESCOLA – no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Dourados, sendo responsável em acompanhar a elaboração e implementação do PDE nas escolas, no período de 1999 a 2003.
- 6 No documento denominado *Country Assistance Strategy* (CAS), do ano de 1997, o Banco Mundial reafirma os objetivos contidos no CAS do ano de 1995, no qual enfocou o apoio aos esforços brasileiros para consolidar a estabilização através de reformas estruturais setoriais e macroeconômicas, pois assim poderia estabelecer condições para um crescimento direcionado ao setor privado e políticas de redução da pobreza e seleciona, como prioridade setorial de longo prazo, a educação básica, com ênfase no ensino fundamental.
- 7 O entendimento de qualidade de ensino é delineado por diversas e diferentes concepções. Resumidamente, são oriundas: dos conceitos ligados a empresas privadas, que se preocupam com a produtividade; das orientações dos organismos credores, que se preocupam com a relação de custo-benefício; de governos de oposição, que se preocupam com os direitos sociais de cidadania.

Referências

AMARAL SOBRINHO, José. Reflexões sobre a escola. In: AMARAL SOBRINHO, José. (Org.). **Gestão escolar**: colocando pingos nos "is". [1999?]. (Datilografado).

_____. **O plano de desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil**: situação atual e perspectivas. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001. (Série Documentos, n. 2).

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor de reforma do aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

_____. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Projeto de melhoria da escola**: manual de orientação. 2. ed. Brasília: FUNDESCOLA, 1999.

_____. Ministério da Educação. **Fundo de fortalecimento da escola**. Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola. Brasília: Caderno de Transparência, 2002.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Tradução Nathanael da Costa Caixeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

CAMINI, Lúcia. (Coord.). **Educação pública de qualidade social**: conquistas e desafios. Petrópolis: Vozes, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e toyotismo**: na civilização do automóvel. São Paulo: Boitempo, 1999.

GURGEL, Cláudio. **A gerência do pensamento**: gestão contemporânea e consciência neoliberal. São Paulo: Cortez, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

MARRA, Fátima; BOF, Alvana; AMARAL SOBRINHO, José. **Plano de desenvolvimento da escola**: conceito, estrutura e prática. FUNDESCOLA-MEC/BIRD, 1999.

MIRANDA, Marília Gouvêa. O novo paradigma de conhecimento e as políticas educativas na América Latina. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 37-48, mar. 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Qualidade total na educação: os critérios da economia privada na gestão da escola pública. In: BRUNO, Lúcia. (Org.). **Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo**: outras leituras selecionadas. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. Controle da qualidade total: uma gestão salvadora? In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. (Org.). **Escola ou empresa?** Petrópolis: Vozes, 1998.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado ou modernização conservadora?** O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci>>. Acesso em: 20 mar. 2003.



SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge.; HADDAD, Sérgio. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 15-38.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentado o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 2. ed. Brasília: Programa FUNDESCOLA, 1999.

Sonia Maria Borges de Oliveira
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação
Linha de Pesquisa Estado e Políticas Públicas de Educação
E-mail | soniamari7@hotmail.com

Recebido 15 fev. 2007

Aceito 07 mar. 2007