

PROGRAMA FEDERAL PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA – PDE: POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES PARA ALAVANCAR A APRENDIZAGEM NAS ESCOLAS¹

Claudia Pereira de Pádua Sabia²

Cláudio Roberto Brocanelli³

Aparecido de Oliveira⁴ Bárbara Cibelli da Silva Monteagudo⁵

RESUMO

O objetivo principal do estudo cujos resultados são apresentados neste artigo foi refletir sobre a implantação do PDE nas escolas públicas estaduais paulistas, buscando identificar a concepção de gestão que o embasa e, também, analisar se as ações desenvolvidas com os recursos deste programa contribuem para alavancar a aprendizagem nas escolas pesquisadas. O estudo sobre o PDE elaborou uma crítica ao estabelecimento de propostas e estratégias de governo, as quais estão em grande medida distantes da realidade concreta vivida pelos atores da escola. No estudo se utilizou a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a coleta de dados. Como resultado da pesquisa destaca-se que o programa não contribui para alavancar a aprendizagem das crianças, dentre outros aspectos. O estabelecimento de ações externas pode auxiliar, mas não concretiza a vida escolar a partir de ações participativas. Foi oferecida a crítica e a sugestão de iniciativas que privilegiem a elaboração do PPP nas escolas de forma participativa.

Palavras-chave: PDE. Gestão Educacional. Escola. Educação.

1 INTRODUÇÃO

O PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola é um programa financiado pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. A partir do

1 Este artigo foi apresentado no Congresso Internacional de Educação de Ponta Grossa em 2013.

2 UNESP/Marília fsabia@uol.com.br

3 UNESP/Marília claudiobrocanelli@gmail.com

4 Diretoria de Ensino Região de Marília cidowisk@hotmail.com

5 Diretoria de Ensino Região de Marília scfabarbara@yahoo.com.br

ano de 2010, este programa foi direcionado para as escolas públicas estaduais e municipais que não atingiram as metas definidas pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Os autores deste estudo fazem parte de um projeto de extensão intitulado “A implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE na rede pública paulista: implicações e contradições para a prática da gestão educacional” e são, respectivamente, docentes da Universidade Estadual Paulista e supervisores de ensino da Diretoria de Ensino da Região de Marília.

A pesquisa está sendo realizada em quatro escolas públicas estaduais da região de Marília, estado de São Paulo, desde abril de 2011, nas quais foi implementado o PDE. Além de visitas nas referidas escolas, solicitando seus documentos (PDE e Projeto Político-Pedagógico - PPP), foi construído um grupo composto pelos diretores dessas escolas, alguns supervisores de ensino da Diretoria de Ensino de Marília, docentes e discentes (Bolsitas) da UNESP para que sejam estudadas as concepções de gestão do PDE e PPP, além de outros assuntos relacionados. As reuniões ocorrem quinzenalmente na Universidade e algumas vezes na Diretoria de Ensino. Após a utilização dos recursos do PDE nas escolas, fizemos entrevistas semiestruturadas com a equipe gestora (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico) e docentes.

O objetivo deste estudo é refletir sobre a implantação do PDE nas escolas públicas estaduais paulistas, buscando identificar a concepção de gestão que o embasa, e, também, analisar se as ações desenvolvidas com os recursos deste programa contribuem para alavancar a aprendizagem nas escolas pesquisadas.

Em relação à metodologia utilizada, a pesquisa está sendo desenvolvida em uma abordagem qualitativa que apresenta, dentre outras, as características da historicidade e da contextualização com base no pressuposto de que os conhecimentos são históricos e determinados e necessitam ser abordados e identificados a partir de tempos e espaços que são construídos (MACHADO, 1997).

Este projeto de pesquisa foi encaminhado ao Comitê de Ética da Universidade Estadual Paulista e atendeu a todos os procedimentos exigidos por ele, conforme Parecer 0768/2013.

Esta investigação utilizou as pesquisas: bibliográfica, com a busca de livros e artigos relacionados à temática da gestão escolar; documental, com a análise de documentos como o PDE – Plano de

Desenvolvimento da Escola e o PPP – Projeto Político-Pedagógico das duas escolas pesquisadas, além de documentos do INEP/MEC que apresentam os resultados das avaliações nacionais, Resoluções e Portarias, entre outros necessários à presente pesquisa; e a coleta de dados, utilizando como instrumento a entrevista semiestruturada. Os sujeitos participantes da pesquisa são os diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos e docentes das escolas pesquisadas.

Para iniciarmos nossa reflexão sobre estas questões, faremos uma breve apresentação sobre a origem do PDE, suas características e sua concepção de gestão. Em seguida, apresentaremos os objetivos, as metas e o planejamento da utilização dos recursos dos Projetos PDE, a partir da análise documental. Na sequência, analisaremos as entrevistas realizadas após a implementação do PDE nas escolas pesquisadas. Os supervisores de ensino apresentam também sua análise sobre o projeto PDE. Nas considerações finais traremos os resultados obtidos a partir das análises realizadas.

2 A ORIGEM DO PDE, SUAS CARACTERÍSTICAS E SUA CONCEPÇÃO DE GESTÃO

O PDE é originário de um programa denominado FUNDESCOLA, iniciado no final da década de 1.990, nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O FUNDESCOLA é proveniente de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial e o MEC, objetivando o desenvolvimento da gestão escolar, a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e a permanência das crianças nas escolas públicas.

Conforme Oliveira; Fonseca; Toshi (2005), o Programa FUNDESCOLA privilegiava o desenvolvimento de ações que funcionassem em sinergia com outras iniciativas e programas governamentais de educação; dentre eles, destacamos os principais: 1 - o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE; 2 - o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB; 3 - o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF.

Uma das iniciativas governamentais que merece destaque por sua relação atual com o PDE é o desenvolvimento dos sistemas nacionais de avaliação no Brasil. Bonamino (2002) explica o contexto de sua formação:

No final dos anos 80, o reconhecimento da inexistência de estudos que mostrassem mais claramente o atendimento educacional oferecido à população e seu peso sobre o desempenho dos alunos dentro do sistema escolar conduziu as primeiras experiências de avaliação de primeiro grau. Já nos anos 90, o sistema de avaliação da educação básica passa a inserir-se em um conjunto mais complexo de inter-relações, em cujo interior operam o aprofundamento das políticas de descentralização administrativa, financeira e pedagógica da educação, um novo aparato legal e uma série de reformas curriculares (BONAMINO, 2002, p.15-16)

O sistema nacional de avaliação em um primeiro momento buscava um diagnóstico geral dos sistemas de ensino. No decorrer dos anos, buscou-se estabelecer relações com cada uma das escolas da rede, culminando recentemente em 2005, com a Prova Brasil, que oferece resultados de cada escola participante e com a criação, em 2007, do indicador Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que pondera os resultados da Prova Brasil e dos indicadores de desempenho captados pelo censo escolar (evasão, aprovação e reprovação). É um indicador que varia de zero a dez, desdobrável por estado e município e redes de ensino e escola.

Em 2007, o Ministério da Educação e Cultura – MEC – lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação. Tal plano foi lançado concomitantemente ao Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. A meta do MEC é que o Brasil atinja em 2021 a média 6 para os anos iniciais do Ensino Fundamental no IDEB. No primeiro ano de sua implantação, em 2005, a média nacional para os anos iniciais do ensino fundamental foi 3,8. Nesse mesmo ano, o governo lançou, ainda, o Plano de Ações Articuladas - PAR, como instrumento de apoio técnico e financeiro articulado para promover a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

Paralelamente ao PAR, o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE vem se expandindo para todas as regiões brasileiras em função do resultado no IDEB, ou seja, para as escolas que não atingiram a meta definida para este indicador. O PDE no ano de 2010 é direcionado para escolas públicas – municipal e estadual –, dividindo-se em três tipos:

- * tipo A – IDEB 2005 igual ou menor que 2,7 nos anos iniciais e 2,8 nos anos finais do ensino fundamental;
- * tipo B – IDEB 2007 igual ou menor que 3,0 nos anos iniciais e 2,8 nos anos finais do ensino fundamental;
- * tipo C – abaixo da média nacional, ou seja, menos ou igual a 4,2 nos anos iniciais e 3,8 nos anos finais.

De acordo com a Resolução MEC/FNDE nº 22/2012, de 22 de junho de 2012, poderão participar do PDE as escolas públicas de educação básica cujo IDEB 2009 tenha sido igual ou inferior à média nacional (4,4 nos Anos Iniciais e 3,7 nos Anos Finais).

Em relação aos valores destinados às escolas, a citada Resolução MEC/FNDE nº 22/2012 define duas tabelas: uma apenas com recurso principal e valores entre R\$ 15.000,00 e R\$ 75.000,00, com sete faixas que variam conforme o número de alunos da escola; e outra com o recurso complementar cujo montante varia de R\$ 10.000,00 até 37.500,00 nas mesmas sete faixas. Dos recursos disponibilizados, 70% devem ser destinados a capital e 30% destinados a custeio.

Cabe destacar que dos recursos disponibilizados à escola pelo PDE, 85% da parcela principal e complementar são direcionados prioritariamente na contratação de serviços e aquisição de materiais voltados à realização de projetos pedagógicos destinados à melhoria do desempenho escolar. Apenas 15% poderão ser utilizados para contratação de serviços, destinados à formação dos profissionais da educação.

Conforme documento distribuído pelo MEC “Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola – aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz”, o PDE é uma ferramenta gerencial utilizada com o propósito de auxiliar a escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que sua equipe esteja trabalhando para atingir os mesmos objetivos, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. (BRASIL, 2006, p. 20).

O referido documento traz ainda as etapas da elaboração e implementação do PDE: preparação, análise situacional, definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico, execução, acompanhamento e controle. Estas etapas são planejadas minuciosamente, detalhando qual ação deverá ser feita, quem será o responsável e qual o prazo para execução de cada ação (de uma

a duas semanas conforme a ação). Consideramos que o processo é totalmente orientado, normatizado com fichas para preenchimento, distanciando-se completamente da discussão, reflexão e consulta aos envolvidos que defendemos na elaboração do Projeto Político-Pedagógico, embasado na concepção da gestão democrática.

Segundo Oliveira, Fonseca e Toshi,

o programa propõe-se ainda a implementar ações de *fortalecimento da escola* por meio de convênios com os municípios, mediante adesão desses municípios. Para tanto, estados, municípios e escolas devem adotar a metodologia de planejamento estratégico, consubstanciada no modelo do PDE, que leve à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSHI, 2005, p. 130).

Os autores apontam que, nesta proposta, a autonomia escolar realiza-se mediante uma estratégia que se diz “descentralizadora”, por meio de um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo à tomada de decisões que afetem materialmente a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões.

Além da análise dos autores, que enfatizam a equipe gestora como responsável pela tomada de decisões, identificamos, no documento citado do MEC, que “os principais depositários do programa são as pessoas que exercem função de liderança na escola (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador, secretário).” (BRASIL, 2006, p. 17)

Destacamos este trecho do documento para enfatizar que o Programa não coloca a participação dos professores e nem da comunidade escolar como prioritária para a elaboração e implementação do PDE. Ao contrário, enfoca a questão da liderança e o papel que os líderes devem ter na condução do programa. No desenvolvimento das etapas é prevista a indicação de um coordenador do PDE, além de líderes de objetivos e o diretor. Neste sentido, a participação dos atores escolares nos parece inviabilizado.

Nossa afirmação é corroborada por Oliveira, Fonseca e Toshi (2005), ao relatar os resultados da implantação do PDE no Estado de Goiás. Segundo os autores,

(...) alguns desses gestores informam que há, atualmente, certa convicção de que o modelo de gestão do BM, por meio do PDE, é altamente diretivo e não leva à autonomia da escola, uma vez que, para sua execução, fixam-se exigências que o tornam altamente burocrático. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p.142).

Conforme verificamos em nossa análise sobre o PDE, seu enfoque é gerencial e não se aprofunda nas questões de ensino e aprendizagem que são o cerne do trabalho escolar; por sua vez, o Programa tem como alvo principal a racionalização de gastos e a eficiência operacional, sendo a questão pedagógica tratada secundariamente, como decorrência automática dos procedimentos que afetam o funcionamento escolar. A visão estratégica do programa incide sobre a organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de "atributos gerenciais", "ferramentas de gestão" e "treinamento". Desconsidera a participação dos atores escolares, já que há um modelo padrão nacional de implantação que deve ser seguido em todas as suas etapas, não deixando espaço para a participação, o debate, além do aspecto do controle das atividades que nos parece exacerbado em função dos prazos e dos vários documentos (fichas e quadros) que devem ser preenchidos.

O MEC vem defendendo a adoção nas escolas públicas desta metodologia de planejamento estratégico, consubstanciada no PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola que, conforme salientamos anteriormente, possui enfoques economicista e gerencial. Este modelo se opõe ao Projeto Político-Pedagógico - PPP das escolas que é normalmente denominado de "Plano de Gestão", em que sua concepção sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade.

Portanto, a concepção de gestão, consubstanciada no PDE, caminha em sentido oposto à concepção de gestão democrática, ou seja, a concepção da gestão do PDE legitima a lógica do mercado e da iniciativa privada, que estimulam a competitividade e o processo de decisões, separando quem planeja de quem executa, mantendo e defendendo as relações hierárquicas de poder na escola. São lógicas diferentes, com objetivos diferenciados, com visão de mundo e de sociedade que são contrárias, pois a gestão democrática estimula a cooperação e o processo de decisão participativo, objetivando

formar cidadãos que se tornem sujeitos ativos de sua própria história. Resumidamente, busca a emancipação do cidadão para que possa ter consciência de seus direitos e deveres e não a perpetuação da reprodução, na escola, das relações sociais de classe existentes na sociedade.

3 PROJETOS PDE A PARTIR DA ANÁLISE DOCUMENTAL

Os Projetos do PDE encaminhados pelas escolas ao MEC são denominados de Plano de Ação. Das quatro escolas pesquisadas, identificamos que em três escolas foi o diretor quem elaborou o plano de ação e, em uma delas, ele foi elaborado pela vice-diretora. Nos documentos, os diretores e a vice-diretora constam como gerentes do Plano de Ação. Em todo o documento, os termos utilizados nos remetem a um tipo de linguagem utilizada nas empresas, como por exemplo, gerente de plano de ação, líder de objetivo, objetivo estratégico, meta, estratégia e indicador de meta.

Conforme informamos anteriormente, o PDE vem sendo direcionado às escolas que não atingiram a média do IDEB. Tendo em vista as dificuldades que estas escolas apresentaram, cabe destacar os objetivos de cada uma delas que constam no respectivo Plano de Ação:

"Melhorar as práticas pedagógicas da escola".(PDE1, 2011, p.1)

"Melhorar as práticas pedagógicas da escola".(PDE2, 2011,p.1)

"Melhorar as práticas pedagógicas da escola".(PDE3, 2011,p .1)

"Melhorar o desempenho dos alunos". (PDE4, 2011, p.1)

No documento Plano de Ação, estes objetivos são chamados de estratégicos. Além deles, o plano enuncia ainda a Meta de cada escola, conforme podemos verificar a seguir:

"Melhorar os índices do IDEB através do avanço na aprendizagem dos alunos da escola e aumentando a frequência escolar". (Escola 1).

"Aumentar a frequência dos pais nas reuniões e eventos da escola de 50% para 80%". (Escola 2)

"Adquirir equipamentos e recursos audiovisuais para a melhoria de prática pedagógica. Através de materiais interativos e de uso social as práticas pedagógicas deverão ser articuladas estimuladoras da aprendizagem". (Escola 3)

"Diminuir taxa de evasão de 1,4 para 0,7%". (Escola 4)

Consideramos importante este destaque, pois, apesar de os objetivos e metas enfatizarem a melhoria da prática pedagógica, os planos de ação não apresentaram nenhuma previsão de ações de capacitação docente. Reiteramos que, do montante recebido pela escola, tanto da parcela principal quanto da parcela complementar, 15%, poderiam ser destinados à contratação de serviços para formação continuada dos professores.

Em relação aos valores recebidos pelas escolas para a implantação do PDE, a escola 3 recebeu R\$ 18.000,00 e as demais escolas receberam R\$ 13.000,00, pois o valor destinado depende do número de alunos de cada escola.

No Plano de Ação da Escola 1, identificamos que ela planejou a utilização dos recursos da seguinte maneira: um aparelho de rádio com toca CD, um notebook, uma filmadora, 50 livros de literatura, conjuntos de fantoches, assinatura de revistas (Super Interessante e Recreio), minidicionários, materiais escolares (papeleria) e compra de gibis e revistas de passatempo e jogos pedagógicos.

No Plano de Ação da Escola 2, identificamos que foi planejada a utilização dos recursos da seguinte maneira: aquisição de uma central de comunicação, mesa de som e microfone, caixas acústicas, estantes para o acervo da biblioteca, contratação de ônibus para viagem educativa a São Paulo, confecção de prateleiras para a sala de leitura, confecção de cortinas para as salas de aula, compra de fantoches e material esportivo.

No plano de ação da escola 3, identificamos que se planejou a utilização dos recursos da seguinte maneira: um computador para coordenação pedagógica, cilindros para máquina copiadora, máquina fotográfica digital, aparelhos de som (Microsystem), uma televisão de 29 polegadas, aparelhos DVD, material esportivo, jogos pedagógicos e material de laboratório para as aulas de ciências.

No plano de ação da escola 4, identificamos que ela planejou a utilização dos recursos da seguinte maneira: cortinas para a sala de leitura, filmes, dicionários, contratação de ônibus para viagem cultural a São Paulo e material esportivo.

Apresentamos sucintamente a utilização dos recursos para demonstrar que, apesar dos materiais adquiridos serem importantes e necessários para as escolas, a sua contribuição para os objetivos pretendidos será ínfima, pois, esses materiais, na sua maioria, não estão relacionados diretamente e efetivamente com a aprendizagem

na sala de aula. Reiteramos que os objetivos declarados pelas escolas é melhorar a prática pedagógica e melhorar o desempenho dos alunos.

Consideramos esses aspectos os mais importantes do documento PDE 2011 – Plano de Ação, das escolas pesquisadas, pois os mesmos são sucintos (três páginas cada) e o restante refere-se ao detalhamento das ações que deverão ser desenvolvidas com vários procedimentos burocráticos de tramitação.

4 ENTREVISTAS REALIZADAS APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO PDE

Em relação ao procedimento de coleta de dados foi utilizada a entrevista semiestruturada nas quatro escolas pesquisadas da região de Marília. A Escola 1 atende alunos do Ensino Fundamental (ciclo 1 e 2). A Escola 2 atende alunos do Ensino Fundamental (apenas o ciclo 2) e o Ensino Médio. A escola 3 atende alunos do Ensino Fundamental (apenas o ciclo 2) e o Ensino Médio. A Escola 4 atende alunos do Ensino Fundamental (apenas o ciclo 2).

Os sujeitos das entrevistas foram dezenove pessoas, que ocupam os seguintes cargos: diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico e professores. Utilizaremos as abreviações do cargo e a numeração dos mesmos conforme sequência a seguir. Na escola 1 foram um vice-diretor (VD1), um coordenador-pedagógico (CP1) e dois professores (P1, P2). A diretora da escola 1 se aposentou e ainda não foi substituída. Na escola 2 foram sujeitos o diretor (D1), o vice-diretor (VD2), o coordenador pedagógico (CP2) e dois professores (P3, P4). Na escola 3, foram sujeitos a diretora (D2), duas vice-diretoras (VD3, VD4), duas coordenadoras pedagógicas (CP3, CP4), e 02 professores (P5, P6). Na escola 4, foram sujeitos a diretora (D3) e dois professores (P7, P8). Na escola 4 não há vice-diretor e nem coordenação pedagógica em função do pequeno número de alunos.

Analisamos as entrevistas das quatro escolas participantes do Projeto de Extensão, já mencionado, focalizando os seguintes pontos: a gestão na escola, a elaboração do PDE, as ações desenvolvidas e a utilização dos recursos.

Em relação à gestão da escola foi perguntado à equipe gestora o que [os mesmos] ela entendia por gestão democrática. As repostas foram as seguintes:

“Não sei dizer.” (VD1, 2012)

“Fazer tudo com a participação de todos (alunos, pais e comunidade), não decidir tudo sozinho.” (CP1, 2012).

“Direito de agir, direito de fazer. Só que não consegue fazer, não consegue usar da autonomia, meio que ‘amarrado’.” (D1, 2012)

“Aí, eu não ... gestão democrática ... você sabe, que a gente já não tem vontade de falar nada. Sou de exatas né... eu não sei falar pra você.” (VD2, 2012)

“Pelo que vem praticando com a equipe, ‘abrir’ para a equipe (docentes) decidir.” (CP2, 2012)

“Minha gestão não é totalmente democrática. Onde muitos participam é complicado.” (D2, 2012)

“Parte do princípio todos participando do projeto pedagógico.” (CP3, 2012)

“Ser uma gestão com a participação de todos.” (CP4)

“Hoje é muito mais fácil trabalhar. Você tem tudo de materiais. A parte humana é mais complicada. O descontentamento do professor, falta de perspectiva de crescer (Plano de Carreira), às vezes faz aquilo que não gosta. Não existe mais professor habilitado, hoje quem dá aula são os bacharéis.” (D3)

Pudemos perceber que esta pergunta causou, na maioria das pessoas entrevistadas, ‘um certo desconforto’ para respondê-la, principalmente pelos gestores que não possuem formação em Pedagogia. Aqueles que responderam que é uma gestão com a participação de todos, apontaram as dificuldades da participação dos pais que não comparecem às reuniões e dos docentes que geralmente trabalham em mais escolas. De um modo geral, ao detalhar as falas, identificamos que entendem por gestão democrática a socialização das decisões tomadas *a priori* pela equipe gestora. Um dos diretores entrevistados posicionou-se contrário à gestão democrática nas escolas por considerar complicada a participação de muitas pessoas nas decisões das escolas.

Foi perguntando aos professores como se dá a gestão escolar nesta escola e obtivemos as seguintes repostas:

“Tem uma realidade específica, a gestão consegue ir além das questões pedagógicas. A cidade é pequena e a comunidade não tem opções de lazer e esporte. A

escola funciona como centro de referência em cultura.” (P1, 2012)

“A escola é pequena, todo mundo participa, tudo é dividido entre todos”. (P2, 2012)

“Olha, geralmente o que ele (o diretor) vai fazer dentro da escola, é comunicado a todos nós... ‘pega ideia’ de todos nós né... ele não faz nada sem comunicar o grupo que faz parte da escola... todos nós, tanto professores como funcionários.” (P3, 2012)

Eu acho que é uma gestão que ‘acontece’... a direção aqui, principalmente na pessoa do diretor, que é... digamos assim ... o mentor, ele faz questão de gerir tudo assim, bem de perto.”(P4, 2012)

“Há uma equipe de coordenação muito boa. Repassam orientações da Diretoria, não vê com autoritarismo.” (P5, 2012).

“As questões são discutidas em conjunto com a direção e a coordenação. Dentro de nossa alçada o grupo é autônomo.”(P6, 2012)

“Grupo pequeno, tudo a gente participa.” (P7,2012)

“Bem participativa. Equipe pequena. Os professores sempre unidos”. (P8, 2012).

Do mesmo modo que os gestores, os professores entrevistados relatam que são comunicados sobre todas as decisões. Em duas das escolas que possuem menor número de alunos, o poder de decisão se apresentou diluído entre direção e coordenação. Nas outras duas escolas maiores, o poder de decisão se apresentou concentrado na figura do diretor. Em ambos os grupos entrevistados identifica-se a ausência de conhecimento teórico sobre a gestão democrática.

Em relação à elaboração do PDE, foi perguntado aos gestores como isso foi organizado e quem participou desse momento de elaboração. Selecionamos algumas repostas:

“O coordenador pedagógico e o diretor comentou do projeto na reunião de planejamento. Ele foi elaborado pela coordenação, direção e três professores.” (VD1, 2012)

“Os diretores receberam uma capacitação técnica em Presidente Prudente para sua elaboração. Foi elaborado pela direção e coordenação.” (D1, 2012)

“Recebi capacitação em Presidente Prudente em 2010. Foi em função do resultado do IDEB de 2007. Falei com os professores em HTPC”. (D2, 2012)
“Tivemos uma capacitação. Participaram os professores e os alunos foram convidados” (D3, 2012).

Em apenas uma das escolas identificamos a participação de um dos professores que pensou no projeto a partir das necessidades dos alunos com defasagem na leitura e escrita e deu a sugestão de aquisição de livros, revistas, gibis, dicionários, voltados a esta demanda.

Nas demais escolas o PDE foi elaborado pela direção. Cabe reiterar que na análise documental, em três escolas a função de diretor constava no Plano de Ação como gerente e em uma escola a função de vice-diretor como gerente. Nas reuniões ocorridas na Universidade, os diretores mencionaram, no início dos estudos, em abril de 2011, que tinham recebido a capacitação técnica de como elaborar o Plano. Nesta capacitação não houve espaço para discussões e questionamentos. Não foram informados que a origem do Plano era do FUNDESCOLA, projeto do Banco Mundial em parceria com o MEC, conforme já mencionamos. Nem tampouco foi discutida a concepção de gestão que o embasava.

Em relação às ações desenvolvidas e à utilização dos recursos do PDE, identificamos nas entrevistas que as escolas cumpriram aquilo que tinha sido previsto no Plano de Ação, conforme mencionado na análise documental. Reiteramos que o investimento ficou restrito à compra de equipamentos e materiais, pouco contribuindo para a aprendizagem dos alunos.

Esta afirmação pode ser corroborada pelos professores que responderam à pergunta: *A implantação do PDE na escola trouxe alguma implicação para o exercício da sua função? Selecionamos algumas respostas:*

“Os recursos foram importantes para trabalhar os conteúdos de forma mais prazerosa.” (P2, 2012)
“Diretamente difícil dizer. Repercutiu de maneira indireta.” (P3, 2012)
“Implicação não. Benefícios sim, eventos, material pedagógico contribuiu”. (P6, 2012)
“Sim. Motivação para os alunos. Viagem para São

Paulo ao Museu da Língua Portuguesa e Pinacoteca do Estado". (P7, 2012)

"Tudo o que é feito na escola sempre contribui para o desenvolvimento". (P8, 2012).

Portanto, diante das falas dos professores, temos a impressão da contribuição indireta, ou seja, a compra e a utilização do material e equipamentos não influenciam efetivamente na atuação do professor na sala de aula de modo a repercutir na aprendizagem dos alunos. Conforme enfatizamos na análise documental, não houve capacitação aos professores para a utilização dos recursos que poderia ter sido uma maneira de ampliar o impacto do PDE na sala de aula.

5 ANÁLISE DOS SUPERVISORES DE ENSINO SOBRE O PROJETO PDE NAS ESCOLAS

Na realidade, as escolas, ao aderirem ao PDE, consentem uma política nacional e internacional de responsabilização, manifesta nos mecanismos de prestação de contas e cumprimento de metas estabelecidas pelo IDEB, responsabilizando os gestores escolares por uma política de baixa qualificação da educação.

O PDE segue uma multirregulação (Barroso, 2004) com orientações e procedimentos padronizados, uniforme em todo o território nacional, o que engessa o plano de ação da escola ao impor um olhar institucional do Estado.

A coordenação e o controle da União se materializam nos documentos legais e técnicos, promovidos pelo Estado; além disso, geram falsa autonomia por ocasião da regulação do Estado e uma multirregulação, induzindo a escola a aderir a projetos de cunho gerencial. Esta autonomia controlada nada mais é do que a responsabilização das escolas pelos índices e metas impostos pelo IDEB.

O contexto escolar sofre forte regulamentação quando há financiamento da educação e gera desresponsabilização do Estado para a Educação no que se refere à execução. O Estado fica com o papel regulador, concentra a direção e o controle do sistema educacional, ampliando, dessa forma, a responsabilidade da escola.

Com a adesão ao programa, as escolas adotam um modelo gerencial no seu plano de ação, altamente burocrático, que demanda muito tempo dos diretores para percorrer grande número de fichas e para preparar reuniões com representantes de APM e equipes escolares.

As orientações aos gestores de como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola apresentam-se como uma oportunidade de autoavaliação da escola por intermédio de oficinas de trabalho nas quais são tratados temas como: *Perfil e Funcionamento da Escola, Análise dos Critérios de Eficácia Escolar, Síntese da autoavaliação e Plano de Suporte Estratégico*. Nesse momento os gestores analisam dados de uma escola fictícia para levantar, entre os critérios pré-definidos, indicadores de fragilidade ou potencialidade como: *Ensino Aprendizagem, Clima Escolar, Pais e Comunidade, Gestão de pessoas, Gestão de processos, Infraestrutura e Resultados*.

A partir desses indicadores, é prescrito o preenchimento de fichas priorizando problemas mais aparentes e a indicação de suas possíveis causas para a construção da *Síntese da Auto-Avaliação*.

Note-se que, embora o gestor faça a análise das potencialidades e fragilidades de cada um dos critérios, o MEC estabelece para todas as escolas, necessariamente, a inclusão no PDE-Escola de dois problemas prioritários relacionados aos Programas 'Escola Acessível' e ProInfo1. À escola caberia, além dessas prioridades prescritas, construir um de *Plano de Suporte Estratégico* que promova ações de intervenção para os demais critérios.

O *Programa Escola Acessível* disponibiliza recursos às escolas para adequação arquitetônica: rampas, sanitários, vias de acesso, instalação de corrimão e de sinalização visual, tátil e sonora; aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia assistiva, bebedouros e mobiliários acessíveis.

O *Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo)* é um programa educacional com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias.

Dessa forma, a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola [,] apresenta-se como uma oportunidade de autoavaliação da escola e, ao fazê-lo, desconsidera todo o processo já existente

no cotidiano escolar, inclusive o que é previsto no calendário escolar, como a avaliação final e o dia "D de autoavaliação", que é resultado de exigência do CONSED na adesão do Estado de São Paulo ao Prêmio Gestão. Ao desconsiderar que a escola já se autoavalia e que o Projeto Político-Pedagógico – PPP é a expressão mais próxima do coletivo da escola, o PDE exige que o próprio PPP se reorganize em função do controle e do engessamento impostos pela sua adesão.

Com isto, evidencia-se que as políticas públicas não levam em conta a escola como *locus* possível para o desenvolvimento da autonomia, de olhar reflexivo e espaço de emancipação de todos os seus atores em cada momento experienciado coletivamente.

A escola é responsabilizada e a União presta a assessoria que se dá por orientação técnica e oficinas de trabalho em polos regionais para simulação de informações com vistas ao preenchimento dos dados reais da escola no SIMEC- Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças. O SIMEC é um ambiente virtual e ferramenta gerencial para organização, no qual os Planos Estratégicos das Escolas deveriam ser postados para análise e posterior aprovação do MEC e a transferência voluntária de recursos financeiros.

O plano constitui-se como mecanismo de responsabilização das escolas, o *accountabilit*, que está condicionado à implementação das diretrizes estabelecidas pela União. Segundo Pereira (1998), o padrão burocrático de gestão pública colabora para a massificação da escola pública e a baixa qualidade da educação.

Na implementação do PDE, os Supervisores de Ensino das escolas envolvidas acabam não acompanhando a orientação técnica e o processo, em razão do próprio desenho do programa. Apenas um supervisor, que não é o da escola, foi o responsável no âmbito da Diretoria Regional de Ensino para fazer o controle no sistema SIMEC2 do preenchimento do Plano Estratégico das Escolas, realizar convocações para as orientações técnicas que ocorrem em polos regionais com outras Diretorias de Ensino e acompanhar a execução financeira dos recursos.

O Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É no SIMEC que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades.

O sistema online SIMEC, no qual a escola deve postar seu plano para a liberação dos recursos, frequentemente, demanda dias sem sucesso para sua conexão, o que contribui para que o diretor gaste muito tempo em questões técnico-burocráticas, dificultando o acompanhamento mais próximo do processo de ensino e aprendizagem, que poderia favorecer a intervenção e proporcionar um impacto positivo na aprendizagem dos alunos.

O supervisor de ensino de cada uma das escolas que aderiram ao PDE, aliado de todo o processo, limita-se a buscar informações da própria escola sobre o PDE, o que o torna um elemento externo a todo o processo, impossibilitando a efetivação de seu verdadeiro papel de co-partícipe. Torna-se um apêndice e dependerá de sua vontade individual envolver-se efetivamente no processo ou permanecer à parte; em grande medida não consegue nem mesmo o acesso ao plano de ação organizado pela escola, já que não possui acesso ao SIMEC.

Olhando para a forma como ocorre o PDE, é possível dizer que ele se constitui como um instrumento na contramão da formação, esvaziando e desvalorizando o PPP, a participação e o efetivo processo de desenvolvimento e aprendizagem de todos os alunos.

A escola, ao aderir ao PDE, promove uma reorganização de seus projetos dentro de um modelo gerencial, com forte viés tecnicista e burocrático. Fica evidente o processo de regulação exercido pela Instituição Estado-MEC no Plano Estratégico a ser organizado pelas escolas; as fichas que devem ser respondidas pelos gestores se entrelaçam e não favorecem a autonomia da escola no direcionamento de seu Projeto Político-Pedagógico.

No estado de São Paulo, a maioria das escolas com baixo IDEB também possui baixo IDESP, o que gera dois projetos gerenciais: o PDE e o Plano de Ação Participativo (PAP); além destes, há o Plano gerado na autoavaliação obrigatória do dia "D", já mencionado anteriormente.

Seguindo esta reflexão, temos a impressão de que a escola não sabe olhar para si mesma e sua realidade concreta, refletir sobre si mesma e suas potencialidades; mas, por outro lado, 'outrem' quer ensiná-la dentro de um modelo gerencial a avaliar e planejar, desconsiderando a especificidade da materialidade da educação que é a aprendizagem dos seus alunos (MACHADO, 1998).

Se, por um lado, a função social da escola deve estar explicitada no PPP e o supervisor é um elemento que trabalha com a equipe

escolar para torná-lo a representação de objetivos e intenções estabelecidas coletivamente e que visa o desenvolvimento de todos os elementos que compõem o cenário escolar, o PDE, contrariamente, acaba por descaracterizar e desconsiderar o próprio PPP.

Pensar a escola em um modelo gerencial a torna um objeto e não um sujeito; ao mesmo tempo, o supervisor é transformado em um objeto das políticas públicas, o que gera a impressão de que a escola não sabe fazer bem seu trabalho e, para angariar recursos, deve aprender a trabalhar melhor tecnicamente.

O que presenciamos é um esforço grande das escolas na superação das metas; no entanto, a cada ano percebe-se a crescente desmotivação face ao modelo gerencial que não proporciona a melhoria da qualidade de ensino. Este modelo vem ao encontro de uma escola pública gratuita e pobre (sem qualidade) que comporá a grande massa de desqualificados e desempregados, fruto do modelo neoliberal.

O modelo gerencial imposto pelo PDE reflete características do modelo taylorista que separa quem executa de quem decide, com ações fragmentadas que não vem ao encontro do desenvolvimento do PPP, mas com um discurso de modernização da gestão através do planejamento estratégico. Além disso, com o discurso de fortalecimento da autonomia escolar, sustenta-se na racionalização e eficiência administrativa.

Assim, percebemos o esforço do Estado em instalar um consenso de que o modelo gerencial cabe no sistema educativo, usando estratégias da gestão empresarial privada na gestão pública do ensino. De um lado, há o discurso em prol de uma gestão democrática e, de outro, uma prática empresarial, produtivista. A divisão do trabalho dentro da escola se faz em várias instâncias de gerenciamento, o que impede que todos os atores percebam a verdadeira materialidade da educação, que é o constante desenvolvimento e aprendizagem dos alunos.

Assim, o PDE não representa mudanças consistentes no ambiente escolar; os temas caros à gestão educacional, seus projetos e ações são reestruturados para adaptar-se ao modelo gerencial que, por sua vez, não inova, mas provoca uma descaracterização dos projetos já existentes, contribuindo para a perda de identidade do PPP.

O poder de decisão é mínimo para a escola e para o supervisor de ensino, com alto grau de responsabilização e pouco investimento

da União, já que em termos de custos, o valor é quase que irrisório. A autonomia neste contexto nada mais é do que uma responsabilização da escola pelo não atendimento às metas pré-estabelecidas.

A escola desvia o foco de seu papel principal como instrumento para que os alunos se apropriem criticamente da cultura construída historicamente pela humanidade e passa a pensar e planejar em função das avaliações externas que, na realidade, constituem um recorte do currículo. Valeria indagar: como a avaliação externa considera os conteúdos atitudinais? Como avalia os debates, as reflexões em grupo, o protagonismo de seus atores?

O panorama que temos é de uma escola que deve ter seu trabalho apoiado nos planos do PDE e com um único objetivo: aumentar os índices nas avaliações externas que priorizam língua portuguesa e matemática, impedindo que a escola faça seu papel, sua função social de proporcionar o desenvolvimento e formação integral dos homens, para se tornar uma espécie de 'certificadora' de trabalhadores precariamente qualificados.

Do ponto de vista do capital, já sabemos o que a escola quer para os trabalhadores.

E nós trabalhadores, será que sabemos a escola que queremos para nós e nossos filhos? Responder a esta pergunta permite incitar a construção de uma escola que realmente proporcione o desenvolvimento de seres humanos, uma educação que promova qualidade social (Libâneo, 2001), para uma sociedade mais justa e igualitária.

Sugerimos aqui uma saída: a apropriação pelos supervisores enquanto grupo, e não apenas em ações isoladas de um ou outro elemento do grupo, das reais políticas neoliberais e dos mecanismos utilizados que resultam no modelo gerencial hoje presente nas escolas. O grupo, ao se apropriar destes mecanismos poderá refletir e apoiar as equipes escolares possibilitando que se percebam como seres singulares, com clareza da função social da escola e busquem nas nervuras do cotidiano construir coletivamente um PPP que se efetive com o desenvolvimento dos alunos como seres humanos. Este pode ser um pontapé inicial para a luta por uma política pública que favoreça e reconheça a importância da autonomia de cada escola. Não basta o oferecimento de recursos por meio de estruturas engessadas; as escolas precisam de oportunidades reais para se desenvolver em seu contexto próprio e específico. Precisam

de mecanismos inovadores e criativos para o desenvolvimento das equipes escolares que reflitam conjuntamente na, para e diante de sua realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que pudemos apreender neste estudo, a concepção de gestão do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE é a da gestão empresarial, ou seja, do modelo gerencial utilizado nas empresas privadas. Para a implantação do PDE foi utilizado como instrumento o planejamento estratégico das empresas. Conforme identificamos na análise documental, os diretores das escolas pesquisadas elaboraram um Plano de Ação. Neste documento verificamos que os objetivos definidos pelas escolas consistiram na melhoria da prática pedagógica e do desempenho dos alunos.

Entretanto, de acordo com relato dos professores na coleta de dados, as ações desenvolvidas pelo Plano de Ação (compra e a utilização de materiais e equipamentos) não influenciam efetivamente na atuação do professor na sala de aula de modo a repercutir na aprendizagem dos alunos, pois não houve utilização de recursos para a capacitação dos professores que poderia ter sido uma maneira de ampliar o impacto do PDE na sala de aula.

Portanto, consideramos que o PDE não possibilitou o enfrentamento da melhoria da prática pedagógica e do avanço da aprendizagem nas escolas pesquisadas. Nosso entendimento é que, para alcançar estes objetivos, a escola precisa refletir sobre seus próprios problemas e buscar as suas soluções com os seus próprios atores. A construção coletiva do Projeto Político Pedagógico seria o caminho para esse processo. É necessário ter consciência da sua importância e o seu real valor para o desenvolvimento da escola, desvinculando sua elaboração das exigências burocráticas. A tomada de decisões na escola deve ser coletiva. Devemos buscar relações horizontais de poder no interior da escola, não separando quem planeja de quem executa! Somente com a participação de todos os segmentos da escola vamos conseguir o seu comprometimento para efetivamente enfrentarmos os problemas alcançando soluções e melhorias.

FEDERAL PROGRAM OF SCHOOL'S DEVELOPMENT PLAN- PDE: POSSIBLE CONTRIBUTIONS AND LIMITATIONS FOR IMPROVING LEARNING IN SCHOOLS

ABSTRACT

The main objective of the study whose results are presented in this article was to reflect on the implementation of the PDE (educational plan), in the public schools of São Paulo state, seeking to identify management conception that underlies it and also consider whether the actions developed with the features of this program contribute to upgrade learning at the surveyed schools. The study of the PDE prepared a critique to the establishment of government proposals and strategies, which are very much far away from the reality experienced by the school's actors. In the study we used the literature, document analysis and data collection. As a result of the research it is emphasized that the program does not contribute to boost children's learning, among other things. The establishment of external actions can help, but not concretized school life from participatory actions. criticism and suggestions of initiatives that favor the development of PPP in schools in a participatory manner was offered.

Keywords: PDE. Educational Management. School. Education.

REFERÊNCIAS

- ARELARO, L. R. G. Formulação e Implementação das Políticas Públicas-Privadas: Impasse Democrático ou Mistificação Política? *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n.100 - Especial, p.899-919, out. 2007.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26 n° 92, out.2005.
- BONAMINO, A. C. *Tempos de avaliação educacional: O SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BRASIL, Ministério da Educação. *Como elaborar o Plano de desenvolvimento da Escola; aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*. 3ª Ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.
- BRASIL, Ministério da Educação. *Resolução MEC/FNDE N° 22, 2012. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Resolução/CD/FNDE, n° 7 de 12 de abril de 2012, a escolas públicas da educação básica para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola)*. 2012.

Programa federal Plano de... - Claudia Pereira de Pádua Sabia et al.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Niterói, vol.25, n.2, p.233-246, maio/ago. 2009.

LIBÂNEO, J.C. *A organização e gestão da escola: teoria e prática*. Goiânia: Editora Alternativa, 2011.

MACHADO, L.M. Considerações sobre a natureza do trabalho científico. In: LABEGALINI, A.C.F.B.; MAIA, G.Z.A.; MACHADO, L.M. (orgs.) *Pesquisa em educação: passo a passo*. Marília: Edições M3T Tecnologia e Educação, 2007.

_____. Quem embala a escola? Considerações sobre a administração da unidade escolar. In: MACHADO, L.M.; MAIA, G.Z.A. (orgs.) *Administração e Supervisão Escolar: questões para o novo milênio*. Marília: M3T Tecnologia e Educação, 2008, p.49-60.

OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M.; TOSCHI, M.S. O Programa Fundescola: Concepções, Objetivos, Componentes e Abrangência – A perspectiva de Melhoria da Gestão do Sistema e das Escolas Públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 26, n.90, p.127-147, jan./abr.2005.

PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998

VEIGA, I. P. A. *Perspectivas para Reflexão em Torno do Projeto Político Pedagógico*, 1998. In: VEIGA, I. P. A; RESENDE, L.M.G. (orgs). *Escola: Espaço do Projeto-político pedagógico*. Campinas: Papyrus, 1998, p.9-32.

Recebido em 1/abril/2016

Aprovado em 1/maio/2016