

# O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA: DUAS CONCEPÇÕES ANTAGÔNICAS DE GESTÃO ESCOLAR

MARÍLIA FONSECA\*

*RESUMO:* O presente texto origina-se de pesquisa integrada, entre a UNB, UFG e UNIMONTES, objetivando refletir sobre experiências de gestão e organização escolar, implementadas mediante programas de financiamento internacional. A investigação analisa, mediante abordagem qualitativa, o impacto dessas experiências na gestão e na organização de escolas básicas brasileiras. Percebe o fortalecimento de uma visão gerencial “estratégica”, centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Percebe, ainda, uma divisão do trabalho escolar que se aproxima da racionalidade taylorista, separando quem decide de quem executa, além de fragmentar as ações em projetos desprovidos de sentido político. Mostra que, dentro da esfera governamental pública, convivem duas concepções antagônicas de gestão educacional, provenientes de diferentes matrizes teóricas: uma de caráter gerencial (PDE) e outra que sinaliza a aspiração da comunidade educativa por uma escola mais autônoma e de qualidade (PPP). Mostra também que alguns estados tendem a privilegiar o PDE, em detrimento do projeto político-pedagógico da escola (PPP).

*Palavras-chave:* Gestão de escolas fundamentais. Políticas públicas e financiamento da educação.

## THE POLITICAL-PEDAGOGIC PROJECT AND THE SCHOOL DEVELOPMENT PLAN: TWO ANTAGONISTIC CONCEPTIONS OF SCHOOL ADMINISTRATION

*ABSTRACT:* This paper analyses some of the proposals for school administration in Brazil that point to the establishment of a new school culture, rooted in autonomy and community participation into school decision-making. It shows that this participation is only conceived of as an inspecting means inspection and does not give the

---

\* Pesquisadora associada da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UNB) e professora visitante da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).  
E-mail: fmarilia@unb.br

subjects any capacity to institute rules for the organizations. Moreover, it points out that two different conceptions live together, which belong to opposite theoretical models.

*Key words:* Administration of elementary schools. Public policies and funding in education.

O presente texto reflete sobre um programa de gestão escolar, em desenvolvimento nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conhecido como Fundo de Desenvolvimento da Escola ou FUNDESCOLA. O objetivo do programa é incentivar a adoção de um novo modelo de gestão na escola fundamental pública. Sua missão é promover um conjunto de ações para a autonomia e melhoria da qualidade do ensino fundamental e para a garantia da permanência das crianças nas escolas públicas. Sua estratégia principal é incrementar o desempenho dos sistemas de ensino público, fortalecendo a capacidade técnica das secretarias de educação, a gestão das escolas e a participação da comunidade na vida escolar.

O FUNDESCOLA compõe-se de diferentes projetos voltados para planejamento, adequação de prédios, equipamentos e mobiliários escolares e formação de professores. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é seu projeto principal, visando à modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico, que se apóia na racionalização e na eficiência administrativa. Busca elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais; melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos.

O programa provém de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial e o MEC e destina-se às regiões mais pobres do Brasil (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), e dentro dessas, às microrregiões mais populosas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O texto aqui apresentado analisa resultados de pesquisa integrada, sob minha coordenação, buscando analisar a gênese do programa FUNDESCOLA, captando o movimento de sua concepção e estruturação, a partir do entendimento dos interlocutores escolares. Busca, ainda, compreender a relação estabelecida entre o PDE, principal componente do Fundo, e o Projeto Político-Pedagógico (PPP) no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino.

A pesquisa foi realizada no Estado de Goiás, tendo sido selecionadas nove escolas situadas em três municípios, segundo critérios previamente fixados: a) pertencer ao centro e à periferia; b) ter sido classificada pela SEE como escola de sucesso ou insucesso na implantação e consolidação do PDE; c) pertencer à rede municipal ou estadual; e d) tempo de PDE na escola. Os interlocutores selecionados para entrevista nas escolas pertenciam ao Grupo de Sistematização do PDE (coordenador do PDE, diretor, líder de objetivos estratégicos do PDE). Foram entrevistados ainda professores não envolvidos diretamente com o projeto.<sup>1</sup>

Não obstante a presente análise ser fundamentada nos resultados do FUNDESCOLA/PDE em Goiás, o texto aborda informações referentes ao Programa de Apoio às Inovações Educacionais (PAIE), componente de um acordo de financiamento entre o Governo de Estado de Minas Gerais e o BM, denominado Pró-Qualidade, executado na década de 1990. A referência aos resultados desse programa justifica-se pelo fato de que ele constituiu o fundamento sobre o qual se definiram os objetivos do programa FUNDESCOLA, o que permite uma comparação entre as duas experiências. A investigação sobre o PAIE vem sendo realizada, de forma integrada a esta pesquisa, por professores da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) em quatro escolas dos municípios de Montes Claros e de Pirapora.<sup>2</sup>

O PAIE integrava uma série de ações e projetos desenvolvidos no âmbito das escolas públicas estaduais de Minas Gerais, de acordo com as metas fixadas pelo acordo internacional. Foi implantado pela Resolução n. 8.036, de 1º de agosto de 1997, visando à descentralização pedagógica das unidades escolares, como também à mobilização da comunidade educativa num processo coletivo de proposição de idéias, meios, ações e reflexões acerca da realidade educacional e escolar, além da elaboração de um projeto de ação educativa que culminasse com a transformação da realidade em questão. Objetivava, ainda, introduzir uma nova dinâmica nas práticas educativas, utilizando-se de metodologias inovadoras e estratégias participativas, promovendo parcerias com a comunidade e as famílias, na busca de soluções para problemas de natureza pedagógica, em consonância com o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

A ênfase na implementação de programas e projetos voltados para a gestão escolar faz parte de um movimento mais amplo, de porte internacional, que eclodiu nos anos de 1990. Foram definidos novos cami-

nhos organizacionais para a escola básica, que implicam a adoção de uma outra cultura, ancorada em estratégias de descentralização e autonomia. A liderança constitui o elemento básico para que a escola possa construir seu projeto e que possa administrar suas carências financeiras com iniciativas próprias ou com o suporte da comunidade em que se localiza a escola. Trata-se de um modelo que se diferencia da abordagem administrativa tradicionalmente utilizada na escola pública e que a instiga a adotar o *modus operandi* do setor privado. Em meu texto anterior sobre a gestão do ensino médio (Fonseca, 2002), comentei que, no quadro das políticas brasileiras para a educação básica, a liderança vem sendo apontada como elemento nuclear para o fortalecimento da autonomia escolar, sendo atribuída, prioritariamente, ao diretor. Documentos oficiais, elaborados com a participação do BIRD, apontam para a necessidade de capacitação de diretores como fator determinante para a eficácia do atendimento escolar, pela capacidade de neutralizar o centralismo burocrático e para garantir um serviço mais condizente com as propostas descentralizantes da atual política educativa.

Um dos documentos sugere a necessidade de treinamento intensivo dos protagonistas escolares na área de planejamento estratégico para que se possa financiar melhorias de qualidade e expansão do acesso escolar sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, sendo aconselháveis, portanto, alternativas de financiamento e estratégias que atinjam o sistema, sem aumentar os custos. Apela-se para a otimização de recursos disponíveis e pelo investimento em insumos e inovações, como utilização de materiais didáticos e tecnológicos; medidas de manutenção e melhoria da gestão e autonomia das escolas; treinamento prático e no serviço para docentes e direção da escola (Rodrigues & Herran, 2000).

Uma outra sugestão apresentada no documento é o aproveitamento do *know-how* e da capacidade instalada do setor privado, estabelecendo parcerias para melhorar a qualidade do ensino público. Indica-se a formação de redes de escolas públicas e privadas, nas quais as últimas podem oferecer assistência técnica, materiais e treinamento de professores às escolas públicas, esperando-se que os benefícios atinjam preferencialmente as instituições que atendem estudantes de baixa renda.

A gestão escolar é também tema central de textos legais brasileiros. A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo dedicado à educa-

ção, estabelece como um dos princípios orientadores a gestão democrática dos sistemas de ensino público e a igualdade de condições de acesso à escola e garantia de padrão de qualidade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) regulamenta a gestão democrática da escola, estabelecendo orientações para a organização do espaço físico, o trabalho pedagógico e a participação dos atores escolares, e para a integração entre escola e comunidade. O que mais se destaca nos textos legais é que atribuem papéis cada vez mais complexos à gestão escolar, a qual deve responsabilizar-se não apenas pelo funcionamento do sistema escolar, mas também pela realização dos princípios fundamentais de igualdade de oportunidades educativas e de qualidade do ensino.

As propostas de descentralização e autonomia escolar para o ensino básico foram colocadas em ação a partir da década de 1990, por meio de iniciativas nacionais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF). Outras iniciativas originaram-se de acordos entre o Banco Mundial (BIRD) e o governo brasileiro. Nesta última categoria, incluem-se os programas Pró-Qualidade e FUNDESCOLA, abordados na presente investigação, além dos projetos “Educação Básica para o Nordeste” e “Municipalização do Estado do Paraná”.

Não se pode ignorar que as orientações definidas pelos programas em foco convivem com uma pluralidade de propostas voltadas para a organização e o funcionamento da escola pública, as quais, muitas vezes sob a mesma denominação formal, apresentam bases ideológicas e organizacionais diferenciadas.

Entre elas, situa-se uma proposta nacional, que incentiva a escola a traçar seu próprio caminho educativo, conhecida como “Projeto Político-Pedagógico”. A proposta foi incluída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no inciso I do artigo 13. O Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001) também afirma a necessidade de uma proposta escolar autônoma, ressaltando a importância da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes, para estimular a autonomia da escola. Além disso, busca superar a *gestão dos meios e produtos*, apelando para iniciativas inovadoras, orientadas por valores mais humanos e que levem em conta vivências e sentimentos, condições de vida e de trabalho, à cultura e qualificação dos professores.

A maneira diferenciada como são concebidas as propostas de gestão escolar justifica a necessidade do seu desvelamento, buscando perceber como se concretizam na prática de programas e projetos desenvolvidos nas escolas públicas brasileiras. Esta é a intenção que conduz a presente pesquisa, ao abordar o acordo técnico-financeiro entre o Brasil e o Banco Mundial para a execução do FUNDESCOLA, especialmente pelo fato de ter sido concebido como um modelo capaz de sinalizar o futuro da gestão escolar no Brasil.

### O conceito de gestão difundido pelo FUNDESCOLA

A proposta concebida pelo FUNDESCOLA funciona mediante um fundo repassado à escola, com vistas a estimular o quadro administrativo a tomar decisões que afetem *materialmente* a escola e a responsabilizar-se pelos resultados de suas decisões. Conforme estabelece o projeto inicial (The World Bank, 1999), a maior parte dos recursos (80%) é destinada a fatores físicos e materiais, como construção e reforma, compra de materiais e equipamentos escolares.

Para atingir suas metas e objetivos, o FUNDESCOLA adota estratégias de gestão escolar que se pretendem *inovadoras*, cujo objetivo é colaborar com as Secretarias Municipais de Educação na formulação de políticas educacionais que visem ao fortalecimento da escola, buscando melhor compreender suas funções, sua organização, suas práticas de gestão e seu relacionamento com outros órgãos e com a comunidade. Complementa esta estratégia o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação, destinado a atualizá-los e capacitá-los nas questões relacionadas à gestão administrativa, financeira, orçamentária, organizacional, pedagógica e de recursos humanos e materiais.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é o projeto nuclear do FUNDESCOLA, visando à modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico que se apóia na racionalização e na eficiência administrativa. A eficiência é garantida pela redução do gasto educacional, permitindo que os recursos sejam destinados às instituições mais eficientes, capazes de utilizá-los com maior vantagem. Para que se alcance a eficiência, é necessário que estado, município e escola, numa estratégia de cooperação recíproca, sejam responsáveis pelo sucesso ou insucesso na implementação do projeto.

Por meio do PDE, a escola faz um diagnóstico de sua situação, define seus valores e sua missão, elabora objetivos, estratégias, metas e planos de ação. A metodologia para elaboração e implementação do Plano (Marra et al., 1999; Sobrinho, 2001) segue o modelo de planejamento estratégico, segundo manual que descreve o processo passo a passo, incluindo conceitos, princípios e instrumentos necessários ao gerenciamento do Plano. Na primeira etapa do processo – visão estratégica – a comunidade escolar define seus valores, sua visão de futuro, missão e objetivos estratégicos ou grandes alvos a serem alcançados. A partir dos objetivos, a escola define o conjunto de ações e metas que transformarão sua visão de futuro em realidade.

Recebem recursos financeiros e apoio técnico para elaborar o PDE as escolas que tenham a partir de 200 alunos, organizem unidades executoras, disponham de condições mínimas de funcionamento e possuam liderança forte.

A autonomia escolar será assegurada pela destinação de recursos diretos, geridos pelo conselho escolar. Afirma-se que a autonomia financeira fortalece a identidade da escola e incentiva a participação da comunidade em seu apoio. A melhoria da qualidade do ensino será assegurada também pela otimização de recursos e pelo investimento em insumos e inovações, como materiais didáticos e tecnológicos; igualmente importante é a adoção de medidas de manutenção e melhoria da gestão e autonomia das escolas, além do treinamento prático e no serviço para docentes e direção da escola.

## Uma breve análise sobre a inserção dos programas nas escolas fundamentais

Os resultados da pesquisa que fundamenta a presente análise mostram que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) tem sido acolhido pelos governos estaduais, inclusive com aporte significativo de recursos do próprio estado de Goiás. Por definição do acordo internacional, no primeiro ano de sua implementação, os recursos provinham integralmente do FUNDESCOLA. Nas fases subseqüentes, os estados passam a arcar paulatinamente com as despesas, até assumi-las integralmente.

Por esta razão, o financiamento assumido pelo FUNDESCOLA vem decaindo ano a ano, ao passo que o do estado vai aumentando progressiva-

mente. De acordo com a análise de Fonseca & Oliveira (2003), verifica-se que os recursos do FUNDESCOLA, de responsabilidade do MEC (com empréstimo do Banco Mundial), passam a ser assumidos paulatinamente pelo estado que, ao final das ações, incorpora plenamente o financiamento e a metodologia do PDE, fazendo sua a concepção do programa internacional.

No que se refere à gestão, as propostas não diferem daquelas apresentadas em programas anteriores do Banco Mundial. Afirma-se a necessidade de fortalecimento da autonomia e da gestão escolar, com ênfase na liderança do diretor, a partir da adoção de medidas de treinamento intensivo em planejamento estratégico, abordando assuntos tais como mobilização da comunidade, gestão de recursos e planejamento da carreira do professor.

Embora em sua concepção inicial o FUNDESCOLA enfatizasse a possibilidade de aumento do poder de decisão para as escolas, na prática a própria sistemática de co-financiamento internacional impõe instrumentos de controle sobre os projetos, como manuais para acompanhamento e planejamento de ações, além de normas para utilização e prestação de contas do dinheiro repassado à escola e também para o uso dos materiais e do espaço escolar. Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da escola, de outro dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas, como a formação docente e a melhoria das condições de trabalho em sala de aula.

Um outro fator de controle é o processo de escolha de diretores, que constitui, ao lado do colegiado escolar, uma das estratégias centrais do FUNDESCOLA para alcançar a eficácia do atendimento escolar, neutralizar o centralismo burocrático e garantir um serviço mais condizente com as propostas descentralizantes, concebidas conjuntamente entre o BIRD, o BID e o MEC (Rodrigues & Herran, 2000). No entanto, conforme mostram os dados de uma investigação sobre o PDE, realizada em Tocantins (Ribeiro, 2002), o processo de escolha de diretores das escolas básicas estaduais passou a ser mais centralizado, na medida em que se deu por concurso, a partir de 2001, sob a vigência do PDE. No primeiro semestre de 2002, foi realizado concurso para supervisor técnico e, ainda, a eleição para coordenador pedagógico da escola, após este ser selecionado por meio do currículo, pelo diretor e pelo supervisor técnico. Portanto, foi descartada a *escolha democrática* envolvendo professores, funcionários técnicos, alunos, pais e comunidade.



No que se refere à gestão das escolas, o estudo registrou que tanto a equipe de sistematização quanto os professores acham que o PDE tornou o planejamento das atividades escolares mais organizado e participativo. Mesmo em escolas em que o PDE não tenha introduzido projetos novos (na maioria dos casos são reordenamentos de ações preexistentes), o Plano traz instrumentos, como modelos de diagnóstico e de acompanhamento, capazes de orientar os relatórios e de imprimir uma sistemática para as reuniões rotineiras da escola. Enfim, o PDE ensina técnicas de planejamento importantes para a escola.

Esta opinião positiva também se faz presente nas escolas de Goiás. No entanto, para a maioria dos professores que participam dos diferentes programas aqui mencionados, a metodologia adotada diminuiu a capacidade de autonomia das escolas, ao ampliar os mecanismos de regulação, controle e avaliação. Em Tocantins, segundo Ribeiro (2002), a “missão, visão de futuro e objetivos estratégicos” presentes nos planos das escolas emanam do manual de elaboração do PDE, na maioria das escolas estudadas. O planejamento escolar sustentado por essa orientação valoriza, principalmente, o preenchimento de quadros, fichas, formulário do funcionamento da escola, de prestação de contas e questionário de avaliação do desempenho da escola.

Os resultados evidenciados nas escolas atingidas pelo Pró-Qualidade/MG não diferem da situação anterior. Segundo a equipe que analisou as ações inovadoras propostas pelo Programa de Apoio às Inovações Educacionais – PAIE (Velooso et al., 2003), os docentes afirmam que essas inovações não lograram estabelecer um processo crítico-reflexivo de análise da realidade, uma mudança de postura nem a adoção de novos modos de compreensão da ação educativa. As ações inovadoras adquiriram um sentido de “novidade” ou quebra de rotina, instalando-se uma percepção de que a inovação, em si, garantirá a qualidade dos processos educativos produzidos pela escola.

Por este viés, é possível afirmar que as professoras não buscaram compreender a realidade escolar, não questionaram as origens dos problemas, apenas buscaram tornar as atividades propostas mais agradáveis e prazerosas.

Não foi possível romper com as verdadeiras causas do fracasso escolar e tampouco abordar as questões pedagógicas. A inovação limitou-se à introdução de uma aparência modernizante, via elaboração de

projetos que produzissem um movimento diferenciado no interior da instituição escolar. Para muitas professoras, as ações propostas pelo PAIE já vinham sendo desenvolvidas pelas escolas, representando uma continuidade de práticas já vividas, cujas experiências, significados, finalidades e resultados não se propuseram a discutir. Os depoimentos deixaram perceber que as professoras eram compreendidas como executoras do PAIE, não lhes cabendo a concepção, a tomada de decisões nem a avaliação das ações propostas pelo Programa.

Tem-se, portanto, segundo os autores (Veloso et al., 2003) que o Programa buscou sustentação em demandas circunstanciais, não sendo capaz de mobilizar as pessoas para a reflexão e compreensão da realidade. Assim sendo, não ultrapassou o momento de sua execução, não se projetou para o futuro, não se tornou parte integrante da ação educativa. Neste sentido, é possível afirmar que o PAIE, apesar de fundamentar-se no processo de formação dos professores, não provocou as mudanças necessárias, dada a falta de clareza conceitual e o desconhecimento de seu significado educativo e de suas finalidades. As informações apresentadas nos cursos e nas palestras não se transformaram em saberes, não se incorporaram às competências do corpo docente, permanecendo em um nível superficial e, portanto, não contribuíram para a construção de novos sentidos para a ação educativa.

É possível que a situação evidenciada no PAIE possa repetir-se no FUNDESCOLA/PDE. De acordo com o andamento do Programa em Goiás, percebe-se que este imprime uma organização do trabalho escolar que se aproxima da racionalidade taylorista. Na medida em que recupera princípios e métodos da gerência técnico-científica, fragmenta as ações escolares em inúmeros projetos desarticulados e com “gerências” próprias, facilitando a divisão pormenorizada do trabalho, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações.

Isso explica a forma diferenciada como dirigentes e docentes concebem o PDE. Os primeiros o consideram um instrumento primordial para facilitar a administração física da escola, uma vez que permite concretizar soluções imediatas, como reformas, compras de equipamentos e materiais. Já os professores, embora reconheçam esses benefícios, não consideram o Plano um incentivador de mudanças mais qualitativas no trabalho pedagógico. Além disso, afirmam que as exigências burocráticas aumentam a carga de trabalho docente, sem que contribuam necessariamente para o trabalho em sala de aula.

A ênfase no gerenciamento racional concretiza-se, no âmbito do PDE, pela adoção de um modelo de gestão dos recursos que se faz por intermédio de uma entidade de “direito privado”, legalmente constituída (Associação de Apoio à Escola), a qual deve gerir os recursos oriundos do Poder público. Cabe, porém, ao “diretor/líder/gerente”, adquirir competência para buscar outras fontes de recursos para a escola, mediante convênios, acordos e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais.

Esta situação pode ser verificada em diferentes programas que reparam dinheiro direto para as escolas. Um estudo realizado no Distrito Federal (Siqueira Júnior, 2002) mostra que não é objetivo desses programas transferir dinheiro suficiente para que as escolas se mantenham totalmente, mas para suprir as suas necessidades mais urgentes.<sup>3</sup> Como as verbas ordinárias do governo também não suprem as necessidades básicas, as escolas devem então realizar alguma forma de arrecadação de dinheiro, o que explica a orientação do Poder Público no sentido de que instituem uma entidade jurídica para administrar as verbas. No caso do Distrito Federal, tendo em vista a proibição de cobrança de taxas, cada escola deve estabelecer estratégias que incentivem a contribuição voluntária dos pais e professores, ou que recolham dos alunos taxas de serviços não-obrigatórios realizados pela escola, como venda de uniformes, livros e realização de festas.

É preciso considerar que, embora a orientação governamental atribua aos pais e a outros membros da comunidade a responsabilidade pela arrecadação, utilização e fiscalização do dinheiro, o trabalho acaba recaindo sobre a direção da escola. Por esta razão, segundo o autor, é fato comum que os diretores gastem grande parte do seu tempo administrando pequenas verbas, que não chegam a prover as necessidades básicas da escola e, assim, não se dedicam às questões que incidem diretamente sobre a qualidade do ensino.

### Considerações finais

Os resultados da investigação permitem concluir que a concepção de gestão disseminada pelo FUNDESCOLA se contrapõe à proposta de Projeto Político-Pedagógico, especialmente no que se refere à construção coletiva do trabalho escolar e dos elementos que compõem a identidade da escola, sua cultura e vocação autônoma.

De acordo com a investigação, é a proposta burocrática que vem se fortalecendo nas escolas, visto que o Plano de Desenvolvimento da Escola se sobrepõe ao Projeto Político-Pedagógico, instituindo uma forma de gestão que descarta a base política inerente ao PPP e fortalece o viés tecnicista do PDE.

A base teórico-metodológica do PDE provém da visão sistêmica, segundo a qual os objetivos são orientados racionalmente para *resultados ou produtos*. Como afirma Torre (1997), implica definir os insumos de entrada ou objetivos e valores iniciais. Implica também organizar as ações segundo as fases de difusão, adaptação, implementação, identificando os condicionantes sociais e institucionais de cada fase e as pessoas diretamente envolvidas na ação. A dinâmica é garantida pelo fluxo equilíbrio/desequilíbrio/reequilíbrio; assim, a variação no quadro de professores e alunos pode influir nos outros elementos do sistema. Controlar esse processo significa, pois, aumentar o grau de inter-relação entre os elementos ou subsistemas que o compõem.

O PDE condiz com essa base teórica, na medida em que introduz um modelo de planejamento que privilegia a estrutura do sistema educativo, tendo como alvo principal a racionalização de gastos, a eficiência operacional e a busca de resultados. Esta orientação não é nova e vem sendo recorrentemente enfatizada nos textos de base da cooperação Brasil/BIRD, desde os primeiros acordos firmados nos anos de 1970. O importante é financiar melhorias da qualidade e expansão do acesso à escola, sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, considerada bastante alta para o país. Dessa forma, apela-se para alternativas de financiamento e de estratégias que atinjam o sistema, sem aumentar os custos.

Uma outra questão que merece ser refletida é que as orientações implícitas aos acordos internacionais, ao privilegiar estratégias racionalizadoras e eficientistas de gestão, induzem os sistemas públicos de ensino a adotarem modelos que se mostraram eficientes em setores econômicos ou na iniciativa privada. Este raciocínio serve, inclusive, para justificar a continuidade do processo de “cooperação”. Por este meio, as experiências vividas por outras organizações, inclusive de outros países, seriam sistematizadas pelo Banco e repassadas ao setor educacional público.

Este argumento não se sustenta em face dos reais efeitos dos acordos internacionais. Em meus estudos anteriores (Fonseca, 1995 e 2001)

mostrei que, em mais de 30 anos de experiência no âmbito da educação básica, os resultados práticos dos acordos com o BIRD não justificam os seus custos nem a sua continuidade.

A receptividade do Ministério da Educação à cooperação técnica do BIRD, desde o início dos anos de 1970, devia-se à expectativa quanto à sua capacidade de correção de problemas educacionais e aporte de recursos financeiros para projetos focalizados.

Esperava-se ainda que a experiência vivenciada na execução dos projetos fosse repassada à administração educacional como um todo, atendendo-se, assim, às determinações do Decreto-Lei n. 200/67, que dispunha sobre a modernização administrativa do setor público.

A experiência mostrou que as vantagens oferecidas pelos organismos internacionais não se concretizaram. Os resultados dos projetos não foram satisfatórios do ponto de vista de sua eficiência interna, isto é, quanto ao alcance das metas estabelecidas, ao tempo despendido para a execução destas e às despesas decorrentes do empréstimo.

Alguns problemas decorreram das condições impostas pelo Banco para a realização dos acordos, entre elas a questão dos prazos fixados para a execução das ações e a prestação de contas, a exigência de equipes especiais de gerência no âmbito central e estadual e a obrigatoriedade de elaboração de estudos e relatórios diferenciados e adaptados aos formatos do Banco. Surgiam também dificuldades no controle de atividades disseminadas por inúmeros municípios, com diferenciada capacidade administrativa e financeira. Evidenciou-se, ainda, que a gerência dos acordos exigia uma série de medidas administrativas especiais para garantir o cumprimento dos prazos internacionais, o que provocou problemas administrativos e contábeis para a burocracia local.

A análise dos projetos do ponto de vista de sua eficácia para a correção de problemas estruturais da educação brasileira indica efeitos pouco significativos. Alguns resultados positivos (por exemplo, no campo da formação de professores, do microplanejamento e dos métodos de ensino) foram restritos a um município ou a determinadas escolas.<sup>4</sup> Este fato é especialmente significativo se se considera a promessa de mudanças profundas, que constitui uma das argumentações mais utilizadas pelas agências internacionais para impingir suas condições financeiras à administração local.

Além dos prejuízos financeiros, merece atenção o fato de que os poucos ganhos que podem ser atribuídos aos projetos internacionais não duram mais que o tempo de execução desses projetos, especialmente quando ocorre cancelamento de crédito e o projeto deve encerrar-se prematuramente, conforme já ocorreu com três acordos entre o Brasil e o BIRD para a educação básica. Estas evidências ilustram o caráter transitório e fugaz da cooperação internacional, no que diz respeito às ações educacionais propriamente ditas. O mesmo não se aplica à questão do financiamento: ao ser encerrada a execução de um determinado projeto, o processo de pagamento da dívida continua em exercício por vários anos. O primeiro acordo MEC/BIRD para a educação técnica, cujas ações foram encerradas em 1978, encontra-se ainda em fase de exercício financeiro, isto é, o país continuará pagando juros e taxas até o ano de 2004, conforme cláusulas fixadas no acordo inicial.

Embora esses fatos não sejam conhecidos pela comunidade educacional, são abordados recorrentemente em estudos do Banco. Um dos documentos da década de 1980 apresentou um balanço sobre os resultados dos projetos em diferentes países. Ficou evidente que o Banco tinha conhecimento dos inúmeros problemas técnicos e financeiros que ocorrem na execução dos acordos, assim como do fraco resultado dos projetos (The World Bank, 1980).

Estas questões incitam a refletir sobre a mística que reveste a imagem política e financeira das agências internacionais. Muitas são as explicações da área econômica sobre as vantagens dos empréstimos para a estabilidade do país, sendo difícil para um leigo compreender o real alcance dessa argumentação. Há que considerar também que o BIRD, como qualquer outra agência financeira, necessita vender projetos e créditos, o que constitui um forte motivo para o seu empenho em dar continuidade ao processo de “cooperação” e manter a sua aura de provedor de recursos para os mais necessitados.

Tomando por base a experiência vivenciada por meio dos acordos educacionais executados no Brasil, parece-me justo problematizar a questão. Quem, entre os educadores brasileiros, conhece os efeitos educacionais e financeiros do processo de cooperação internacional? Quais são os argumentos, fora a explicação econômica, que justificam a sua continuidade? Por que o público não recebe informações detalhadas sobre os custos e os resultados dos acordos financeiros? A quem interessa o sigilo sobre esses acordos?

Ao inaugurar-se o novo momento institucional brasileiro, é de se esperar que as instâncias decisórias do governo não se apeguem ao simplismo de justificar a cooperação externa como uma fonte alternativa de recursos para cobrir as necessidades da área social. Não há mais desculpas para que acordos internacionais sejam firmados, sem a devida avaliação de seus custos financeiros e de suas conseqüências para a educação brasileira. Não seria este o momento ideal para que a comunidade educativa avaliasse a razão pela qual o PDE se sobrepõe ao Projeto Político-Pedagógico? A meu ver, esta seria a oportunidade de suscitar, junto com a sociedade, o desejo de assumir o debate e uma consciência sobre a qual projeto se aspira para a escola pública. É a subjetividade assumida que transforma atores em protagonistas de qualquer processo de mudança.

*Recebido em agosto de 2003 e aprovado em setembro de 2003.*

## Notas

1. Em Goiás, a pesquisa é coordenada pelos professores João Ferreira de Oliveira e Mirza Seabra Toschi, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG).
2. Em Minas Gerais, a pesquisa é coordenada pelos professores Márcio Antônio da Silva e Helda Maria Henriques Rodrigues Lopes, da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES).
3. O autor aborda, especificamente, o Programa de Descentralização de Recursos Financeiros (PDRF) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).
4. As informações estão contidas nos documentos: Brasil/MEC/PRODEM/BIRD, 1978; Brasil/MEFP/DTN/COAUD, 1990; Brasil/MEC/SENETE, 1990.

## Referências bibliográficas

AMARAL SOBRINHO, J. *O PDE e a gestão escolar no Brasil*. Brasília, DF: MEC/FUNDESCOLA, 2001.

BRASIL. MEC/PRODEM/BIRD. *Esboço de verificação de conclusão do 1º Projeto de Educação no Brasil*. Brasília: MEC, 1978.

BRASIL. MEC/SENETE. *Relatório do Programa de Melhoria do Ensino Técnico Agrícola e Industrial*. Brasília: MEC, 1990.

BRASIL.MEFP/DTN/COAUD. *Relatórios de acompanhamento de projetos de financiamento internacional*. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Senado Federal. Lei n. 010172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal/Subsecretaria de Informações, 2001.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILLI, P. (Org.). *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 1995.

FONSECA, M. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro ou para o passado? In: VEIGA, I.P.A.; FONSECA, M. (Org.). *As dimensões do Projeto Político-pedagógico*. Campinas: Papirus, 2001.

FONSECA, M. Perspectivas para a gestão e financiamento do ensino médio. In: ZIBAS, D.M.L.; AGUIAR, M.A.; BUENO, M.S.S. (Org.). *O ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília, DF: Plano, 2002.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J.F. O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. Trabalho apresentado a Reunião Anual da ANPED, 26., 2003, Poços de Caldas.

MARRA, F.; BOF, A.; AMARAL SOBRINHO, J. *Plano de desenvolvimento da escola: conceito, estrutura e prática*. Brasília, DF: MEC/BIRD/FUNDESCOLA, 1999.

RIBEIRO, B.B.D. *A educação em Tocantins*. mudanças na lógica de gerenciamento do sistema e de organização e gestão da escola. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

RODRIGUEZ, A.; HERRAN, C.A. *Educação secundária no Brasil: chegou a hora*. Washington, DC: BID/Banco Mundial/BIRD, 2000.

SIQUEIRA JÚNIOR, A.A. *Autonomia financeira nas escolas públicas do Distrito Federal*: explicações e implicações nos documentos e na fala dos gestores. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília.

TORRE, S. *Innovación educativa*. Madri: Dykinson, 1997.

VELOSO, G.M.; LOPES, H.M.H.R.; SILVA, M.A.; RAMALHO, M.N.M. *A proposta modernizadora da gestão escolar em Minas Gerais*



Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola...

*no âmbito do Programa de Apoio às Inovações Educacionais (PAIE)*. Trabalho apresentado, para publicação, à revista *Linhas Críticas*, Brasília, DF. No prelo.

WORLD BANK. *Education, politique sectorielle*. Washington, DC, 1980.

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