UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ROSEMEIRE SILVA BARAÚNA

AUTONOMIA MONITORADA:
o Fundescola e a Gestão da Educação Municipal

Salvador
2009

ROSEMEIRE SILVA BARAÚNA

AUTONOMIA MONITORADA:
o Fundescola e a Gestão da Educação Municipal

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, Linha de Política e Gestão da Educação, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha

Salvador
2009

B227 Baraúna, Rosemeire Silva.
Autonomia monitorada: o Fundescola e a gestão da educação municipal / Rosemeire Silva Baraúna. – 2009.
168 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, 2009.

1. Escolas – Organização e administração – Bahia. 2. Autonomia escolar. 3. Fundescola. 4. Planejamento educacional. 5. Política e educação. I. Cunha, Maria Couto. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação.

CDD 371.2098142 - 22 ed.

ROSEMEIRE SILVA BARAÚNA

AUTONOMIA MONITORADA:
o Fundescola e a Gestão da Educação Municipal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, Linha de Política e Gestão da Educação, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Professora Doutora Maria Couto Cunha.

Salvador, 16 de abril de 2009.

Banca Examinadora:

Dora Leal Rosa .....
Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia

Maria Couto Cunha – Orientadora.....
Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia.

Marília Fonseca.....
Doutora em Ciências da Educação pela Universite de Paris V.
Universidade de Brasília (UnB).

Vera Lúcia Bueno Fartes.....
Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia.

Aos olhos através dos quais os meus se abriram para outras realidades. Olhos de Irene Santiago, razão de mais uma conquista.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus eterno e imortal, invisível, mas real, pela possibilidade de concretizar este trabalho.

À família por compreender os longos períodos de ausência.

Aos meus tios, em especial a Irene e Orlando Santiago, por acreditar e investir neste sonho.

A Elder por ser esta pessoa tão especial em minha vida e por dispensar o afeto e apoio necessário para esta caminhada.

À Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade fonte de inspiração para permanecermos acreditando que outra educação é possível.

À Prefeitura Municipal de Santo Estevão pelo provimento material ao longo desse estudo.

Aos amigos da Secretaria Municipal de Educação de Santo Estevão pela torcida e apoio.

À Maria Couto Cunha, exemplo humano de orientadora, pela amizade, profissionalismo, paciência e dedicação ao trabalho.

À Marília Fonseca por sua disponibilidade e contribuições na qualificação do projeto de pesquisa.

Aos colegas do NEEM, companheiros de todas as horas.

Aos meus primos, em especial à Patrícia Santiago pelo auxílio no momento inicial dessa conquista.

À Thaine, Taíse, Ailza, Augusto, Leandro e Fabrício pela descontração e acolhida no tempo da incerteza e angústia.

À Cristiane Gomes de Almeida, Jussara Martins, Jean Mário Araújo, Nina Rosa, Francisco Costa Pinto, Antônio Bessa de Souza, Telma Cardozo, Nívea Gonçalves, Milena Nogueira, José Agnaldo Barreto, Luciana Pimentel e Kleber Cruz pela convivência intensa, amizade sincera, apoio nos momentos difíceis e companheirismo no processo.

Aos técnicos e professores da Secretaria de Educação do Estado da Bahia, da Secretaria Municipal de Educação de São Sebastião do Passé e da Secretaria Municipal de Educação de Dias D'Ávila, que se disponibilizaram a cooperar com os objetivos deste trabalho.

A todos que de forma direta ou indireta se tornaram co-autores dessa dissertação.

BARAÚNA, Rosemeire Silva. **Autonomia monitorada:** o Fundescola e a gestão da educação municipal. 2009. 168 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

RESUMO

No campo das políticas educacionais dos anos 90 a gestão assumiu centralidade nos debates e propostas. O trabalho apresentado versa sobre a concepção de autonomia na gestão difundida com as ações do Fundescola, programa desenvolvido em parceria técnica e financeira com o Banco Mundial. A abordagem proposta situa a gestão no processo de mudanças requisitadas pelas transformações políticas, econômicas e culturais que têm envolvido os países nas últimas décadas. Nesse sentido, enfatizamos as políticas focalizadas para os países em desenvolvimento e sua articulação com os propósitos do sistema capitalista de produção, cenário em que o gerencialismo surge como ideologia para estruturação das funções do Estado em seus diversos setores, em específico o setor educacional. Através dos pressupostos de uma abordagem qualitativa refletimos sobre a conjuntura que solicita mudanças na cultura de organização das instituições educacionais, confrontando as referências teóricas e documentais com os dados coletados empiricamente através de um estudo de dois casos em municípios baianos. Nessas análises enfocamos os projetos PES – Planejamento Estratégico da Secretaria e PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola, problematizando os efeitos dessas propostas para o alcance da autonomia nos sistemas de educação municipal e suas escolas. As análises empreendidas apontaram as fragilidades desses projetos para a superação do centralismo e controle característicos de uma gestão na perspectiva de uma organização burocrática. O caráter estratégico dos projetos se revelou no estabelecimento de prioridades a serem alcançadas pelo sistema nacional em conformidade com as aspirações internacionais. Constatamos que a adoção de técnicas de planejamento com foco no desempenho educacional, aferido através dos índices de aprovação, tem restringindo em muitos aspectos a possibilidade de alcance da autonomia e participação efetiva da comunidade local nos rumos da educação.

Palavras-chave: Escolas – Organização e administração. Autonomia escolar. Fundescola. Planejamento educacional. Política e educação.

BARAÚNA, Rosemeire Silva. Monitored autonomy: the Fundescola and management of municipal education. 2009. 168 pp. Dissertation (Master's Degree) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

ABSTRACT

During the 90´s, management strategies assumed a central space among educational policies discussions. This study presents a conception of autonomy concerning management strategies applied in Fundescola, a program developed in technical and financial partnership with the World Bank. The approach discusses management among change process demanded by political, economical and cultural transformations involving many countries over the last decades. Therefore, it is emphasized politics towards developing countries and their articulation with the capitalist production system, scenario where managerialism appears as a structuring ideology of State functions among its many areas, specifically the educational sector. Accounting qualitative approach assumptions it is discussed organizational changes in education institutions, confronting theory and documental references with data collected empirically by a study carried out in two State of Bahia, Brazil, municipalities. Two projects, PES – Strategic Planning for the State Secretariat and PDE – School Developing Plan are focused on this analysis, discussing the effects of these proposals in order to achieve autonomy of municipal education systems and its schools. Analysis pointed out fragilities of these projects in order to overcome characteristic centralization and control of management strategy under a bureaucratic organization perspective. The strategic character of these projects is revealed when establishing proprieties to be achieved by the national system in conformity with international aspirations. It is concluded that adoption of planning techniques focused on educational performance, which is evaluated by approval rates, restricts the possibility of achieving autonomy and effective local community participation over education policies.

Key words: Schools – Management and organization – Bahia. School autonomy. Fundescola. Educational planning. Politics and education.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Entrevistado na Secretaria de Educação do Estado da Bahia.....	28
QUADRO 2	Pessoas entrevistadas em São Sebastião do Passe.....	28
QUADRO 3	Pessoas entrevistadas em Dias D'Ávila.....	28
QUADRO 4	Formulário de Avaliação dos Critérios de Eficácia.....	80
QUADRO 5	Objetivos Estratégicos dos PDEs de Escolas Municipais em Dias D'Ávila	112

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Níveis de intervenção do Fundescola.....	73
FIGURA 2	Estrutura do PES e do PDE.....	78
FIGURA 3	Etapas de Elaboração e Implementação do PES e PDE.....	79
FIGURA 4	Exemplo de Visão Estratégica para Secretaria de Educação.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BA	Bahia
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAB	Centro Administrativo da Bahia
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
Cofic	Comitê de Fomento Industrial de Camaçari
COEP	Coordenação Estadual Executiva do Projeto
Direc	Diretoria Regional de Educação e Cultura
EMJCA	Escola Municipal José da Conceição Almeida
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EMPAS	Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GAE	Gerência de Atendimento à Escola
Gestar	Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar
GQT	Gerência de Qualidade Total
ILPES	Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LSE	Levantamento da Situação Escolar
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NEPP	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAPE	Programa de Adequação de Prédios Escolares
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PME	Plano Municipal de Educação
PME	Projeto de Melhoria da Escola
PMFE	Promoção dos Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas
PMQE	Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PES	Planejamento Estratégico da Secretaria
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
Praler	Programa de Apoio à Leitura e à Escrita
SAEB	Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SEC	Secretaria de Educação do Estado da Bahia
SEDA	Série de Estímulo ao Desenvolvimento da Aprendizagem
Seduc	Secretaria Municipal de Educação

Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unesp	Universidade Estadual Paulista
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo
ZAP	Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**.....	14
1.1	SITUANDO O TEMA.....	14
1.1.1	**Delimitando o Problema**.....	18
1.1.2	**Justificativa e Relevância**.....	19
1.1.3	**Objetivos**.....	21
1.2	PERCURSO METODOLÓGICO.....	22
1.2.1	**Pressupostos Teórico-Filosóficos**.....	22
1.2.2	**Pressupostos Metodológicos**.....	24
1.2.3	**Breve Panorama do Campo Empírico**.....	25
1.2.4	**Procedimentos Metodológicos e Instrumentos**.....	26
1.3	ESTRUTURA DA EXPOSIÇÃO.....	29
2	**REFORMA DO ESTADO, INTERVENÇÃO INTERNACIONAL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ANOS 90: APROXIMAÇÕES INTERPRETATIVAS**.....	31
2.1	A REFORMA DO ESTADO E O NOVO PARADIGMA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	31
2.2	A PARTICIPAÇÃO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS NAS REFORMAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS.....	37
2.3	INTERFERÊNCIAS DA REFORMA DO ESTADO E DO BANCO MUNDIAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS DOS ANOS 90.....	41
3	**MUDANÇAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 90: NOVOS MODELOS DE GESTÃO E DE PLANEJAMENTO**.....	47
3.1	A GESTÃO NAS DIRETRIZES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 90.....	47
3.2	O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO...	51
3.3	A REDEFINIÇÃO DE PAPÉIS EM EDUCAÇÃO FACE ÀS NOVAS DIRETRIZES PARA A GESTÃO.....	55
4	**AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO EM EDUCAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE CRÍTICA**.....	58
4.1	A VERTENTE CONCEITUAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES.....	58
4.2	A AUTONOMIA NAS PROPOSTAS FORMAIS: DOCUMENTOS E LEGISLAÇÕES.....	60
4.3	A AUTONOMIA NO CURSO DAS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	64
4.4	A AUTONOMIA E A PARTICIPAÇÃO NAS RECENTES PROPOSTAS DE GESTÃO: CONSTRUÇÃO OU IMPLANTAÇÃO?	67
5	**ESTRUTURA, CONCEPÇÃO E PRINCÍPIOS DO PROGRAMA FUNDESCOLA PARA O PLANEJAMENTO EM EDUCAÇÃO**.....	71
5.1	O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA – PDE E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SECRETARIA – PES:	

ESTRUTURA E PRINCÍPIOS PARA UMA GESTÃO ESTRATÉGICA.... 76

6 **A MATERIALIZAÇÃO DA PROPOSTA GERENCIAL DO FUNDESCOLA NA BAHIA E REPERCUSSÕES NA AUTONOMIA DOS SISTEMAS DE ENSINO E DAS ESCOLAS – UM ESTUDO DE CASOS**..... 84
6.1 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO FUNDESCOLA II..... 84
6.1.1 **Componentes do Fundescola na Bahia**..... 88
6.1.2 **Seleção dos municípios e abrangência do Programa**..... 89
6.1.3 **Estratégias de operacionalização da proposta**..... 90
6.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SECRETARIA E A AUTONOMIA DO SISTEMA EDUCACIONAL..... 92
6.2.1 **O Fundescola no Município de São Sebastião do Passe**..... 92
6.2.2 **Caracterização do Município**..... 94
6.2.3 **A autonomia do Sistema de Ensino no Plano Municipal de Educação de São Sebastião do Passe**..... 95
6.3 O PES EM SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ 96
6.3.1 **A participação nos procedimentos de elaboração e implantação do PES** 96
6.3.2 **Influências da implantação do Programa na organização da Secretaria** 100
6.3.3 **A questão da autonomia**..... 102
6.4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA E A AUTONOMIA EDUCACIONAL..... 107
6.4.1 **O Fundescola no Município de Dias D'Ávila**..... 107
6.4.2 **Caracterização do Município**..... 108
6.4.3 **O PDE em Dias D'Ávila**..... 109
6.5 O PDE NA ESCOLA MUNICIPAL JOSÉ DA CONCEIÇÃO ALMEIDA.. 113
6.5.1 **Caracterização da escola**..... 113
6.5.2 **Procedimentos de elaboração e implantação**..... 114
6.5.3 **Influências do PDE na organização da escola**..... 116
6.5.4 **A questão da autonomia**..... 118
6.6 O PDE NA ESCOLA MUNICIPAL PROFESSORA ANFRÍSIA SANTIAGO..... 120
6.6.1 **Caracterização da escola**..... 120
6.6.2 **Procedimentos de elaboração e implantação**..... 122
6.6.3 **Influências do PDE na organização da escola**..... 125
6.6.4 **A questão da autonomia**..... 128
6.6.5 **O Fundescola e a autonomia da Secretaria e das escolas**..... 131

7 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**..... 132

REFERÊNCIAS..... 138

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semi -estruturada para técnicos da SEC..... 147
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturada para secretários municipais de educação..... 148
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semi-estruturada para equipe escolar..... 149

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista semi-estruturada para técnicos da SME..... 150
ANEXO A – Estrutura organizacional do Fundescola..... 151
ANEXO B – Instrumento de elaboração do plano de ação..... 152
ANEXO C – Contrato de empréstimo 4487 – BR..... 153

1 INTRODUÇÃO

1.1 SITUANDO O TEMA

As mobilizações em favor da democratização da educação, intensificadas a partir dos últimos anos da década de 80 no Brasil e os encaminhamentos norteadores desse processo têm se constituído em foco de análise de diversas propostas de pesquisa. Nesse mesmo intuito, em uma perspectiva crítica, o esforço empreendido nesta dissertação tem a finalidade de analisar as ações propostas pelo Ministério da Educação através do programa Fundescola (Fundo de Fortalecimento da Escola), na intenção de identificar as configurações teórico-motodológicas dessa proposta e sua operacionalidade na gestão educacional, sobretudo, no que diz respeito ao auxílio à promoção da autonomia do sistema municipal de ensino e de suas escolas.

Analisar os fenômenos concernentes às transformações no campo educacional pressupõe uma articulação com as demais esferas que compõem a sociedade. Nesta investida, se ressaltam as relações entre a área educacional e o campo econômico e político, em um processo de intervenção mútua, no qual objetivos são perseguidos para se instaurar os projetos concebidos para direcionar a ação educativa e as possíveis contribuições para a organização social. Em uma postura crítica, Bernstein (1996) advertiu sobre o caráter funcional da educação na sociedade ao expor que,

> Nas últimas décadas do século, com o desemprego crescente, a nova revolução nas comunicações e com uma competição internacional crescente, o vínculo entre educação e produção é visto como crucial e o fracasso da economia em se desenvolver é atribuído ao fracasso da educação em fornecer as destrezas relevantes. (BERNSTEIN, 1996, p. 215)

A advertência feita por Bernstein (1996) assim como de outros autores tem sido considerada nos parâmetros de intervenção proposta em iniciativas de âmbito mundial promovidas por instituições internacionais empenhadas nas últimas décadas em favorecer o desenvolvimento econômico através de investimentos em educação. Todavia, nessas intervenções não se trata apenas de elevar a qualidade da educação para promover este desenvolvimento. É possível observar a existência de um tipo específico de qualidade e uma transferência de modelos de organização externos ao campo educacional que foram

considerados como soluções para os complexos problemas educacionais em vários países. Nessa direção, foram identificados esforços para incorporar novas formas de organização dos serviços educacionais neste contexto, com interferência direta na organização das instituições.

O relatório da Comissão Internacional para a Educação do Século XXI, conhecido como *Jacques Delors* e endereçado à UNESCO estabelece no âmbito internacional as novas vertentes para a formação humana e os caminhos a serem trilhados na direção da intensificação do processo de desenvolvimento das nações. Isto foi evidenciado no seguinte trecho,

> Os sistemas educativos têm por missão formar os indivíduos para a cidadania, assegurar a transmissão de conhecimentos e de cultura entre gerações, desenvolver as aptidões pessoais. Têm ainda por missão formar as pessoas qualificadas de que as economias virão a ter necessidade no futuro. O desenvolvimento de um país supõe, em particular, que a sua população ativa saiba utilizar as tecnologias complexas e dê prova de criatividade e de espírito de adaptação, atitudes que dependem em grande parte do nível de formação inicial das pessoas. (DELORS, 1999, p. 180)

No contexto apresentado, a educação é um dos meios mais profícuos, não simplesmente para a formação do trabalhador, mas para operar as mudanças de mentalidades que permitiriam aos sujeitos se apropriarem das ferramentas necessárias à adaptação aos novos sistemas. Para tanto, fez-se necessário, na visão de muitos especialistas da área, mudar também a estrutura de organização e funcionamento das escolas, bem como seus conteúdos curriculares e metodologias, maximizando sua eficácia na prestação de serviços educacionais com a crescente redução dos investimentos necessários à qualidade desses serviços.

Bruno (1997) classifica iniciativas desta natureza como integrantes da nova fase da globalização da economia. Essa fase pressupõe muito mais do que abertura de mercados para distribuição de produtos. Nela se observou a proposta de tornar os países integrados ao capital internacional para transformá-los em territórios propícios ao desenvolvimento de projetos cujos objetivos estariam vinculados à formação de uma nova mentalidade econômica, política e social. Esse sistema requer um novo tipo de indivíduo e novas formas de organização produtiva, imprimindo a lógica empresarial a diversos setores sociais, dentre eles o educacional. O interesse desse sistema consistiu em operar uma mudança que extrapolasse os campos econômicos e políticos e envolvesse também a cultura de um povo, criando hábitos, necessidades, formas de agir, pensar e conduzir processos por vezes incompatíveis com a realidade nacional, mas que se encontre em comum acordo com as aspirações de organismos internacionais.

No seio desse arcabouço ideológico, alguns conceitos foram utilizados com ênfase, acreditando que, através deles, se pudesse esboçar uma proposta educacional capaz de atentar para os objetivos da educação na conjuntura apresentada. No caso brasileiro, as palavras participação e, especialmente, autonomia compôs esse conjunto e se fez presente nos principais direcionamentos das políticas educacionais e projetos propostos, como forma de dirimir a desigualdade educacional em diferentes regiões do país. Contudo, em um momento histórico em que os sentidos e os significados dos conceitos utilizados sofreram as interferências sócio-históricas das ideologias dominantes é válido questionar a dinâmica entre o proposto e o materializado, atentando para as possíveis implicações para o sistema educacional e para as possibilidades de desenvolver uma educação referenciada pela participação dos sujeitos, com envolvimento direto nas decisões, através de forma democrática e autônoma de organização, seja no nível dos sistemas de ensino, seja no nível das unidades escolares.

Os anos 90 foram considerados o marco na redefinição das funções do Estado brasileiro e na adoção de medidas gerencialistas como estratégias de superação das questões educacionais. Como fundamento ideológico para o delineamento das reformas educacionais empreendidas nesse período identifica-se a tentativa de descentralização das funções administrativas e o constante apelo à participação da sociedade civil no processo educativo, com o estímulo à proposição de alternativas para a construção da autonomia dos sistemas estaduais e municipais de ensino e suas respectivas unidades escolares.

No campo educacional, de forma mais contundente na década de 90, com esta inspiração, se efetivaram propostas de financiamento do Banco Mundial a projetos em parceria com o Ministério da Educação. Dentre estas propostas, de forma concreta temos a criação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) definido nos termos do Ministério como:

> Um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), com a interface das secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e financiamento proveniente do Banco Mundial (BIRD). Tem por objetivo promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nessas regiões do país. (BRASIL. Ministério da Educação, 1998)

Para melhor situar a discussão apresentada é importante registrar que as ações do Fundescola foram desenvolvidas em momentos distintos e os projetos sofreram ajustes ao

longo do percurso. Neste trabalho, não há um compromisso de exposição linear dos fatos, mas a tentativa de estabelecer uma conexão entre as proposições expressas nos projetos e seus impactos na organização da educação, tendo como campo empírico de estudo o sistema de ensino e escolas, entendendo esse processo como parte integrante das mudanças almejadas pelas políticas educacionais.

Neste contexto de intervenção internacional as propostas de financiamento, através de projetos educacionais que se desenhou uma nova lógica, em algumas regiões do país, de condução das questões educacionais. No nosso entender, o financiamento em si, por conseguinte, configura-se como pretexto para inserção dos anseios internacionais na formulação de propostas para a educação nacional. (BIANCHETTI, 2005) À educação foram direcionados recursos financeiros, mas também foi definido o foco de intervenção (no caso específico do Fundescola a ênfase encontrava-se no ensino fundamental), bem como formas especiais de se alcançar os objetivos atrelados ao financiamento. De acordo com o Banco Mundial,

> [...] a contribuição mais importante do Banco Mundial deve ser seu trabalho de assessoria, concebido para ajudar os governos a desenvolver políticas educativas adequadas às especificidades de seus países. O financiamento do Banco, em geral, será delineado com vistas a influir sobre as mudanças nas despesas e nas políticas das autoridades nacionais. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xxiii)

A investigação proposta tem por objeto analisar dois projetos que compõem o Fundescola. São eles: o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). A opção por estes projetos está vinculada à iniciativa de análise de suas interferências nos procedimentos de gestão, vez que versam sobre estratégias gerenciais para a condução dos processos educacionais nos âmbitos financeiro, administrativo e pedagógico, tanto do sistema municipal (através da Secretaria Municipal da Educação), quanto de unidade de ensino (através de escolas), com vista à promoção da melhoria da gestão dessas instituições, por meio da inserção de ferramentas para favorecer a participação, autonomia e alocação de recursos de forma estratégica.

Delimitando o Problema

Os eixos norteadores das transformações educacionais nas últimas décadas estiveram concatenados com os avanços tecnológicos, mudanças no mundo do trabalho e as novas orientações para o processo de formação humana. Somam-se a isso as tentativas de universalização da educação básica e o acesso de novos sujeitos ao sistema educacional com carências educativas específicas, as quais demandavam investimentos de recursos humanos e materiais para este fim. Contudo, segundo Paro (2007) a dissociação dos aspectos quantitativos dos qualitativos promoveu uma expansão de prédios escolares, sem a correspondente capacidade de torná-los unidades de ensino-aprendizagem.

Todavia, no Brasil a idéia difundida no setor educacional na década de noventa foi a de que o país estava passando por uma crise de governabilidade e um conseqüente desperdício de recursos públicos, sendo necessário criar estratégias para melhorar a utilização dos recursos destinados à educação. Para tanto, inspirando-se no ideário neoliberal, as políticas passaram a adotar o modelo gerencial como alternativa aos complexos problemas da educação nacional.

De acordo com a abordagem do Fundescola,

> [...] a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o projeto visa modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola, segundo um processo de planejamento estratégico coordenado pela liderança da escola e elaborado de maneira participativa. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 132)

Com referência ao modelo de gestão adotado nas regiões consideradas de maior necessidade de investimento em educação observou-se que a metodologia de planejamento das ações educacionais teve como foco o aspecto administrativo com ênfase nos resultados que seriam obtidos em detrimento dos objetivos pedagógicos, os quais se constituem o centro de toda proposta com vista à qualidade da educação.

Um dos argumentos defendidos pelos críticos da utilização da metodologia de planejamento estratégico no campo educacional está vinculado aos novos significados que as políticas educacionais da década de noventa atribuíram aos termos descentralização, autonomia e participação, cuja utilização mantém relações estreitas com a racionalização de recursos e a responsabilização por resultados, característicos das diretrizes que orientaram a reforma do Estado dos anos de 1990. (CASTRO, 2007)

Desse modo, em nome de uma maior eficiência para obtenção de resultados, as metas educacionais e a aplicação de recursos têm sido orientadas por uma lógica economicista em que as especificidades da educação são colocadas à margem desse processo.

Baseando-se nesse ideário, é pertinente questionar se uma metodologia de planejamento estratégico na forma indicada pelo Fundescola pode atender às complexas demandas para os sistemas educacionais e unidades de ensino nesse cenário de transformações econômicas, políticas e sociais em uma perspectiva de emancipação das instituições e dos sujeitos que compõem o sistema escolar.

Desse modo, é válido indagar: **como a adoção dos projetos PES (Planejamento Estratégico das Secretarias) e PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) tem favorecido a promoção da autonomia, preconizada pelas políticas educacionais vigentes, no sistema educacional do município através das novas estratégias de gestão da Secretaria Municipal de Educação e das escolas?**

A questão perseguida com a pesquisa se fundamentou na iniciativa de investigar se o procedimento adotado pelo governo central através da implantação desses projetos tem possibilitado o alcance de uma efetiva melhoria na gestão da educação municipal, por meio do desenvolvimento de práticas e relações mais autônomas na condução de pessoas e processos.

1.1.1 **Justificativa e Relevância**

As alternativas de transformar a gestão em possibilidade de adequação às novas demandas de uma sociedade adepta ao sistema capitalista, posição defendida nos projetos de reforma educacional que culminaram nos anos noventa, nos incitou à investigação sobre as alternativas utilizadas para efetivar os objetivos de melhoria da qualidade da educação por meio da adoção de novas práticas administrativas inspiradas no modelo gerencial.

O interesse pela temática tem relação com a função desempenhada pela autora dessa dissertação em Secretaria Municipal de Educação do interior da Bahia, oportunidade que permitiu um contato com algumas propostas do Fundescola, bem como possibilitou a participação em capacitações realizadas pelo Ministério da Educação, as quais objetivaram a divulgação de instrumentos de orientação de ações da gestão, com foco na programação de

atividades para a melhoria da aprendizagem no ensino fundamental e a alocação de recursos para sua execução.

Nesses espaços evidenciaram-se tensões, incertezas e expectativas frente a uma metodologia de planejamento que se apresentava de forma complexa, cujas capacitações não davam conta de minimizar as angústias em lidar com conceitos e metodologias externas à realidade e práticas educacionais desenvolvidas na esfera municipal. Trabalhar na perspectiva de uma construção democrática e favorável à autonomia quando os sujeitos envolvidos no processo ainda se familiarizavam com os princípios norteadores da proposta tornou-se o maior desafio. Todavia, as carências financeiras das unidades de ensino foram o ponto determinante para a conclusão e apresentação de propostas aos órgãos idealizadores.

Ao analisar a literatura sobre o tema foi verificado que as investigações sobre projetos e ações do Fundescola se concentram nos fundamentos da proposta e seus efeitos para o setor educacional, com ênfase na concepção, implantação, forma de financiamento e conseqüências para a educação. Estas pesquisas têm demonstrado a ineficiência dos projetos PES e PDE no cumprimento dos requisitos legais com relação ao alcance de uma gestão democrática. (CRUZ, 2003, OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005; SCAFF, 2006) No entanto, essa área ainda é carente de estudos que analisem de forma mais focalizada a questão da promoção da autonomia e da participação preconizada pelas políticas de implantação desses projetos, bem como os resultados da utilização dessa metodologia para a construção de uma postura autônoma por parte do sistema municipal de educação e das unidades de ensino.

Além disso, com referência à participação internacional no financiamento da educação brasileira Haddad (2008, p. 43) afirmou que,

> Os estados do Ceará, Bahia e Pernambuco eram, em 2005, os únicos do País a terem um empréstimo para a educação básica firmado com o Banco Mundial simultaneamente ao Fundescola. Eram, portanto, prioridades do Banco no Brasil, no que se refere à educação.

Contudo, não há referências de estudos sobre o caso da Bahia e dos elementos que a torna alvo desses empréstimos e quais as prioridades destes para a realidade baiana. Isso demonstra a necessidade de um esforço de compreensão desses investimentos e seus possíveis resultados para o setor educacional.

É válido destacar que a importância conferida à gestão na perspectiva do gerencialismo tomou grande proporção na realidade brasileira. Uma das evidências é que mesmo após a etapa de finalização do financiamento internacional do programa Fundescola observa-se o

empenho do Ministério da Educação em manter a metodologia de planejamento estratégico, incorporada recentemente no PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação Nacional), com a manutenção do PDE - Escola[1].

Desse modo, nos motiva averiguar os efeitos do planejamento estratégico na gestão municipal, enfocando em que medida se materializa a autonomia e participação proclamadas pelos defensores desse modelo de planejamento no setor educação para a promoção da qualidade educacional.

Analisar as experiências com o planejamento estratégico a partir da perspectiva dos gestores educacionais e professores se constituiu em oportunidade de compreensão da materialização de políticas educacionais através de um estudo mais aprofundado sobre a realização das ações, bem como tentar captar a intervenção do planejamento estratégico para as novas demandas na gestão educacional.

Por isso, torna-se relevante pesquisarmos os procedimentos adotados para o desenvolvimento de ações propostas pelo Ministério da Educação através do programa Fundescola, no intuito de identificarmos os efeitos da utilização desse modelo de planejamento, que traz em seu bojo a organização do sistema educacional a partir do modelo gerencial. E, nessa perspectiva, fazer emergir "[...] novos conceitos, categorias e interpretações que se fazem necessários no âmbito da educação e da administração educacional" (FERREIRA, 1998, p. 7), vislumbrando, assim, uma contribuição ao campo das políticas educacionais e do planejamento em educação.

1.1.2 **Objetivos**

a) Geral

- Analisar os efeitos da utilização do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) na gestão da educação municipal

[1] O PDE-Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar. (BRASIL, Ministério da Educação, 2008, p. 25)

no que concerne à promoção da autonomia da secretaria de educação e unidades de ensino.

b) Específicos

- Analisar a estrutura e concepção de gestão do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) em documentos oficiais, elaborados pelo Ministério da Educação;
- Analisar o percurso histórico dos conceitos autonomia, participação e gestão no campo educacional, articulando-os com as políticas atuais para a sua implementação;
- Traçar um paralelo entre o ideário das concepções críticas em relação à autonomia na gestão das instituições educacionais e as propostas desenvolvidas pelo Fundescola no cotidiano da escola e da secretaria municipal de educação;
- Identificar e analisar a inserção do PES e do PDE em municípios da Bahia e suas repercussões na autonomia e na cultura escolar.

Com esse propósito, como procedimento inicial, retomaremos o percurso teórico-metodológico, oportunidade em que expomos as orientações que definem a natureza da pesquisa e os procedimentos empregados para alcançar os objetivos traçados através da utilização de técnicas específicas para atendimento das etapas elencadas na proposta inicial de investigação.

1.2 PERCURSO METODOLÓGICO

1.2.1 **Pressupostos Teórico-Filosóficos**

As discussões sobre a interferência da subjetividade humana na construção da pesquisa científica no campo educacional ainda tem sido alvo de muitos embates teóricos. Há um consenso de que o sujeito (pesquisador) e o objeto de pesquisa interagem, produzindo as

condições para a elaboração de um conhecimento novo. Nessa relação, faz-se mister precisar as lentes teóricas que orientam o olhar do pesquisador, bem como as circunstâncias que envolvem o objeto de investigação no intuito de demonstrar a dinâmica das relações sociais em uma organização humana com uma cultura distinta, orientação política e econômica demarcada, e que sofre transformações ao longo de sua história.

A ação do pesquisador em educação não deve estar imune a estas questões em nome de uma neutralidade que é impraticável para um ser que é fruto de um agir no mundo e que por ele é modificado ao longo do tempo, à medida que o modifica. Contudo, as teorias críticas nos alertam para a distinção entre a prática e a práxis. Um agir orientado por leis externas e aceito de maneira passiva torna-se uma prática, no entanto, quando essa agir reflete sobre as condições externas e se lança na aventura de uma ação autônoma, portanto, crítica da realidade imposta, com vista à transformação das condições desfavoráveis para a vida humana, trata-se de uma práxis. “A investigação social é uma práxis distintiva, um tipo de atividade (como ensinar) que, ao ser executada, transforma a própria teoria e os próprios objetivos que a orientam”. (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 195)

Adotar uma perspectiva crítica para direcionamento dessa pesquisa significa compartilhar com as idéias de que temos um sistema social que sofre interferências das organizações políticas e atividades econômicas, e que em um embate constante entre forças concorrentes a realidade é materializada por meio de ações provenientes de disputas entre grupos hegemônicos na tentativa de manutenção das condições necessárias para a garantia dessa hegemonia. As instituições sociais são reflexos dessas tensões que não estão compostas em um corpo sólido, mas que estão dissolvidas nas relações cotidianas e nos diversos ambientes que compõem a estrutura social como um todo. Portanto, não podemos pensar em uma estrutura rígida e pré-determinada, mas em uma construção pautada em ideais e propostas que são mais efetivas em determinados momentos de nossa história, e que influenciam de forma significativa as intenções e intervenções políticas. Uma perspectiva crítica, na concepção de Gramsci, envolve a habilidade de seus adeptos de criticar as estruturas ideológicas que eles utilizam para entender o mundo. (COBEN, 1998)

O objeto de estudo delimitado nessa proposta investigativa e as questões a ele pertinentes orientaram como referencial para o desenvolvimento da pesquisa os pressupostos da abordagem qualitativa, tendo como procedimento metodológico de pesquisa o estudo de caso.

Com referência à abordagem qualitativa, seu arcabouço teórico apresenta diversas possibilidades de melhor apreensão do objeto proposto. Na compreensão de Alves-Mazzotti e

Gewandsznajder (1998), as pesquisas qualitativas se destacam por seguirem a tradição ‘compreensiva’ ou interpretativa. Assim, o pesquisador, ao utilizar a abordagem qualitativa, pretende compreender de que forma as pessoas, em um contexto particular, pensam e agem e as razões que orientam esse pensar e agir. Além disso,

> Entre as implicações dessas características para a pesquisa podemos destacar o fato de se considerar o pesquisador como o principal instrumento de investigação e a necessidade de contato direto e prolongado com o campo, para poder captar os significados dos comportamentos observados. Delas decorre também a natureza predominante dos dados qualitativos: descrições detalhadas de situações, eventos, pessoas, interações e comportamentos observados; citações literais do que as pessoas falam sobre suas experiências, atitudes, crenças e pensamentos, trechos ou íntegras de documentos, correspondências. (PATTON apud ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998, p. 132)

A perspectiva assumida nessa proposta, que teve como objetivo central analisar a metodologia de planejamento estratégico empreendida pelo Fundescola através do PES e do PDE considerou a análise particular dos profissionais da educação (envolvidos em atividades administrativas e de ensino) como fonte principal de coleta de dados, na tentativa de elucidar suas compreensões referentes a esta metodologia. Desse modo, para além de uma avaliação sobre essas práticas, foi feita uma análise com eles, no intuito de fazer emergir suas experiências com essa modalidade de planejamento.

Assim, pretendíamos investigar as significações atribuídas pelos sujeitos sociais envolvidos na gestão educacional municipal com referência às idéias presentes nas metodologias do PES e PDE. Todavia, sem perder de vista a relação entre as concepções e as tendências políticas expressas no contexto em que estas propostas foram criadas e suas possíveis interferências nas práticas desenvolvidas, considerando o campo educacional integrado à dinâmica social, política e econômica, portanto, interagindo de forma dialética com essas áreas.

1.2.2 **Pressupostos Metodológicos**

A opção pelo estudo de caso se justifica pela possibilidade de captar a ação dos sujeitos e as várias dimensões que abrangem os projetos em foco, a saber: pedagógica, administrativa,

de infra-estrutura e financeira. Além disso, a essência de um estudo de caso, ou a tendência central de todos os tipos de estudo de caso é que eles tentam esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: por que elas foram tomadas? Como elas foram implementadas? Quais os resultados alcançados? (MARTINS, [200-], p. 1)

Além disso, Macedo (2004) traz importantes contribuições na definição desse quadro metodológico ao explorar o caráter inquietante de um estudo de caso, visto que esta perspectiva considera o conhecimento inacabado e na sua constituição vislumbra a abertura para novas inquietações. Desse modo, "[...] buscam retratar a realidade de forma densa, refinada e profunda, estabelecendo planos de relação com o objeto pesquisado, revelando-se aí a multiplicidade de âmbitos e referências presentes em determinadas situações". (MACEDO, 2004, p. 150)

A análise da questão de pesquisa através de dados oriundos da realidade em foco, com auxílio de um universo ampliado e variado de evidências, através de documentos, entrevistas e observações se constitui em procedimento possível através do estudo de caso. Nos termos de Ludke e André (1986, p. 19),

> Os estudos de caso enfatizam a 'interpretação em contexto'[...] para uma apreensão mais completa do objeto, é preciso levar em conta o contexto em que ele se situa. Assim, para entender melhor a manifestação de um problema, as ações, as percepções das pessoas devem ser relacionadas às situações específicas onde ocorrem ou a problemática determinada a que estão ligados.

A importância do contexto nas opções assumidas nessa metodologia tem um destaque diferenciado, pois é através deste que irão emergir todas as possibilidades e limitações presentes no processo investigativo, para tanto, é fundamental delimitá-lo neste momento.

1.2.3 **Breve Panorama do Campo Empírico**

A pesquisa sobre a utilização da metodologia de Planejamento Estratégico do Programa Fundescola teve por campo empírico o Município de São Sebastião do Passé, na Bahia, situado na zona do Recôncavo a 58 km de distância da capital. A opção por este Município se justifica por este ter sido utilizado como primeira experiência de implantação de ações do Fundescola na Bahia e estas vigorarem até os dias atuais. Consideramos também a

proximidade deste município com a capital do Estado, tendo em vista os limites de tempo e de recursos para o desenvolvimento da pesquisa. Ao tempo da elaboração do projeto de investigação este município foi escolhido como único espaço de estudo, contudo, nos primeiros contatos foi revelada a descontinuidade das ações concernentes ao Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), havendo apenas a utilização do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) de forma efetiva.

Esta constatação nos conduziu ao município de Dias D'Ávila, também situado nas proximidades da capital baiana, a 56 km de distância, no qual desenvolvemos a análise do PDE, vez que nesta realidade, ao contrário do município de São Sebastião do Passé há um forte incentivo para a adoção da metodologia do PDE, contudo, não observamos o mesmo empenho com referência ao desenvolvimento do PES.

No Município de Dias D'Ávila foram selecionadas duas unidades de ensino, ambas pertencentes à Rede Municipal de Ensino, porém com uma distinção: a escola Municipal José da Conceição Almeida adotou a metodologia de planejamento estratégico do Fundescola com a possibilidade de ter suas ações financiadas pela Secretaria Municipal de Educação de Dias D'Ávila, enquanto a escola Municipal Professora Anfrísia Santiago recebia recursos oriundos do próprio Programa. Nesse caso, fomos motivados a investigar também a proposta presente na origem do Fundescola que se fundamenta na transferência de metodologias que ao tempo da extinção do Programa deveriam ser assumidas pelos estados e municípios, os quais deveriam ser responsáveis também pela provisão dos recursos necessários para a efetivação das ações previstas nas escolas.

1.2.4 **Procedimentos Metodológicos e Instrumentos**

A constituição deste trabalho dissertativo pautou-se em uma variedade de fontes na quais estavam estabelecidas as normas e informações que orientaram a intervenção do Fundescola no Brasil e em específico na Bahia. Contudo, estas fontes documentais foram utilizadas como recurso secundário, nos servindo para contextualizar o Programa e elucidar os seus objetivos prioritários. Nesse momento de levantamento dos fundamentos ideológicos, teóricos e metodológicos do Fundescola foi realizada a revisão bibliográfica acerca das produções sobre cenário político das reformas educacionais, administração educacional, planejamento estratégico e orientações do Fundescola. Além da literatura específica, foram

utilizados documentos oficiais, tais como: Leis Federais, Leis Municipais, Pareceres, Portarias e as sistematizações propostas pelo Ministério da Educação e pelo Banco Mundial.

As fontes documentais foram utilizadas considerando as proposições apresentadas por Gilberto Martins ([200-], p. 2-3) ao afirmar que,

> O material coletado e analisado é utilizado para corroborar evidências de outras fontes e/ou acrescentar informações. É preciso ter em mente que nem sempre os documentos retratam a realidade. Por isso, é importantíssimo tentar extrair das situações as razões pelas quais os documentos foram criados. Os documentos podem fornecer "pistas" sobre outros elementos.

A metodologia proposta teve a entrevista como fonte primária para obtenção de dados, devido à possibilidade de manifestação das compreensões dos sujeitos sociais acerca do contexto em que estão imersos, externalizando as percepções, fragmentações e contradições no seu entendimento da realidade. Portanto, para além de um simples recolhimento de dados para uma análise solitária, propomos um diálogo com os atores sociais e através de uma polifonia, ou seja, do encontro de várias vozes, vislumbramos uma sistematização a partir dos limites que o próprio objeto de pesquisa e a metodologia impõem.

De acordo com Macedo (2004, p. 165-166),

> A entrevista é um rico e pertinente recurso metodológico na apreensão de sentidos e significados e na compreensão das realidades humanas, na medida em que toma como premissa irremediável que o real é sempre resultante de uma conceituação; [...] podemos verificar que trata-se de um encontro, ou uma série de encontros face-a-face entre o pesquisador e atores, visando a compreensão das perspectivas das pessoas sobre sua vida, suas experiências, expressas na sua linguagem própria.

As entrevistas são consideradas como indicações para a construção do conhecimento, mas é preciso atentar para o caráter fragmentado proveniente das elaborações mentais imediatas e as imbricações da subjetividade. Desse modo, elas são utilizadas como percepções dos sujeitos na tentativa de identificar a internalização ativa das políticas educacionais implementadas, se constituindo em mais uma fonte de interpretação da realidade e não a verdade em si.

Como forma de compreender o processo de implantação e a concepção do programa Fundescola na Bahia foram realizadas 20 entrevistas ao longo de três meses com técnicos do Programa e atores locais envolvidos na implantação de projetos e ações. As especificações dos entrevistados compõem os quadros abaixo:

Nome fictício	Função
Técnico A	Ex-Coordenador do Fundescola na Bahia

QUADRO 1 - Entrevistado na Secretaria de Educação do Estado da Bahia

Nome fictício	Função
Gestora A	Ex-Secretária de Educação
Técnica B	Ex-coordenadora do PES
Técnica C	Técnica da Fundação Clemente Mariani e capacitadora na implantação de ações do Fundescola.
Gestora B	Diretora do Departamento de Gestão na Secretaria de Educação e capacitada nas ações do Fundescola.
Gestora C	Diretora do Departamento Pedagógico
Técnica D	Técnica da Secretaria no Departamento de Gestão
Técnica E	Técnica da Secretaria no Departamento Pedagógico

QUADRO 2 - Pessoas entrevistadas em São Sebastião do Passé

Nome fictício	Função
Gestora D	Diretora da Escola José da Conceição Almeida. Diretora da Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago na implantação do PDE em 1999.
Gestora E	Vice-diretora da Escola José da Conceição Almeida.
Técnica F	Assessora da Secretaria de Educação coordenou a elaboração dos PDEs em 2008. Técnica da Secretaria de Educação do Estado na implantação dos projetos do Fundescola.
Técnica H	Técnica da Secretaria que auxiliou a implantação do PDE.
Gestora F	Diretora da Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago.
Gestora G	Vice-diretora da Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago.
Professora A	Professora na Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago.
Professora B	Professora na Escola Municipal José da Conceição Almeida.
Coordenadora A	Coordenadora Pedagógica na Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago.
Professora C	Professora na Escola Municipal José da Conceição Almeida.
Professora D	Professora na Escola Municipal José da Conceição Almeida.
Professora E	Professora na Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago.

QUADRO 3 - Pessoas entrevistadas em Dias D'Ávila

Através de roteiros semi-estruturados foram realizadas as entrevistas em que foram coletados dados sobre a metodologia de planejamento estratégico utilizada na Secretaria Municipal da Educação de São Sebastião do Passé e em duas unidades de ensino da rede

municipal de Dias D'Ávila contempladas pelo PDE. Nessas entrevistas foram focalizadas as novas diretrizes para organização e desenvolvimento da gestão na educação propostas pelo Fundescola.

1.3 ESTRUTURA DA EXPOSIÇÃO

Para uma melhor apresentação do objeto em análise propomos uma estrutura de exposição em capítulos característicos, os quais têm por objetivo discutir alguns elementos que se articulam com a temática tornando a abordagem passível de compreensão.

Com o propósito de contextualizar as mudanças conjunturais empreendidas nos anos de 1990 e as novas demandas apresentadas para a organização educacional foi elaborado o primeiro capítulo. Discussões sobre a reforma administrativa do Estado brasileiro e o novo paradigma de gestão na perspectiva do gerencialismo e as interferências na esfera pública norteiam esta abordagem. Vislumbra-se uma articulação entre as diretrizes propostas por este modelo administrativo com a realidade educacional. Nesse esforço, ressaltamos as intervenções do Banco Mundial e suas influências na formulação das políticas educacionais brasileiras.

O segundo capítulo focaliza as mudanças nas políticas educacionais ocorridas ao longo da década de 1990 e a emergência de novos modelos de gestão e de planejamento. Ressaltamos a importância conferida ao planejamento estratégico e suas possibilidades de operar as pretensas mudanças no cenário educacional.

No capítulo três nos propomos a analisar a atenção conferida ao termo autonomia nas recentes políticas educacionais, utilizando para isto um retorno na história educacional, ainda que sem um compromisso de um estudo historiográfico, mas apresentando à luz de estudiosos as diferentes concepções atribuídas a este termo ao longo do trajeto educacional iniciado com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e culminando nas propostas desencadeadas nos anos 90.

Abordamos no quarto capítulo os objetivos e concepção do Programa Fundescola, evidenciando, especificamente os projetos PES e PDE, através da apresentação da estrutura e dos princípios para a materialização de uma gestão estratégica.

Com base no referencial teórico e na análise de documentos relativos ao processo de implantação do Fundescola na Bahia e através de um estudo empírico realizado em dois

municípios baianos constituímos o quinto capítulo do trabalho, no qual analisamos as implicações do planejamento estratégico através do PES e do PDE para o sistema de ensino e instituições escolares públicas estudadas.

As considerações finais foram tecidas em conformidade com os efeitos sobressaltados entre a literatura consultada e os dados fornecidos pelos campos empíricos através de entrevistas e documentos oficiais, tendo em vista a análise com base na relação entre os princípios da gestão com foco gerencial, utilizando como instrumental a metodologia de planejamento estratégico e as interferências no processo de construção da autonomia educacional.

2 REFORMA DO ESTADO, INTERVENÇÃO INTERNACIONAL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ANOS 90: APROXIMAÇÕES INTERPRETATIVAS

Discutir as políticas educacionais pressupõe integrá-las aos movimentos sociais, políticos e econômicos que interferem diretamente nas proposições e formulações a elas subjacentes. Neste sentido, este capítulo apresenta algumas orientações desencadeadas na década de 90 que impactaram a educação nacional apontando novas diretrizes e propostas para reorganização de instituições públicas, redefinindo funções nessa conjuntura. O movimento de reforma do Estado empreendido no Brasil, a intervenção do Banco Mundial no período abordado e os novos direcionamentos para as políticas educacionais se constituem o nosso foco de discussão neste capítulo introdutório, na tentativa de fornecer as pistas para a compreensão do cenário no qual se desenvolveram diversas propostas para a educação brasileira, entre elas a criação do Programa Fundescola.

2.1 A REFORMA DO ESTADO E O NOVO PARADIGMA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De início, em uma perspectiva global, o movimento de reforma do Estado mantém relação com as transformações do campo econômico e a necessidade de redefinir o papel do Estado frente às configurações do sistema capitalista de produção. Este movimento envolve um conjunto de mudanças a que deveriam se submeter os Estados nacionais nas diversas áreas que o compõem. Daremos ênfase nesta discussão a alguns aspectos desse amplo e complexo processo, enfocando os eixos relativos ao campo educacional no que concerne às orientações para as reformas nas políticas educacionais.

As formulações de princípios e valores para a estrutura política, administrativa e ideológica de um Estado nacional acompanham as teorias estabelecidas em cada momento histórico proveniente de respostas às questões apresentadas na dinâmica social, cultural, política e econômica. Nessa disputa se destacam as aproximações teóricas capazes de atender as aspirações em cada contexto. As crises do sistema capitalista de produção em escala mundial, intensificadas no século XX fizeram emergir muitos estudos com intuito de propor alternativas plausíveis aos problemas decorrentes dessa crise. Nesse cenário, Friederich

Hayek da Escola de Viena e Milton Friedman da Escola de Chicago se destacaram por suas teorias em favor da reestruturação do modelo de Estado para atendimento das novas demandas do sistema capitalista de produção e superação da crise econômica.

Em 1944, Hayek lançou a obra *O caminho da servidão* considerada o primeiro expoente do pensamento com base na crítica ao estado de bem-estar social[2]. A defesa de Hayek e Friedman, entre outros autores, se fundamenta no poder do mercado em produzir as regulações necessárias à garantia do bem-estar da sociedade como um todo, dispensando a intervenção do Estado nesse processo. Nesta vertente, uma sociedade regida por leis de mercado requer a diminuição expressiva da ação do Estado na garantia dos direitos sociais, considerados por estes autores como limitadores do desenvolvimento econômico. (BIACHETTI, 2005) Destacam-se também neste ideário a defesa da propriedade privada, com a conseqüente diminuição do setor público e a desregulamentação e liberação das regras de comércio, com a abertura para a criação de um mercado internacional. (TORRES, 1995)

Estes postulados coadunam com as mudanças identificadas no governo de Margareth Thatcher, na Inglaterra dos anos 70, juntamente com os governos de Reagan nos EUA, Kohl na Alemanha e Nakasone no Japão, ao adotarem medidas de desregulamentação, privatização e Estado mínimo. Essas ações impactaram sobremaneira até mesmo as políticas sociais de países com sólida tradição capitalista. Entre os efeitos produzidos por este ideário identifica-se o descrédito a ideais e valores progressistas, considerados incapazes de atender às demandas do novo estágio de desenvolvimento do capital em mais uma de suas fases. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007)

A este arcabouço político-ideológico convencionou-se denominar neoliberalismo[3]. O neoliberalismo representou uma saída política, econômica, jurídica e cultural que se fez necessária frente à crise do modelo de produção fordista, pautado na produção em grande escala, o que ocasionou um abalo na economia de países capitalistas desenvolvidos a partir do fim dos anos 60 e início dos anos 70. (GENTILI, 1995)

O movimento de reforma dos estados nacionais foi a alternativa encontrada para ajustar a estrutura político-administrativa de diversos países às novas concepções fundamentadas nas

---

[2] O estado de bem-estar social, também denominado de Estado Benfeitor advém da teoria econômica desenvolvida por Keynes e se sustenta na idéia de que o Estado deve intervir na economia de mercado com a finalidade de diminuir o desemprego e acelerar a produção. Assim, a função do Estado seria a de "[...] regularizar o ciclo econômico e evitar assim flutuações dramáticas no processo de acumulação do capital". (ISUANI, 1991 apud BIACHETTI, 2005, p. 24)

[3] O neoliberalismo se caracteriza por pregar que o Estado intervenha o mínimo na economia, mantenha a regulamentação das atividades econômicas privadas num mínimo e deixe agir livremente os mecanismos de mercado. (SILVA, T., 1995, p. 26)

teorias econômicas, sendo a Europa o palco para o desenvolvimento de uma série de diretrizes para a redefinição política e econômica dos países capitalistas.

No caso brasileiro, no contexto da administração pública federal, especificamente no período em que foram determinadas as diretrizes para a atuação dos Estados nacionais, no Consenso de Washington[4], o país enfrentava a desestabilização econômica demarcada na década de 1970 e que se agravou nos anos da década de 1980 com a crise da dívida externa e a desaceleração do crescimento econômico, os quais trouxeram muitas conseqüências, entre elas se observou o impacto dessa conjuntura para a população, com a escassez de emprego e o aumento da inflação. Além disso, o Estado brasileiro enfrentava a crise fiscal e a redução dos recursos públicos para provimento das necessidades impulsionadas por esta crescente desestruturação. Esses aspectos levaram muitos à crença de que um dos maiores problemas do país não era simplesmente a escassez de recursos, mas a forma com que o Estado estava organizado para fazer uso desses recursos, ou seja, uma questão administrativa.

Frigotto (1995) advertiu que entre as diretrizes da tese neoliberal (que não é unívoca) encontram-se a intervenção mínima do Estado na economia; a restrição dos ganhos de produtividade e das garantias de emprego e de estabilidade de emprego; a volta das leis de mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais. (FRIGOTTO, 1995, p. 80-81) Estas medidas, por sua vez, eram incompatíveis com o modelo de Estado brasileiro, sendo necessário ajustá-lo através de ações ditas modernizadoras e torná-lo apto para operar as mudanças em voga.

O ajuste neoliberal no Brasil foi considerado por Soares (2002) como tardio em relação ao restante dos países adeptos dessa ideologia. Nacionalmente esse movimento se fez sentir de forma mais contundente entre os anos 80 e 90, no período de abertura política e comercial, após os anos de Ditadura Militar, e em um momento de preparação do território para as demandas de um mercado global.

A intensificação da crise econômica dos anos 80 contribuiu para a campanha contra a forma de organização do Estado, considerada ineficaz face aos avanços tecnológicos e à necessidade de reestruturação econômica. Desse modo, o sistema burocrático de administração, conforme caracterizaram o regime brasileiro, foi apontado como um dos

[4] Consenso de Washington foi como ficaram conhecidas as conclusões de uma reunião na capital norte-americana, na qual foram estabelecidas medidas para ajudar países a estabilizar suas economias. Demarca também a construção de regras que orientaram as reformas de Estado em países da América Latina, em atendimento a uma ordem transnacional.

fatores favoráveis à crise, qualificada como “crise de governabilidade”. (BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995)

A existência de uma crise econômica no Brasil foi uma realidade indiscutível, contudo, os encaminhamentos para a superação divergiram entre duas propostas ideologicamente diferenciadas. De um lado os progressistas defendiam a manutenção da forma estrutural do Estado e a busca de alternativas para a superação da crise. De outra parte, mais próximos aos ideais neoliberais, se manifestaram os defensores da mudança na estrutura administrativa, encontrando apoio por parte do governo federal para as pretensas modificações no aparato estatal. (FARAH, 1994)

Na primeira metade da década de 1990, o Brasil definiu um conjunto de mudanças no âmbito da “reforma do Estado”, ainda no governo de Fernando Collor de Melo com algumas medidas também implantadas pelo seu sucessor Itamar Franco. Outro conjunto de mudanças neste sentido de forma intensiva foi implementado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que instituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). À frente desse Ministério Luiz Carlos Bresser Pereira coordenou a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em novembro de 1995. Com base no PDRAE, documento máximo de expressão sistematizada da proposta de reestruturação do Estado, foram implementadas ações voltadas para a promoção de mudanças no aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao setor público.

A análise feita pelos reformadores gerou conclusões sobre a forma administrativa do Estado brasileiro, afirmando que este “[...] concentra e centraliza funções e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos”. (BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 4) Assim, entre os vários aspectos da proposta destaca-se a mudança na concepção da função do Estado na sociedade através da redefinição do seu papel, “[...] que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. (BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 4)

Contudo, na concepção de Bresser Pereira (1998) este Estado não perderia a sua função social, seriam feitos ajustes através da incorporação de valores de mercado como medida primordial para aumentar o seu potencial competitivo em relação a outros países do globo. Assim, ele lançou a seguinte previsão,

> [...] o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 59-60)

O Plano Diretor divide o Estado em quatro setores: núcleo estratégico, que compreende o governo como setor que define as leis e as políticas públicas, cobrando o seu cumprimento, com vistas a aumentar a efetividade e supervisionar o controle da gestão; atividades exclusivas que englobam a regulamentação e fiscalização dos serviços sociais a partir do critério de eficiência, baseado nos resultados; serviços não exclusivos que correspondem ao setor onde o Estado atua em parceria com as organizações públicas não-estatais como saúde e educação, a partir dos critérios de eficiência e qualidade com menor custo; produção de bens e serviços abarcando a atuação das empresas, com vistas à privatização, a partir de critérios de eficiência e administração gerencial. (VOLPE, 2007)

Nesse Plano, o modelo gerencial apresenta características distintas, se destacando como forma adequada de estruturar as funções do Estado diante das demandas conjunturais apresentadas no campo econômico. Nos termos da proposta,

> O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrativa. (BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p.8)

Entre as proposições do documento orientador da reforma do Estado brasileiro identifica-se que a utilização do sistema gerencial foi movida pela crença de que este seria um mecanismo de redução de custos e aumento da eficiência e qualidade dos serviços públicos. Destaca-se também a interferência na organização das instituições ao propor a descentralização administrativa e a redução dos níveis hierárquicos, em uma tentativa de favorecer o acesso à participação da sociedade civil e da iniciativa privada em instituições públicas. (PERONI, 2003, p.59)

Todavia, não se pode subestimar a dinâmica das instituições públicas e a sua marcante cultura, pois, apesar do empenho das agências internacionais, a reforma do Estado não foi implementada conforme reza o receituário neoliberal. Um dos entraves para essa realização deve-se à herança patrimonialista do Estado brasileiro e seu legado histórico de caráter autoritário, marcado pela intervenção dos detentores do poder, "[...] instalados nos altos postos da administração pública, na economia e na sociedade". (GANDINI; RISCAL, 2002, p. 43) Apesar disso, na concepção de Nader (1995), o Plano Diretor, mesmo que não tenha sido incorporado na íntegra, favoreceu a inserção de alguns princípios como "[...] descentralização, flexibilização e responsabilização por resultados, que continuam a ser perseguidos". (NADER, 1995, p. 1-2)

Esses princípios possuem características próprias e observadas na implementação das políticas sociais. Além disso, observou-se que a partir da década de 1990 houve uma sintonia entre diferentes países na adoção dos parâmetros de reforma administrativa orientada internacionalmente. Com referência a este modelo, Souza (2002, p. 90) identificou as seguintes diretrizes: "a) melhoria da eficácia na atividade administrativa; b) melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos; c) diminuição das despesas públicas; d) aumento da produtividade na administração do estado." Essas orientações preconizaram a modernização da gestão com vista à flexibilização e autonomia no desenvolvimento dos processos.

A flexibilização, nos termos das proposições, na perspectiva dos defensores do modelo gerencial seria imprescindível para acompanhar as constantes mutações decorrentes do sistema econômico em escala global. A autonomia, em uma gestão com base na eficácia para alcance de resultados, seria um mecanismo de transferência para as instituições e a sociedade civil da responsabilidade por seu desempenho.

Assim, o Estado se apresentou como promotor de políticas e fiscalizador de execução, sendo um Estado máximo nessa perspectiva e apoiando-se na sociedade civil para exercer controle social e político via abertura de canais de participação e construção de consensos.

Para além das contradições identificadas nessa perspectiva destaca-se a semelhança entre essas diretrizes adotadas no âmbito nacional e as orientações propostas internacionalmente, que apesar de não determinar as políticas locais, mantiveram grandes influências sobre seus rumos.

Para o alcance de uma transformação no âmbito proposto, foram pensadas diretrizes operacionais com intuito de estabelecer estratégias favoráveis a estas mudanças. Nos limites dessa abordagem o foco de discussão se restringe aos efeitos dessas diretrizes para a

reorganização das políticas educacionais no geral e, especificamente, para aquelas destinadas à redução da pobreza através da educação, com propostas focalizadas de intervenção para as regiões mais pobres do país, contando com a ação do Ministério da Educação e a participação de financiamentos e orientações oriundos de agências internacionais.

2.2 A PARTICIPAÇÃO DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS NAS REFORMAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

Os procedimentos de reestruturação administrativa do Estado nacional contaram com auxílio de várias agências que até os dias atuais exercem influência sobre a educação no Brasil e em outros países do globo. As ações dessas agências têm despertado vários estudos que evidenciam os impactos de suas intervenções no direcionamento de políticas e projetos educacionais. A Unesco, Cepal, OMC, Unicef, FMI, Banco Mundial, são exemplos de instituições dessa natureza. Em atendimento aos objetivos propostos nessa investigação analisaremos mais especificamente as ações provenientes do Banco Mundial, financiador e mentor do Programa Fundescola, objeto específico de nossa análise. Esta instituição tem se destacado por seu papel determinante refletido, consideravelmente, na forma de cooperação internacional e na concepção de educação afirmada nos projetos apoiados. (HADDAD, 2008)

Historicamente a origem do Banco Mundial data de 1944 na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, também conhecida como *Conferência de Bretton Woods*. Sob liderança dos Estados Unidos, neste encontro foram traçadas estratégias para a reconstrução dos países europeus arrasados com a Segunda Guerra Mundial através de empréstimos financeiros. (CRUZ, 2005)

Em 1950, em decorrência das mudanças ocasionadas pela Guerra Fria o Banco Mundial modificou o caráter de sua intervenção, passando a oferecer além da concessão de empréstimos para a reconstrução das economias, assistência econômica, política e militar para países do terceiro mundo com intuito de integração e fortalecimento do Bloco Capitalista. (SOARES, 1998 apud CRUZ, 2005)

As mudanças na atuação do Banco Mundial, de acordo com Fonseca (1995), datam do início dos anos 60, momento em que os financiamentos priorizaram projetos de infra-estrutura física. Ao final dessa década foram acrescentados objetivos relativos à igualdade e bem-estar

social. Amparado pela idéia de que o desenvolvimento econômico simplesmente não garantiria a integração social na partilha dos benefícios desse desenvolvimento, o Banco decidiu investir em medidas para reduzir a pobreza em países subdesenvolvidos, sendo as políticas sociais foco dessa intervenção. Foi nesse propósito que as políticas educacionais se sobressaíram como possibilidade de redefinição dos objetivos da educação no esforço de redução das distâncias entre formação profissional e desenvolvimento econômico.

Desde a década de 70 o Banco Mundial revelava a sua concepção sobre intervenção na educação mundial, bem como a indissociabilidade de suas ações com a esfera econômica. Em um de seus documentos se expressa,

> Nossos objetivos serão de prestar assistência onde ela possa melhor contribuir para o desenvolvimento econômico. Isso significará *ênfase no planejamento educacional, ponto de partida para todo o processo de melhoria da educação.* Significará assistência a todos os níveis, desde o primário até a universidade, especialmente no treinamento de professores. (MCNAMARA, 1974, p. 11 apud SILVA, M., 2002, p. 57, grifo nosso)

Nesse intuito, a inserção de métodos inovadores e de baixo custo seria a estratégia mais viável para o alcance das propostas, tendo em vista o grande percentual de pessoas excluídas da ação educacional sistematizada nos países do terceiro mundo.

Através de uma ação programada esta agência deixou de ser apenas uma instituição de auxílio financeiro para se tornar responsável por proposições estruturais com grande impacto nas reformas educacionais de diversos países, entre eles o Brasil, além de inserir nas realidades locais os propósitos de uma educação mundial sob a égide do sistema capitalista.

Nessa mesma direção são estabelecidos os elementos prioritários da política intervencionista dessa agência para a educação, conforme demonstra o documento *Prioridades y estratégias para la educación* – estudo sectorial del Banco Mundial, datado de 1995,

> Más prioridad para La educación; atención a los resultados, inversión pública centrada em La educación básica; atención a la equidad; participación de los hogares; instituiciones autônomas; sistemas de evaluación interna y externa; análisis de los resultados centrada em lo costo-benefício y que tengan en cuenta la eficiência, la equidad y la calidad de todo el sector de educación. (BANCO MUNDIAL apud SILVA, M., 2002, p. 17)

Essas foram as orientações propostas também para a realidade educacional brasileira e os investimentos financeiros constituíram o acesso para o ingresso de proposições e ajustes na

área social. Assim, a educação e a saúde passam a ser o foco desses investimentos, que tinham como justificativa um auxílio à redução da pobreza, mas os verdadeiros intentos baseavam-se no aumento do potencial de produtividade e competitividade dos países alcançados. (FONSECA, 1997)

Esses financiamentos, classificados na categoria de empréstimos, na concepção de Chossudousky (1999), serviram como forma de controlar os países para que não desenvolvessem uma economia nacional com caráter de independência. Este autor argumenta que atreladas aos empréstimos existiam rígidas condicionalidades, as quais incluíam as reformas de ajuste estrutural com prazos determinados para implementação. (CHOSSUDOUSKY, 1999, p. 43)

Alargando a compreensão sobre o alcance da ação do Banco Mundial é perceptível que este banco, além de instituir estas condicionalidades que se caracterizam como verdadeiros "programas de reformas das políticas públicas" é responsável pela implementação ao usar "redes de gerenciamento de projetos que funcionam de forma mais ou menos paralela à administração pública oficial do Estado brasileiro. Trata-se da chamada assistência técnica". (FARO, 2005 apud HADDAD, 2008, p. 19)

O Banco Mundial, como agência financiadora da reforma educacional brasileira através de projetos e intervenções específicas para o direcionamento das políticas, apresenta aspectos distintos de outros órgãos internacionais a serviço dos ajustes necessários à nova fase do capitalismo. Essa distinção deve-se, segundo Scaff (2006, p. 336), ao fato de que,

> Enquanto a Cepal e o Ilpes/Unesco elaboram diretrizes gerais para nortear o planejamento educacional, o Banco circunscreve sua ação ao financiamento de projetos pontuais de reordenamento da gestão educacional por meio da tentativa de institucionalização do planejamento.

Essa estratégia do Banco se fez sentir na realidade brasileira através de alguns programas com objetivos, financiamento e tecnologias pré-estabelecidas com base em estudos minuciosos sobre educação do país, informações estas que geraram propostas de intervenção específica na estrutura física de unidades de ensino e nos âmbitos pedagógico e administrativo da educação de estados e municípios escolhidos para o desenvolvimento das ações dos programas, a exemplo da criação do Programa Fundescola.

Na década de 70 foram firmados os primeiros acordos de cooperação técnica entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação do Brasil, desde esta época a gestão do sistema já fazia parte das ações do Banco. Os empréstimos concedidos foram acompanhados por metas

pré-definidas e monitoramento direto da equipe técnica do Banco. Foram dois os financiamentos dos anos 70: o primeiro focalizou a educação técnica, industrial e agrícola; o segundo foi destinado à capacitação em planejamento das administrações estaduais para a implantação da Lei 5692/71. Contudo, na avaliação de Fonseca (1995) não foram alcançados resultados satisfatórios com a adoção dos projetos em termos das metas físicas e educacionais. Mas esta constatação não limitou a participação em outros projetos destinados à realidade educacional brasileira, mas serviu de experiência para que esta agência reestruturasse o seu foco de intervenção, o que se fez sentir nas ações adotadas nos anos 80 e 90.

Um aspecto que merece destaque é a coerência entre os propósitos a serem desenvolvidos pela educação através dos programas financiados pelo Banco Mundial e as determinações propostas na reforma do Estado. Assim, o argumento de que os problemas educacionais são relativos à má utilização de recursos destinados a este fim se sobrepõe à multiplicidade de questões que envolvem a educação nacional, restringindo a problemática educacional à esfera da gestão, questão evidenciada com maior ênfase na década de 90. Na exposição de Scaff (2006, p. 339) o argumento defendido pelo Banco Mundial acentua que no Brasil há um alto investimento em educação, o que não justificaria o baixo desempenho educacional, sendo, portanto, um problema relativo à forma de utilização dos recursos, atribuído à ineficiência da administração local.

Para tanto, se fez necessário elaborar e difundir um modelo de organização compatível com o novo contexto, o qual requisitava desconcentração de funções na perspectiva de instalar uma gestão em que as unidades locais assumissem a responsabilidade pelos resultados da educação que desenvolvessem. Destacam-se os novos requisitos para a atuação da equipe envolvida diretamente com a educação sistematizada e da comunidade local nesse processo, sendo pré-determinada como foco principal a universalização do ensino fundamental.

É válido salientar o direcionamento das ações propostas para o ensino fundamental, diretriz oriunda de consenso internacional e imposição para o destino dos primeiros recursos financiados. Em seus diagnósticos o Banco Mundial identificou a repetência escolar como mecanismo de desperdício de recursos, estimulando assim o desenvolvimento de políticas compensatórias de aceleração da aprendizagem para desobrigar o Estado desse ônus. Em uma visão economicista de educação, conforme figura a intervenção do BIRD, exalta-se a eficiência e eficácia educacional através dos resultados obtidos com a aplicação de recursos. A idéia do retorno dos investimentos financeiros expressos em quantitativos de aprovação é o que se observa como resultante dessas políticas.

A concepção de que o investimento em educação resultaria em um aumento considerável das possibilidades de desenvolvimento do país e sua inserção nesse novo contexto de globalização, tendo como conseqüência a redução da pobreza e das desigualdades sociais, motivou a intervenção do Banco na proposição de políticas educacionais, na década de 1990, com o objetivo de assegurar o acesso e permanência dos estudantes na escola. Para tanto, seria necessário modificar o contexto educacional de maneira que pudesse atender aos requisitos de qualidade reclamados por demandas econômicas e sociais. Entre as alternativas traçadas encontra-se a crença no planejamento estratégico como capaz de operar as pretensas transformações. A discussão sobre a inserção dessa metodologia de planejamento, bem como seus impactos para o campo educacional é assunto abordado em capítulo específico desta dissertação. Sendo para o momento importante expor algumas orientações destinadas à elaboração de políticas educacionais com base nesse contexto de mudanças e demandas para o campo educacional.

2.3 INTERFERÊNCIAS DA REFORMA DO ESTADO E DO BANCO MUNDIAL NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS DOS ANOS 90

A extensão e complexidade do conjunto de medidas assumidas pelo governo brasileiro na década de 90 estão além do alcance desta proposta investigativa, o que torna imprescindível a delimitação de alguns elementos que apresentam consonância com o nosso objeto de pesquisa. Nesta discussão, tentaremos situar as políticas educacionais no movimento de reestruturação político-administrativa, atendendo aos pressupostos inscritos na reforma do Estado, sendo o Banco Mundial um colaborador dessa materialização com a proposição de programas de intervenção na educação nacional, cenário em que se insere a proposição do Fundescola, proveniente de acordo entre Banco Mundial e Ministério da Educação.

No discurso oficial as ações governamentais deste período focalizaram a educação básica, priorizando o ensino fundamental em suas ações mais efetivas, distinção perceptível em relação aos demais níveis de ensino. Observou-se também a tentativa de descentralização do sistema educacional, com o estímulo à criação de sistemas estaduais e municipais de educação e o surgimento de novos padrões de gestão da educação pautados na racionalidade técnica de inspiração gerencialista. Estes três eixos nortearão uma breve exposição contextual.

Inicialmente, é importante expor a compreensão de política educacional que orienta a abordagem proposta. Nesse esforço, Maria Abádia da Silva (2002) insere as políticas educacionais como uma vertente das políticas sociais, adotando a seguinte definição,

> As políticas educacionais constituem-se em prescrições constitucionais e institucionais, em ações, diretrizes e atos intencionais do governo com a convicção e intuito de imprimir, de disciplinar e de ordenar os rumos da educação em todo o país. (SILVA, M., 2002, p. 6)

Azevedo (2004) alerta que a análise das políticas educacionais não deve ocorrer de maneira dissociada do projeto de sociedade que se tem ou que se deseja implantar. Assim, estas políticas traduzem as aspirações de cada momento histórico, refletindo a forma de organização social e as relações de poder existentes. Nesta investida, o Estado assume a função de mediar os anseios da sociedade local e os interesses globais estabelecidos internacionalmente.

Entre as transformações registradas nas últimas décadas identificam-se os avanços tecnológicos, as mudanças no modo de produção e organização do trabalho, a intensificação do processo de globalização econômica e a difusão do ideário neoliberal como impulsionadores de grande mobilização na agenda da educação em um espaço muito curto de tempo. A educação que até então era discutida nos âmbitos local e regional passou a constituir um dos temas centrais nos debates nacionais e internacionais. (TEODORO, 2003)

Os anos 90 foram marcados por orientações que geraram grandes impactos sobre as políticas educacionais brasileiras. Um dos aspectos elucidados pela literatura crítica sobre os acontecimentos dessa década assenta-se no argumento de ruptura entre o projeto educacional reclamado e amplamente discutido, na segunda metade dos anos 80, pelos movimentos sociais e sociedade civil organizada e a apropriação, por parte dos dirigentes, de elementos dessa proposta com distintas re-significações. A esse respeito Antonia Silva (2007) assinala que o debate político desencadeado nos anos 80 cedeu lugar a formulações de caráter instrumental, perseguindo novas competências educacionais com base na competitividade, produtividade e capacidade de adaptação a novas situações, impactando de maneira específica o sistema educacional.

As idéias em destaque são compatíveis com os requisitos para uma educação atenta às convenções globais para a reestruturação do capitalismo. Nesse ínterim a preocupação com o desenvolvimento econômico e a ampliação do mercado consumidor mobilizou uma série de medidas em vários âmbitos da organização nacional, tendo como justificativa o auxílio à

redução da pobreza. A focalização no ensino fundamental foi uma dentre as orientações das políticas do Banco Mundial para a educação do Terceiro Mundo. Entre os objetivos que mobilizaram esta postura, para esta agência investir neste nível de ensino possibilitaria a inserção de grande número de pessoas na economia, ocasionando um retorno financeiro mais rápido. (BRUNO, 1997) Esta proposta é nitidamente identificada nas proposições do Banco ao expor que os investimentos em educação básica "[...] ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade, melhorando a saúde, e dota as pessoas de atitudes de que necessitam para participar plenamente na economia e na sociedade" (BANCO MUNDIAL apud SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 63)

Apesar da visibilidade dessas políticas focalizadas se concentrarem nos anos 90, Fonseca (1997) identifica que as análises do Banco Mundial sobre a realidade brasileira datam de 1975 e nos anos 80 alguns projetos para o ensino primário (correspondente às primeiras séries do ensino fundamental) foram propostos. Entre as constatações do Banco sobre os retornos dos investimentos neste nível de ensino a mesma autora destaca a possibilidade de aumentar a aceitação por parte das mulheres de políticas de planejamento familiar, promovendo o controle de natalidade e o estímulo a intensificação da participação feminina no setor agrícola, objetivos distintos do processo educativo propriamente dito e da possibilidade de desenvolvimento humano a ele subjacente.

Com referência à repercussão do discurso descentralizador e o constante apelo à participação da sociedade civil no processo educativo notou-se o empenho à proposição de alternativas para a construção da autonomia dos sistemas estaduais e municipais de ensino e suas respectivas unidades escolares. Esse fator colocou o município em evidência frente às políticas educacionais.

O reconhecimento de estados e municípios como entidades com relativa autonomia frente ao ordenamento político-administrativo nacional foi evidenciado na Constituição Brasileira de 1988. Em termos legais estas instâncias seriam investidas de poder para operar direitos e deveres com caráter distinto dos referentes à União. Contudo, é importante demarcar que estados e municípios "[...] não possuem, entretanto, a liberdade total, nem são soberanos, pois estão submetidos ao aparato legal das normas da União". (ROMÃO, 2000, p. 190)

Como resultado dessa nova organização do Estado Nacional, os municípios, que até então eram orientados pelas diretrizes do Sistema de Ensino Estadual, foram estimulados a criarem seus próprios Sistemas de Ensino. Com isto, às demandas de uma sociedade em

mudança foi acrescentado o aumento de funções burocráticas decorrente desse desmembramento administrativo e pedagógico a que foram submetidos até então. Dessa forma, nacionalmente, com a Constituição Federal de 1988 houve a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais de educação. (DUARTE, 2005, p. 822)

Ressalta-se nesse processo a importância assumida pelos governos locais em se constituírem entidades autônomas para um atendimento mais efetivo às necessidades da sociedade através da implantação de ações e projetos respaldados nestes anseios. Mas, também se observou que o reordenamento político com base na descentralização foi motivado por pressões internacionais aos países periféricos como forma de "[...] ajustamento de suas políticas ao projeto hegemônico da fase atual do capitalismo" (CUNHA, 2007, p. 6) Através dessa medida os estados e municípios seriam responsáveis pela promoção e execução de políticas, sobretudo sociais. Além disso, nas proposições de Cunha (2007) ressalta-se a desfavorável condição administrativo-financeira de municípios brasileiros, especificamente na Bahia, e a forma com que assumem os novos papéis a eles delegados nesse contexto.

Diante desse processo de descentralização administrativa impulsionado pelos ideais da reforma do Estado e intervenções internacionais, através da qual seriam transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas organizações sociais, ditas públicas não-estatais (BRESSER PEREIRA, 1998), para evitar qualquer risco de enfraquecimento institucional, em decorrência da transferência de suas funções, foram adotadas medidas reguladoras em que as avaliações institucionais e de desempenho assumiram papel determinante. Como exemplo nas políticas educacionais se destaca o sistema de avaliação externa (Saeb, Provão, Enem etc), que para além de auxiliar o ajuste necessário em favor da qualidade da educação, estas avaliações instauraram uma lógica competitiva entre instituições de ensino. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007) Estas medidas garantiriam ao Estado o controle sob o produto dos investimentos feitos em educação, sendo estes traduzidos em resultados de desempenho educacional, restringindo a preocupação do governo central sobre a qualidade desse processo de formação. (PARO, 1998)

Em acordo com os moldes propostos nesta configuração de Estado regulador, Guiomar Namo de Mello, uma das autoras de grande influência na divulgação da importância do novo paradigma educacional e de seus requisitos para a integração da escola a essa nova concepção, elenca juntamente com Rose Silva (MELLO; SILVA, 1991) algumas diretrizes, das quais destacamos:

> a) avaliação de resultados e responsabilização das escolas, criando mecanismos de prestação de contas e de informação à população, instrumentalizando-a para a fiscalização e controle da qualidade de ensino;
> b) descentralização de recursos para as escolas exercerem o máximo de autonomia financeira na sua própria manutenção, aquisição de materiais e aplicação em ações inovadoras;
> d) compensação das desigualdades regionais ou locais, por uma adequada redistribuição de recursos e apoio técnico, que estabeleçam uma discriminação positiva de áreas, localidades ou escolas que necessitam apoio e programas de fortalecimento;
> g) diminuição e racionalização do aparato técnico administrativo centralizado, ao mesmo tempo em que se desenvolve um sistema de informações para subsidiar a gestão estratégica do sistema educativo e de informar à sociedade ou usuários diretamente interessados sobre o desempenho das escolas e os recursos aplicados;
> h) delineamento de estratégias para desenvolver a capacidade de gestão no nível da escola e do sistema que tenham por finalidade não apenas a maior densidade técnico-administrativa, mas, também, a difícil, porém necessária, preparação para conviver com os conflitos, atuar na construção do consenso, incorporar a diversidade e compartilhar a responsabilidade de prestar contas sobre os resultados alcançados. (MELLO; SILVA, 1991, p. 19)

Essas diretrizes tiveram um papel contundente nas reformas educacionais empreendidas na década de 90, servindo como base para a formulação de documentos legais e criação de programas para a "modernização" da administração das instituições públicas através do Ministério da Educação, com o intuito de fortalecer os sistemas de ensino municipal e estadual e as unidades escolares através de uma ação direta.

Estas orientações no pensamento dos idealizadores das novas políticas advindas da reforma remetem para um modelo educacional com base nas habilidades individuais e suas possibilidades de responder com êxito aos anseios das propostas do Estado. A exaltação do controle por resultados e premiação por alcance de metas foram idéias concernentes a este período. Além disso, a comunidade escolar e local passou a ganhar visibilidade como responsáveis diretos pelos resultados do processo educativo, à medida que alguns recursos financeiros passaram a ser administrados nas próprias unidades de ensino.

Nesse universo de mudanças e novas demandas para educação nacional algumas características se tornaram evidentes na composição dos novos direcionamentos para os sistemas de ensino. Maria Abadia da Silva (2002) aponta em uma perspectiva crítica as diretrizes para o sistema educacional brasileiro, formuladas nesse contexto por documentos legais e ações formalmente instituídas e que impactaram na gestão da educação,

> No âmbito educacional, cristalizaram-se as políticas e estratégias dirigidas para a descentralização administrativa e financeira; ênfase nos resultados e na racionalização de recursos públicos; prioridades fundadas nos critérios

> econômicos de produtividade, qualidade e competitividade; criação de um sistema nacional de informação e dados estatísticos; institucionalização de parcerias; políticas voltadas para o autofinanciamento; manutenção das práticas autoritárias nos processos decisórios na educação pública; recentralização do processo de avaliação institucional e estreitamento de vínculos entre educação e trabalho através da política de educação profissional. (SILVA, M., 2002, p. 6)

Tendo em vista as questões apresentadas e em conformidade com esta nova lógica de organização, as políticas educacionais e as questões de ordem administrativa e financeira que eram concentradas em órgãos centrais (MEC) começaram a ser desconcentradas para instâncias intermediárias (Secretarias Estaduais e Municipais de Educação), passando a focalizar os sistemas de ensino e escola diretamente, causando a estes espaços uma série de demandas administrativas, financeiras e pedagógicas, além de interferir em muitos aspectos da cultura dessas instituições, gerando demanda de capacitação de recursos humanos e novas formas de organizar procedimentos e rotinas com vista ao atendimento das solicitações desse novo contexto.

É nesse curso que se registra a ascendência da gestão como alternativa para os complexos problemas da educação nacional, em esfera local. Contudo, como forma de racionalização de recursos e um maior alcance de eficácia uma forma específica de gerir as questões educacionais foi proposta através do Programa Fundescola com a adoção do modelo gerencial, utilizando-se como técnica o planejamento estratégico, assunto este abordado de forma mais específica no capítulo seguinte.

3 MUDANÇAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA NA DÉCADA DE 90: NOVOS MODELOS DE GESTÃO E DE PLANEJAMENTO

As discussões sobre a estrutura organizacional da educação formal e sistematizada no âmbito de instituições a serviço da educação pública não são recentes e apresentam características específicas em cada momento histórico em respostas às solicitações da organização social em suas diversas áreas. Estas peculiaridades têm permitido a integração de um conjunto de idéias e ações que tipificaram a administração educacional nos diversos períodos da história.

Abordaremos aqui algumas características da gestão na perspectiva da racionalidade e eficiência administrativa, paradigma emergente na década de 90 face às mudanças solicitadas à administração pública decorrentes do modelo de organização do Estado nacional e dos esforços envidados por agências internacionais para a consolidação de um projeto hegemônico de educação para os países capitalistas. No período focalizado o planejamento estratégico, metodologia ostentada pelas proposições do Fundescola, foi utilizado como forma de previsão orçamentária para o alcance de objetivos educacionais. Destacaremos também nesta discussão as novas demandas imputadas aos sujeitos sociais que atuam na educação sistematizada no âmbito dos Sistemas de Ensino e das escolas frente às mudanças desse contexto.

3.1 A GESTÃO NAS DIRETRIZES PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 90

Apesar das questões ligadas à organização e administração da educação sistematizada não serem recentes, registra-se a utilização do termo gestão da educação nos Estados Unidos nos anos 60, anos 70 no Reino Unido e anos 80 na América Latina. Portanto, ainda são incipientes as formulações teóricas no trato de sua identidade, o que tem gerado muitos debates no campo teórico e na perspectiva conceitual. (CASSASSUS, 2002) No Brasil registram-se muitos estudos nesta área, com grandes contribuições para o debate sobre a gestão educacional. (GARCIA, 1991; LUCK, 2006; MENDONÇA, 2000; OLIVEIRA, 1997;

PARO, 1997, 2007; SANDER, 2005, 2007 entre muitos outros.) Coerente com o objetivo dessa pesquisa, para o momento será destacada a produção de Benno Sander e Vitor Paro.

Sander (2005) atribui à concepção taylorista o desenvolvimento de novos conceitos administrativos, dentre eles o de gestão e gerência, e sua inserção nas diversas áreas da administração que paulatinamente vem substituindo a utilização dos termos administrador e diretor pelo de gestor. Este autor também aborda que a inclusão do termo gestão na realidade educacional brasileira foi tratada a princípio, por parte dos teóricos dessa área, com desaprovação e desconfiança. Uma das justificativas apresentadas se assenta na idéia de que este termo "nos tenha sido trazido de além-mar, pelos representantes do pensamento liberal que atuavam nos bancos internacionais de desenvolvimento e nos organismos multilaterais de cooperação técnica". (SANDER, 2005, p. 124)

Apesar desse primeiro momento de estranheza conceitual forjada por uma cultura política de resistência, este termo ocupou e ainda ocupa a centralidade em muitos debates no campo educacional. Espaços em que se evidenciam alguns dissensos entre concepções e propostas sobre modelos de gestão. Nesse cenário, dois enfoques são apresentados por Sander (2005) ao investigar os elementos contextuais de utilização do termo gestão: o enfoque produtivo que, orientado pela lógica de mercado, é influenciado atualmente pelo "[...] pensamento neoliberal dos centros de poder econômico nacional e internacional" e o enfoque democrático, cuja natureza é participativa e "voltada para a cidadania, com uma orientação política e cultural". (SANDER, 2005, p. 126-128)

Em termos legais observa-se a adoção do enfoque democrático conforme reza a Constituição Federal Brasileira de 1988 que institui a possibilidade do exercício direto de participação no poder através da instauração da Gestão Democrática do Ensino Público (Art.206, inciso VI) que, em seguida, foi reafirmado no Artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 através do princípio da Gestão Democrática. Princípio este que foi reforçado, mais tarde, na elaboração do Plano Nacional de Educação a partir de 1998.

Apesar da existência dessas possibilidades instituídas legalmente é relevante atentarmos para o fato de que a gestão educacional, ainda que caracterizada como possibilidade de abertura democrática, mantém relação com o projeto de sociedade em questão e se torna componente auxiliar para sua materialização. Considerando o caráter mediador da gestão educacional Paro (1998) argumenta que a função precípua dessa atividade consiste no processo de mediação na busca de fins específicos, traduzidos em objetivos. Portanto, o ato de gerir ou administrar (termos assumidos na perspectiva de Paro como sinônimos) não apresenta um fim em si mesmo, mas um meio de alcançar objetivos de toda ordem e natureza.

Desse modo, não podemos entender a gestão educacional como propriedade exclusiva dos mecanismos de dominação em uma sociedade de classe. Por outro lado, não se pode negar que ao longo das últimas décadas o projeto neoliberal de sociedade tem se destacado na formulação de objetivos para a educação mundial e utilizado a gestão como instrumental importante para alcançá-los.

Para os fins a que se destina esta investigação, entendemos a gestão como sendo uma "[...] atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos". (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2006, p. 318) Dessa forma, ressaltamos o caráter institucional dos princípios da gestão educacional, contudo não desconsideramos a sua aplicação em realidades específicas por meio de programas, condições, desempenho e resultados, tendo por base uma ação orientada pela missão e funções de uma determinada instituição.

Nesse sentido, destacamos, ao definir a gestão educacional, que não se trata de uma ação independente e autônoma para atendimento de objetivos neutros, vez que está situada em um contexto histórico e político em que a educação é orientada por tendências que consideram o modelo de Estado e de sociedade na qual está inserida, com os quais estabelece compromissos e dela são cobrados retornos dos investimentos. (PARO, 2006)

Portanto, pensar em gestão no âmbito da educação extrapola os limites de entendê-la apenas como cenário para organização e desenvolvimento de atividades educacionais sistemáticas e legalmente instituídas. Na verdade nos reportamos também às relações de poder que são estabelecidas no interior desse sistema e o caráter regulador do Estado nessa área.

As idéias difundidas pelo movimento de reforma do Estado e pelo regime de cooperação internacional através do Banco Mundial lançaram à educação brasileira um grande desafio paradoxal. Ao tempo da constatação de que através da educação o Brasil promoveria uma adequada capacitação dos recursos humanos para se inserir em áreas competitivas de um comércio mundial foi registrado também um grande déficit educacional na educação básica, momento em que se perseguia a redução dos custos e aumento da qualidade dos serviços através da otimização de recursos. Neste cenário de solicitações, atrelados à gestão identifica-se a emergência de duas palavras de ordem: qualidade e competitividade. (KUENZER, 2008)

Entre as orientações do Banco Mundial para a realidade educacional brasileira destaca-se o interesse desta agência em orientar o governo federal e os governos estaduais através de assistência técnica e financeira a interferir no comportamento dos municípios incentivando a

adoção do modelo gerencial, através de um esforço de instituir uma política de padrões operacionais mínimos para as secretarias municipais de educação e escolas e incentivar a competição entre municípios, como alternativa para melhorar o desempenho na prestação de serviços educacionais. Nesse caso especificamente, o papel do Banco seria o de auxiliar o estabelecimento de índices de desempenho para os municípios e favorecer o fluxo de informação sobre a "boa gestão". (BANCO MUNDIAL, 1995) Cumpre-se, desta forma, a análise proposta por Bernstein (1996) ao alertar que entre os objetivos da introdução do gerencialismo no setor público nota-se o empenho em instaurar uma "cultura empresarial competitiva". (BERNSTEIN, 1996 apud BALL, 2005) Além disso, o Banco também prescreveu a necessidade de acompanhamento da qualidade desses serviços através de avaliações sistemáticas de desempenho dos estudantes.

Assim, inspirados em uma política de diminuição dos investimentos e otimização dos recursos, técnicas e conceitos como eficácia, produtividade e excelência da administração empresarial estão sendo aplicados no âmbito educacional a fim de que os objetivos qualitativos, quantitativos e os indicadores de desempenho previamente estabelecidos sejam alcançados. Perspectiva apresentada aos gestores estaduais e municipais da educação como opção viável para prover as carências apresentadas pelo sistema educacional. Desse modo, observa-se a sobreposição de procedimentos técnicos como orientação para resolver os problemas educacionais e a pouca importância atribuída às contribuições da sociologia da educação para compreensão das raízes históricas e complexidade desses problemas e as proposições apresentadas por este campo do saber. (BUENO, 2004)

Paro (1998) nos auxilia na identificação das contradições da concepção de qualidade inspirada no modelo gerencial ao argumentar sobre a fragilidade de estabelecer parâmetros para aferir a qualidade dos serviços educacionais, o que tem gerado confusões ao adotar os resultados educacionais, traduzidos em índices de aprovação e reprovação, como expressão desta suposta qualidade. Esta concepção, na visão deste autor limita o potencial de desenvolvimento humano com base na formação de cidadãos conscientes e autônomos, aptos a desfrutar da herança historicamente construída e se tornar partícipe do regime democrático, ao invés de se ocupar em atender padrões quantitativos perseguidos pelo sistema.

As reflexões apresentadas apontam para a constatação de que apesar da ampla produção científica em prol do enfoque democrático da gestão, os encaminhamentos propostos pelo movimento de reforma do Estado e as orientações do Banco Mundial tem conduzido para ações que coadunam com o enfoque produtivo, conforme caracterizado por Sander (2005).

Dessa forma, assistimos nos anos 90 a complexa problemática histórica da educação nacional ser concebida pelos redatores do Programa de Governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em uma perspectiva técnica, como relativo à má gestão de recursos financeiros (CARDOSO, 1994, p. 110), sendo necessário instituir orientações gerais para o uso racional dos recursos e intensificar o alcance de resultados. Surgiu como alternativa plausível para este fim a adoção da metodologia de planejamento estratégico como forma de transferência de objetivos e metas da educação nacional para o âmbito local, bem como desenvolver formas de flexibilizar a gestão na perspectiva de transferir responsabilidades e incentivar a alocação de recursos complementares em outras esferas além da pública, envolvendo iniciativa privada e sociedade civil.

3.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

As mudanças nos rumos da educação brasileira evidenciados nos anos 90 envolveram um conjunto de ações nos diversos âmbitos. A gestão educacional repercute em muitos aspectos passíveis de análise, contudo, em respeito aos limites deste trabalho trataremos do planejamento educacional utilizado nesta perspectiva, tentando articulá-lo com as características do modelo de gestão proposto no contexto abordado.

No período focalizado o planejamento educacional, anteriormente centralizado, mantendo grandes distâncias entre os planejadores e os executores, perdeu espaço para uma perspectiva descentralizadora para a comunidade local, como forma de instaurar flexibilidade para ajustar as especificidades e necessidades de seu entorno ao panorama nacional, cenário em que o termo autonomia adquiriu grande relevância. Desse modo, o planejamento burocrático e centralizado já não correspondia às aspirações de fornecer respostas criativas e diversificadas para a dinâmica educacional em tempos de reestruturação político-administrativa. (BRUNO, 1997; OLIVEIRA, D., 1997)

Entender o modelo de planejamento considerado eficaz para uma gestão na perspectiva da eficiência administrativa faz-se mister atentarmos para um termo também bastante recorrente neste cenário de mudanças na lógica das políticas educacionais e de organização de instituições públicas e de sua gestão: o termo estratégia. Maria Abádia da Silva (2002) analisando as proposições do Banco Mundial para a educação destaca a proeminência

atribuída ao conceito de estratégia, definindo-o na perspectiva apresentada por esta agência da seguinte forma,

> O termo estratégia refere-se às prescrições dirigidas para as modalidades de ensino ou para as questões dirigidas para a educação básica pública, a fim de sanar anormalidades de parte do sistema educacional. São guias para a viabilização e operacionalização das ações e das medidas que respondam, satisfatoriamente, aos problemas reais e podem variar de região para região. (SILVA, M., 2002, p. 7)

Em consonância com as novas tendências para a administração pública, a concepção de estratégia na abordagem proposta implica clareza de objetivos e recursos em uma organização, em busca de uma articulação entre esses elementos de forma a se adequarem de maneira criativa e eficaz a um ambiente dinâmico. Desse modo, "[...] o planejamento estratégico constitui um esforço disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que uma organização é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro". (XAVIER, 2005, p. 8)

Ansoff e McDonnell (1993) descrevem quatro regras de decisão relacionadas ao planejamento estratégico aplicado à educação. Padrões Qualitativos – alcançados pela possibilidade de divulgação dos propósitos educacionais para os envolvidos no processo, favorecendo a cooperação para o alcance dos objetivos traçados, sendo estes padrões relativos aos resultados a serem alcançados. Estratégia Empresarial – mecanismo de envolvimento da escola com seu ambiente externo através do desenvolvimento da capacidade de captar os anseios dos usuários e expectativas em relação aos serviços oferecidos. Conceito Organizacional – relativo aos procedimentos internos da unidade. Por fim, as Políticas Operacionais com a provisão dos recursos materiais e equipamentos necessários em uma infra-estrutura adequada.

Estas orientações concernentes à utilização da metodologia de planejamento estratégico exigiam das instituições educacionais uma estrutura e cultura específica as quais foram identificadas nos anos 90, através de estudos diagnósticos, como incompatíveis com a realidade educacional brasileira em geral, antagonismo especialmente avivado nas regiões mais pobres do país.

Em meados da década de 1990 se intensificaram as medidas para o cumprimento dos acordos educacionais assumidos internacionalmente, de forma mais específica os que estavam

previstos na Declaração Mundial de Educação para Todos[5]. Em meio as ações adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso esteve a elaboração da proposta de Planejamento Político-Estratégico do Ministério da Educação e Cultura (MEC) previsto para o período de 1995 à 1998. Dentre os aspectos elencados nesse planejamento destacamos a prioridade com o ensino fundamental, a responsabilidade da escola no exercício de sua função educativa, enfatizando sua valorização e autonomia; utilização do modelo gerencial para a promoção da "modernização" de órgãos educacionais, bem como dos níveis e modalidades de ensino; redefinição do papel do MEC que passaria a ser um organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e a conseqüente redução de seu papel executivo. (BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 4)

Nesse sentido, foram tecidas em termo organizacional parcerias entre Banco Mundial, Ministério da Educação e secretarias estaduais de educação para o estabelecimento de formas racionais de organização das questões educacionais no âmbito dos sistemas de ensino e das unidades escolares, ao tempo em que se observou um crescente controle dos gastos públicos através de instrumentos de planejamento e prestações de contas e a fiscalização ao cumprimento rigoroso de metas e dos prazos pré-estabelecidos. (SILVA, M., 2004b)

Tendo em vista a urgência dessas mudanças e as condições locais, nem sempre favoráveis a sua materialização, identificam-se ações dos órgãos centrais da educação na adoção de medidas com a finalidade de operar as transformações para atenderem as demandas de uma educação na perspectiva gerencial. Foi nesse contexto que ao final dos anos 90 surgiu o Fundescola em continuidade às ações desenvolvidas no Projeto Nordeste[6]. Nessa nova etapa o programa apresenta uma série de inovações, principalmente para a área de gestão. Além disso, verifica-se uma mudança no repasse de alguns recursos, sendo destinados diretamente para as escolas. (CRUZ, 2003) Assim foram estabelecidos pelo MEC alguns marcos referenciais para as práticas de gestão desse período,

[5] Oriunda da Conferência Mundial de Educação Para Todos, que se realizou em Jomtien, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990 e foi patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Banco Mundial. (PERONI, 2003, p. 93)

[6] Para conhecimento do Projeto Nordeste sugerimos as dissertações de Sandra Márcia Campos Pereira "Projeto Nordeste de educação básica (1994-1999): uma análise da participação do Banco Mundial na definição da política educacional brasileira", UNESP de Araraquara, 2001 e de Rosana Evangelista da Cruz "O projeto Nordeste para a educação básica no Piauí (1994-1998): uma análise", Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 2002.

> [...] a garantia de um padrão de qualidade e equidade do sistema educacional; a participação social; a melhoria do desempenho dos alunos, a elaboração de planos de desenvolvimento da escola e projetos pedagógicos; a disponibilidade de recursos financeiros para a melhoria das condições de funcionamento em termos de espaço, recursos humanos e materiais de ensino. (BRASIL. Ministério da Educação, 2002, p. 28)

Em observância a estes requisitos duas entre outras propostas se destacaram como possibilidade de desenvolvimento de uma gestão na perspectiva gerencial, o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Ambos de natureza estratégica sua relevância deveu-se à probabilidade de ajustar os objetivos da educação pensados nacionalmente e internacionalmente com as condições locais em áreas estabelecidas por indicadores com alto índice de reprovações e evasão e grande concentração de pessoas sem a formação mínima exigida nas diretrizes internacionais.

Na perspectiva de Scaff (2007), a opção por utilizar o planejamento estratégico mantém relação com a reconfiguração do modelo de Estado proposto, o qual pressupôs a adoção de uma nova organização pautada na flexibilidade para as constantes adaptações exigidas pela mutabilidade das relações econômicas, cenário em que “[...] organização, planejamento e controle constituem a medula da eficiência administrativa”. (SCAFF, 2007, p. 4)

Convém explicitar que o termo eficiência apresenta especificidades ao traduzir o esforço de produzir “o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo” se relacionando com os conceitos de “[...] racionalidade econômica e produtividade operacional, independentemente de seu conteúdo humano e político e de sua natureza ética”. (SANDER, 2007, p. 76) Tendo em vista este caráter conceitual, Sander (2007) adverte sobre a incompatibilidade deste termo com o ‘conteúdo substantivo’ e a ‘natureza ética’ da prática educativa.

Assim, ressalta-se a importância de investigações que focalizem os efeitos da adoção da metodologia de planejamento estratégico na área educacional para alcance da proclamada melhoria na gestão e superação dos multifacetados problemas da realidade educacional, considerando as especificidades dessa área e a atuação de seus profissionais frente a um contexto inovador.

3.3 A REDEFINIÇÃO DE PAPÉIS EM EDUCAÇÃO FACE ÀS NOVAS DIRETRIZES PARA A GESTÃO

As reformas político-administrativas do Estado brasileiro em seu apelo descentralizador provocaram substantivas mudanças na função dos órgãos centrais da educação (MEC) e das instâncias subnacionais (secretarias estaduais e municipais de educação). Ao MEC competiu a função de coordenar, planejar e equalizar oportunidades, além de manter a sua própria rede, composta em grande maioria por universidades e escolas técnicas. A execução das políticas educativas para a educação básica, na esfera da gestão foi uma incumbência atribuída a estados e municípios, que responderiam de maneira relativamente autônoma pela manutenção de seus sistemas de ensino através do planejamento, avaliação, normatização e acompanhamento das ações empreendidas. (GARCIA, 2002) Estas medidas têm estimulado mudanças nos centros de decisão para as instâncias locais e surgimento de demandas na esfera da atuação dos atores sociais.

Entre os vários diagnósticos sobre a situação brasileira face aos requisitos de uma mudança na atuação das instituições públicas de educação se destacaram os dados apresentados pelo PNUD[7], instância da ONU instalada no Brasil há mais de 40 anos para auxílio ao governo na integração mundial, que alterou sua atuação ao longo desse período, passando de um órgão de assistência técnica para uma atuação de parceria junto ao governo federal. Este órgão constatou a gestão ineficiente como uma das causas dos problemas educacionais, esboçando as justificativas para a inserção de programas de ajuste, entre eles destaca-se a introdução do Programa Fundescola. Nestes termos produziram as afirmações,

> Os tomadores de decisão e administradores educacionais não têm conhecimento completo da realidade que gerenciam. Em geral, não dominam o processo orçamentário e, por conseguinte, não planejam eficientemente os gastos; desconhecem o quantitativo e o estado de manutenção de sua rede física. As atividades relativas à gestão educacional do Fundescola, dando continuidade a um trabalho desenvolvido pelo Projeto Nordeste, propugnam pela melhoria da eficiência dos administradores e decisores das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. (PNUD (Brasil); ONU, 2008, p. 5)

[7] A parceria PNUD/Governo brasileiro é viabilizada por um documento de projeto - conhecido como PRODOC, que descreve a mudança desejada em termos de produtos, resultados específicos e atividades, com seus respectivos orçamentos e cronogramas. O compromisso do PNUD é com a transparência das ações e a mensuração de resultados: cada projeto é idealizado com os mecanismos de gestão apropriados, incluindo a prestação de contas, e os cenários desejados ao final de sua execução. (PNUD (Brasil); ONU, 2008)

Tem-se, nesse aspecto uma eminente preocupação com os sujeitos envolvidos em procedimentos de gestão, o que gerou demandas de formação e características específicas para atuar neste cenário de inclusão de novos conceitos e práticas provenientes da reformulação do papel do Estado. Assim, algumas medidas foram adotadas no intuito de suprir carências de secretarias estaduais e órgãos municipais no desenvolvimento de funções gerenciais, momento em que sobressaíram os esforços de qualificação dos recursos humanos.

Nos documentos produzidos pelo Banco Mundial também se ressalta a importância dos profissionais da educação nesse contexto de mudanças,

> O mais importante grupo para o programa FUNDESCOLA é o dos decisores da educação, professores, e outros especialistas que gerem e dirigem as escolas do ensino primário e do sistema. No contexto da descentralização, é importante que em todos os níveis os gestores sejam qualificados na gestão do processo educativo para tornar eficazes as decisões tomadas através de uma vasta gama de questões. (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 12, tradução nossa)

A importância conferida a essas pessoas passa pelo reconhecimento de que a sua atuação é preponderante para o nível de sucesso na implantação e execução do Programa e para o alcance de seus objetivos prioritários. Dessa maneira, “o trabalho do gerente envolve incutir uma atitude e uma cultura nas quais os trabalhadores se sentem responsáveis e, ao mesmo tempo, de certa forma pessoalmente investidos da responsabilidade pelo bem-estar da organização”. (BALL, 2005, p. 546)

Ferreira (2002) expressa com pertinência o papel do gestor nesse movimento, destacando o caráter integrador desse profissional na promoção da ‘fusão’ entre indivíduo e instituição. Assim, a postura exigida requer a mediação “[...] entre a produção institucional através da eficácia, e a produtividade humana através da eficiência, contribuindo decisivamente para alcançar os objetivos estabelecidos pela instituição”. (FERREIRA, 2002, p. 28)

Desse modo, o conhecimento passa a ser o diferencial entre os trabalhadores. Seu poder de raciocínio, sua flexibilidade e sua capacidade de resolver problemas se tornam elementos essenciais nessa nova proposta. No entanto, um grande desafio surgiu neste contexto relativo à necessidade de superação de uma transposição mecânica e acrítica de conceitos do campo econômico para as práticas de gestão educacional (WITTMANN, 2000) e o seu conseqüente impacto na postura dos profissionais da educação e na finalidade da educação.

Nesse processo, dois movimentos merecem destaque como impulsionadores de novas posturas nesse cenário de mudanças: o deslocamento do '*locus*' decisório (WITTMANN, 2000) de instâncias centrais para os níveis locais, desconcentração também do poder nas próprias unidades educativas através da instauração dos denominados "núcleos gestores" e a recorrente necessidade de ampliação de espaços para o exercício da autonomia e da participação, na tentativa de ajustar as necessidades locais ao projeto de educação nacional e internacional.

No quadro apresentado, aos gestores educacionais que atuam em sistemas e em unidades de ensino foram requisitadas habilidades em planejamento, identificação e resolução de problemas de modo participativo, em gestão financeira, em liderança democrática, currículo e relações interpessoais. (LUCK, 2000)

Estas habilidades concorrem para uma atuação na gestão educacional no intuito de promover a integração dos sujeitos que participam das atividades educativas no alcance dos objetivos perseguidos por uma instituição, através de um envolvimento efetivo no processo. Para tanto, se fez necessário intensificar as possibilidades para a inserção desses atores. Como medida auxiliar nesse processo foi identificado o estímulo ao alcance de práticas mais autônomas em educação, no âmbito dos sistemas e das unidades de ensino, através da instauração de mecanismos de participação no destino educacional em instâncias locais. Este assunto será especificamente abordado no próximo capítulo.

4 AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO EM EDUCAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE CRÍTICA

O empenho em modernizar o setor público refletido nas recentes políticas educacionais, tendo como um dos eixos o de promover a democratização da gestão conferiu expressiva importância ao termo autonomia nas últimas décadas. O esforço empreendido neste capítulo visa a apresentação de um breve percurso desse conceito, agregado ao de participação, analisando os novos elementos adicionados em virtude das transformações empreendidas na década de 1990. Nesse esforço, tentaremos articular as políticas atuais com os propósitos de implementar a autonomia no contexto educacional, cenário em que a participação dos sujeitos envolvidos com o processo educativo se tornou condição necessária. A análise destas mudanças nos fornece elementos para melhor situar os propósitos de adoção do Planejamento Estratégico de Secretaria (PES) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como instrumentos de auxílio à gestão na esfera municipal.

4.1 A VERTENTE CONCEITUAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Os termos se traduzem em conceitos na medida em que são incorporados o sentido e o significado através de sua inserção em contexto mediado por concepções, valores e perspectivas. Sem esta observação estaremos discorrendo sobre os fenômenos de maneira superficial e por vezes ingênua, o que torna difícil desvelar a realidade imediata. Uma das palavras bastante presente na atualidade educacional é a autonomia. Considerada como condição para a efetivação da almejada gestão democrática, esse termo tem requerido um esforço no sentido de abstrair as relações, por vezes contraditórias, entre a gênese conceitual e suas imbricações com as práticas educacionais que invocam sua materialização.

Referindo-se à abrangência do termo autonomia Mendonça (2000) estabelece duas vertentes distintas: a perspectiva pessoal e a institucional. Este autor caracteriza a autonomia pessoal como “liberdade ou independência moral e intelectual”. Na vertente institucional, o termo articula-se com a possibilidade de autogoverno. Focaremos, portanto, as manifestações da autonomia na vertente institucional, analisando as recentes iniciativas em favor de sua promoção, expressas em documentos oficiais e em produções teóricas que abordam a questão.

Cada momento histórico é marcado por um conjunto de palavras que traduzem os sentidos e os significados que orientam os rumos das propostas desenvolvidas nos diferentes âmbitos da organização social. Conforme já mencionado, autonomia é um dos termos amplamente utilizados no cenário educacional brasileiro nas últimas décadas. Contudo, a utilização desse termo em perspectivas políticas distintas tem gerado debates e a elucidação de controvérsias na concepção e utilização dessa palavra nas políticas educacionais sistematizadas, de forma mais evidente, nas políticas empreendidas nos anos noventa, especialmente no contexto brasileiro.

É válido ressaltar a possibilidade de analisar a autonomia por diversas lentes que o contexto educacional oferece. A postura dos professores, a atuação dos alunos, as ações de funcionários e do corpo administrativo, todos esses campos nos fornecem elementos para uma ampla e pertinente reflexão. Contudo, a necessidade de atender aos objetivos dessa pesquisa direcionaremos o olhar para a perspectiva das políticas educacionais empreendidas em favor de práticas autônomas para o sistema educacional e retomaremos na análise dos dados empíricos em capítulo específico, as discussões concernentes à atuação dos sujeitos nesse processo.

Etimologicamente, a palavra autonomia é oriunda do grego e retrata a idéia de autogoverno, governar-se a si próprio. A composição desta palavra é resultante da junção de dois termos que são: *autós* que significa por si mesmo e *nómos* que representa lei[8]. Ou seja, um governo com base em leis próprias.

Na perspectiva de Martins (2002), o conceito de autonomia não deve ser apreendido sem considerar os elementos históricos de uma determinada época, os quais são passíveis de interferências culturais, econômicas e políticas. Essa vertente nos alerta para as possibilidades de re-significações desse conceito em diferentes proposições, em atendimento às exigências concernentes a cada momento histórico e situação sócio-política. Nessa mesma direção, Gadotti (2004) defende a não existência de uma autonomia absoluta, sendo as circunstâncias históricas que lhe atribui determinadas condicionalidades.

O conceito de autonomia em educação, especificamente nas secretarias municipais e unidades de ensino esbarra em alguns limites, conforme elucida Mendonça (2000, p. 362),

> A idéia de autonomia, entendida como faculdade de governar-se por si mesmo, de autodeterminar-se, quando aplicada a escola guarda os condicionamentos que circunscrevem o seu uso aos limites impostos pela

[8] Cf. o verbete “auto”, no *Dicionário etimológico...* (CUNHA, 1997, p. 84-85)

> organização dos sistemas de ensino, nos quais ela está incluída e até mesmo pela organização política da sociedade que lhe determina finalidades e objetivos a serem alcançados.

Estas questões apresentadas por Mendonça (2000) são amparadas por documentos que instituem as orientações legais para a educação nacional. Na legislação brasileira produzida antes dos anos 80 não há uma referência expressiva ao termo autonomia. Este termo, na primeira metade do século XX, figurou como possibilidade de contestação e reivindicação por uma educação comprometida com a superação dos problemas apresentados pela educação nacional. Já, ao longo dos anos 80 e 90 a autonomia surge como possibilidade para a implantação de práticas mais democráticas em educação.

4.2 A AUTONOMIA NAS PROPOSTAS FORMAIS: DOCUMENTOS E LEGISLAÇÕES

Considerando a história da educação brasileira em seu aspecto formal, através de documentos, a literatura aponta como expressão maior, em termos de proposta estruturada com idéias sobre autonomia, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, tendo como um de seus expoentes Anísio Teixeira. Apesar dos objetivos dessa pesquisa não contemplarem a perspectiva historiográfica, é imprescindível situarmos os marcos históricos para a compreensão dos novos sentidos e significados agregados ao termo autonomia na atualidade.

O Manifesto de 1932 fez pouca alusão ao termo autonomia. Azanha (1995) identifica que a utilização, apenas duas ou três vezes, deveu-se à necessidade de esse documento indicar que era preciso, além das verbas orçamentárias, construir um fundo especial para a educação, dificultando assim a utilização indevida dos recursos destinados à manutenção e ampliação das atividades educativas.

Apesar da pouca referência ao termo, o teor do documento traduz na essência os anseios de uma organização educacional com base no princípio da autonomia, com base na idéia de autogoverno. Porém, as legislações posteriores a esse movimento não traduziram os anseios expressos na proposta.

Romualdo Oliveira (1996) afirma que em 1946 as discussões da Assembléia Constituinte giraram em torno da possibilidade dos municípios se constituírem como entes autônomos com a implantação do seu próprio sistema educacional. Com referência a esta

questão as idéias de Anísio Teixeira exaltam a sua importância para o cenário educacional, conforme exposto no trecho,

> Administração municipal das escolas constituirá a melhor unidade administrativa do sistema escolar brasileiro, reconhecendo-se a responsabilidade local. A escola hoje está sendo concebida como uma comunidade integrada dentro da comunidade maior da cidade, da vila ou do povoado. A administração local concorrerá para tornar possível essa integração, passando a escola a ser a instituição fundamental da comunidade, servindo-a e dela se servindo para a vitalidade e riqueza dos seus processos educativos. O professor de nomeação local e lealdade local deixará de ser o estranho, a autoridade consular e passageira, um quase hóspede da comunidade, para se sentir responsável e integrante dessa comunidade. (TEIXEIRA, 1957 apud GADOTTI, 1997, p. 125)

No cerne da proposição de Teixeira (1957 apud GADOTTI, 1997) observa-se a articulação entre escola e comunidade de uma forma consciente e espontânea. Afora o caráter utópico pertinente ao momento histórico e a crença na reconstrução educacional brasileira, depreende-se dessa idéia a preocupação de que os sujeitos sociais sejam parte integrante da educação local, sendo conscientes das condições dessa realidade e interagindo para a construção da educação necessária à formação humana nesse contexto.

Por caminhos muito diversos do que propunha Teixeira (1957) trilhou a educação brasileira no século XX. A administração local de fato foi reconhecida como importante veículo de mudança para as questões relativas à educação. Contudo, os longos períodos de ditadura (Era Vargas e Golpe Militar de 1964), juntamente com a grande influência das elites locais, a centralização do poder de decisão e dos recursos financeiros e o patrimonialismo limitaram o caráter transformador da educação nesse século.

Apesar de as idéias sobre a importância da autonomia para uma mudança no contexto educacional brasileiro serem defendidas no Manifesto Pioneiros da Educação Nova, Azanha (1992), denunciando a pouca referência ao termo, afirma que nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/ 61 e nº 5.692/ 71 não houve a utilização da palavra autonomia, mas a determinação de que cada estabelecimento de ensino deveria possuir regimento próprio figurou como elemento positivo para a autonomia dessas instituições. Mesmo assim, esse autor revela que, “[...] o uso da palavra ‘autonomia’, foi escasso nos documentos educacionais, não tendo em nenhum momento um significado que fosse mobilizador do magistério e indicativo de uma direção na solução de problemas educacionais”. (AZANHA, 1992, p. 38-39)

Com o processo de redemocratização do país, após a ditadura iniciada em 1964, especificamente nas duas últimas décadas do século XX a sociedade brasileira retorna ao

cenário político nacional reivindicando através dos movimentos sociais e sociedade civil organizada o direito de participação nas decisões políticas. Todavia, o complexo contexto abordado nos capítulos anteriores com a intensificação da 'cooperação' internacional e as mobilizações para a reforma do Estado, pôs em cena novas demandas para o Estado nacional e sua administração, momento em que o termo autonomia assumiu novas configurações.

No âmbito da legislação educacional, a autonomia institucional compôs o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, focalizando em específico a necessidade de conceder autonomia para a escola. Esta lei enfatiza as unidades de ensino como lócus privilegiado para o desenvolvimento da autonomia, conforme reza o artigo 14,

> Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público. (BRASIL. Lei..., 1996, p. 25)

Nesse cenário, a autonomia da escola, bandeira defendida na década de 1980, figurava como alternativa de instaurar formas democráticas de governo nas escolas através da institucionalização da participação coletiva. Nesta concepção de autonomia, a possibilidade de abertura política no seio das instituições educativas com a quebra do autoritarismo e centralidade das decisões concernentes a educação local não eximia o papel do Estado como "[...] provedor e responsável por uma educação universal e de qualidade". (KRAWCZYK, 2002, p. 64)

Peroni (2003) afirma que uma das conquistas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, na década de 1980, foi a elaboração de políticas na perspectiva da democratização da escola, mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, com ênfase na formação do cidadão. Contudo, nos anos de 1990 a educação passou a ganhar novos contornos, resultantes de uma estrutura administrativa inspirada no âmbito internacional por organizações que tinham como objetivo auxiliar os países em desenvolvimento a adequar-se às novas demandas do capitalismo mundial. Nesse contexto, as diretrizes para a educação nacional deveriam estar em consonância com o novo modelo de Estado proposto. Entre as orientações propagadas observou-se uma mudança no eixo das políticas da década 1980, surgindo novas determinações sendo que nesse período,

> [...] passou-se a enfatizar a qualidade, entendida como produtividade, e o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia via autonomia

> da escola, controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços. (PERONI, 2003, p. 73)

É importante explicitar a coerência das medidas adotadas no Brasil para a ampliação da autonomia e as tendências mundiais para a educação expressas no Relatório Jacques Delors[9] no qual o espaço cedido à autonomia escolar relaciona em primeiro lugar à gestão de recursos, defendendo que seria "[...] importante que a distribuição de uma parte significativa dos recursos atribuídos possa ser decidida em nível da escola". (DELORS, 1999, p. 173) Outro atributo imputado às unidades de ensino via autonomia foi a capacidade de inovar. O termo inovação pode ser relacionado ao apelo por práticas mais flexíveis e adaptáveis às inesperadas mudanças a que está submissa a educação em um contexto global. Nessa direção a comissão se manifesta "[...] favorável a uma ampla descentralização dos sistemas educativos, apoiada na autonomia das escolas e na participação efetiva dos agentes locais". (DELORS, 1999, p. 173) Mas, como medida cautelar a comissão alerta,

> [...] a experiência internacional demonstra que, nos casos em que a descentralização foi bem sucedida, esta se deu sempre a partir de uma administração central bem estabelecida. O que nos leva a afirmar a necessidade de uma regulamentação conjunta e de definir com precisão o papel que cabe aos poderes públicos nesta regulamentação. (DELORS, 1999, p. 174)

Uma das contradições registradas nas políticas educacionais brasileiras dos anos 90 foi que concomitante às garantias legais e os apelos em favor de maior autonomia por parte dos sistemas de ensino e principalmente das unidades escolares registraram-se as investidas dos órgãos representativos do Estado nacional na elaboração de mecanismos limitadores desse agir autônomo por partes dessas instituições, com a adoção de avaliações sistemáticas, estabelecimento de condicionalidades para aplicação de recursos, elaboração de diretrizes curriculares, enfim, reforçando a tese de Estado regulador. (PERONI, 2003)

A marcante interferência internacional através de organismos multilaterais, patrocinadores de recursos e idéias também se sobressaiu nesse período. Contudo, essas intervenções não foram totalmente impositivas e contaram com o apoio e o consentimento das elites e de dirigentes locais. (SILVA, M., 2002)

---

[9] Documento produzido no período de março de 1993 à setembro de 1996 pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI e endereçado à UNESCO. Na apresentação da edição brasileira, o Ministro da Educação e do Desporto Paulo Renato Souza reconhece ser este um mecanismo de contribuição para um repensar da educação brasileira. (DELORS, 1999, p. 10)

Assim, o exercício da autonomia foi orientado por regras estabelecidas no âmbito nacional e internacional, o que, todavia, não garante a sua execução nos moldes formalizados, mas é passível a identificação de algumas influências alcançadas através de um monitoramento promovido através de financiamentos e inserção de metodologias de organização do trabalho nas secretarias municipais de educação e unidades escolares, via modelos e instrumentos padronizados de planejamento que impõem certas condicionalidades.

4.3 A AUTONOMIA NO CURSO DAS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Nos anos 90 ficaram evidentes duas entre as muitas inclinações políticas para o projeto educacional brasileiro. De uma parte os que acreditavam na democratização da escola pública e no seu potencial de transformar as condições de desigualdades cultural e econômica que demarcava a organização social brasileira. De outra parte estão situados os que alimentam a crença em uma educação funcional e de estreita relação com as condições necessárias para o desenvolvimento econômico em um sistema capitalista de produção.

Considerando o antagonismo de interesses concernentes a estas duas vertentes a utilização do termo autonomia nesse cenário conflitante reserva orientações distintas, tornando importante refletir sobre suas repercussões nas políticas educacionais.

Com a reorganização política e administrativa do Estado brasileiro e a inserção de novas estratégias de gestão coerentes com os padrões internacionais a autonomia assume novas configurações. O Banco Mundial – instituição de influência econômica e política nas reformas empreendidas no Brasil – em específico na década de 1990, apresentou estudos minuciosos realizados em anos anteriores que demonstraram um vasto conhecimento sobre a nossa realidade educacional. Em contrapartida forneceu uma série de prescrições que orientaram os rumos das políticas nacionais, tendo como parâmetro a prevalência da lógica economicista, com base na relação custo-benefício e no alcance de resultados dos investimentos em educação. De acordo com os estudos de Maria Abádia da Silva (2004a, p.110-111),

> O conceito de autonomia na educação, concebido pelos arautos do Banco Mundial, está vinculado ao conceito de flexibilidade, de descentralização e de eficiência. Autonomia, na visão desses arautos, se traduz na capacidade de competir de acordo com as regras do mercado, assumindo um

> posicionamento firme de que qualquer investimento em educação tenha retorno imediato [...] [autonomia] se traduz numa escola pública como mais uma empresa capitalista, capaz de competir pelas mesmas regras – de auto-sustentar-se e de flexibilizar-se –, ajustando-se às exigências comerciais e empresariais.

Nesta vertente, observa-se a ênfase no aspecto técnico e imediato da utilização da autonomia, assumindo esta o papel de conformar as questões educacionais para um melhor aproveitamento da relação custo-benefício, promovendo assim a otimização dos recursos no desenvolvimento das práticas educativas e produzindo com isto os melhores resultados possíveis. Desse modo, a autonomia tem como contrapartida a responsabilidade e o compromisso por parte dos sujeitos que atuam na educação. Tomar como critério os resultados aferidos pelo progresso da aprendizagem dos alunos e criar condições para que as escolas respondam por eles compõem o sentido da autonomia na sistemática a que se refere.

Dessa maneira, as transformações de ordem política e econômica impactaram a realidade educacional, em especial na forma de estruturação do trabalho escolar. Nesse contexto, emergem novas formas de gestão, nas quais a questão da autonomia assume centralidade nas proposições. Para Krawczyk (1999, p. 100),

> O novo modelo de gestão escolar faz questão de propor a construção de instituições autônomas com capacidade de tomar decisões, elaborar projetos institucionais vinculados às necessidades e aos interesses de sua comunidade, administrar de forma adequada os recursos materiais e escolher as estratégias que lhe permitam chegar aos resultados desejados e que, em seguida, serão avaliados pelas autoridades centrais.

Em conformidade com esta perspectiva, Vieira (2008) elucida uma tendência presente no pensamento de alguns intelectuais brasileiros que participaram, em 1991, da realização do Seminário sobre Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica. Como orientação para as discussões neste Seminário foi proposto perseguir alternativas para superar as relações burocráticas concernentes aos sistemas de ensino e às escolas. Nesta concepção, seria necessária a autonomia para a elaboração do projeto institucional e pedagógico de cada unidade de ensino, além da obtenção por parte destas instituições do poder de decisão sobre a alocação de recursos materiais e humanos. Assim, "[...] o papel das instâncias centrais deve ser o de estabelecer diretrizes mínimas, flexíveis e alternativas, de avaliar os resultados e de desregulamentar as exigências formais. (GOMES; AMARAL SOBRINHO, 1992 apud VIEIRA, 2008, p. 136)

Outro fator que reforça a argumentação de Vieira (2008) refere-se à elaboração, ainda no governo Itamar Franco, do Plano Decenal de Educação para Todos, resultante de uma convocação de toda a sociedade e instâncias governamentais – União, estados e municípios – a se posicionarem em favor da qualidade da educação. Para tanto, em relação à escola pública, foi estabelecido que *fortalecer sua gestão e ampliar sua autonomia constituem, portanto, direção prioritária da política educacional.* (VIEIRA, 2008, p. 137) Esta autora acrescenta:

> No âmbito da escola propriamente dita, passa-se de uma concepção de administração do cotidiano das relações de ensino-aprendizagem para uma noção de um todo mais amplo, multifacetado, relacionado não apenas com a comunidade interna, constituída por professores, alunos e funcionários, mas que se articula com as famílias e a comunidade externa. Assim, não por acaso, o diretor e/ou a unidade administrativa dirigente, passam a ser chamados de "gestor", "núcleo gestor" e expressões congêneres. (VIEIRA, 2008, p. 141)

Somando-se aos novos papéis forjados no seio dessas mudanças registram-se também nesse período a adoção de técnicas e instrumentos de gestão adaptadas do campo administrativo, alimentando a crença na capacidade destes em solucionar os complexos problemas da realidade educacional brasileira através do direcionamento de ações e recursos de forma estratégica, incidindo sobre os pontos considerados críticos para a realização do processo ensino e aprendizagem, princípios estes mobilizadores da criação da proposta de gestão do programa Fundescola.

A constatação é a de que apesar dos avanços legais e dos esforços empreendidos em favor de melhorias na gestão as instituições educacionais ainda não se estabeleceram como instituições democráticas. (PARO, 2000) Tampouco se constituíram como instituições autônomas, situação que mantém relação com o contexto histórico da educação brasileira, ressaltando-se a forma de colonização, a formação social com base na estrutura de classes, o tipo de assistência dispensada pelo Estado para a educação, o ingresso tardio das classes populares à escola, a inconsistente política de valorização dos profissionais da educação, entre outros. O que se pode visualizar em um modelo educativo com base em técnicas é a pouca ou nenhuma atenção a esse percurso e a tentativa de resolver os problemas sem atacar a raiz, mas em concentrar os esforços na tentativa de mediar os conflitos que a escola reflete por causa desses processos.

4.4 A AUTONOMIA E A PARTICIPAÇÃO NAS RECENTES PROPOSTAS DE GESTÃO: CONSTRUÇÃO OU IMPLANTAÇÃO?

Autonomia e participação são dois termos com tamanha imbricação nas políticas educacionais que nas análises empreendidas sobre a autonomia é recorrente mencionar a dependência de relações participativas para a efetivação desse processo. Assim, de maneira semelhante ao procedimento de re-significação sofrido pelo termo autonomia, o conceito de participação também apresentou ressalvas significativas no curso das mudanças para a administração da educação. A utilização desse princípio foi impulsionada pelo constante apelo das instâncias governamentais por uma maior participação da sociedade civil e iniciativa privada nas questões educacionais.

Compreendida como fonte da gestão (CURY, 1997) a participação tem sido considerada como fenômeno essencial para a gestão democrática. (MENDONÇA, 2000) Nessa direção, a participação se afirma na intervenção consciente dos sujeitos da educação nos processos decisórios relativos às práticas educativas e de organização nas instituições em que atuam.

Com referência ao aspecto legal, a importância atribuída à participação está expressa na LDB 9394/96 em seu artigo 14 ao determinar como princípios para uma gestão democrática do ensino público na educação básica a "participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola" e "participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes". Reconhecemos os avanços obtidos com essas medidas no sentido de diminuição do autoritarismo exercido sobre a educação local com a adoção de ações em uma perspectiva de abertura democrática para escola pública. O interstício para elaboração da proposta educativa, a possibilidade dos recursos financeiros serem administrados na própria escola e a escolha dos dirigentes pela comunidade local foram bandeiras defendidas pelo movimento progressista ao tempo da abertura política. Contudo, a realidade aponta algumas contradições nos encaminhamentos adotados para o alcance dessas propostas, apresentando-se de forma diversa conforme cada sistema de ensino. (OLIVEIRA, D., 2002)

No quadro das transformações da década de 90, mais precisamente nas orientações do Banco Mundial para a educação, ressalta-se a importância da participação da família nas atividades escolares. No ponto de vista apresentado por Souza (2002) esta participação, na visão dos teóricos do Banco, se configura como possibilidade de favorecer a eficiência e a qualidade dos serviços educacionais, impactando de modo positivo os resultados desse

processo. Este autor relaciona a participação à estratégia de atribuição de autonomia administrativa para as instituições escolares. (SOUZA, 2002, p. 92)

Esta perspectiva apresentada por Souza (2002) coloca a participação em outra perspectiva ao destacar a congruência desse princípio com a proposta do Banco Mundial, tendo em vista a estreita relação entre educação e desenvolvimento econômico defendida por esta agência, conforme abordado em capítulo anterior. Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de promover as condições para que a participação se efetive nos moldes propostos e em favor do projeto educacional defendido. Uma argumentação presente na teoria crítica é que o conceito da participação tem sido utilizado como forma de promover consensos e facilitar as mudanças necessárias no campo educacional (SILVA, M., 2002), eliminando a manifestação de movimentos de resistência por parte da comunidade escolar, vez que agora são integrantes do processo de tomada de decisão. Assim, é no caráter formal da institucionalização dos meios de participação que se ancoram as proposições do Banco Mundial. Encontramos fundamentação para esta proposição no trabalho desenvolvido por Bueno (2004), que analisa as formulações teóricas do Banco Mundial para a gestão da educação na América Latina. Argumentando sobre o caráter da participação refletida nos documentos, esta autora conclui,

> [...] uma vez que o conceito de participação assumido pelo Banco parece estar reduzido aos mecanismos que concedem espaços participativos, seu modelo de referência seria aquele no interior do qual não há realmente espaço para interações abertas e horizontais, como a participação democrática no sentido estrito, fundada no compartilhamento de decisões e ações.Trata-se pois de um modelo que pode ser definido como “fechado”. (BUENO, 2004, p. 10)

Todavia, o exercício da participação em uma perspectiva democrática requer compreensão sobre a natureza e a função da educação que se desenvolve em um contexto histórico e político específico, o que pressupõe a capacidade de atuar na realidade através de uma postura crítica capaz de ultrapassar as intencionalidades imediatas de propostas lançadas à educação. Desse modo, para além da abertura de espaços para a participação é necessário assegurar aos sujeitos sociais as condições básicas para que esta participação se efetive. Portanto, deve haver um entendimento da importância da participação de cada um na construção de processos democráticos.

No período de abertura democrática, a participação que se configurou como bandeira de luta dos movimentos sociais e sociedade civil organizada tem sido utilizada institucionalmente como condição para se firmar acordos de repasse financeiro, como se

observa na exigência de toda escola formar uma unidade executora própria com a participação dos membros da unidade de ensino e comunidade local para controle e fiscalização de recursos. Azevedo (2004) afirma que, "[...] é oportuno lembrar que o tipo de canal de participação é exercido centralizadamente, a exemplo da obrigatoriedade da criação de unidades executoras nas escolas do ensino fundamental, como condição para integrarem diversos programas. (AZEVEDO, 2004, p. XII)

No caso do nordeste brasileiro o exercício da participação deparou-se com os resquícios de um sistema com fortes tendências centralizadoras, patrimonialistas e assistencialistas característicos de um regime político autoritário e com forte influência sobre as instâncias locais, questões estas ainda presentes em alguns municípios baianos. Esta situação tem limitado o desenvolvimento de práticas efetivamente democráticas através da participação. Institucionalmente, identificam-se nessas realidades os canais de participação estabelecidos através de documentos legais ou instituídos pelo governo federal como condição básica para que recursos financeiros e materiais sejam destinados. Desse modo, esbarram-se no limite apresentado por Bueno (2004, p. 12) ao afirmar,

> Ao que parece, a participação e a autonomia seguem a mesma perspectiva conceitual, isto é, são meras concessões e, assim sendo, talvez não se possa afirmar que sejam elementos efetivos da organização, uma vez que não passaram por um processo de construção. É o que se constata quando da análise dos termos utilizados no original em inglês (providing e giving) para tratar de tais questões, apresentando um sentido mais voltado para algo que se permite fazer.

A idéia subjacente nessas reflexões conduz para o entendimento de que como processo externo, legalmente instituído e regulamentado por instâncias centrais perde-se muito da noção de autonomia e participação como uma construção proveniente de uma vontade coletiva, motivada por objetivos próprios para a educação necessária à comunidade local, sem o distanciamento de um projeto nacional de educação voltado para o desenvolvimento humano e para o verdadeiro exercício da cidadania.

Nessa direção, retomamos o significado da palavra autonomia como forma de agir com base em leis próprias, não de forma individual, mas na possibilidade de propor alternativas transformadoras coletivamente. Depreende-se dessa análise que a autonomia no contexto educacional está vinculada a garantia das condições humanas e materiais para que ela se efetive dentro de uma proposta que explicite seus objetivos para o setor educacional. Nessa perspectiva, para além de um apelo e incentivo para que a autonomia aconteça na educação deve-se pensar nas possibilidades para que através de uma elaboração coletiva e própria as

instituições encontrem os meios de desenvolvê-la e transformá-la em prática cotidiana, sendo que essa construção tenha impacto sobre o processo de formação de seres humanos com capacidade de escolha e que por meio de uma decisão consciente manifeste sua posição perante as questões a eles confiadas. Para tanto, o Estado como responsável pela proposta nacional de educação não pode se eximir do seu papel de auxiliar a promoção dessas condições.

Portanto, para além da adoção de técnicas de gestão de recursos e alcance de resultados a defesa da autonomia para a educação envolve também melhoria das condições de trabalho, plano de carreira, salários dignos, educação permanente, desconcentração do poder de decisão, acompanhado da ampliação da capacidade crítica e propositiva de todos os sujeitos envolvidos na ação educativa.

Tendo por base as reflexões desenvolvidas partiremos para a exposição da proposta de modelo de planejamento desenvolvida no seio das mudanças da década de 90, como alternativa para auxiliar a educação nacional, mais especificamente o ensino fundamental das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na melhoria da gestão dos seus sistemas de ensino e de suas escolas através do auxílio à promoção da autonomia, conforme anunciado pelo programa foco desta pesquisa. Trata-se do programa Fundescola, em dois dos seus projetos: o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

5 ESTRUTURA, CONCEPÇÃO E PRINCÍPIOS DO PROGRAMA FUNDESCOLA PARA O PLANEJAMENTO EM EDUCAÇÃO

A criação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)[10] com investimentos do Banco Mundial e do Tesouro Nacional teve o propósito de transformar a realidade educacional nas regiões mais pobres do país, especificamente através de medidas que impactassem o processo de ensino e aprendizagem no ensino fundamental. As ações previstas nesse programa apresentaram elementos para intervenção na realidade educacional nos âmbitos administrativo, pedagógico, financeiro e de estrutura física em secretarias e escolas de ensino fundamental das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste.

O Fundescola foi criado através do acordo 17402-BR entre o Brasil e o Banco Mundial em 1998, compondo os programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação através do Departamento de Projetos Educacionais da Secretaria de Educação Fundamental no final da década de 90. O programa, de início, foi proposto em continuidade às ações desenvolvidas no Projeto Nordeste, ampliando essas intervenções para as regiões Norte e Centro-Oeste. Nessa nova etapa o programa apresenta uma série de inovações, principalmente para a área de gestão. Além disso, verifica-se uma mudança no repasse de alguns recursos que passaram a ser destinados diretamente para as escolas. (CRUZ, 2003)

Conforme já mencionado, institucionalmente o Fundescola é um programa oriundo de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial e o MEC, desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação dos estados envolvidos para promover a eficácia, eficiência e equidade nos serviços educacionais. A missão do Programa é o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à melhoria da qualidade do ensino fundamental e à permanência dos alunos nas escolas públicas.

Para realizar os seus objetivos o Programa privilegiou o desenvolvimento de ações que funcionassem em convergência com outras iniciativas e programas governamentais no setor educação, dentre eles o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

[10] Ver estrutura organizacional do Fundescola em Anexo A.

Valorização do Magistério (Fundef), substituído a partir de 2008 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb).

O Fundescola se propôs ainda a implantar ações de fortalecimento da escola por meio de convênios com os municípios, mediante adesão. Para isto, estados, municípios e escolas deveriam adotar a metodologia do planejamento estratégico, consubstanciada no modelo do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, que leva à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005) O Programa também propõe o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) no nível do sistema de ensino com os mesmos objetivos acima mencionados para melhor sistematização das ações de coordenação e gestão dos serviços educacionais nos estados e municípios.

Além do PES e do PDE, o Fundescola continha outros projetos e ações com interferência direta no contexto educacional, são elas: Sistema de Apoio à Elaboração do Plano de Carreira do Magistério Público; Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG); Projeto de Melhoria da Escola (PME); Escola Ativa; Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar); Programa de Apoio à Leitura e a Escrita (Praler); Programa Melhoria do Rendimento Escolar; Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE); Microplanejamento Educacional; Levantamento da Situação Escolar (LSE); Projeto de Adequação do Prédio Escolar (PAPE), Espaço Educativo – Construção de Escolas; Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar (PMQE) e Atendimento Rural, que integraram de forma diversificada os termos de convênio firmados entre o Programa e os sistemas de ensino.

Na estrutura proposta pelo Fundescola, Horn (2002) apresenta níveis distintos de intervenção, conforme disposto na figura a seguir,

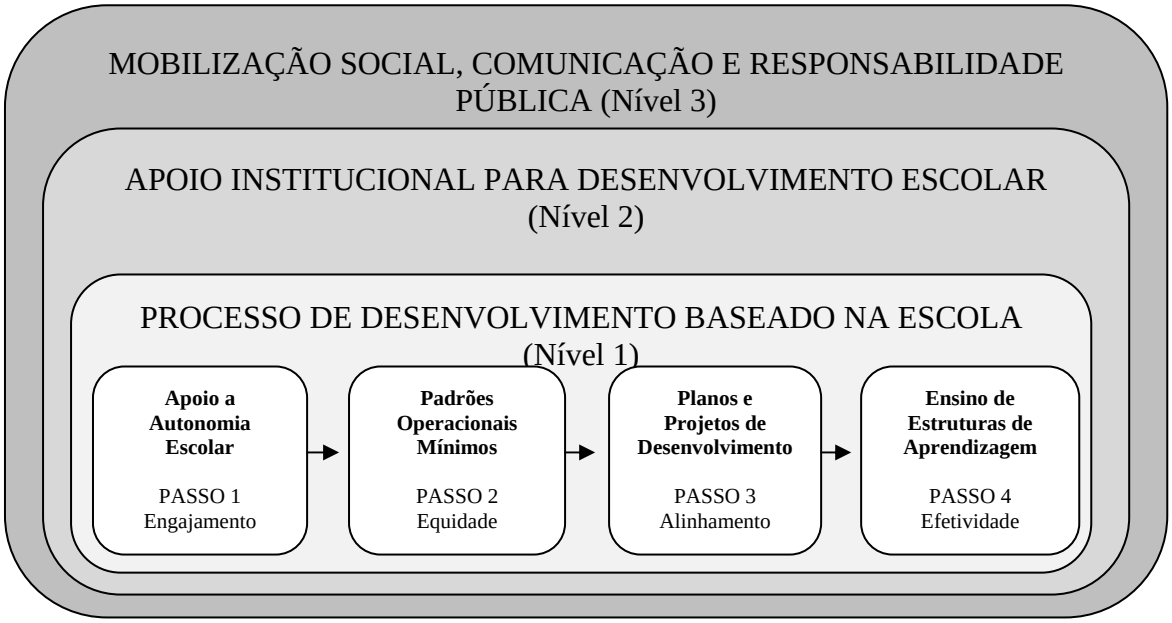


FIGURA 1 - Níveis de intervenção do Fundescola
Fonte: HORN (2002)

No primeiro nível encontram-se as mudanças pretendidas no interior da escola pública, considerada o foco principal das intervenções do programa. No segundo nível adéquam-se as iniciativas de fortalecimento institucional das secretarias de educação para apoio aos empreendimentos das escolas. O terceiro nível diz respeito a uma convocação da comunidade para participar e assumir a responsabilidade pela escola pública para acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados, tendo em vista o controle dos resultados produzidos através dos recursos concedidos pelas instâncias governamentais e outras fontes de financiamento.

Em acordo com os princípios de financiamento estabelecidos pelo Banco Mundial, foram definidas, como prioritárias para a destinação de recursos, as regiões mais pobres do Brasil – Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, e, dentro destas, as microrregiões mais populosas, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as escolas onde se concentra a população pobre. Para tanto, estabeleceram-se algumas metas que perseguiram a melhoria dos índices educacionais, como aumento do número de concluintes do ensino fundamental, aumento das taxas de aprovação, aumento dos padrões de aprendizagem dos alunos, dentre outras.

Apesar da heterogeneidade que compõe o Brasil, em suas diferentes regiões, o Programa teve por base uma concepção uniformizadora que norteou suas proposições, conforme é declarado no anexo 2 de um dos documentos produzidos pelo Banco Mundial,

> FUNDESCOLA, programa destinado a apoiar o ensino básico em escolas dos dezenove Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Todos os projetos, embora dirigidos a diferentes regiões, prosseguirá com os mesmos objetivos. Eles serão compostos por aproximadamente a mesma estrutura e componentes, e adotarão decisões semelhantes no processo. (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 37, tradução nossa)

O Programa Fundescola foi projetado em três etapas com componentes e locais específicos de atuação. A primeira etapa, Fundescola I foi executada entre o período de junho de 1998 a junho de 2001, com um investimento de 125 milhões de dólares. Nesta fase foram contempladas as regiões Norte e Centro Oeste em 10 estados e 181 municípios. Como prioridades desta etapa foram eleitos os seguintes componentes: Padrões mínimos de funcionamento das escolas; Processo de desenvolvimento da escola; Planejamento e provisão de vagas e Gestão e desenvolvimento do sistema educacional. Além disso, no documento base do acordo firmado o Banco Mundial estabelece alguns propósitos que justificam os investimentos, bem como o direcionamento dessa intervenção,

> Proporcionar a oportunidade para todas as crianças completarem os oito anos de escolaridade fundamental e para melhorar o desempenho acadêmico nas disciplinas básicas, principalmente Português e Matemática. FUNDESCOLA irá contribuir para estes objetivos através do aumento da qualidade da escola e expansão do acesso à escola primária. (BANCO MUNDIAL, 1998, p. 3, tradução nossa)

O Fundescola II, criado pelo acordo 4487-BR teve início em dezembro de 1999 e conclusão em dezembro de 2004, com investimentos na ordem de 402 milhões de dólares. Nessa etapa, o Nordeste foi incorporado ao atendimento. Os componentes dessa fase foram dispostos da seguinte forma: Elevação das escolas aos padrões mínimos de funcionamento; Estabelecimento de um processo de desenvolvimento da escola; Promoção da comunicação e mobilização social; Fortalecimento dos sistemas e programas nacionais de informações educacionais; e administração do projeto e atividades – piloto.

Em junho de 2002 através de um novo acordo nº 7122-BR teve início o Fundescola III, que se subdivide em Fundescola III-A e Fundescola III-B, com uma estimativa de investimentos de US$ 320 milhões. Nessa fase, as ações do programa foram expandidas com as contribuições do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP da Unicamp[11]. Os

[11] As proposições provenientes desse estudo foram sistematizadas em 2005 por Profª. Vera Lúcia Cabral Costa e Prof. Pedro Luiz Barros Silva, tendo como título "Alternativas de alocação de recursos em programas sociais para a redução das desigualdades regionais: o caso do Fundescola", disponível em: <www.nepp.unicamp.br/cadernos/caderno71.pdf>.

estudos foram movidos pelo objetivo de definir critérios para disseminar os produtos do Fundescola, procedimento que classificou os municípios alvo em duas matrizes de atendimento: Matriz 1- formada por municípios aptos ao recebimento de assistência técnica e tecnologia e Matriz 2- onde se concentraram os municípios para a disponibilização de assistência técnica, tecnologias e assistência financeira. A grande novidade dessa fase é a incorporação da educação infantil no atendimento proposto e suas metas estão previstas até 2010. (BRASIL. Ministério da Educação, 1998)

As ações previstas nas etapas que compõem o Fundescola convergem para a transformação da realidade educacional, tendo como um dos canais para esta efetivação a gestão compartilhada, que envolva os membros da comunidade escolar e local em atividades desenvolvidas pelas unidades de ensino. Na concepção do Banco Mundial o envolvimento desses sujeitos potencializaria o alcance da qualidade educacional, entendida como aumento do desempenho escolar e conseqüente elevação dos índices de aprovação.

É importante ressaltar que os documentos legais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação também explicitam a necessidade de uma gestão democrática do ensino público. A Lei nº 9.394/96 propõe a organização do espaço físico e pedagógico, a participação dos membros da comunidade escolar no planejamento e gestão da escola e a integração entre escola e comunidade. O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172/01, propõe a autonomia escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e do controle dos recursos financeiros pela escola.

Desse modo, identificamos interesses confluentes entre os princípios do Fundescola e as proposições legais aprovadas nacionalmente, o que põe em questão a idéia de uma intervenção arbitrária por parte dos interesses internacionais, apontando para a perspectiva do consentimento dos dirigentes locais, conforme defendeu Maria Abádia da Silva (2002). Isto não significa a isenção do potencial propositivo e as condicionalidades concernentes aos acordos financeiros oriundos do Banco Mundial.

As ações do Fundescola, mais precisamente o PDE, têm suscitado vários estudos sistemáticos que analisam os efeitos dos componentes do Programa na realidade educacional. Entre as referências destaca-se a pesquisa coordenada por Marília Fonseca no período de 2002 a 2004 sob o título: *Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola?* Esta pesquisa envolveu pesquisadores de diferentes instituições, tais como a UnB, UFG, UFMS e UEMS e gerou importantes considerações sobre a repercussão da adoção do

planejamento estratégico na gestão escolar e suas implicações para a organização das instituições educativas.

A metodologia de planejamento adotada pelo Fundescola parte de um princípio de organização das atividades que destina 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 Banco Mundial. (OLIVEIRA, S., 2006)

A utilização da forma de planejamento estratégico na perspectiva gerencial teve por motivação imprimir agilidade aos procedimentos admitidos no âmbito educacional, partindo de uma postura crítica em relação aos processos concernentes ao sistema intitulado burocrático, com intuito de melhor utilizar os recursos e potencializar os resultados educacionais.

5.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE) E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SECRETARIA (PES): ESTRUTURA E PRINCÍPIOS PARA UMA GESTÃO ESTRATÉGICA

Os interesses para a adoção do planejamento estratégico em educação têm sido expostos ao longo dos capítulos anteriores que compõem este trabalho através de reflexões sobre as mudanças conjunturais e suas implicações para as políticas educacionais desenvolvidas no Brasil nas últimas décadas. No âmbito dessas mudanças identifica-se, através de documentos oficiais produzidos por técnicos do Fundescola, uma afinidade com os novos paradigmas propostos para os sistemas educacionais e as unidades de ensino, defendidos internacionalmente. Além disso, retrata a concepção do papel da escola em um cenário de transformações globais, impulsionadas pelo processo de reestruturação produtiva com a indução de estruturas e conceitos gestados na iniciativa privada. Desse modo, alguns princípios são ressaltados na proposta do Fundescola quando seus técnicos expuseram que,

> São mudanças que devem se traduzir no compromisso irrevogável da escola com a eficiência, eficácia e a qualidade, com a disposição de se avaliar e de

> ser avaliada, de identificar onde se encontram e quais são os principais problemas, quais as estratégias para superar as situações indesejadas e a disposição de prestar contas de sua atuação e de seus resultados. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 2005, p. 10)

O direcionamento do foco das ações das políticas educacionais para um impacto direto nas unidades de ensino fez com que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) assumisse abrangência na esfera educacional, tendo sua importância ratificada através da destinação de recursos financeiros para execução de atividades na escola. Trata-se de uma ferramenta gerencial utilizada com o objetivo de melhorar a organização do trabalho escolar. Na proposição de Amaral Sobrinho (2001, p. 15),

> O PDE é um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. Seu objetivo é aprimorar a gestão da escola para que possa melhorar a qualidade do ensino que oferece e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve.

Nessa mesma direção, o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) se distingue do PDE em duas posições na área de atuação, por destinar-se às secretarias de educação e por não contar com recursos financeiros provenientes do acordo MEC/ Banco Mundial para o desenvolvimento de ações planejadas, mas parte de uma mesma estrutura operacional.

Em termos estruturais, por meio da metodologia de planejamento estratégico, o PES e o PDE são compostos por duas partes: visão estratégica e plano de suporte estratégico. Sendo que a primeira se desdobra em valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos; enquanto a segunda subdivide-se em estratégias, metas e planos de ação, havendo uma interação entre essas variáveis, conforme expresso na figura,

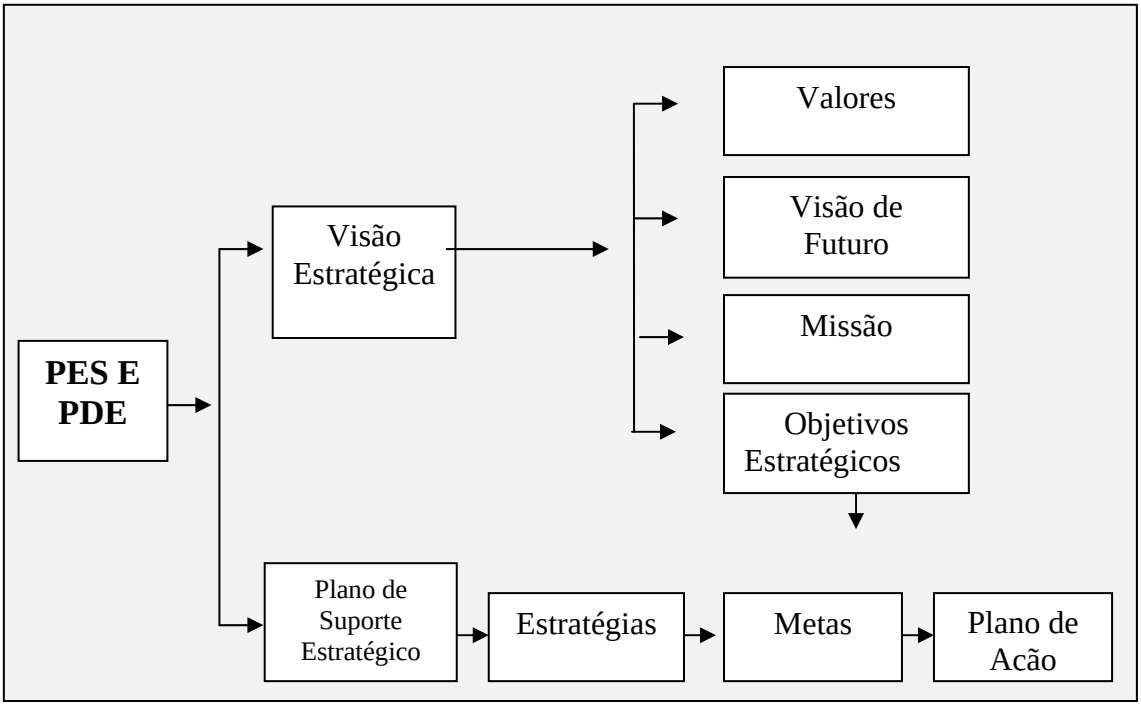


FIGURA 2 – Estrutura do PES e do PDE.
Fonte: XAVIER; AMARAL SOBRINHO (2005).

A estrutura do planejamento estratégico obedece a procedimentos operacionais que são comuns a outras formas de planejamento, girando em torno do diagnóstico, estabelecimentos de metas e ações e acompanhamento por meio de avaliações, mas o caráter estratégico se apresenta na focalização das ações e recursos com vista ao alcance de resultados. Por meio da definição de uma visão estratégica elege-se a concentração de esforços da equipe escolar para obtenção das metas esboçadas a partir das orientações expressas no manual de elaboração. A escola passa a ter uma conotação de empresa prestadora de serviços e o aluno torna-se o cliente imediato. A função social da escola deve ser traduzida nos valores, na missão e visão de futuro definidos pela equipe escolar e comunidade local. Os passos para execução do planejamento são orientados pelas etapas conforme consta nesta outra figura,

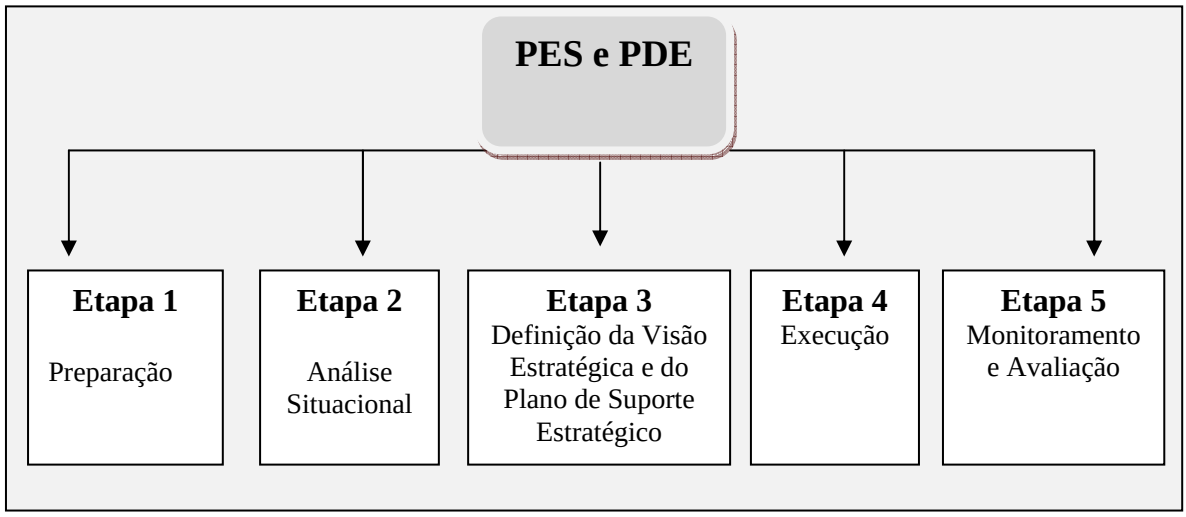


FIGURA 3 - Etapas de Elaboração e Implementação do PES e PDE
Fonte: XAVIER; AMARAL SOBRINHO (2005).

Na etapa de preparação são estabelecidos os procedimentos necessários para que o planejamento aconteça, tais como: constituição do grupo de sistematização, escolha do coordenador das atividades, leitura do manual e apresentação da proposta para a comunidade escolar.

A fase posterior, de análise situacional é composta por dois instrumentos distintos, os quais possibilitam o levantamento do perfil e funcionamento da escola e a análise dos critérios de eficácia escolar.

Na apresentação do manual de elaboração do PDE torna-se evidente o esforço de convencimento de que é necessário focalizar as ações da escola sob dois eixos principais: ensino e aprendizagem e resultados. As demais ações devem se colocar a serviço dessas duas orientações, eleitas como pontos em que deve convergir a estrutura organizacional e suas atividades. A proposta apresenta mais cinco áreas para análise dos critérios de eficácia escolar: clima escolar, pais e comunidade, gestão de pessoas, gestão de processos e infra-estrutura.

É importante ressaltar que os pontos a serem avaliados para constatar a eficácia da unidade de ensino já estão estabelecidos na estrutura do manual, competindo aos elaboradores do planejamento em cada unidade de ensino atribuir um valor entre 1 e 5 em cada questão proposta. Para cada quesito avaliado é necessário apresentar uma evidência, conforme exemplo no Quadro 4 abaixo,

REQUISITOS	CARACTERÍSTICAS	ESCALA	EVIDÊNCIAS
6.1. Instalações adequadas da escola	6.1 a) O prédio e o pátio escolar são bem conservados e sem aparência atrativa;	1 2 3 4 5	
	6.1.b) Os banheiros são limpos e mantidos em condições adequadas de uso;	1 2 3 4 5	
	6.1.c) A escola possui um espaço disponível para atividades de leitura e pesquisa;	1 2 3 4 5	
	6.1. d) As salas de aula, laboratórios e biblioteca estão em boa condição de uso;	1 2 3 4 5	
	6.1. e) As salas de aula, laboratórios, biblioteca etc, são utilizados de forma adequada;	1 2 3 4 5	
	6.1. f) Os alunos tem consciência de sua participação na conservação do patrimônio	1 2 3 4 5	
TOTAL DE PONTOS OBTIDOS NO REQUISITO 6.1			
TOTAL DE PONTOS OBTIDOS NO CRITÉRIO 6			

QUADRO 4 - Formulário de Avaliação dos Critérios de Eficácia (Infraestrutura)
Fonte: XAVIER; AMARAL SOBRINHO (2005).

Desse modo, parte-se de um princípio padrão sobre as questões relativas às escolas que deverão ser avaliadas para demonstrar o nível de eficácia alcançado em cada critério através do somatório dos pontos obtidos.

Com referência ao PES, tendo por base o mesmo princípio há uma alteração no estabelecimento dos critérios de eficácia, os quais estão assim dispostos no manual: liderança; planejamento estratégico; foco no aluno, na escola e demais partes interessadas; informações e análise; gestão de pessoas; gestão de processos e resultado da secretaria. Estes critérios são seguidos de requisitos concernentes às práticas consideradas gerenciais, em uma escala de valores de 1 a 4 para serem avaliados pelos elaboradores da proposta.

Através do resultado proveniente dessa ação avaliativa são estabelecidas as áreas prioritárias de atendimento, lembrando que independente do resultado dessa etapa o manual antecipa, conforme já mencionado, o ensino e aprendizagem e os resultados no caso do PDE e o fortalecimento da escola e o desempenho do sistema para o PES como campos prioritários para a criação de objetivos estratégicos e metas para superar os problemas detectados. São

também estabelecidas as relações entre os ambientes interno e externo das instituições mediante o levantamento das forças, fraquezas, ameaças e oportunidades, procedimento este que encerra o processo de auto-avaliação.

A terceira etapa é destinada ao estabelecimento da visão estratégica e estabelecimento do plano de suporte estratégico. Na visão estratégica são apresentados os valores da instituição, a visão de futuro, a missão e os objetivos estratégicos. O plano de suporte estratégico subdivide-se em estratégias, metas e planos de ação[12].

Exemplificando a estrutura apresentada temos,

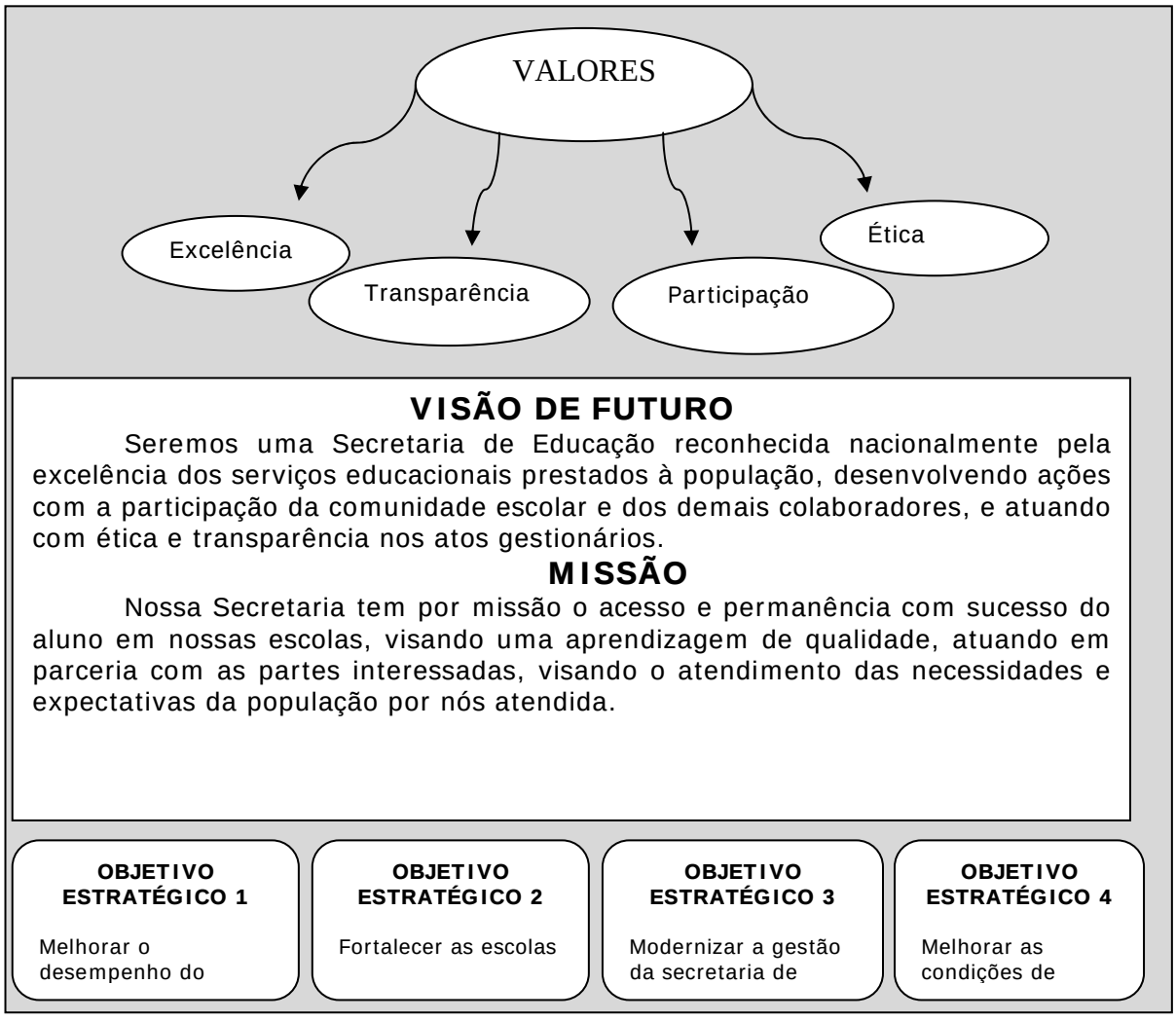


FIGURA 4 - Exemplo de Visão Estratégica para Secretaria de Educação
Fonte: XAVIER; AMARAL SOBRINHO (2005).

Dessa forma, de modo sistemático e linear são propostos instrumentos para cada etapa de elaboração do PES e do PDE, instrumentos estes que não podem ser desconsiderados, sob

[12] Ver modelo no Anexo B.

pena de comprometer o resultado final na preparação formal do planejamento. A ênfase nessa estrutura racional e hierárquica, bem como a quantidade de instrumentos e informações a ser utilizada, demandando dispêndio de tempo e recursos humanos para esta atividade, torna esta abordagem próxima das proposições de um sistema burocrático de organização e desenvolvimento do trabalho. Desse modo, as inovações propostas por esta metodologia de planejamento ainda não romperam com as características da burocracia para o desenvolvimento de atividade-meio, sendo passível a identificação do caráter estratégico da proposta na definição de objetivos, alocação de recursos e empenho para o alcance dos resultados previstos, ou seja, o foco estratégico concentra-se na atividade-fim.

Focalizando modelos de planejamento educacional, Elisângela Scaff (2006) analisou os programas Monhangara e Fundescola, ambos provenientes de acordos de cooperação internacional. Neste trabalho a autora denuncia os limites da proposta de planejamento do Fundescola por se basear em manuais através dos quais se expressam não só uma forma de desenvolver as atividades no campo educacional, mas os próprios objetivos a serem alcançados pela educação já se encontram manifestos.

Outra questão subjacente a esta lógica refere-se à fragilidade dos princípios de participação e autonomia, tendo em vista as intencionalidades expressas através dos manuais ao definir previamente aonde os esforços deverão se concentrar, além de condicionar os recursos para ações pontuais em atendimento aos objetivos expressos na gênese do Programa, conforme exemplos suscitados pelo próprio manual, os quais geralmente são reproduzidos nas instituições que adotam a metodologia. (SCAFF, 2006)

Assim, apesar do discurso mobilizador das ações deste Programa estar embasado na promoção da autonomia e participação, a sua estrutura formal requisita executores de políticas, no intuito de desenvolver estratégias locais para alcance de objetivos globais para a educação.

Com referência ao PES, sua principal função seria a de estruturar o suporte necessário para as unidades de ensino, garantindo-lhes as condições adequadas de funcionamento. Na perspectiva abordada compete às secretarias de educação,

> Estabelecer padrões educacionais de desempenho que mostrem o que o aluno deve saber ao concluir cada série ou ciclo; desenvolver um sistema de avaliação que permita avaliar a implantação desses padrões; desenvolver mecanismos que permitam às escolas ter mais autonomia e responsabilidade pelo serviço que prestam; fortalecer os profissionais do magistério, capacitando-os e proporcionando-lhes condições adequadas de trabalho;

> desenvolver medidas que promovam a equidade. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 2005, p. 10)

Através dessa proposição observa-se um caráter prescritivo e orientador das ações educacionais, situando esses instrumentos na esfera de mediação entre as orientações globais definidas para a educação dos países periféricos e as ações a serem implementadas no âmbito local, mediante a proposição de iniciativas que limitem as possibilidades de resistência da comunidade local às mudanças julgadas necessárias para a educação na perspectiva do desenvolvimento econômico. Além disto, utilizando um discurso que justifica as mudanças, embasado em valores como os da participação e da autonomia, diretamente vinculados aos princípios da democratização e da descentralização da gestão.

Mas, estas conjecturas forjadas através da análise documental e teórica remetem à necessidade de constatação, em termos práticos, da materialização dessas idéias na gestão de sistemas e unidades de ensino, proposta vislumbrada no capítulo seguinte através das análises possibilitadas pelos dados coletados no campo empírico de aplicação de dois projetos do Fundescola na Bahia.

6 A MATERIALIZAÇÃO DA PROPOSTA GERENCIAL DO FUNDESCOLA NA BAHIA E REPERCUSSÕES NA AUTONOMIA DOS SISTEMAS DE ENSINO E DAS ESCOLAS : UM ESTUDO DE CASOS

Este capítulo apresenta as análises resultantes dos dados coletados empiricamente, dos quais foram priorizados os aspectos concernentes à operacionalização da proposta do Fundescola, observando em que medida os projetos desenvolvidos em favor da melhoria na gestão das instituições educacionais têm favorecido o desenvolvimento da autonomia e da participação no cotidiano da secretaria municipal de educação e da escola. Para tanto, abordaremos a forma de inserção do Fundescola na Bahia em seu aspecto administrativo e em seguida serão apresentados dois casos em municípios distintos, conforme justificativa apresentada no capítulo introdutório desta dissertação. No Município de São Sebastião do Passé analisaremos o desenvolvimento do Planejamento Estratégico da Secretaria - PES e em Dias D'Ávila apresentamos o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) em duas unidades de ensino da Rede Pública Municipal.

6.1 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO FUNDESCOLA II

Conforme já indicado o Fundescola representou uma extensão do Projeto Nordeste com algumas alterações estruturais e de execução, ampliado o foco de intervenção para os Estados do Norte e do Centro-Oeste. Este programa contempla o Nordeste em sua segunda fase denominada Fundescola II. Para tanto, foi firmado um acordo entre o MEC, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial para execução dessa etapa. A participação do PNUD, órgão mediador na concepção e implantação do Programa, foi justificada nos seguintes objetivos,

> Aprimorar a capacidade operacional de técnicos envolvidos na execução do Programa FUNDESCOLA; Aprimorar a capacidade em gestão escolar de técnicos, tomadores de decisão e comunidade envolvida; Prover professores, alunos e comunidade envolvida de formação e informação pedagógica essenciais à melhoria do rendimento escolar; Fornecer subsídios técnicos ao processo de adequação física das escolas e ao microplanejamento. (PNUD (Brasil); ONU, 2008, p. 25-26)

As primeiras iniciativas desse programa na Bahia datam de 1999, com a adoção de ações de melhoria na infra-estrutura de unidades escolares, planejamento administrativo e ações pedagógicas. Em entrevista, especificamente realizada para esta pesquisa o ex-coordenador do Fundescola no Estado da Bahia, que iniciou sua participação em setembro de 1999, destacou os procedimentos iniciais na implementação desse Programa,

> Através de uma atividade que reuniu vários profissionais da educação, denominada Chamada à Ação, por meio do Relatório Final do Projeto Nordeste foi criado o Fundescola, com a proposta de superar as falhas do Projeto Nordeste e trabalhar com projetos específicos para atender as demandas da realidade educacional. [...] No início o programa era coordenado pela equipe do Projeto Nordeste. O Estado da Bahia assumiu o Fundescola como uma política de planejamento educacional e internalizou as ações. (TÉCNICO A)

Conforme orientações da estrutura proposta pelo Banco Mundial, operacionalmente, o Fundescola na Bahia se desenvolveu sob a liderança da Coordenação Estadual Executiva do Programa, um setor da Coordenação de Projetos Especiais para ações financiadas com recursos externos, da Secretaria de Educação do Governo do Estado – COEP. Esta coordenação gerenciou as ações e a articulação com os municípios e escolas da rede estadual que desenvolveram algum componente do Programa, orientando a implementação. Esta coordenação foi subdividida em quatro gerências: Administrativo/Financeira, Gerência de Gestão, Gerência de Ensino-Aprendizado e Gerência de Instalações Físicas. Convém salientar que esta estrutura é padrão para os 19 estados alcançados pelo Fundescola.

Quanto à formação da equipe executora do Fundescola na Bahia, o coordenador do Programa à época informou que uma parte dos técnicos foi disponibilizada pelo Fundescola e a outra parte cedida pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia – SEC/ BA – como forma de contrapartida firmada no acordo. Os recursos para a manutenção das atividades dessa equipe técnica eram programados através de Plano de Trabalho Anual (PTA), elaborados pela SEC/ BA e aprovados pelo MEC.

No aspecto financeiro, através da Resolução nº 63 de 1999 do Senado Federal os recursos foram instituídos legalmente. Esta Resolução foi aprovada pelo Senado Federal, autorizando a República Federativa do Brasil a contratar operação de crédito externo no valor equivalente a até US$ 202.030.000.00 (duzentos e dois milhões e trinta mil dólares norte-americanos), junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD),

para financiamento parcial do Projeto Fundescola II[13]. Este documento estabelece em seu Artigo 2º, parágrafo IV e V as condições desse empréstimo,

> Juros: a uma taxa anual igual ao Custo de Empréstimos Qualificados determinado para o semestre precedente, acrescido de margem de 0,75% a.a (setenta e cinco centésimos ao ano) incidente sobre os valores desembolsados, a partir da data de cada desembolso;
> Comissão de compromisso: até 0,75% a.a (setenta e cinco centésimos por cento ao ano) sobre o saldo não desembolsado, contado da data de assinatura do Contrato, pagáveis em 15 de fevereiro e 15 de agosto de cada ano. (BRASIL. Senado, 1999)

Sobre esse aspecto Marília Fonseca (1999) constatou que as negociações com o Banco Mundial causaram impacto sobre a economia nacional, ampliando a nossa dívida externa, vez que os empréstimos concedidos aos países em desenvolvimento, tendo em vista a melhoria da qualidade da educação, são feitos mediante as mesmas condições de financiamento da área econômica, "[...] numa adaptação complicada e desvantajosa para o setor educacional, porque a área econômica conta com a recuperação de despesas". (FONSECA, M., 1999, p. 63)

Além disso, a comissão de compromisso estabelecida no acordo teria a função de mecanismo de garantia para o Banco de que o país utilizaria os recursos contratados obedecendo aos prazos pré-fixados. Essa variável imputaria ao Brasil o compromisso com o controle administrativo dos recursos, tornando este aspecto prioritário nas ações a serem desenvolvidas ao longo do processo, o que por sua vez, na opinião de Marília Fonseca (1998), se tornaria um fator limitador do investimento efetivo em ações de melhoria das questões educacionais. Desse modo, advertiu a autora,

> As ações voltadas para a educação são caracterizadas pelo formalismo próprio aos acordos econômicos e seus corolários de inflexibilidade financeira e técnica. Os acordos definem a priori uma racionalidade própria (modelos de gestão e de organização) que irá provocar incompatibilidades de ordem administrativa e financeira, no seu confronto com a organização local. (FONSECA, M., 1998, p. 247)

A data de fechamento das ações financiáveis no Fundescola II, de acordo com a Resolução nº 63 de 1999 foi 31 de dezembro de 2004. A forma de pagamento do empréstimo ficou estabelecida em vinte prestações semestrais de US$ 10,100,000.00 (dez milhões e cem mil dólares norte americano), com primeira parcela de pagamento prevista para 15 de

[13] Ver Contrato de Empréstimo 4487-BR em Anexo C.

fevereiro de 2005 e a última em 15 de agosto de 2014. Desse modo, há um amplo período propício à interação entre o Brasil e o Banco Mundial, o que se torna favorável para uma intervenção no direcionamento das políticas internas, sendo esta ação justificada como forma de melhorar a alocação dos recursos e esforços, através da implantação de estratégias administrativas consideradas imprescindíveis para o alcance de resultados positivos.

Conforme definições previamente estabelecidas no acordo de financiamento entre MEC e Banco Mundial foram selecionados municípios a serem alcançados pelo Programa, através dos banco de dados fornecido pelo IBGE, considerando as maiores concentrações populacionais em cada região.

No âmbito de cada município, na fase de implementação, para controle das ações do Fundescola, foi constituído um Comitê Estratégico Municipal para a execução do Programa em sua instância particular, nomeado pelo Prefeito, através de portaria. Coube a esse Comitê planejar e acompanhar as ações do Fundescola nas unidades escolares; participar ativamente dos encontros de formação, promovidos pela COEP para o repasse das orientações técnicas; promover internamente encontros e estudos sobre as metodologias de ação, visando a socialização e encaminhamento das ações e sistematizar e registrar mensalmente as atividades realizadas em seu contexto. Além disso, o Comitê Municipal deveria acompanhar as ações na Secretaria e nas escolas, fazendo articulação do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) com os Planos de Desenvolvimento da Escola (PDEs), assim como outros projetos componentes do Fundescola. O Programa também contou com coordenações regionais que reuniam municípios próximos para a discussão e disseminação das informações e orientações da proposta. Estes municípios se agregavam em pólos, para socialização das informações e treinamento técnico, atividades que se desenvolviam em reuniões periódicas itinerantes, quando eram avaliados os andamentos do planejamento e execução do Programa na região.

Esse modelo de organização do Programa visava o atendimento das demandas por qualidade da educação em estados e municípios. A qualidade, ênfase das políticas educacionais dos anos 90, é compreendida, de acordo com o modelo do programa, como produtividade dos sistemas de ensino. Assim, necessário se fez investir via planejamento em uma nova lógica de administrar as atividades educacionais e por meio dessas ações promoverem a adaptação às exigências globais para a educação do novo século.

Destaca-se ainda, que o Fundescola traz elementos para a discussão sobre a perspectiva de descentralização adotada no novo modelo de Estado, já que possui “[...] objetivos e métodos pré-determinados, com vista a atender às necessidades administrativas e econômicas” (SCAFF, 2006, p. 340), sendo de competência dos estados e municípios a

execução das propostas e, gradativamente, estes deveriam assumir a parte de financiamento das ações disseminadas pelo Programa. Portanto, a exigência por uma mudança na concepção de organização das instituições educacionais via planejamento se tornou um elemento preponderante e parte integrante dos empréstimos concedidos.

6.1.1 **Componentes do Fundescola na Bahia**

A Bahia adotou os seguintes programas que compõem o Fundescola nacional: Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE); Gestar; Planejamento Estratégico da Secretaria e Escola Ativa (PES).

O PDE é considerado um dos principais programas do Fundescola. A importância atribuída pelos municípios a essa proposta deveu-se à possibilidade de financiamento das ações planejadas pela escola. De acordo com o Coordenador do Fundescola na Bahia, em 1999, “[...] um dos grandes desafios encontrados foi mudar a cultura de planejar só para ter financiamento, pois muitas escolas elaboravam o PDE somente para receber recursos”. (TÉCNICO A). Este coordenador afirmou que ao longo da gestão desenvolvida sob sua coordenação a adesão ao projeto PDE foi ampliada de forma considerável, passando de 37 escolas estaduais e 33 escolas municipais atendidas para mais de 2.000 escolas estaduais e municipais em toda a Bahia.

Com o objetivo de melhorar as instalações físicas das escolas foi adotado o PAPE. Nesse projeto foram disponibilizados R$ 8.000,00 no Programa implementado na Bahia, para reparos por sala de aula e R$ 2.000,00 por espaço que possuísse um vaso sanitário.

A finalidade do Gestar foi a de dar suporte pedagógico aos professores para o desenvolvimento do trabalho com as disciplinas consideradas críticas (com altos índices de reprovação). O Gestar I desenvolveu atividades com professores de 1ª a 4ª série em um período de dois anos. O Gestar II foi destinado aos professores de 5ª a 8ª série com ações previstas para um ano. A seleção e capacitação de especialistas para serem multiplicadores ficaram a cargo dos coordenadores estaduais nos municípios.

Com metodologia semelhante a do PDE, o PES representou o modelo de organização estratégica para as Secretarias de Educação, contudo, sem os recursos financeiros destinados pelo Fundescola. A elaboração dos PES consistiria em dotar as Secretarias de capacidade

organizacional para fornecer o suporte necessário para as pretensas mudanças na gestão do sistema e suprir as necessidades técnicas e operacionais para a gestão das unidades de ensino.

O projeto Escola Ativa teve o propósito de capacitar professores que atuavam em escolas do campo em metodologias de trabalho para turmas multisseriadas.

Os municípios de destino para cada projeto foram definidos pelo Ministério da Educação respeitando as prioridades elencadas nos documentos do Banco Mundial, cuja posse do diagnóstico sobre a realidade educacional brasileira, bem como a demarcação das intervenções prioritárias antecederam o período de realização dos empréstimos. (TOMMASI; WARDE; HADDAD, 1996)

6.1.2 **Seleção dos municípios e abrangência do Programa**

No Fundescola II o critério utilizado para escolha dos municípios foi a demarcação de Zona de Atendimento Prioritário (ZAP). Estas Zonas foram definidas através dos dados do IBGE, considerando as regiões mais populosas de cada Estado. Na Bahia foram estabelecidas duas zonas: ZAP I – que abrangeu Salvador e mais 10 (dez) municípios da região metropolitana e a ZAP II – na região de Ilhéus e Itabuna com 41 (quarenta e um) municípios participantes.

No Fundescola III novos critérios foram adotados oriundos de um levantamento realizado pelo Núcleo de Estudos sobre Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP, levando em consideração o nível de pobreza dos municípios, momento em que foram definidas duas matrizes de atendimento. Aos municípios mais carentes foi sugerida a disponibilização de recursos financeiros, tecnologia e assistência técnica. Para os demais, tecnologia e assistência técnica. É válido destacar que nos limites dessa análise não abordaremos o Fundescola III, centrando nossos esforços investigativos no Fundescola II, gênese do programa na Bahia, o que não invalida proposições analíticas referentes ao Programa como um todo em nossas análises.

Com referência aos componentes relacionados a nossa investigação – PES e PDE – entre os estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, a Bahia se destacou com o maior número de escolas que recebeu recursos do Fundescola para o desenvolvimento do PDE, somando 1.058 (mil e cinqüenta e oito) unidades contempladas no período de 1998 a 2003. (BRASIL.Ministério da Educação, [1997] Quanto ao PES, não há uma informação tão precisa

com referência ao número de secretarias de educação envolvidas, sendo esta implantação posterior à adoção do PDE e sem a visibilidade e importância a este conferida. Esta questão nos incita a compreender que fatores motivaram a implantação de uma metodologia diretamente na escola antes de utilizá-la como orientadora do sistema de ensino através das secretarias municipais de educação. Uma das justificativas foi apresentada pelo ex-coordenador do Fundescola na Bahia ao afirmar que,

> A metodologia do PES fazia uma exposição da Secretaria de Educação e causou resistência por parte de algumas prefeituras, principalmente com referência ao gasto e gerenciamento de recursos, por isso, estrategicamente iniciou-se com o PDE para forçar as Secretarias a criarem um planejamento para acompanhar a organização proposta pelo PDE nas escolas. (TÉCNICO A)

Outra justificativa se encontra nas proposições teóricas sobre políticas educacionais desenvolvidas nos anos 90 ao sinalizar que a escola se tornou o foco principal das intervenções do governo, funcionando como núcleo da gestão. (OLIVEIRA, D., 1997) Em uma lógica orientada por teorias econômicas, podemos sugerir como indicação a preferência dos dirigentes em aprimorar as funções gerenciais da instituição escolar com propósito de torná-la eficiente. Conforme o que preconiza o modelo de planejamento inspirado pelo Programa, necessário se fez reestruturar as funções da escola e de seus atores na perspectiva da flexibilidade, da inovação, desenvolvimento de estratégias de captação de recursos de outras esferas e redução dos gastos. Estes objetivos se tornariam passíveis de serem alcançados através da participação dos atores sociais através da concessão de autonomia às unidades de ensino via financiamento e inserção de uma metodologia de planejamento que englobasse esses aspectos.

6.1.3 **Estratégias de operacionalização da proposta**

A organização inicial do Fundescola para difusão da proposta para municípios da Região Metropolitana da Bahia, também denominada ZAP I foi composta de um coordenador do Programa, de uma gerente de gestão e cinco assessores (as) técnicos (as) – Ats. Esse grupo, selecionado e capacitado pela equipe do MEC se encarregou de apresentar os componentes do Programa aos municípios. Através de reuniões sistemáticas foram feitas capacitações nos municípios selecionados que eram realizadas em princípio em Salvador e em continuidade

foram feitas nas regiões pelos (as) assessores (as) técnicos (as) através de visitas mensais. Esses técnicos eram responsáveis pelo monitoramento do desenvolvimento das etapas dos projetos e ações aderidas.

Em uma fase posterior eram realizadas as capacitações em municípios pólos, que agregavam as equipes de outros municípios. Na Bahia foram criados vários pólos para facilitar a expansão do programa. Participavam das reuniões nos pólos as lideranças municipais, diretores de escola, coordenadores pedagógicos e técnicos das Diretoria Regional de Educação e Cultura (DIREC).

De acordo com o coordenador do Fundescola II da época, na Bahia, com o aumento do atendimento das ações do programa houve dificuldades para o monitoramento aos municípios, em especial no que diz respeito às ações do PDE. Como estratégia, adotou-se a formação de multiplicadores para fornecer o suporte técnico à elaboração e acompanhamento utilizando-se para isto de videoconferências para a redução de custos.

Na fase de implantação das ações do Programa foi apontada como empecilho, pelo ex-coordenador, a falta de qualificação da equipe técnica nos municípios e a rotatividade de pessoal realizada pela administração local nas secretarias de educação e nas escolas, dificultando a apropriação da metodologia e a formação de multiplicadores. Uma funcionária da Secretaria da Educação do Estado (SEC/BA) que fazia parte da equipe central do Programa no Estado apresentou a seguinte avaliação com relação ao trabalho de capacitação dos técnicos e professores municipais feita pela equipe técnica,

> As escolas de magistério, que era essa a realidade que tínhamos em 1999, 2000 quando começamos a implantação, o foco da escola de magistério não era voltado ao aspecto da administração, da gestão como um todo. Os nossos gestores não estavam preparados, tinham pouco domínio e conhecimento da metodologia do tipo da que era utilizada para elaboração de PES e PDE. Então, causou uma aflição como tudo que é novo, causou a princípio um desconforto. Eu participei da equipe e posso dizer que em muitos eu via um aspecto de desespero de elas evidenciarem coisas que eram tão óbvias que até então não eram alvo da ação da escola para minimizar, para corrigir, como por exemplo, taxa de repetência, evasão e abandono, taxas de transferência e isso até então não era tão importante, não era um valor dentro das escolas e depois do advento dessas capacitações, de uma possibilidade estreita de uma visão gerencial dentro das unidades, depois disso sim, essas coisas passaram a fazer sentido. (TÉCNICA F)

Outro depoimento, por outro lado, mostra o desabafo de uma diretora de escola municipal à época da implantação do PDE que relata o seu descontentamento com o processo inicial e estratégia utilizada para capacitação da equipe escolar,

> O primeiro PDE foi assim muito sofrido, a fiscalização vinha lá do CAB (Centro Administrativo da Bahia), da GAE (Gerência de Atendimento à Escola), as pessoas vinham com muita cobrança, exigindo que deveríamos desenvolver o PDE do jeito deles, que o Grupo Estratégico deveria agir conforme eles pensavam, tudo deveria estar conforme o modelo apresentado pelo Estado. O coordenador do PDE ficou sendo a secretária escolar, o que não funcionou e esta foi substituída pela coordenadora pedagógica. Ameaçavam substituir as lideranças caso não encontrassem quinzenalmente quando apareciam para fiscalizar a escola, as ações conforme haviam determinado e a cada momento que apareciam nos deixavam muito apreensivos, víamos os técnicos da GAE como fiscalizadores e não como orientadores. (GESTORA D)

A apropriação da proposta aconteceu nos anos subseqüentes através de um processo considerado natural em que a estrutura da proposta se tornou compreensível por meio da prática. Nessa metodologia de organização do trabalho destaca-se sobremaneira a importância ao papel da equipe gestora como responsáveis pela disseminação do ideário da proposta. Por isso, um dos objetivos a serem alcançados nas capacitações seria o de fortalecer as lideranças locais possibilitando a captação da essência dos projetos.

Tendo em vista as características expostas, necessário se faz captar esse movimento no foco de sua produção, ou seja, nas instituições educacionais através dos sujeitos que atuam nesse contexto, articulando suas proposições com as teorias que analisam esse complexo contexto. Assim, adentraremos na caracterização do campo empírico e análise da interferência dos projetos PES e PDE para as novas configurações na gestão educacional.

6.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SECRETARIA E A AUTONOMIA DO SISTEMA EDUCACIONAL

6.2.1 **O Fundescola no Município de São Sebastião do Passé**

A análise empírica sobre a adoção dos programas do Fundescola foi orientada por indicações adquiridas em visitas à Secretaria de Educação do Estado da Bahia, oportunidade em que nos foi revelada a participação do Município de São Sebastião do Passé no desenvolvimento de projeto piloto para implantação de ações do Fundescola nesse Estado.

Em 1998, ano do desenvolvimento do projeto piloto, as ações identificadas foram o Levantamento Situacional da Escola (LSE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), mas este último não se efetivou como proposta sistemática nas unidades de ensino. Uma das

justificativas para este fato foi concedida pela Secretária de Educação do Município à época ao afirmar que,

> O PDE nas escolas não teve o mesmo resultado, não conseguiu desenvolver essa ação porque faltava gente pra acompanhar isso de perto. Nós tentamos implantar nas escolas, entramos no PDE a princípio sem recursos, a principio não, a gente nunca teve recurso do PDE. Só a metodologia. Começamos com a Fundação (Clemente Mariani) que levou duas pessoas para o encontro no Tocantins e em outro lugar, mas a Fundação se afastou um pouco dessa ação e a própria Secretaria não teve perna pra continuar, desenvolver com sucesso, posso dizer nas escolas não considero que foi efetivo como o PES. (GESTORA A)

O LSE consistiu no levantamento de informações que permitiriam a proposição de ações para as unidades de ensino. O objetivo desta ação foi o de averiguar a adequação da estrutura física dos prédios escolares, bem como do mobiliário e materiais aos padrões mínimos de funcionamento destas unidades, conforme estabelecido nos documentos do Banco Mundial como parâmetro para o funcionamento das escolas. A partir desse levantamento que os componentes do Programa seriam direcionados a cada realidade.

Passado o momento inicial, em que algumas escolas foram contempladas com reformas na estrutura física e aquisição de recursos materiais, sem grandes impactos para a organização educacional via planejamento, o Fundescola selecionou este Município em 2001 para o desenvolvimento da metodologia de planejamento estratégico para as secretarias – PES.

Como produtos resultantes da intervenção do Fundescola, atualmente, São Sebastião do Passé possui o projeto Escola Ativa, Projeto de Adequação de Prédio Escolar (PAPE) e Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar).

Ao tempo da coleta de dados para esta pesquisa o Município foi contemplado, em algumas de suas unidades de ensino, para o desenvolvimento do PDE-Escola (Componente do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE Nacional lançado no ano de 2007), contudo, apesar de conservar a gênese metodológica oriunda do Fundescola este projeto, atualmente, conta com o financiamento do Governo Federal, recursos de contrapartida do Governo Municipal e a orientação técnica da Secretaria de Educação do Estado. Apesar de seguir a mesma metodologia, por termos definido duas ações do Fundescola como objeto de investigação, esta nova fase do PDE, agora integrante das políticas do MEC para educação nacional, ultrapassava os objetivos traçados para a pesquisa, o que fez necessário selecionar outro caso em outro município, contemplado pelo Programa para análise desse projeto.

6.2.2 **Caracterização do Município**

São Sebastião do Passé é um município que está situado a leste do Estado da Bahia, na zona do Recôncavo a 58 km da capital. Limita-se com Candeias, Dias D'Ávila, Mata de São João, Terra Nova, Catu e Pojuca. Apresentou uma população estimada pelo IBGE em 2006 em 42.246 habitantes em um território de 553,4 km² e concentra aproximadamente 74% dessa população na zona urbana. Historicamente é conhecida pela instalação de engenhos e produção de açúcar e seus derivados no século XVI e marcada no século XX pela descoberta e exploração de poços petrolíferos. Foi emancipado em maio de 1938 através do Decreto Estadual nº 10.724 com o nome de São Sebastião e somente em 1943, com o Decreto Lei nº 141, passou a ser denominado São Sebastião do Passé. Entre os quatro distritos que o compõe possui o famoso Distrito de Maracangalha, homenageado por Dorival Caymmi em uma de suas composições.

Quanto à educação, o Município possui em sua rede 47 escolas que atendem da Educação Infantil ao Ensino Médio, sendo 14 localizadas na sede e 23 na zona rural. Somadas a estas existem 03 escolas estaduais e 09 particulares.

Com referência à instituição do setor público da educação identificou-se a criação do Conselho Municipal de Educação com Lei Municipal nº 486 de 06 de outubro de 1995 e reformulado pela Lei nº 013/99 de 28 de outubro de 1999. Posteriormente foi criado o Sistema Municipal de Ensino através de Lei Municipal nº 004/2001.

Em seu quadro de funcionários a serviço da educação foi registrado em 2006 um quantitativo de 342 profissionais, destes apenas 124 são concursados e 218 contratados.

O Município possui dois instrumentos orientadores das ações da Secretaria de Educação, no que concerne às políticas educacionais no geral e, em específico, à gestão do sistema. Trata-se do Plano Municipal de Educação (PME) e do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES).

6.2.3 **A autonomia do Sistema de Ensino no Plano Municipal de Educação de São Sebastião do Passé**

Os princípios norteadores da educação estabelecidos por São Sebastião do Passé não se distanciam das proposições para a educação em escala global, conforme caracterizada nos capítulos anteriores. No Plano Municipal de Educação[14], entre as diretrizes da Secretaria encontramos,

> A participação da equipe escolar e da comunidade que circunda a escola nas decisões e projetos; a busca de parcerias para desenvolver projetos e ações educacionais com maior competência e qualidade; o estímulo à autonomia da gestão financeira das escolas, através de repasses diretos. (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA), 2006, p. 41-42)

Para a gestão educacional, neste plano, foram traçadas algumas metas concernentes ao favorecimento da autonomia, elencadas da seguinte maneira,

> Garantir a autonomia financeira em 100% das escolas municipais, a partir de 2008; descentralizar os recursos destinados à educação, a partir de 2009; proporcionar autonomia financeira para as unidades escolares, descentralizando os recursos de forma gradativa; dotar as unidades do Sistema Municipal de técnicos efetivos, que assegurem continuidade de planos e projetos educacionais, bem como da operacionalização de serviços contínuos. (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA), 2006, p. 106-108)

Em conformidade com as discussões apresentadas em capítulos anteriores e as novas diretrizes para o destino das ações e dos recursos no setor público, exalta-se nesse documento a importância da participação, o estabelecimento de parcerias e a necessidade de direcionar recursos financeiros para serem administrados em cada unidade de ensino, traduzida como autonomia financeira. Estas propostas coadunam com o modelo previsto para reformar o Estado brasileiro e as orientações do Banco Mundial para a educação em países da América Latina. Nos argumentos do Banco, a descentralização financeira, com a administração direta de recursos por comunidades locais suscitaria o envolvimento dos sujeitos e a maximização da eficácia na prestação de serviços educacionais. Em contrapartida, esta ação favoreceria que a própria comunidade se mobilizasse para resolver os problemas da educação, inclusive os

[14] Documento analisado na Secretaria Municipal de Educação de São Sebastião do Passé e previsto para o período de 2006 a 2016.

relativos à escassez de recursos, com parcerias firmadas com a sociedade civil e iniciativa privada, medidas estas que diminuiriam a responsabilidade do Estado em garantir os recursos necessários para a qualidade educacional.

Mas é válido ressaltar que as peculiaridades da organização do serviço público, nas distintas realidades que compõem o Brasil, acrescentam novas características a esta proposta, sendo que a formalização dessas idéias em uma proposta sistemática e a sua materialização nem sempre acontece de forma simultânea.

6.3 O PES EM SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ

6.3.1 **A participação nos procedimentos de elaboração e implantação do PES**

O PES foi apresentado à equipe responsável pela educação municipal em um evento realizado em espaço da zona rural, com a presença de dois técnicos do Ministério da Educação. Considerado pelos entrevistados como momento muito positivo no processo de elaboração do planejamento, esse encontro contou com a participação do Prefeito Municipal, toda a equipe administrativa e pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e alguns diretores de unidades de ensino. A partir daí este instrumento de planejamento começou a ser desenvolvido no sistema municipal de ensino. No período de 2005 e 2006 o PES foi revisado, sofrendo algumas alterações nesse processo. O acesso à proposta formalizada se restringiu a este último período, sendo as entrevistas a nossa fonte de informações para caracterizar o momento de construção da primeira proposta do PES no Município.

Antecedeu este momento de implantação o contato de uma integrante da Secretaria de Educação de Passé com os responsáveis pelo Fundescola em Brasília, através de sua atuação em outro programa denominado Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) promovido no MEC. Em entrevista essa técnica da Secretaria Municipal de Educação vinculada ao Departamento Pedagógico relata sua experiência com os idealizadores da proposta,

> Eles, já conhecendo o trabalho de São Sebastião, se mostraram interessados em trazer o PES também. Eles me orientaram lá em Brasília, eu trouxe todo o material e comecei a desenvolver o

> trabalho de sensibilização e construir o PES com as pessoas daqui. Mandava para eles tudo por e-mail, eles corrigiam e me davam toda assessoria. Nisso, Xavier gostou do trabalho e mandou dois técnicos de Brasília aqui para a Secretaria. Teve um grande encontro com todas as pessoas para reconstruir, pra vê se tudo que tinha pensado condizia realmente com os problemas que a Secretaria vivenciava e se as ações que a gente colocou realmente eram compostas daqueles problemas. Tivemos alguns ajustes e eu ainda continuei como responsável pelo processo de implementação. (TÉCNICA B)

Por seu dinamismo e empenho no conhecimento da proposta, a essa técnica foi atribuído por alguns entrevistados o sucesso no andamento das atividades do PES. De acordo com o depoimento da ex-Secretária de Educação,

> Ela é uma pessoa de muita determinação, de muita garra, de muita vontade, então, assumiu com pulso firme e eles ficaram muito satisfeitos com a atuação do Município. [...] A gente dizia que ela era a dona, assim no sentido figurado porque ela tomou a frente e cobrava de mim e de todos os outros. Ela aprendeu muito, estudou muito, inclusive depois foi até convidada a trabalhar na Secretaria do Estado com o Fundescola. (GESTORA A)

Esse depoimento traz à tona a necessidade de uma liderança forte, com potencial técnico e com sensibilidade aos princípios metodológicos para a materialização da proposta do Fundescola. Por se tratar de uma "inovação" previamente formalizada para o setor educação seria imprescindível o controle das ações em lugar de uma motivação possibilitada pelo reconhecimento dessa metodologia de planejamento como atividade favorável à realização de uma gestão coerente com os objetivos educacionais estabelecidos na comunidade local, procedimento que demandaria tempo e investimento em formação inicial e continuada, além de propósitos coerentes com esta realidade. Esta questão, no nosso entendimento restringe os ideais de uma verdadeira participação, justificando a necessidade de uma liderança forte e através dela ampliar a possibilidade de aceitação da proposta do Fundescola.

Analisando as proposições do modelo caracterizado como gerencial, o sociólogo Stephen Ball (2005, p. 546) afirma que "[...] as tecnologias da política de reforma do setor público não são meros veículos para as mudanças técnica e estrutural das organizações, mas são também mecanismos para reformar os profissionais do setor público". Por meio de propostas dessa natureza se insere uma forma específica de atuação pautada no convencimento dos demais sujeitos à adoção de conceitos e práticas, ampliando o campo simbólico em que se inserem novos princípios e valores que forjam uma nova cultura educacional e direciona a ação de acordo com os princípios norteadores do planejar na perspectiva estratégico-gerencial.

Para Djalma Oliveira (1999), em qualquer organização, estratégia relaciona-se à arte de articular com eficácia os recursos físicos, financeiros e humanos, visando o máximo de

aproveitamento de oportunidades. Isso significa dizer que o enfoque humano representa o conjunto de valores, motivações e crenças, além das diversas técnicas gerenciais para lidar com pessoas e processos operacionais, tendo em vista o alcance das metas estabelecidas pela instituição.

Em avaliação proposta pelo Ministério da Educação[15] acerca da proposta do Fundescola no Município, registrou-se como dificuldade no processo de implantação e execução do PES a adaptação dos funcionários à cultura do planejamento estratégico. Por outro lado, esta mesma avaliação apontou como avanço para os procedimentos de gestão a clareza nas normas administrativas; maior conhecimento mútuo e integração das ações e setores; maior participação das equipes da Secretaria nas decisões relacionadas à política educacional; esforço para melhorar os indicadores educacionais; responsabilização das equipes pela melhoria dos indicadores educacionais.

Vale ressaltar que estas opções foram pré-estabelecidas no instrumento de avaliação proposto pelo MEC, se configurando como situação que demarca o alcance dos objetivos da proposta. Observa-se que ao tempo em que se requisita a participação dos atores sociais nas decisões, apresenta-se a função dessa participação, traduzida no aumento dos indicadores educacionais. É válido atentar que nem sempre o estabelecimento desses indicadores (geralmente expressos através dos índices de aprovação, reprovação e evasão) retratam uma aprendizagem efetiva. Uma proposta baseada nesses aspectos quantitativos, expressa em números se distancia do alcance dos objetivos educacionais com vista a uma formação nos moldes em que propôs Paro (1998), voltada para o pleno desfrute de todos dos bens materiais e culturais produzidos de forma coletiva em um regime caracterizado como democrático. Antes, o objetivo primordial dessa proposta se assenta no alcance das metas quantitativas estabelecidas pelo sistema.

Este mesmo formulário apontou com maior freqüência no processo de elaboração da proposta a participação da equipe pedagógica. Muitas vezes houve a participação da equipe de gestão e planejamento e equipe administrativa. A participação dos diretores de escola, professores, pais de alunos e comunidade foi apontada como raramente. Também evidencia que não houve a presença de consultores e assessores externos.

[15] Documento que avalia a implantação do PES e seus resultados para a Educação Municipal. Foi disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação de São Sebastião do Passé para leitura e análise no local.

Estas informações demonstram a fragilidade da proposta de desconcentração dos esforços para a elaboração do planejamento, na superação da antiga dicotomia entre planejadores e executores e a horizontalização das relações nesses procedimentos, conforme reza o receituário metodológico do PES, se concentrando como atividade do Departamento Pedagógico com auxílio dos demais departamentos. Na percepção de uma das entrevistadas pertencente à equipe pedagógica registra-se a justificativa seguinte,

> Eu acho que o Pedagógico e a Gestão estão mais direcionados para saber a importância de um documento desses para a Secretaria de Educação. As outras pessoas por não terem essa noção não se envolviam tanto no processo. Acho que a maior dificuldade era a questão do envolvimento das pessoas em reconhecer que aquilo ali não era só mais um documento a ser preenchido, mas sim o perfil do trabalho que a gente desenvolveria. (TÉCNICA E)

Não se trata da exclusão de outros segmentos no processo de elaboração e implantação do PES, todavia, essa participação obedeceu às regras traçadas pelo próprio documento, por meio de seus formulários direcionados e ações da equipe dirigente na confecção da proposta, configurando muito mais como uma consulta em pontos focalizados do que um exercício articulado para a compreensão dos fundamentos e objetivos dessa metodologia de planejamento. Conforme aponta o depoimento da ex-Secretária de Educação em uma análise comparativa em termos de participação na elaboração do PES e do Plano Municipal de Educação,

> Eu considero que o Plano Municipal ele foi muito mais participativo. Ele teve essa abertura maior para a comunidade. [...] O Planejamento Estratégico ele se restringiu muito mais a um grupo menor, representativo sim, mas era a Secretaria com a representação do Conselho de Educação, com representação do Conselho do FUNDEF, com representação dos professores, com coordenador, diretor, a gente colocava professor de zona rural e urbana, professor de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª, as representações dentro da educação. Eu achei que o outro, o Plano Municipal teve uma amplitude maior e o PES a gente não teve essa divulgação, dessa apresentação, dessa coisa maior. (GESTORA A)

Além disso, essa mesma entrevistada admite, "[...] eu achei um pouco complicado para o entendimento das pessoas para trabalhar. Depois de pronto ele é um planejamento que atende à Secretaria muito bem, teve dificuldade maior na elaboração". (GESTORA A)

Resgatando as discussões apresentadas por Bueno (2004), as dificuldades apresentadas para o envolvimento coletivo na elaboração do planejamento ratificam a proposição de que apesar do estímulo à participação estar presente nas propostas formais, os procedimentos que favoreceriam este exercício apresentam alguns limites. Portanto, a concessão de espaços

participativos, formalmente elaborados em leis e propostas se sobrepôs às possibilidades de exercício efetivo dessa participação.

6.3.2 **Influências da implantação do Programa na organização da Secretaria**

A visão estratégica que contém o PES é composta por valores, missão, visão de futuro e objetivos estratégicos. O manual de elaboração do planejamento apresenta alguns exemplos de valores. No caso do sistema ora em análise, os valores elencados foram: excelência, compromisso, honestidade e ética, todos exemplificados no manual.

Os valores estabelecidos são todos provenientes do manual de elaboração do PES. A excelência foi assim caracterizada na proposta: "[...] garantia da eficiência e eficácia nos serviços públicos educacionais através da gestão participativa e transparente". (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA), 2008, p. 19-20)

A missão descrita focaliza o aluno e sua aprendizagem como fundamentos, com vista à construção da cidadania. A visão de futuro foi assim apresentada,

> Seremos uma Secretaria voltada para a excelência na prestação de serviços educacionais, assumindo o compromisso de garantir um ensino público de qualidade para todos, investindo na modernização progressiva da educação e contribuindo para a formação plena do cidadão. (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA), 2008, p. 19-20)

Foram traçados, também, cinco objetivos estratégicos para atender as novas funções da Secretaria,

> Consolidar o acesso, a permanência e o sucesso dos alunos nas escolas e creches; reestruturar e modernizar o sistema educacional para prestar serviços de qualidade; assegurar condições de valorização das pessoas, garantindo a implantação do Plano de Carreira e a formação inicial e continuada; implantar sistema eficiente de avaliação e monitoramento da qualidade da educação; fortalecer e elevar os padrões de qualidade da escola. (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA), 2008, p. 21)

Este ideário é condizente com os novos requisitos para a educação nacional e algumas diretrizes traçadas pelo Banco Mundial como orientação para as políticas educacionais. Assim, a modernização do sistema educacional, a valorização dos profissionais da educação e

a instalação de um sistema efetivo de controle através da avaliação retratam a cumplicidade entre as diretrizes nos planos local e global na educação. Convém salientar que o próprio manual de elaboração do PES, por meio de exemplos, traduz um tipo específico de organização que em certa medida interfere nas opções conceituais e na construção de um novo campo simbólico para os profissionais da educação.

O caráter diretivo da proposta fica evidente na fala de uma técnica ao afirmar, “eu acho que melhorou nessa questão de você estar vendo e também nós criamos um foco de trabalho, todo mundo trabalha agora em função de um determinado resultado”. Esta mesma técnica admite que o direcionamento da visão das ações da Secretaria se constituiu o diferencial dessa proposta, “A melhoria não é tanto no sentido do resultado do produto, porque a gente já tinha um produto de trabalho significativo, mas melhora no sentido da visão. As coisas fluem mais rápido porque você já tem um trabalho traçado”. (TÉCNICA E)

Frente às orientações expressas no manual e a sua coerência com a proposta formalizada pelo Município é passível de questionamento o espaço concedido a estes sujeitos em apresentar diagnósticos e alternativas educacionais, através de objetivos e metas, que ultrapassem os indicativos previamente estruturados e que se traduza em resultados condizentes com os anseios locais.

Outra questão que corrobora com a perspectiva diretiva e a centralidade do aspecto institucional de organização administrativa da Secretaria de Educação se manifestou na exposição desta técnica ao afirmar,

> Na verdade nós tínhamos o compromisso de montar aquelas metas que o PES determinava que tivesse nas planilhas. Nós tivemos esse compromisso de fazer as adequações dessas solicitações, dessas metas, como por exemplo, o plano para que as escolas recebessem o recurso, nós temos formatado, não foi implantado, mas temos já esboçado a forma de implantar. O Regimento da Secretaria também foi uma resposta do PES. (GESTORA B)

Em acordo com as contradições inerentes às propostas que envolvem uma intervenção coletiva, como fragilidade na implantação desta metodologia uma técnica expôs que a assimilação da proposta não aconteceu com níveis semelhantes de envolvimento nos diferentes setores da secretaria. Como elementos limitadores foram apresentados os procedimentos de avaliação e o compromisso com a proposta,

> Uma falha que teve foi nessa questão de avaliar, também de estar colocando esse documento acima, como um documento padrão do trabalho, acho que para alguns isso não ficou bem claro como ficou para outros. Eu avalio dessa forma. (TÉCNICA E)

O planejamento nessa perspectiva assume um caráter formal. A ausência de um acompanhamento coletivo, através de avaliações constantes limita o potencial estratégico da proposta e a atenção para as constantes mudanças no cenário educacional. Uma das contradições latente nesse processo é que ao tempo em que se estimula a adoção de um modelo gerencial, aos sistemas de ensino são cobradas ações administrativas cada vez mais complexas, com uma crescente demanda por rotinas e procedimentos burocráticos, restringindo os espaços e o tempo para uma articulação coletiva interna e a emergência de proposições para as questões educacionais. Assim, o alcance de objetivos e metas pontuais se torna o foco dessa metodologia de planejamento.

As entrevistas e os documentos analisados evidenciam o PES como um importante instrumento para o planejamento na Secretaria de Educação de São Sebastião do Passé. Essa importância é muito mais reconhecida pelos integrantes do Departamento Pedagógico e de Gestão, principalmente por aqueles que tiveram participação mais efetiva na elaboração desse planejamento. Integrantes dos demais setores não demonstraram tanta clareza com referência aos propósitos dessa metodologia de planejamento.

6.3.3 **A questão da autonomia**

A análise sobre a autonomia possibilitada pela implantação do PES tornou-se complexa devido ao próprio clima político favorável entre Secretaria de Educação e Prefeito Municipal. Considerado como um gestor democrático, o Prefeito à época foi reconhecido por apoiar as ações da Educação. Mas, apesar dessa abertura, os recursos financeiros destinados à educação eram concentrados na Secretaria de Finanças, situação apontada pela ex-Secretária de Educação como um limitador da autonomia, sinalizando que apesar de ser atendida nas solicitações não possuía o controle total sobre esses recursos, sendo necessário consultar sempre o setor financeiro para obter as movimentações nas contas da Educação.

No PES foram apresentados os problemas da educação local e por meio dos objetivos estratégicos e planos de ação alguns encaminhamentos foram propostos, mas alguns esbarraram na situação financeira e não foram concretizados, conforme informa esta entrevistada,

> A gente fez uma coisa também no PES, colocamos ações que eram recursos mesmo da Prefeitura, não teve nenhum do Ministério, e algumas ações não foram viabilizadas por conta de recursos, mas grande parte, a maioria dessas ações foi colocada em prática realmente. (TÉCNICA B)

A autonomia, na perspectiva dos entrevistados assumiu características diversas, quando não mencionada no âmbito das unidades de ensino, a autonomia do sistema de ensino esteve relacionada com a institucionalização de procedimentos e rotinas e demarcação de funções na Secretaria de Educação. Desse modo, ressalta-se o aspecto administrativo-financeiro como área de maior contribuição dessa metodologia.

> Passamos a gerir melhor, a planejar tendo como fundo que recurso nós temos, destinado para que e de que forma podemos estar utilizando esse recurso. Eu acho que ampliou a visão, a autonomia nesse sentido que podemos estar direcionando a verba que sabemos que a educação tem e para quê. (TÉCNICA D)

Outra perspectiva revelada nessa direção foi da autonomia como possibilidade de construção de consensos. Em observância às discussões apresentadas por Maria Abádia da Silva (2004a) podemos inferir que a metodologia incita que o trabalho seja desenvolvido de forma conjunta, figurando uma participação coletiva e uma conseqüente concordância sobre o que se expressa na proposta. Todavia, devemos considerar que a construção total do documento não foi partilhada por todos os integrantes do grupo em graus semelhantes de entendimento, pelos próprios limites do instrumento e pela burocracia impostas ao sistema municipal decorrentes das políticas nacionais e estaduais para a educação, as quais os municípios devem atender com presteza. Contudo, por seu caráter de abertura democrática esta metodologia pode disseminar a idéia de que o processo de elaboração fora participativo e resultante de uma vontade coletiva. Por conseguinte, as escolhas são apresentadas como oriundas dessa participação que legitima as decisões expressas e diminui as possibilidades de resistência na adoção das políticas educacionais. Assim, conforme pondera uma informante, "[...] há uma autonomia especificamente nesse sentido de que algo que foi traçado ali você vai ter que desenvolver e que foi do conhecimento de todos, então você tem uma tranqüilidade maior, uma autonomia maior para desenvolver". (TÉCNICA E)

Com referência à autonomia possibilitada pela Secretaria com vista à promoção do fortalecimento da escola e elevação dos padrões de qualidade, objetivo estratégico presente na proposta, destaca-se a ênfase nos procedimentos concerne à formalização de documentos e normatizações referentes ao atendimento aos requisitos expressos em lei para organização dos sistemas.

> Hoje nossas escolas têm Regimento Interno, ainda que não seja 100%, mas assim, formatado elas já têm. Tem a proposta pedagógica, todas as escolas têm revisadas as propostas pedagógicas e isso também dá certa autonomia às escolas. [...] isso também nós fizemos, a formação de unidades executoras nas escolas, isso aconteceu antes do PES e depois do PES a gente fez mais algumas que faltaram e estamos fazendo também na zona rural nas escolas de 50 alunos. Fizemos a nucleação de escolas para fazer unidades executoras. Nós temos duas ou três nucleações para receber o recurso do Ministério. (GESTORA B)

Entres as estratégias expressas no PES está registrado a de tornar efetiva a autonomia da escola. As ações nesse sentido estavam dispostas na seguinte forma:

> Definir em parceria com 100% das escolas indicadores de qualidade para as unidades escolares da rede municipal; realizar repasses de recursos financeiros para 100% das escolas; aperfeiçoar o processo de escolha democrática dos gestores escolares em 100% das escolas com mais de 6 classes. (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA), 2008, p. 21)

Das metas expressas, a mais efetiva na realidade exposta foi o processo de escolha democrática dos dirigentes escolares. A questão da descentralização financeira para as unidades de ensino, de acordo com depoimento da ex-Secretária de Educação ao tratar sobre as medidas adotadas para favorecer a autonomia das unidades, ficou evidenciado o não alcance da proposta.

> Tentamos fazer muito isso, uma delas já tínhamos implementado que era a eleição de diretores, nós tentamos ir aperfeiçoando o processo. Outra, nós começamos com a descentralização dos recursos para as unidades escolares, mas não conseguimos. A gente não conseguiu realizar essa ação, até eu sair só tinha feito para duas escolas, a gente teve muita dificuldade. (GESTORA A)

Em outra perspectiva, a análise fornecida pela Direção do Departamento Pedagógico aponta o aspecto político partidário como um dos limitadores dessa proposta de descentralização financeira para as unidades de ensino. Segundo uma técnica dessa Direção:

> As escolas hoje têm sua autonomia, quer dizer, depende também da Secretaria, porque tem o elo, a ponte escola/secretaria, secretaria/escola, mas as escolas têm autonomia, os professores têm autonomia e a gente trabalha assim democraticamente com o PES. O PES ajudou de forma muito eficaz no processo, inclusive, a gente até tentou, a gente não conseguiu por questões políticas, alguns vereadores contra a prefeita vetaram muitas coisas, mas a gente tentou até que cada escola, articulando o financeiro, dando essa autonomia financeira às escolas. Mas, infelizmente a gente não conseguiu isso em todas as escolas. Têm escolas que o recurso ainda é do FUNDEB, que depende da Secretaria, mas a gente pretende nessa nova gestão estar tirando o recurso de dentro da Secretaria e colocando nas escolas para que o gestor vá gerir seus próprios recursos, pois é ele quem sabe as carências, o que é que precisa para a escola, junto, claro, com o colegiado e com os professores. (GESTORA C)

Esta fala nos reporta a necessidade de evidenciar o fator político, aparentemente suprimido na abordagem técnica proposta pelo PES. E nos alerta que uma metodologia de planejamento não deve se desvencilhar das relações de poder intensificadas no âmbito local. Esta questão pôs em evidência os entraves para o exercício da autonomia no sistema de ensino municipal, configurando a restrição para que se efetive uma autonomia financeira. O caráter estratégico propalado pela metodologia do PES não atendeu a este requisito na proposição de alternativas de viabilização do repasse financeiro para as escolas, demarcando que nesta perspectiva se enfatiza a supremacia do fator administrativo para a resolução das questões educacionais, sem a devida medida dos fatores pedagógico e financeiro.

Destaca-se também nesse processo que as atividades do PES não podem ser analisadas de forma desvinculada de outras ações desenvolvidas nesse período em favor da autonomia dos sistemas de ensino. Essa vertente foi apresentada por uma das entrevistadas que participou da elaboração da proposta inicial, coordenando o processo,

> Eu achei que não foi só o PES como outras ações da Secretaria, eu ainda acho até hoje que o sistema não está assim tão autônomo. Acho que por conta dessa cultura de dependência mesmo que a gente tem. [...] Hoje eu acho que há uma autonomia bem maior, mas não só por causa do PES. O Plano Municipal, que eu coordenei a revisão também, ele já foi assim mais fundo de estar ajudando esse processo de autonomia do sistema municipal de ensino. Mas muita coisa que a Secretaria percebe muito foi pensada lá atrás, nesse PES. (TÉCNICA B)

O Plano Municipal de Educação mais uma vez é referendado, agora como instrumento auxiliar para a autonomia do sistema de ensino, antes como mais participativo no processo de elaboração. Essa constatação aponta a possibilidade de alternativa para o alcance da autonomia e ampliação dos canais de participação da comunidade fora de um processo gerencial na condução das atividades, combatendo o caráter uniformizador dos procedimentos de gestão inspirados pelo Banco Mundial e incentivado pelas políticas educacionais em curso. Além disso, a maior característica apontada pela utilização do PES é a possibilidade de planejar, sem, no entanto, ressaltar o caráter estratégico desse planejamento. Conforme registrou uma entrevistada ao afirmar “Não sei se tão estratégico. A metodologia do planejamento nós conseguimos. Fazemos as coisas com planejamento, participamos do Plano Plurianual, do orçamento, da LDO. A nossa equipe está por dentro de cada um”. (GESTORA A)

Outra questão relativa a esta metodologia de planejamento diz respeito às proposições expressas no manual de elaboração do PES com a existência de critérios a serem avaliados, o que direciona o olhar dos que planejam para as questões focalizadas como importantes para

uma intervenção sistematizada. Dessa maneira, a autonomia requisitada obedece a certas condições que se concentram nos aspectos institucionais, figurando muito mais como uma ação regida por exigência das políticas educacionais da atualidade, trilhando nos espaços concedidos (BUENO, 2004), do que uma construção com base nos próprios princípios da instituição, na busca de autogoverno para adoção das medidas necessárias à efetiva qualidade na prestação de serviços educacionais.

Os indícios ressaltados com a pesquisa permitem a constatação de que a instituição se utiliza dos procedimentos formais de uma proposta de planejamento pautada no conhecimento da realidade, levantamento dos problemas através de diagnóstico e proposição de alternativas para superação desses problemas, não sendo passível a identificação, portanto, de grandes divergências com formas antigas de organização do trabalho em educação. A inovação relativa a esta forma de planejamento, se assenta na inserção de conceitos e formas de organização concernentes à administração adotada no setor econômico. Desse modo, se afirma a proposição de Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 21) ao alertar que no contexto atual "[...] as instituições públicas são exortadas a trilharem novos caminhos organizacionais, na linha da "autogestão" e que as aproximem das suas congêneres do setor privado". Como exemplo, temos a importância atribuída à divisão de tarefas, a responsabilização dos sujeitos pelas atividades delegadas, a concentração nos resultados, o controle desses resultados através de avaliação externas e a competição que se instaura no campo educacional com o estabelecimento do *ranking* das instituições de ensino, conforme estimulam os processos avaliativos. (BALL, 2005; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007)

A perspectiva apresentada tenta moldar um tipo específico de gestão que sob o argumento de imprimir maior agilidade ao setor público e propor soluções inovadoras aos problemas educacionais, tem centrado seus esforços em direcionar o foco do trabalho desenvolvido em instituições da educação. Esta proposição tem sido criticada por Paro (1998) ao elucidar as relações que esta estabelece com o modo de produção capitalista e os conseqüentes impactos para uma educação pautada no desenvolvimento humano. Este autor faz o seguinte apelo,

> [...] é preciso refutar, de modo veemente, a tendência atualmente presente no âmbito do estado e de setores do ensino que consiste em reduzir a gestão escolar a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista. Segundo essa concepção, basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas para se resolverem todos os problemas da educação escolar. (PARO, 1998, p. 5)

Todas essas questões requisitaram mudanças também na organização das instituições escolares, com vista ao atendimento dos princípios que orientaram as reformas propostas. Portanto, competiria às Secretarias Municipais de Educação estar institucionalmente estruturada para oferecer o suporte necessário às escolas para o desenvolvimento de uma gestão que apresentou como condição a descentralização administrativo-financeira, o desenvolvimento de lideranças locais e a autonomia das instituições. Na perspectiva de Krawczyk (1999) ressalta nesse curso a emergência de instituições autônomas e capazes de conduzir seus processos de forma eficaz, acompanhando esse processo a adoção de mecanismos de avaliação estabelecidos por instituições centrais.

Assim, o PDE tornou-se um importante instrumento para a difusão dos ideais do Fundescola, alcançando um grande número de instituições, principalmente pela possibilidade de financiamento de ações propostas pelas unidades, fator que o difere do PES, cujas ações são financiadas por recursos locais.

6.4 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA E A AUTONOMIA EDUCACIONAL

6.4.1 **O Fundescola no Município de Dias D'Ávila**

Dias D'Ávila compôs os dez municípios atendidos prioritariamente pelo Fundescola na Bahia, juntamente com outros municípios da região metropolitana, formando a ZAP I, Zona de Atendimento contemplada com o Programa Fundescola II em sua etapa inicial. Entre os componentes do Fundescola foram implantados no Município o Gestar, o Escola Ativa, o PAPE, o PES e o PDE. Mas, atualmente, somente estes dois últimos permanecem entre as ações da Secretaria, contudo, no momento da pesquisa somente o PDE estava sendo utilizado de forma efetiva.

Na matriz de orientação do Fundescola ressalta-se a importância da organização administrativa das instituições educacionais tornando-as capazes de se perceber em uma perspectiva sistêmica, sendo capaz de integrar ações e recursos em favor de propósitos definidos.

Conforme discutido anteriormente, o PES foi elaborado posteriormente entre os anos de 2002 e 2003. E, de acordo com a responsável pelo acompanhamento do trabalho designada pela SEC/BA, este Município se destacou pelo avanço no monitoramento do trabalho e no desenvolvimento da metodologia, devido ao fato de a equipe do Comitê Estratégico já possuir um domínio sobre os requisitos de elaboração dessa proposta de planejamento.

Atualmente o PES não é utilizado como instrumento de gestão. A pouca efetividade do projeto no momento atual é também reconhecida por uma técnica ao afirmar,

> Se você me pedir para fazer um comparativo entre a internalização do PES e a internalização do PDE eu vou lhe dizer que o PDE está anos luz de vantagem do PES. Se você me perguntar se a Secretaria dá ao PES o mesmo monitoramento que ela dá ao PDE, não dá. Curiosamente, há mais resistência técnica no sentido de ter uma metodologia, de se ter uma disciplina aqui dentro do que nas escolas. (TÉCNICA F)

Por esta razão centraremos as nossas análises nos efeitos da utilização do PDE em duas unidades de ensino do Município de Dias D'Ávila.

6.4.2 **Caracterização do Município**

O Município de Dias D'Ávila está localizado na Região Metropolitana de Salvador e fica a 56 km da capital baiana. Conhecido como "paraíso das águas" concentra as melhores fontes de água da Bahia, o que o torna um dos maiores produtores de água mineral e argila do Estado. Está situado em uma posição geográfica privilegiada, próximo ao Pólo Petroquímico de Camaçari, ao Centro Industrial de Aratu e das praias do Litoral Norte, fatores que contribuem para um acelerado crescimento industrial e turístico.

A história desse Município registra que a Lei Estadual de 22.02.1962, do Município de Camaçari, criou a Estância Hidromineral de Dias D´Ávila, constituindo-se, anos mais tarde, no município de Dias D´Ávila, através da Lei Estadual, de 25.02.1985, com território desmembrado de Camaçari.

De acordo com os dados do IBGE 2008, o município de Dias D´Ávila possui uma população de aproximadamente 56.600 habitantes em um território de 207.504 km².

O sistema educacional neste Município é composto por 23 escolas que atendem desde a educação infantil aos anos finais do ensino fundamental. A relação entre educação e as orientações do campo empresarial em Dias D'Ávila não pode ser considerada como

proveniente da adoção das metodologias disponibilizadas pelo Fundescola. Na verdade, antecedendo este momento as escolas sofriam influência de empresas do pólo petroquímico e estas por financiar propostas educacionais deliberavam sobre a forma de organização dessas unidades. “Até 1996 as empresas apadrinhavam as escolas e davam suporte junto com a Prefeitura. Nossas escolas utilizavam como parâmetro de qualidade o GQT – Gerência de Qualidade Total, com apoio da empresa Caraíba Metais”. (Gestora D)

Atualmente, existe o Prêmio Comitê de Fomento Industrial de Camaçari (COFIC), promovido pelas indústrias do Pólo Petroquímico, cujo objetivo é premiar as melhores iniciativas em favor do desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita. O valor do prêmio é convertido na compra de equipamentos para a unidade de ensino vencedora.

A proximidade com o campo empresarial e suas interferências na orientação educacional torna este município propício à adoção da metodologia sugerida pelo Fundescola de organizar o sistema educacional com base nos princípios da eficiência e eficácia, conforme perseguidos pelas empresas modernas, orientando as funções da escola em favor do alcance de resultados, para tanto, gerenciando de forma eficaz os recursos disponibilizados e estimulando a captação de outras fontes de financiamento.

6.4.3 **O PDE em Dias D’Ávila**

No contato inicial com o Município foi possível perceber que apesar de uma longa trajetória na utilização da metodologia do PDE, desde 1999, não há um registro que possibilite uma análise sobre os avanços alcançados com a adoção desse projeto. Até mesmo os sujeitos que participaram do processo de elaboração em anos anteriores não foram localizados por limitação do tempo da pesquisa e dificuldade de acesso. Conseguimos obter importantes informações através de uma técnica da Secretaria de Educação do Estado participante da equipe de implantação do Fundescola na Bahia que atua atualmente na Secretaria Municipal de Educação em Dias D’Ávila e de uma técnica que acompanha a elaboração dos PDEs.

É marcante a importância atribuída pela equipe técnica ao PDE como marco referencial para o planejamento em educação. Esse discurso é confirmado tanto por equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação como pela equipe escolar. Assim, ressaltam-se nos depoimentos a contribuição do PDE para a estrutura organizacional das unidades de ensino.

A capacitação realizada em 1999 contou com a participação de cinco pessoas da Secretaria de Educação de Dias D'Ávila componentes do Comitê Estratégico, cuja função consistia no monitoramento das ações do Fundescola, bem como auxílio na elaboração dos PDEs nas unidades de ensino. Este Comitê recebia as orientações dos técnicos da SEC/BA através de capacitações realizadas no próprio Município ou em Município Pólo, momento em que se reuniam os membros dos comitês de vários municípios. Nessas capacitações, era apresentada a metodologia de planejamento estratégico através das etapas que compõem a sua elaboração, conforme discussões apresentadas em capítulo anterior, para cada etapa eram fornecidos os instrumentos a serem utilizados. Desse modo, o caráter operacional da proposta se tornou o cerne dessas capacitações.

Nos momentos de capacitação, diante da nova forma de organização do trabalho escolar registraram-se alguns conflitos quanto à utilização da metodologia de planejamento utilizada no campo empresarial para o contexto escolar. Nessa oportunidade se explicita a vertente de orientação prevista pelas políticas educacionais para o contexto educacional. Torna-se relevante apresentar nos termos da entrevistada a concepção subjacente,

> [...] eu me lembro que eles viviam em um conflito e diziam assim: - a escola é uma empresa? A gente vai ficar vendo a escola como a gente vê uma empresa? Eles viviam esses conflitos quando a gente teimava em trabalhar conceitos como resultados. A escola necessariamente precisa dar resultados, mais que resultados ela precisa dar bons resultados. Não é aprovar por aprovar, é promover a aprendizagem. A dificuldade era internalizar esses conceitos. Uma coisa que era visível, antes da implementação desse programa do Fundescola nas nossas escolas, a equipe recolhia os resultados e pronto, registrava tantos matriculados, tantos aprovados, tantos evadidos e pronto. Depois dessa iniciativa e das análises que essa metodologia remetia para a gente e que era um gerenciador, um causador de conflitos na equipe – pronto, você tem aqui agora um índice de reprovados. Você já mediu quanto significa isso? Que empresa faria um investimento de tal ordem? Eu brincava assim com a equipe técnica: quanto custa a sua escola? Quanto custa essa escola que está no foco da nossa atenção? Então vamos lá, empresarialmente falando a gente investe X, Y, Z no pagamento de professor, manutenção e no final das contas a escola não fez o dever de casa que ela deveria ter feito, que era trabalhar a aprendizagem, a promoção cidadã dessas pessoas. Você manteria funcionando uma empresa que depois de tanto investimento só retira tanto no final? (TÉCNICA F)

Devemos considerar o caráter metafórico com que a técnica apresenta este exemplo, contudo, as novas funções que a instituição educacional deveria assumir nesse contexto tornam-se evidentes. A perspectiva apresentada valida o que foi constatado por Ball (2005, p. 546) ao analisar os efeitos do gerencialismo para a educação quando afirma que "as organizações educacionais reformadas estão agora "povoadas" de recursos humanos que precisam ser gerenciados; a aprendizagem é reapresentada como o resultado de uma política de custo-benefício; o êxito é um conjunto de 'metas de produtividade'". Reforçando, em

termos de princípios, a visão empresarial em educação e as imbricações concernentes a esta abordagem para a educação.

Em uma avaliação sobre o processo de adaptação à metodologia uma das entrevistadas admitiu,

> Quando eu vi PDE pela primeira vez foi na Anfrísia no Ano de 2000. De 2000 para cá que eu estou trabalhando no município eu nunca vi uma iniciativa como esta. Então, eu achei muito interessante, porque eu percebo como necessário na escola independente de ter ou não ter a verba, muitas ações a gente consegue fazer sem... Eu consigo perceber o PDE de uma forma macro, é o planejamento que a gente tem no dia-a-dia é PDE, que é o planejamento. A gente tinha um planejamento antes, mas não tinha aquela coisa de seguir o norte, apesar de saber ser necessário. (GESTORA E)

Atualmente onze escolas da Rede Municipal de Dias D'Ávila recebem financiamento para desenvolvimento do PDE proveniente do Governo Federal. Esta ação compõe o conjunto de medidas propostas em 2007, caracterizada como Plano de Desenvolvimento da Educação. Neste novo formato sob o título de PDE – escola esta metodologia foi adotada como política pública e deve ser adotada por todas as unidades que apresentarem baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Uma inovação do PDE-escola é a expansão da participação nas capacitações que antes eram destinadas aos membros do Comitê Estratégico, agora direcionada para técnicos das secretarias envolvidos com o programa e diretores de unidades de ensino.

No Município de Dias D'Ávila existem 23 escolas em funcionamento, 11 têm financiamento do Governo Federal para desenvolver o PDE e 8 foram estimuladas a desenvolverem a metodologia com recursos destinados pela Secretaria Municipal de Educação. Em contato com algumas propostas de planejamento foi possível identificar algumas similaridade, principalmente no que concerne ao foco no desempenho acadêmico e ações de impacto nos resultados educacionais. Conforme aponta o quadro abaixo,

Unidade de Ensino	Objetivos Estratégicos
Escola Municipal Anita Rodrigues	Elevar o índice de resultados da escola; Melhorar o processo ensino-aprendizagem.
Escola Municipal Maria Santiago Barcelar de Santana	Elevar o desempenho acadêmico dos alunos; Dinamizar a gestão escolar; Melhorar resultados da escola.
Escola Municipal Carlos Drummond de Andrade	Melhorar o desempenho acadêmico dos alunos; Modernizar a gestão escolar; Melhorar os resultados acadêmicos.
Centro Educacional Padre Camilo Torrend	Elevar o desempenho acadêmico dos alunos; Dinamizar um instrumento de avaliação para um melhor controle de ensino aprendizagem.
Centro Educacional Normélio Moura da Costa	Elevar o desempenho acadêmico dos alunos; Desenvolver práticas efetivas; Melhorar a estrutura física da escola; Melhorar o gerenciamento da escola.

QUADRO 5 - Objetivos Estratégicos dos PDEs de Escolas Municipais em Dias D'Ávila
Fonte: DIAS D'ÁVILA (BA), (2008)

Ressalta-se, dessa forma, o caráter uniformizador dessa metodologia de planejamento e a fragilidade da autonomia proposta, vez que as ações planejadas convergem para os exemplos expressos no manual de elaboração da proposta.

Não desconsideramos a importância de uma educação que promova de fato a aprendizagem dos alunos e uma conseqüente melhoria nos resultados educacionais, todavia, quando a preocupação com os resultados assume a centralidade do processo incorre-se no risco de minimizar a importância dos meios para alcance desses resultados. Além disso, a própria forma de mensurar estes resultados, traduzida em aumento da aprovação nem sempre apresenta relação direta com a qualidade da formação.

Tendo em vista a falta de registro histórico sobre as primeiras iniciativas do PDE no Município e a significativa rotatividade de pessoas nas unidades de ensino, optou-se por centrar a investigação na relação entre os sujeitos e a metodologia de planejamento estratégico, considerando as possíveis mudanças dessa intervenção para a organização das instituições no tocante a sua autonomia. Considerando a informação de que a maioria das escolas do Sistema de Ensino desenvolveu o PDE fomos motivados a investigar os desdobramentos dessas ações nas unidades de ensino. Por acreditar que refletir sobre a

autonomia da unidade escolar supõe, para além do conhecimento das características do sistema no qual se insere a escola, conhecer a própria escola, e, assim, verificar os problemas e as perspectivas que dela decorrem tendo em vista a implementação de um funcionamento autônomo.

6.5 O PDE NA ESCOLA MUNICIPAL JOSÉ DA CONCEIÇÃO ALMEIDA

6.5.1 **Caracterização da escola**

Situada à Rua José da Conceição Almeida, no bairro do Genaro, nº 362 a Escola Municipal José da Conceição Almeida foi inaugurada em agosto de 1990. A construção dessa unidade de ensino foi oriunda de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Dias D'Ávila e a empresa de mineração Caraíba Metais. O nome da escola e do bairro representa uma homenagem a um antigo pescador de mariscos de grande prestígio no local.

A escola atende alunos da educação infantil e 1ª série do Ensino Fundamental, atendendo aproximadamente 500 alunos em um espaço físico formado por 10 salas, sendo que uma delas é usada para assistir TV; um pátio coberto; uma cozinha; secretaria; diretoria; espaço para professores; refeitório; sanitários e almoxarifado.

O quadro de funcionários é composto por uma diretora, uma vice-diretora, uma secretária, 9 professoras, uma coordenadora pedagógica, 5 assistentes de classe, um auxiliar administrativo, 4 atendentes escolares, 4 auxiliares de limpeza, 2 merendeiras e 2 vigilantes.

Para levantamento de informações sobre a realidade escolar foram entrevistadas cinco pessoas que se dispuseram a comentar as suas participações no programa. Apesar de todos fazerem referência ao processo como participativo, alguns desenvolveram essa participação em uma perspectiva técnica, como no caso da equipe da secretaria, ficando responsável pela digitação do material produzido. Outros, não se sentiram seguros para comentar sobre o projeto.

Quatro das cinco entrevistadas ingressaram na unidade escolar José da Conceição Almeida a partir de 2007. A alocação de professores, bem como a designação da equipe gestora é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, figurando os limites da autonomia desta unidade escolar. Desse modo, a ocupação dos cargos de direção e vice-

direção é proveniente de um procedimento denominado “indicação” e utilizado por parte da administração central.

Com referência à situação do Colegiado Escolar expressa no PDE da escola focaliza-se em sugerir e aprovar questões relativas às atividades da escola. As situações de discussão, participação da elaboração de projetos, bem como no processo avaliativo destes não se configurou em campo de atuação desse segmento.

Com referência aos instrumentos utilizados para orientação do trabalho escolar e a concepção de educação seguida pela unidade, uma das entrevistadas componente da equipe de gestão fez a seguinte afirmativa,

> Nós chegamos aqui no ano passado. Em 2007 foi feito uma mudança geral nos gestores. Esse é o meu segundo ano de vice-direção, eu era professora. Então, a gente tinha o PPP (Projeto Político Pedagógico), mas a gente não tomava muito pé dele, era uma coisa estacionada no armário, apesar de que já tínhamos experiência da gestão, mas é como se tivéssemos tomado o ano de 2007 para arrumar a casa. Apesar de saber o que tinha que fazer, não fazia e o PDE veio dar aquela alfinetada – vamos seguir por este lado – e antes disso a gente não tinha esse norte. (GESTORA E)

Este depoimento adéqua o Projeto Político Pedagógico como uma formalidade institucional, sendo nítida a sua fragilidade diante da proposta metodológica apresentada pelo PDE, considerado como instrumento para o qual confluem todas as ações da escola, contemplando todos os aspectos da instituição.

Para os entrevistados em sua totalidade o PDE foi considerado eficaz para o processo de organização da escola, contribuindo de forma significativa para o planejamento de ações de melhoria da educação, bem como para favorecer a participação mais efetiva da comunidade escolar nas questões referentes à instituição. Mas esta contribuição apontada pelos entrevistados esteve respaldada no desenvolvimento de projetos didáticos (Meio Ambiente e Resgate de Valores).

6.5.2 **Procedimentos de elaboração e implantação**

Através de reuniões com a presença de funcionários e professores foram apresentadas as etapas básicas de elaboração do PDE. Conforme reza as orientações do projeto, o trabalho deveria ser conduzido por um coordenador pedagógico da unidade de ensino, porém, por ter

uma experiência maior com a metodologia esta tarefa foi atribuída à vice-diretora. Nessas reuniões eram distribuídos os materiais do manual com as áreas a serem avaliadas para em seguida serem lançadas as proposições para superar as questões mais críticas em cada área (ensino-aprendizagem, resultados, clima escolar, gestão de pessoas, gestão de processos, pais e comunidade e infra-estrutura).

O procedimento metodológico utilizado foi descrito por uma professora entrevistada da seguinte forma,

> Fez o questionário e fomos respondendo em grupo, elas iam fazendo as perguntas e íamos colocando e de acordo com a maioria tirava a resposta final. Depois esses questionários precisaram ser revisados, mas foi um grupo menor com três professoras e a direção. Nós revisamos os questionários que apresentaram algumas questões. (PROFESSORA B)

Os pais de aluno não tiveram participação nesse momento de elaboração, mas de acordo com as entrevistas foi realizada uma reunião para apresentação do PDE e sua importância para a escola. Uma gestora exalta a presença dos pais na escola ao tempo que fornece subsídios para refletirmos sobre essa perspectiva de participação ao fazer referência ao incentivo financeiro do Governo Federal denominado Bolsa-Escola, cuja função é manter alunos de baixa renda na escola, dispensando as atividades desenvolvidas pelas crianças para complementar a renda familiar.

> Uma primeira reunião que a gente teve contou com a presença de 168 pais. Porque os meninos são menores, também tem a questão de muitos desses pais serem pais de alunos de bolsa família, sempre que convocados eles gostam de estarem presentes pra ver se tem alguma dificuldade. A falta da família aqui a gente não tem, eles são bem atuantes. (GESTORA E)

Mas, nesse processo inicial de elaboração da proposta destaca-se o desconhecimento da metodologia que apesar de estar presente do município desde 1999 e nesta escola especificamente ter sido elaborado nos anos de 2002 e 2006, sendo este o terceiro a ser realizado, ainda é causador de estranheza por grande parte da equipe escolar. Esse fator aponta para a complexidade da metodologia que por estar estruturada em etapas específicas exige tempo e dedicação para compreendê-la, bem como de uma ação dinâmica para a integração das partes e geração do documento final. Na fala da coordenadora de elaboração do PDE na referida escola, “[...] às vezes a falta de conhecimento da equipe, que necessita que a gente disponha de um pouquinho mais de tempo para estar explicando, para estar trabalhando, porque muitos não têm o conhecimento”. (GESTORA E)

6.5.3 **Influências do PDE na organização da escola**

O PDE na Escola Municipal José da Conceição Almeida (EMJCA) tem sua Visão Estratégica composta pelos seguintes valores: respeito pelo indivíduo, criatividade, inovação, participação, cidadania e excelência. É válido destacar que dos seis valores elencados apenas a palavra cidadania diverge dos exemplos disponibilizados pelo manual de instruções do projeto. Esses valores formam esta visão de futuro,

> Seremos reconhecidos pelo desenvolvimento de um ensino de alto nível de excelência, que leve em conta os valores éticos e sociais, tais como a prática da cidadania com o respeito pelo indivíduo, bem como a participação efetiva da comunidade escolar com um trabalho dinâmico e criativo. (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA), 2008, p. 61)

A missão da escola foi traduzida da seguinte forma,

> Resgatar os valores da família, promovendo a socialização do exercício pleno da cidadania, a partir de uma educação de alta qualidade, lúdica e prazerosa que envolva toda a equipe escolar e comunidade circunvizinha, na busca do alto nível de excelência do ensino, resgatando assim a credibilidade da escola pública. (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA), 2008, p. 61)

Apesar dos valores, visão de futuro e missão retratarem uma preocupação com o resgate dos valores éticos e com a cidadania os objetivos estratégicos foram traçados com foco nos resultados ao serem descritos da seguinte forma: assegurar o desempenho acadêmico dos alunos, elevar o índice de aprovação dos alunos e modernizar a gestão da escola. Esta constatação demonstra que os objetivos se aproximam mais das proposições do manual do que o que foi estabelecido como visão e missão da escola.

Além dessas questões apontadas na análise da proposta formalizada de PDE da EMJCA as entrevistas revelaram a tentativa de reunir todas as atividades escolares nesse planejamento. Uma ação bastante referendada foi o desenvolvimento de projetos que permitiram a realização de um trabalho coletivo e com resultados avaliados como significativos para a integração da escola e aprendizagem dos alunos.

> Tivemos o desenvolvimento de dois projetos que estavam inseridos no PDE. O resgate dos valores, porque a gente tem uma comunidade muito carente e a gente percebe uma falta grande de valores, então um projeto desenvolvido foi o resgate desses valores com as crianças. Também a chamada da família para a escola. O outro foi um projeto de meio ambiente e, dentro das diversas ações, tivemos palestras com os pais sobre a importância do meio ambiente e a importância de resgatar estes valores. (GESTORA E)

Outra questão ressaltada foi a possibilidade de interação alcançada com a metodologia do PDE. A troca de experiências entre professores foi apontada como fator positivo ao desenvolvimento de atividades pedagógicas. Observa-se de outra parte uma questão que não foi apontada pelos instrumentos do PDE, não havendo estratégias para minimizá-la, mas que foram apontados por duas professoras,

> A gente questiona essa questão do tempo para a pesquisa, tempo para elaborar as atividades, planejamento, a gente não tem tempo de planejar, são duas horas, para quê que dá duas horas? [...] são três salas de SEDA (Série de Estímulo ao Desenvolvimento da Aprendizagem), mas nunca estão as três professoras para o planejamento. (PROFESSORA C)

Nesse aspecto, o caráter de flexibilidade proposto na matriz do PDE não foi utilizado, permanecendo o problema durante todo o ano letivo e as professoras vislumbraram uma avaliação para o ano seguinte, conforme foi dito,"[...] a gente fala, mas no PDE, até então, não porque o PDE foi logo no começo e vai entrar em uma próxima avaliação". (PROFESSORA C).

Os argumentos apresentados favorecem um questionamento acerca da importância atribuída ao PDE para a organização institucional e as verdadeiras possibilidades de mudanças rumo ao alcance de maiores índices de qualidade educacional, sendo esta analisada além dos resultados imediatos que a adoção dessa metodologia possa gerar.

6.5.4 **A questão da autonomia**

O PDE foi apontado como favorável à autonomia da escola por possibilitar o planejamento das ações com base na realidade, tentando suprir as necessidades imediatas como alocação de recursos e materiais e capacitações. Além da possibilidade de se desenvolver um trabalho participativo. Assim, conforme depoimento da gestora,

> [...] eu enxergo o PDE como algo amplo, o planejamento geral da escola e não vejo interferência na autonomia de forma negativa, pelo contrário, a gente começa a perceber a escola como uma gestão mais técnica. Têm muitos vícios do ensino público que sabemos que existe. A gente passa a decidir mais quais são os recursos necessários realmente para a escola. Quando temos o PDE estamos planejando tudo. Isso significa planejar o que eu quero para a escola em termos de recursos, qual a capacitação que é preciso para o professor. (GESTORA D)

Se por um lado é possível vislumbrar a autonomia na perspectiva de planejar as atividades da escola de uma forma mais técnica, o mesmo não acontece em referência ao estabelecimento da democratização da escola, vez que grande parte das decisões concernentes às escolas ainda se concentram na Secretaria Municipal de Educação. Na visão de uma professora essa questão é apresentada de forma negativa, conforme expresso,

> Uma vez um aluno chegou aqui e eu disse: é meu filho, não procure a autonomia da escola pública não. Ela ficou lá aonde você estudou, fez pedagogia e a gente vê isso muito, essas palavras, democratização da escola pública, mas ainda é uma coisa aqui muito distante. [...] Ás vezes a gente até propõe as coisas, principalmente quando se fala da direção, porque não se tem eleições para diretores, são cargos de confiança. Tem essa ligação também, esse elo e nós não temos ainda essa autonomia, ela não existe, pelo menos não aqui no nosso Município. (PROFESSORA D)

Outra parte do depoimento ratifica essa posição quando a entrevistada afirma que,

> A autonomia não acontece como ela deveria estar acontecendo, até então na prática não está sendo realizado conforme ao que está lá escrito. Isso que a gente fala que é muito fácil criar leis, mas o difícil é colocar em prática. Ás vezes você até quer, mas tem aquela coisa da hierarquia que vem lhe podando, enquanto estiver assim vai ser complicado. Tem pessoas que já trabalharam como professoras e que tinham a mesma visão que a gente tem agora e quando passa para o outro lado esquece aquilo de autonomia, depois você não vê muita mudança, justamente por isso, por ter essa coisa de indicação, você está ali submisso, porque é uma submissão a querer o que aquela outra pessoa quer, porque você não vai se opor. (PROFESSORA D)

O processo de dependência com relação às determinações advindas da Secretaria de Educação, segundo as duas professoras entrevistadas, é algo que também reflete no aspecto pedagógico. Coloca-se em questão a afirmativa de que em sala de aula o professor tem autonomia ao afirmar que,

> E como é que nós que pegamos uma turma de SEDA com alunos que não sabiam nem pegar em um lápis. Teve um avanço? Com certeza, muito avanço, mas eu ainda não acho que este aluno esteja preparado para ir para uma primeira série, mas o sistema faz com que a gente faça com que ele vá para a primeira série. Então, é uma coisa que já vem de lá de cima e não temos essa autonomia de estar decidindo. Algumas coisas que a gente vem contra, mas não tem autonomia de fazer o que acha que seria a melhoria, que seria para o aprendizado do aluno mesmo, de ensino e aprendizado. Não temos esta autonomia até então dita, nem diretora muito menos professor. (PROFESSORA C)

Enquanto as professoras fazem uma análise da autonomia em perspectiva geral sem fazer referência direta à interferência do PDE nesse processo, o mesmo não se observa nas colocações da equipe de gestão, sendo possível identificar a relação entre a proposta e a autonomia da instituição. Quando inquirida sobre autonomia proporcionada pelo PDE esta

equipe afirmou que a partir da implantação do PDE foi possível alcançar a autonomia, uma auto-estrutura. Ressalta também nesse processo a oportunidade de planejar e executar coletivamente em um procedimento que envolve toda a comunidade escolar. Além disso, ela afirma que o diferencial do PDE "[...] é em especial a gestão estratégica com autonomia dentro da própria unidade escolar. Antes do PDE nossas ações eram um tanto desarticuladas". (GESTORA D)

Assim, a possibilidade de atentar para situações existentes na escola que até então era destinada pouca importância foi apontado como de extrema relevância. A organização da instituição através da definição de funções também foi destacada como resultado da adoção do PDE.

Em relação aos novos desafios lançados à gestão escolar, uma gestora fez um balanço positivo ao expressar que "[...] por um lado a gente passa a ter mais responsabilidade, mas por outro lado passamos a ter mais abertura com o PDE. Na questão da autonomia mesmo tem mais abertura para poder discutir o que não está acontecendo de legal dentro da escola". (GESTORA E)

Através dos depoimentos fica evidente que a equipe gestora apresenta uma posição de maior clareza em relação à metodologia de planejamento estratégico. Apesar de não negar a importância do projeto para a escola e a participação nas proposições, esse entendimento se fragiliza quando analisado na perspectiva do professor e esta compreensão se torna mais distante ainda dos técnicos da escola encarregados da parte administrativa e outras funções. Desse modo, é necessário refletir sobre as bases dessa autonomia e participação propagadas e os sentidos e significados subjacentes.

Com os dados apresentados pudemos perceber que a proposta de favorecimento da autonomia proposta pelo Fundescola apresenta restrições na realidade analisada. Uma das fragilidades diz respeito à descentralização financeira, pois até o momento da pesquisa (realizada em novembro de 2008) a escola não havia recebido recursos para o desenvolvimento das ações financiáveis. Com relação a este aspecto, foi informado que os recursos materiais solicitados no PDE estavam sendo encaminhados pela Secretaria de Educação do Município à escola.

Esta perspectiva dá indícios para refletirmos sobre as novas formas de controle e acompanhamento exercidos pelo poder central, o qual se assenta no discurso da promoção da autonomia e, mais uma vez, se confirma que esta tem significado muito mais a possibilidade de produzir o consenso necessário ao desenvolvimento de uma política educacional nos parâmetros básicos estabelecidos pela intervenção internacional e as novas configurações do

Estado Brasileiro do que a garantia das condições básicas para a construção de práticas inspiradas no princípio da participação e no agir autônomo. (BUENO, 2004; KRAWCZYK, 1999; SILVA, M., 2004a, 2004b)

A metodologia de planejamento estratégico tem sido adotada na perspectiva da proposição por parte das unidades de ensino de um planejamento das ações com base em soluções pontuais sobre as questões ressaltadas nas etapas de elaboração do PDE, contudo, não foi possível identificar o exercício pleno da autonomia por parte dos sujeitos que compõem a realidade escolar. A concepção de autonomia subjacente, caracterizada como possibilidade de apresentar proposições para minimizar os possíveis conflitos inerentes à prática educativa no interior da unidade de ensino, esbarra com formas autoritárias e centralizadoras das decisões estruturais e dos recursos financeiros da educação, restando à escola a responsabilidade sobre os compromissos assumidos de forma estruturada no PDE sem a devida contrapartida das possibilidades de construção da autonomia e destinação dos recursos necessários para este fim. Desse modo, identifica-se a contradição entre a proposição que visa o rompimento de práticas burocráticas e de simples cumprimento de normas e a realidade da escola que tem sido conclamada a atender a objetivos estabelecidos no âmbito da macroestrutura, através de orientações técnicas e ideológicas presentes em manuais de elaboração do planejamento. Somam-se a estas as normas burocráticas do próprio Fundescola (PDE e PES), e seu modelo de planejamento baseado em manuais e fichas.

6.6 O PDE NA ESCOLA MUNICIPAL PROFESSORA ANFRÍSIA SANTIAGO

6.6.1 **Caracterização da escola**

Anfrísia Santiago foi uma das personagens marcantes na história da educação baiana. Professora primária aos 16 anos e posteriormente formada em história deixou grandes contribuições nestas áreas, dedicando 60 anos de sua vida ao Magistério. A sua grande expressão na época rendeu-lhe o convite de Anísio Teixeira, quando Secretário de Educação do Estado da Bahia, em 1946, a ocupar o cargo de Diretora do Departamento de Educação. A Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago (EMPAS) foi uma homenagem do Governador Roberto Santos em 1977 a sua antiga professora.

Situada à Rua Cajahiba, nº 221, no bairro de Nova Dias D'Ávila a EMPAS do período de sua fundação, datada de 15 de março de 1977, até 1985 era mantida pela Prefeitura Municipal de Camaçari. Em 1986 passou a pertencer à Dias D'Ávila. Primeira instituição pública no Município a oferecer a educação infantil, esta unidade de ensino também foi pioneira na implantação do PDE em 1999.

A escola dispõe de ampla área na qual foram construídas 10 salas de aula, 1 biblioteca, 1 pátio coberto, 1 pátio descoberto, 1 quadra de esportes, 3 banheiros para alunos, 2 banheiros para funcionários, 1 cantina, depósito para merenda, depósito para materiais, secretaria, diretoria, sala de professores e sala de técnicos.

A escola atende a uma média de 500 alunos nas modalidades de educação infantil e de 1ª a 8ª série do ensino fundamental, realidade em que se encontra em funcionamento o ensino fundamental de nove anos, em turmas denominadas SEDA.

Atualmente, nas instalações da escola foram cedidas 4 salas para funcionamento do pólo de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil (UAB), aonde funcionam os cursos de Licenciatura em Pedagogia e Educação Ambiental, com previsão para o ingresso do curso de Educação de Jovens e Adultos nos próximos anos.

Essa integração da UAB ao espaço físico da EMPAS desencadeou uma ação do Secretário Municipal de Educação que informou à comunidade escolar, em março de 2008, que um novo prédio seria construído para instalação da unidade de ensino, sendo a unidade atual futuramente disponibilizada em sua totalidade para o funcionamento da Universidade.

Por seu histórico educacional a EMPAS conta com o prestígio e credibilidade da comunidade. Também foi possível identificar a definição de uma organização escolar pautada na liberdade de expressão dos alunos, no compromisso dos professores e funcionários e um clima favorável ao desenvolvimento da educação. Uma das professoras entrevistadas que possui 15 anos na instituição admitiu,

> Essa escola é assim, tenta ser autônoma, é uma escola em conflito, porque ela parece que tem vida própria. Hoje em dia quando chega um gestor na escola a escola tem que ter a cara do gestor e aqui é um pouco diferente. O gestor tem que se adaptar um pouco à escola, então, ela já caminha assim dessa forma. Ele pode até impor um pouquinho o jeito dele, a personalidade dele, a forma dele trabalhar, mas a escola já tem uma identidade. (PROFESSORA A)

Como procedimento investigativo, realizamos entrevistas com cinco profissionais da EMPAS. Mais uma vez a situação da unidade de ensino anteriormente apresentada se repetiu, a equipe técnica da secretaria da escola, apesar de ser informada a sua participação no processo de elaboração, não se sentiu motivada a comentar essa participação, alegando ter

desenvolvido um trabalho de suporte técnico (digitação da proposta). Desse modo, as entrevistas foram feitas com a equipe gestora, a coordenadora pedagógica e duas professoras que se disponibilizaram a responder as perguntas. Mais uma vez o PDE se mostrou como um planejamento relacionado à equipe gestora, grupo em que a compreensão dos elementos que compõem a proposta se apresentou com maior evidência.

6.6.2 **Procedimentos de elaboração e implantação**

A EMPAS tem uma longa trajetória no desenvolvimento do PDE, por ter sido a primeira instituição em todo o município nessa atividade. Mas o processo de elaboração nos anos anteriores foi considerado por uma das entrevistadas que trabalha na unidade há 15 anos como menos participativo, havendo consideráveis mudanças nas propostas mais recentes.

> Em princípio, o PDE a gente quase nunca tinha conhecimento, mas de uns anos para cá a gente vem participando mais e este ano nós construímos o PDE, praticamente. Com base nas coisas que já estavam escritas, o que estava defasado a gente foi reformulando, algumas propostas nós revisamos e nós fizemos o PDE. (PROFESSORA A)

Vale lembrar que estas mudanças na forma de envolvimento dos integrantes da comunidade escolar no processo de planejamento foram propostas na LDB 9394/ 96 como princípio para a gestão democrática. Esta iniciativa está associada também às orientações do Banco Mundial com o reconhecimento da importância dos sujeitos da educação, bem como da comunidade local, para o alcance de resultados educacionais mais efetivos. Isso, com base na crença de que com essa proposta esforços seriam envidados em favor de uma qualidade educacional pautada na racionalidade técnica para otimizar recursos e potencializar resultados. Portanto, incentivos às práticas inovadoras em educação se traduziram em realizar o máximo em condições adversas, o que pressupõe envolvimento pessoal e adoção de responsabilidades pela equipe local.

No caso em estudo, sobre essa temática do envolvimento dos docentes com as questões relativas ao planejamento geral da instituição a coordenadora pedagógica traz para a discussão um elemento importante que merece destaque,

> Porque o professor há uns anos atrás, ele não se via como parte do todo. Ele só procurava trabalhar individualmente, ali em sala de aula e pronto. Ele não queria saber se o trabalho dele

> estava integrado, ele não tinha essa consciência que o trabalho dele está integrado em um todo no processo da escola. E agora, com o PDE, com essa organização que o PDE proporcionou ele fez com que o professor visse que ele tem que trabalhar de forma integrada. (COORDENADORA A)

Aumentar a consciência dos professores sobre a necessidade do planejamento de um trabalho integrado pode ser considerado um resultado positivo do PDE. No entanto, o que se questiona são os objetivos finais das estratégias assumidas pelo projeto, assim como a superficialidade com que são postos tais objetivos levando em conta os resultados esperados.

A colocação acima, da professora nos reporta às discussões apresentadas no segundo capítulo desta dissertação ao tratar sobre as mudanças requisitadas pelo cenário de reforma educacional dos anos 90 e os novos perfis para os profissionais da educação. Dentre as orientações se destaca, na perspectiva crítica exposta por Maria Abádia da Silva (2004b) que envolver estes profissionais representaria empreender ações para o alcance dos objetivos educacionais traçados pelas políticas nacionais e internacionais, despertando em cada sujeito uma atitude favorável às mudanças pretendidas. Assim, é válido ressaltar que "em cada tecnologia da política da reforma estão inseridos e determinados novos valores, novas identidades e novas formas de interação". (BALL, 2005, p. 546)

Nessa mesma linha de pensamento estão as idéias de Corrêa (2001) que reforçam os argumentos apresentados ao expor que um dos efeitos da proposta neoliberal associada à educação diz respeito à possibilidade de alcance das consciências, na perspectiva de introjetar os conceitos mercadológicos como reguladores das atividades humanas. Nesta vertente, o objetivo precípuo dessas propostas seria "criar nas consciências um novo senso comum para que não somente aceitem as reformas liberais, mas as defendam como se fossem suas, promovendo a naturalização da exclusão ou "exclusão sem culpa". (CORRÊA, 2001, p. 6)

Na perspectiva apresentada por uma integrante da equipe gestora da EMPAS foi tecida a seguinte proposição que justificaria o envolvimento dos profissionais da educação nesse contexto de mudanças,

> [...] o professor está se vendo como uma peça de engrenagem e aí modificou essa consciência dele e a resistência diminuiu. Eu diria a você que essa resistência seria mais atribuída a certo comodismo gerado pela falta de conhecimento, falta de consciência do trabalho do professor enquanto parte de um todo. (COORDENADORA A)

Essa concepção remonta às discussões sobre os novos papéis a serem assumidos pelos sujeitos em uma cultura gerencial, onde a participação no sentido de legitimar processos e assumir responsabilidades no alcance do planejado são imprescindíveis. Confirmando a idéia

de que a "[...] reforma não muda apenas o que fazemos. Ela também procura mudar aquilo que somos, aquilo que poderíamos vir a ser – nossa identidade social" (BERNSTEIN, 1996, p. 73)

A relação entre os projetos do Fundescola PDE e a importância de uma liderança forte também foi elemento de destaque para o sucesso da proposta. Sobre este aspecto, os idealizadores da proposta propuseram como situação desejável para o sucesso da proposta que,

> O engajamento e mobilização da comunidade e o comprometimento da equipe escolar com o PDE, está diretamente relacionado ao perfil da liderança da escola. Em escolas em que o diretor exerce naturalmente o papel de líder, a mobilização e o entusiasmo para participar das etapas do processo de elaboração do PDE ocorreram de forma criativa e sem tantos atropelos. (MARRA; BOF; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 19)

Nesse processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola, a estratégia utilizada foi a reunião dos professores disponíveis em cada turno de trabalho para análise dos materiais produzidos em anos anteriores em um procedimento de avaliação das mudanças registradas ao longo do tempo. Por ser uma escola que atendia da educação infantil à 8ª série tornava-se difícil a reunião de todos os profissionais a um só tempo. O instrumento de maior atenção no de elaboração do PDE foi o formulário de número 2 (Análise dos Critérios de Eficácia Escolar), no qual se atribui um conceito de 1 a 5 para cada item proposto nas sete áreas (ensino e aprendizagem, clima escolar, pais e comunidade, gestão de pessoas, gestão de processos, infra-estrutura e resultados). De acordo com a diretora da unidade, nesse processo inicial participaram,

> [...] a equipe dos professores, direção e funcionários. Dessa equipe inicial a gente formou um comitê estratégico, porque não tinha como atender com todo mundo, senão a escola pára e não pode parar. Então, formou um comitê formado por: direção, vice-direção, a secretária da escola e professoras. Aqui nós temos da educação infantil até a 8ª série, então, a gente tirou de cada modalidade um professor para estar junto com a gente fazendo este trabalho. (GESTORA F)

Notamos nesse fragmento os limites do processo de participação estimulado atualmente pelas políticas educacionais. De modo concomitante, em um mesmo cenário, duas ações distintas são solicitadas à escola, a qual deveria atender às normas de funcionamento estabelecidas pelo sistema e responder às solicitações de elaboração participativa da proposta, comprometendo, dessa maneira, o próprio sentido e significado da participação. Uma professora participante desse processo foi enfática ao afirmar que "[...] é bom deixar bem

claro que o PDE só acontece mesmo quando ele é discutido em grupo, porque um vai discutindo a necessidade do outro e chega-se a um consenso". (PROFESSORA E)

Nessa mesma direção, no procedimento de elaboração do PDE, o fator tempo foi apontado como um limitador, como sinalizou a gestora,

> Às vezes a gente não conseguia parar o tempo inteiro, parar o tempo suficiente para analisar, não conseguia reunir nem sempre o comitê estratégico completo, então, sentava com três, depois mudava o grupo, sentava com outro grupo. Houve esses conflitos de construção, mas é natural, é uma coisa que faz parte mesmo da escola, é o processo de elaboração. (GESTORA F)

As dificuldades relatadas são referentes ao número de instrumentos e etapas concernentes à proposta, demandando tempo para atuação efetiva dos sujeitos, tempo este que a instituição precisa conciliar para atividades fora da sala de aula, ampliando os requerimentos por participação em outras esferas. Na perspectiva de Sônia Oliveira (2006) essa ação impacta sobremaneira o trabalho docente, refletindo de forma negativa na qualidade dos serviços prestados, por se tratar do aumento de responsabilidades sem as devidas condições de desenvolvimento pleno das ações, colaborando para o processo de precarização desse trabalho.

Além das questões apresentadas a metodologia também orienta para divisão minuciosa do trabalho, controle das decisões, rigor no acompanhamento das etapas e a "[...] intensificação do trabalho, visando ao maior controle e, conseqüentemente, à maior eficiência" (FONSECA; OLIVEIRA, 2005, p. 16) Estas são características peculiares ao PDE.

6.6.3 **Influências do PDE na organização da escola**

A equipe da Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago estabeleceu como valores a excelência, a participação, respeito e acolhimento, não se distanciando também das orientações do manual de elaboração da proposta.

Na visão de futuro ficou expresso,

> Seremos uma escola atualizada, dinâmica e autônoma, reconhecida no Município pela qualidade de ensino, pelo respeito e acolhimento à nossa comunidade expressa pelo atendimento às atividades pedagógicas do corpo discente e seus familiares, docentes e toda a equipe escolar, ciente da sua responsabilidade sócio-ambiental. (DIAS D'AVILA (BA), 2008, p. 8)

Como missão a escola instituiu que iria,

> Assegurar um ensino de qualidade que contribua para a formação de cidadãos críticos e conscientes da importância da educação em sua vida, dispostos a dar continuidade à sua vida acadêmica para seu sucesso profissional e capaz de agir na transformação da sociedade, com responsabilidade sócio-ambiental. (DIAS D'AVILA (BA), 2008, p. 8)

O estabelecimento da visão e missão parece apresentar características próprias da cultura escolar e confirma ter sido uma manifestação coletiva, conforme demonstrou uma das entrevistadas responsáveis pela coordenação desta etapa da proposta. Mas, esta peculiaridade não originou objetivos estratégicos divergentes dos moldes propostos pelo manual de elaboração do PDE. Portanto, nesta realidade também foi ressaltado como estratégia a utilização da pedagogia de projetos como forma de elevação do nível de aprendizagem e a preocupação em elevar o desempenho acadêmico da unidade escolar.

Na EMPAS a utilização da metodologia proposta pelo PDE foi apontada como relevante para o processo de organização das atividades administrativas. A partir do momento que a escola foi estimulada a refletir sobre as situações sugeridas pelo manual surgiu também a identificação de problemas nas atividades de rotina, possibilitando a proposição de alternativas para as questões apresentadas. Uma das gestoras reconheceu que com a utilização do PDE os processos de localização de informação e atendimento à solicitações dos pais se tornou mais ágil, através da organização de formulários e da padronização das ações.

Todavia, ao tempo que permite esses avanços organizacionais a metodologia apresenta um nível de complexidade que demanda um trabalho atento e minucioso no processo de elaboração, provocando inclusive situações em que o confronto entre informações se apresenta de forma contraditória para a disposição das situações expressas no manual segundo traduz esse depoimento,

> Ele é construído de tal forma que o tempo inteiro você pode fugir da linha de pensamento que eles colocam. Ele pergunta se o PPP é construído a partir dos PCNs e a gente coloca que utiliza a LDB e os PCNs. Depois ele pergunta se na escola possui os PCNs, e para este ano a gente não tem PCNs na escola. Então, a gente tem acesso como hoje? Pela internet. Quando pergunta se tem a gente diz que não e contradiz a resposta anterior que a gente fala que fez todo o trabalho respaldado nos PCNs. Isso foi uma observação simples e as mais complexas é pior ainda. A gente afirma algo e depois tem que voltar atrás para repensar. A gente teve esses entraves, tanto é que já mandamos várias vezes para a SEDUC, retornou, foi revisado, foi visto o que não estava legal para corrigir e identificamos que foi esse processo mesmo de análise. (GESTORA F)

Em outra oportunidade a mesma entrevistada aponta que “[...] essa questão do formulário 2 tem coisas que se você não estiver atenta passa por mentirosa, por mais sincera que você esteja sendo. Você sente necessidade daquela linhazinha: outros”. (Gestora F) Essas colocações remontam às contradições inerentes ao pensamento humano frente às questões educacionais, bem como ao potencial do sujeito em analisar de maneira crítica o que tem sido considerado como instrumento infalível de planejar e organizar a escola para o alcance da qualidade em educação.

Essa perspectiva crítica é manifestada novamente ao considerar os termos suscitados com a proposta e a necessidade de atender os padrões estabelecidos no manual para a constituição da proposta formal de orientação das atividades na escola, conforme exposto no seguinte trecho,

> Prende porque dificulta em relação a termos, a questão muito técnica, então, na hora da gente transformar o que quer dizer de maneira mais técnica dificulta, porque cansa e atrapalha um pouco nesse sentido. Aqueles formulários mesmo, tem horas que preencher aqueles formulários cansa. A repetição de determinados índices que eles pedem: resultados esperados. (GESTORA F)

A utilização do PDE também foi apontada como um dos elementos que favoreceram a mudança de postura dos professores com relação à instituição de ensino e sua estrutura organizacional. A entrevistada registra o avanço no processo de adaptação a esta metodologia demonstrando que “[...] logo quando ele surgiu existiu uma grande resistência. Eu não diria a você que não existe, existe sim, mas atualmente a resistência é um pouco menor, está diminuindo a cada ano que passa”. (COORDENADORA A)

Acompanha as novas configurações do papel dos sujeitos nas instituições um aumento significativo de tarefas sem os devidos retornos financeiros concernentes à ampliação dessas funções. A flexibilidade requerida no ramo empresarial também é observada no exercício da gestão escolar. Quando questionamos sobre as mudanças na gestão nos últimos anos obtivemos uma resposta unânime,

> Acúmulo de responsabilidades. A escola perdeu aquela visão simplificada de escola, ela passou a ter uma visão de empresa e com uma cobrança muito maior do que tem uma empresa porque envolve responsabilidade educacional, então o peso é muito maior e hoje a gente tem que cuidar de tudo, inclusive patrimônio, que isso não cabia a gente. A merenda que chega na escola, se chegou direitinho, se está na validade, se ninguém está levando, se está sendo bem feito, se o pessoal está higienizado. Muitas coisas, que a gente não tinha tanto, hoje com o passar do tempo e a gente tem essa responsabilidade sobre o PDE. (GESTORA F)

Desse modo, a perspectiva estratégico-gerencial tem se revelado na inserção de práticas e conceitos ditos modernizadores, mas que tem estreitado cada vez mais as relações com uma perspectiva de gestão pautada nos princípios da iniciativa privada, se utilizando da lógica concernente ao âmbito econômico para orientar as atividades em educação.

6.6.4 **A questão da autonomia**

De modo geral as entrevistas apontam para uma perspectiva de autonomia relativa em observância às determinações de hierarquias superiores com intervenções na esfera administrativa, pedagógica e financeira. A consciência dos limites estabelecidos para o exercício da autonomia se manifesta ao admitir que, "[...] sabemos que toda a autonomia está dentro de uma Secretaria que temos que seguir. Autonomia dentro dos limites, porque sabemos o que cabe a escola fazer, o que cabe à Secretaria de Educação e dessa forma o trabalho é feito sem problemas". (GESTORA G) Na concepção apresentada, a autonomia figura como ocupação de espaços concedidos e atuação de forma a atender de forma harmônica as diretrizes estabelecidas por órgãos centrais. O que se perde com esse processo é a possibilidade de refletir sobre as políticas educacionais como resultantes de uma intencionalidade coerente com o projeto de sociedade.

Uma professora denuncia o controle exercido pelos órgãos centrais nos procedimentos de elaboração do PDE, manifestando sua posição desta forma, "[...] eu vejo também muita exigência na elaboração do PDE e acaba retaliando o trabalho da direção porque tem que ser tudo dentro dos parâmetros que eles querem, que eles pedem". (PROFESSORA E)

Para Peroni (2003),

> A administração pública gerencial tem como estratégias a definição precisa dos objetivos e a autonomia do administrador para gerir recursos humanos, materiais e financeiros. Mas essa autonomia é cobrada através dos resultados, verificando-se se foram ou não atingidos os objetivos propostos no contrato. (PERONI, 2003, p. 59)

A relação entre o PDE e a aquisição de materiais para o desenvolvimento das atividades pedagógicas também foi algo de destaque em algumas entrevistas, restringindo o alcance dessa proposta e sua capacidade de favorecer o desenvolvimento da autonomia, conforme a seguinte revelação, "o PDE a gente se preocupa muito com a questão de adquirir

bens para a escola e o PPP tem a realidade da escola em termos de ensino aprendizagem". (GESTORA G)

Nessa mesma direção uma professora afirma,

> Eu acho que o PDE foi criado por questão de autonomia, as escolas sabem as necessidades e com o PDE a escola tem como se equipar melhor, quando ele é bem elaborado. Não é bom a Secretaria de Educação destinar material para a escola sem conhecer a realidade e as necessidades. Material básico não, mas esse material mais direcionado para o alunado é bom que a escola determine. (PROFESSORA E)

Com referência ao processo de participação verificamos que a compreensão acerca da metodologia e objetivos de utilização do projeto não é uma realidade que envolve toda a comunidade escolar, tendo maior expressividade na equipe gestora. Não afirmamos o desconhecimento do projeto pelos demais segmentos da comunidade escolar, mas geralmente se faz referência aos projetos incorporados ao PDE e a aquisição de materiais para o desenvolvimento de atividades, as questões pertinentes à visão estratégica defendida pela proposta é pouco referendada. Desse modo, conforme afirma (GESTORA G) "[...] os funcionários participam sim. Eles não se vêem muito encaixados, mas participam sim das atividades e os professores também são bem ativos".

Na visão de uma das professoras, "[...] quando a gente participa a gente tem conhecimento do que está escrito e a gente vai naturalmente fazendo aquilo ali, cumprindo aquelas metas". (PROFESSORA A)

Gadotti (2004) ao refletir sobre a participação diferencia esta do processo de autogestão, advertindo que a participação nos moldes propostos pelas políticas atuais "[...] significa engajar-se em uma atividade já existente com sua própria estrutura e finalidade. A autogestão visa à transformação e não à participação". (GADOTTI, 2004, p. 253)

Confirmando esta vertente trazida por Gadotti (2004) registramos a forma com que é concebida a participação dos pais nos conselhos e atividades da escola, na qual o exercício da função deliberativa, consultiva e fiscalizadora cede espaço para uma atuação de aceitação às situações apresentadas. Conforme descrito por uma entrevistada, somente uma mãe tomou conhecimento do processo de elaboração do PDE, mas essa atuação foi "[...] muito mais assim, de tomar conhecimento mesmo, do que trazer algo. Mais para ela entender, para ela se inteirar, do que a questão de acrescentar ou trazer uma novidade. Só para reforçar mesmo, para dizer eu concordo, está legal, vamos por aí mesmo". (GESTORA F)

Em uma postura cética quanto à autonomia propalada pelas recentes políticas educacionais uma professora fez um questionamento,

> Já estão caminhando juntos? Pelo menos não está indo ao encontro um do outro ainda. Fala-se no PDE, mas não se fala muito de autonomia, mas não se fala muito como vai ser. O PDE ainda é atrelado à SEDUC de certa forma. A autonomia da escola ainda está um pouco distante, eu acho. (PROFESSORA A)

De outra parte, ressalta-se a possibilidade de elaboração de um planejamento que favorece à integração da comunidade escolar e que retrata aspectos importantes da realidade educacional,

> [...] se o PDE dá essa condição de ter uma operacionalização mais consciente, mais segura, ou seja, a escola está andando e está sabendo para onde está andando, então, eu acredito que a autonomia dela acontece a partir desse momento. O PDE proporciona para ela, ajuda ela adquirir essa capacidade, essa condição de funcionar e saber para quê está funcionando. Toda essa condição que ela tem de planejar, de acompanhar, de avaliar, de modificar, de transformar é muito grande. Uma vez que você saiba funcionar, uma vez que você sabe andar a sua independência, a sua autonomia vai ser muito maior. (COORDENADORA A)

É importante lembrarmos que a própria metodologia do PDE traz em si uma perspectiva de educação, interferindo sobremaneira na construção do imaginário dos atores do campo educacional sobre o que seria este agir autônomo. A idéia de que a escola é capaz de maximizar sua atuação no sentido de alcançar objetivos macros, estipulados externamente para a realidade educacional e que o planejamento estratégico se constitui em um meio apropriado para este alcance nem sempre é possível identificar nos discursos relativos a interferência dessa metodologia para a autonomia escolar.

As incompatibilidades entre o conceito de autonomia e participação e as práticas ditas autônomas ou em favor da autonomia tem sido denunciadas nas teorias críticas, mas é preciso alargar o entendimento para compreendermos que da mesma forma que as questões educacionais se tornaram multifacetadas a autonomia e participação também estão posta sob um prisma, sendo relevante perceber a diversidade de sentidos referentes a estes conceitos que emerge na contradição das possibilidades de se constituir uma prática autônoma em educação em uma sociedade com interesses antagônicos. Discutir a autonomia nesse contexto pressupõe reconhecer as dificuldades desse exercício quando se omite questões políticas que evidenciam as características do modelo de sociedade em que se desenvolvem as políticas educacionais e seus respectivos projetos.

6.6.5 **O Fundescola e a autonomia da Secretaria e das escolas**

A análise sobre as possibilidades do desenvolvimento de práticas autônomas no Sistema de Educação Municipal e nas unidades de ensino tornou-se complexa devido às concepções de autonomia evidenciadas de forma distinta pelos diferentes atores entrevistados. Estas concepções divergem inclusive quando analisadas sob a perspectiva dos cargos e funções ocupados na educação local. Esta constatação nos remete à análise de que o conceito de autonomia ainda circunda o âmbito pessoal, traduzindo a subjetividade de cada um. Isto dificulta o próprio processo de estabelecimento de uma consciência coletiva sobre o que seria a condução da gestão educacional com base nos princípios autônomo e participativo.

As propostas implementadas com o PES e o PDE, nos casos estudados, apesar de conter os objetivos de favorecer a promoção da autonomia e participação, se mostrou insuficiente por conter em sua matriz operacional procedimentos e conceitos divergentes dos princípios anunciados.

Tomando por base as características do modelo gerencial solicitado pelas mudanças na educação e os instrumentos para a elaboração do planejamento o que se observa no contexto da gestão educacional analisado é a permanência de práticas antigas de organização do trabalho características da administração na perspectiva burocrática. A inovação, a nosso ver, se concentra na inserção de valores e concepções que conduzem as práticas educacionais através de objetivos que coadunam com uma proposta de gestão traçada por organizações internacionais e consentida pelas elites nacionais, conforme analisou Maria Abadia da Silva (2002). Assim, sob o discurso da descentralização de recursos e decisões as ações implementadas tem fortalecido um centralismo burocrático respaldado em formas específicas de acompanhamento e controle sobre o que se realiza em educação. Se, por um lado, há uma forte tendência em estimular o desenvolvimento de práticas autônomas na escola por meio de incentivos financeiros, por outro lado, intensificaram-se os mecanismos de controle sobre as ações das secretarias e das escolas através de avaliações e disponibilização de tecnologias de organização da estrutura educacional e do trabalho pedagógico com ênfase nos resultados educacionais.

7 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise sobre o Programa Fundescola através dos seus projetos PES e PDE tornou-se bastante complexa e multifacetada ao longo dessa proposta de investigação. Em primeiro lugar, porque as ações empreendidas pelo Programa não se constituem como medida exclusiva para as pretensas mudanças no cenário educacional dos anos 90, se configurando como uma alternativa entre as demais ações empreendidas pelas políticas educacionais desenvolvidas com o objetivo de adequar o setor educação aos requisitos da reforma do Estado e intervenção internacional. Em segundo lugar, por se tratar de orientações que necessitam da ação humana para se efetivarem, o que envolve valores, crenças e motivações diversas que forjam culturas distintas em cada estabelecimento em que os projetos foram desenvolvidos. Considerando estas questões apresentamos alguns elementos similares ressaltados com a adoção do PES e PDE para a gestão do sistema de ensino e unidades escolares, enfatizando as proposições para o desenvolvimento da autonomia desse sistema e das escolas.

Partindo do pressuposto de que as ações do Fundescola tiveram como um dos elementos motivadores promover a melhoria na gestão da educação através da proposta de rompimento com o modelo denominado burocrático e implantação de um regime estratégico-gerencial, tendo como expoentes para esta materialização os projetos PES e PDE, os argumentos tecidos ao longo dessa dissertação objetivou a exposição das características desse processo, ressaltando, inclusive, as contradições presentes no cerne da abordagem em relação à realidade educacional dos casos analisados.

Na discussão sobre as novas configurações no contexto da administração pública a contradição identificada foi em relação aos conceitos aclamados pelo movimento de reforma do Estado e os meios utilizados para sua consolidação. Enquanto os argumentos que tentaram justificar as iniciativas de reforma proclamavam o incentivo à flexibilidade, descentralização de funções, horizontalização de estrutura e estímulo à criatividade o que se observou nas realidades analisadas foram condições adversas desse receituário com a adoção do PES e do PDE. O estabelecimento de períodos pré-fixados para execução das propostas e metas para cumprimento das ações interferiu na flexibilidade defendida; a descentralização de funções não foi acompanhada da ampliação do entendimento sobre o tipo de ação dos sujeitos nesse novo contexto, sendo a compreensão acerca do planejamento estratégico maior quando analisada na perspectiva das lideranças, ou núcleo gestor e reduzida significativamente

quando analisada a partir da equipe técnica, professores, pais e comunidade; em lugar de uma horizontalização notamos uma estrutura vertical na qual se observa o controle das decisões estruturais, no qual o conhecimento e a capacidade de convencimento encontram-se centralizados na equipe gestora; a criatividade é limitada por manuais que orientam o passo-a-passo que resulta em propostas similares em distintas realidades, a qual induz para a ação educacional a prioridade de dois aspectos específicos: ensino aprendizagem e resultados.

Nessa direção, dois conceitos defendidos na abordagem do Fundescola e nas recentes políticas educacionais intensificadas nos anos da década de 90 – autonomia e participação – foram problematizados ao longo dos textos apresentados, permitindo assim a emergência de sentidos e significados agregados a estes frente ao confronto entre a formalização das propostas para a educação (em legislações e propostas sistematizadas) e a cultura atinente aos espaços a que se destinam as políticas para o campo educacional.

As análises apresentadas no curso dessa pesquisa apontam para duas perspectivas de autonomia. A primeira como exigência do contexto em acordo com os novos padrões de gestão e a segunda como uma necessidade de instituições e sujeitos para o desenvolvimento pleno de uma educação para transformação. As análises empreendidas sobre as ações adotadas através do PES e do PDE demonstraram que a metodologia destes projetos se aproximou das características da primeira vertente. Assim, a autonomia figurou como um requisito para estabelecimento de uma cultura educacional inspirada nas teorias administrativas forjadas no seio do neoliberalismo e que solicitaram novas funções para a organização do Estado brasileiro no setor educação, com impactos na esfera financeira e administrativa.

A autonomia como exigência tem se mostrado de grande peso para os profissionais da educação por ser acompanhada de cobranças e responsabilizações. Somado a isto, se observa o aumento significativo nas atividades desenvolvidas por estes profissionais, a exigência por maior produtividade com o aumento dos índices educacionais, bem como a complexidade atribuída a essas ações. Em contrapartida, têm permanecido as condições desfavoráveis de trabalho e de remuneração. Assim, como expressão da contradição das políticas recentes em relação à autonomia, integrada em seus aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos, Dalila Oliveira (2000, p. 104) afirmou que,

> As reivindicações por maior autonomia para as escolas têm sido respondidas pelo Estado como possibilidade de descentralização administrativa e financeira. A autonomia pedagógica, compreendida como liberdade de cada escola construir o seu projeto pedagógico, tem

> caráter limitado já que, em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação.

Os argumentos que justificam a criação do Fundescola, bem como o procedimento de financiamento e controle externo a ele relacionado aproximam essa proposta de iniciativa de mudança cultural na organização escolar através dos novos papéis requisitados aos sujeitos pertencentes à comunidade escolar. Estes papéis não fogem à regra de uma atuação voltada às leis da área econômica, sem, no entanto, ficar evidente as possíveis conseqüências para o processo educacional. Em uma orientação pautada no custo/benefício nem sempre a qualidade propagandeada é a qualidade necessária para uma formação adequada e comprometida com os interesses locais e nacionais. Em um modelo dessa natureza a autonomia só pode se efetivar por meio de outorga (BARROSO, 2005), dificultando os elementos favoráveis a esta construção. Esta autonomia outorgada, por sua vez, também apresenta propósitos nesse novo contexto, conforme nos auxilia a seguinte compreensão,

> A performatividade, ou o que Lyotard também chama de "controle do contexto", está intimamente interligada com possibilidades atraentes de um tipo específico de "autonomia" econômica (em vez de moral) para as instituições e, em alguns casos, para indivíduos, como os diretores de escolas. A subjetividade "autônoma" desses indivíduos produtivos tornou-se o principal recurso econômico do setor público reformado e empresarial. (BALL, 2005, p. 544)

Com referência à participação, ao favorecer a divisão entre os que compreendem a metodologia e os que fornecem informações para a sua elaboração o planejamento estratégico nas realidades estudadas se mostrou insuficiente para promover a participação efetiva, restringindo o processo de construção da autonomia no setor educacional.

No caso do PES a autonomia se revelou em seu aspecto normativo, ou seja, na criação de requisitos instituídos legalmente para que esta se materializasse, como planos, regimentos e estatutos, porém, a tentativa de efetivação desta ação esbarrou nas peculiaridades locais e nas relações de poder presentes no âmbito local.

Com referência ao PDE e a possibilidade de promover a autonomia no contexto escolar é importante atentar que não se pode desvencilhar esta atividade de um projeto de nação comprometido com os interesses das camadas populares. Desse modo,

> [...] conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses das camadas trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos no poder. Essa autonomia, esse poder, só se dará como conquista das camadas trabalhadoras. (PARO, 1998, p. 11)

A adoção desses projetos não nega a gestão na perspectiva democrática, mas o próprio caráter dessa democracia é passível de reflexão, vez que se observa um movimento gerador de consensos através de formas de participação imbricadas com outras exigências como no caso do estabelecimento de unidades executoras para receber financiamentos por parte do governo federal. Nesse sentido, não há um estímulo à participação e ao exercício da autonomia, mas uma exigência oriunda das novas configurações da gestão pensada sob a perspectiva da globalização e do neoliberalismo, em observância aos ditames da esfera econômica.

É bastante instigante que uma iniciativa que se propõe a promover a autonomia da escola determine previamente que todos os esforços se concentrem no processo ensino e aprendizagem, visando à elevação dos resultados educacionais, além de determinar as disciplinas prioritárias para a concentração dos esforços educacionais (português e matemática). Nota-se e inserção de um pragmatismo educacional, remetendo à idéia de educação para o desenvolvimento de habilidades funcionais e imediatas. Favorecer a autonomia também inclui permitir que a comunidade escolar seja capaz de refletir sobre a sua condição frente ao presente contexto educacional, e através de uma ação coletiva estabelecer os objetivos e finalidades da educação a ser desenvolvida, tendo em vista a conjuntura nacional e mundial. Mas essa prática, para além da adoção de técnicas de planejamento passa por um processo de formação inicial sólida que desperte o senso crítico e a capacidade de fazer escolhas nessa conjuntura de esforços em favor do projeto neoliberal para a educação.

Apesar de defender a perspectiva gerencial, em sua materialização o PES e o PDE não conseguiram se desvencilhar das características de modelo burocrático requisitado pela estrutura educacional brasileira. Assim, a perspectiva estratégico-gerencial tem se assentado em perseguir resultados, através do estabelecimento de metas e direcionamento de recursos para os fins propostos nacionalmente e internacionalmente. Neste caso, o que deveria se constituir um avanço da autonomia no âmbito local tem se configurado como cumprimento de tarefas e atendimento a políticas educacionais externas, restringindo a capacidade de se pensar educação sob outras bases, para além da lógica econômica.

As evidências nos conduzem à reflexão de que dificilmente projetos focalizados desvinculados de uma efetiva proposta que envolva todas as variáveis que interferem direta ou

indiretamente no sistema educacional surtirão os efeitos necessários à garantia de uma verdadeira qualidade educacional, a qual se traduz na formação para o exercício da cidadania que se aproximará do significado genuíno desse termo à medida que a ação individual e coletiva avançar no entendimento do sentido da palavra autonomia.

Nesta pesquisa também se revelaram argumentos que conduzem para a afirmação de que os projetos PES e PDE são projetos que visam mais do que a uma melhoria educacional e promoção da autonomia da escola, compondo um conjunto ideológico maior com a finalidade de preparar as instituições educacionais para atuar em conformidade com as novas regras do capitalismo. Mas essa tarefa não é tão simples, vez que além dessas orientações prescritas as instituições educacionais têm uma cultura própria de resistência a certas inovações gerando práticas nem sempre conveniente aos anseios dos detentores do capital.

A superação dos problemas educacionais na realidade brasileira pressupõe muito mais do que apontar medidas focalizadas e pontuais para uma melhoria imediata. Exige reflexão sobre a gênese desses problemas e os elementos que os impulsionam. Conforme proposto por Paro (1998), para além de técnicas de organização administrativa as questões da educação devem ser pensadas considerando a imersão da escola em um contexto político e econômico que apesar de não determinar as ações que nela se desenvolvem interferem sobremaneira em suas práticas e de maneira sutil orienta os seus rumos. Assim, necessário se faz na visão deste autor,

> [...] desmistificar o enorme equívoco que consiste em pretender aplicar, na escola, métodos e técnicas da empresa capitalista como se eles fossem neutros em si. O princípio básico da administração é a coerência entre meios e fins. Como os fins da empresa capitalista, por seu caráter de dominação, são, não apenas diversos, mas antagônicos aos fins de uma educação emancipadora, não é possível que os meios utilizados no primeiro caso possam ser transpostos acriticamente para a escola, sem comprometer irremediavelmente os fins humanos que aí se buscam. (PARO, 1998, p. 306)

É arbitrário pensar que nesse procedimento se tem uma via de mão única em que as interferências externas determinam a educação local, por outro lado, seria ingênuo negar a forte presença controladora do Estado nesse processo. Uma alternativa seria pensar a realidade como resultante de relações híbridas em que o local e o global mesclam suas ações e interesses e por meio de relações de poder e de conflito estabelecem os consensos necessários para o contexto educacional.

As discussões apresentadas apontam as fragilidades na adoção de uma proposta de gestão pautada na racionalização e otimização de recursos, processos e tecnologias

organizacionais, demonstrando que a realidade educacional é complexa e não admite formas padronizadas para a resolução das questões educacionais. Além disso, os objetivos educacionais devem estar pautados em princípios emancipatórios que ultrapassem uma integração acrítica de sujeitos ao modelo de organização social, capacitando-os para o reconhecimento dessa organização como oriunda de um processo sócio-histórico, portanto, passível de transformações.

Acreditamos que do mesmo modo que o ideário neoliberal se apropriou de propostas progressistas atribuindo-lhes novos significados, também o contrário é possível, desde que esta utilização seja amparada por outro projeto de sociedade, baseado na cooperação e promoção da justiça social. Precisamos converter estas políticas e colocá-las a serviço de um projeto próprio de nação em que a autonomia e participação sejam de fato os princípios norteadores.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais*: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Thomson, 1998.

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

ANSOFF, H. Igor; MACDONNELL, Edward J. *Implantando a administração estratégica*. 2. ed. Tradução Antonio Zoratto Sanvicente, Guilherme Ary Plonsky. São Paulo: Atlas, 1993, 590 p. Tradução de: Implanting strategic management.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

AZANHA, José Mário Pires. A autonomia da escola: um reexame. In: _____. *Educação:* temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

_____. *Proposta pedagógica e autonomia da escola*. São Paulo: [s.n.], 1992. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/constr_prop_p018-024_c.pdf>. Acesso em: 12 maio 2008.

BALL, Stephen. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. Tradução de Celina Rabello Duarte, Maria Lúcia Mendes Gomes e Vera Luiza Macedo Visockis. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n126/a02n126.pdf>. Acesso em: 30 set. 2008.

BANCO MUNDIAL. *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: Banco Mundial, 1999. Disponível em: <http://www.worldbank.org/>. Acesso em: 10 jun. 2007

_____. *Prioritis and strategies for education: a World Bank sector review*. Washington, 1995. Disponível em: <http://www.worldbank.org/>. Acesso em: 2 out. 2006.

_____. *Project Appraisal Repport on a proposed loan in the amount of US$62.5 million to the Federal Republic of Brasil for the School Improvement Project - FUNDESCOLA I*. Washington: The World Bank, 1998. Disponível em: <http://www.worldbank.org/>. Acesso em: 10 jun. 2007.

BARROSO, João. *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

BERNSTEIN, Basil. *A estruturação do discurso pedagógico*: classe, códigos e controle. Petrópolis: Vozes, 1996.

BIANCHETTI, Roberto G. *Modelo neoliberal e políticas educacionais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: MARCOS legais. Brasília, DF: MEC, Fundescola, 1999. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM ll.

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. *Programa Fundescola*. [1998] Disponível em: <http://www.mec.gov/fundescola>. Acesso em: 19 out. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fundescola - Fundo de Fortalecimento da Escola (1998-2002)*. Brasília, DF: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/fundescola/fundescola.html>. Acesso em: 10 maio 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. *Balanço das ações de 1998 a 2003*. [2007] Disponível em: <www.fnde.gov.br/home/fundescola/balanco1988a2003.doc>. Acesso em: 17 maio 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Política e resultados 1995-2002:* Gestão nas escolas. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/fundescola/fundescola.html>. Acesso em: 10 maio 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Secretaria da Educação Básica. PDE – escola*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=946>. Acesso em: 19 out. 2008.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>. Acesso em: 22 set. 2007.

BRASIL. Senado. Resolução nº 63, 1999. Autoriza a República Federativa do Brasil a contratar operação de crédito externo. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, n. 45, p. 49-96, 1998.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação:* desafios contemporâneos. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BUENO, Maria Sylvia Simões. O Banco Mundial e modelos de gestão educativa para a América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 122, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742004000200009>. Acesso em: 29 out. 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos a obra Brasil*: proposta de governo. Brasília, DF, 1994.

CASASSUS, Juan. Problemas a la gestión: educativa em América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y de tipo B. *Em Aberto*, Brasília, DF, v.19, n. 75, p. 49-69, jul. 2002.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Accoutability e empoderamento: **e**stratégias gerenciais na escola. *Cadernos Anpae*, Porto Alegre: RS, n. 4, 2007. Disponível em:< http://www.anpae.org.br/anpae/>. Acesso em: 8 abr. 2008.

CHOSSUDOUSKY, Michel. *A globalização da pobreza*: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Tradução Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

COBEN, D. *Radical heroes*: Gramsci, Freire and the politics of adult education. New York: Garland Pub., 1998.

CORRÊA, Vera Maria de Almeida. Globalização e neoliberalismo no espaço escolar: o que pensam os professores? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambu. *Anais Eletrônicos*... Caxambu: ANPEd, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/24/T1382537964830.doc>. Acesso em: 14 jun. 2007.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão dos interesses do capital internacional? *Educar em Revista*, Curitiba, n. 22, p. 51-75, jul./dez. 2003.

_____. *Banco Mundial e política educacional*: o projeto nordeste para a educação básica e seus desdobramentos no Piauí. Teresina: EDUFPI, 2005.

CUNHA, Antônio Geraldo. *Dicionário etimológico*: Nova Fronteira da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

CUNHA, Maria Couto. Relações governamentais, políticas de descentralização e gestão da educação municipal. *Cadernos Anpae*, Porto Alegre: RS, n. 4, 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/anpae/>. Acesso em: 8 abr. 2008.

CURY, Carlos. Roberto Jamil. O desafio da autonomia. *Amae educando*, Belo Horizonte, n. 267, p. 14-16, 1997.

DELORS, Jacques. *Educação*: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/ UNESCO, 1999.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *O planejamento da pesquisa qualitativa*: teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS D´ÁVILA (BA). Secretaria Municipal de Educação. *Planejamento estratégico da Secretaria (PES)*. Dias D'Ávila, BA,2008.

DIAS D'ÁVILA (BA). Secretaria Municipal de Educação. Escola Municipal Professora Anfrísia Santiago. *Plano de desenvolvimento da escola (PDE)*. Dias D'Ávila, BA, 2008.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação & Sociedade:*Revista de Ciência da Educação, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, especial, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf>. Acesso em: 23 maio 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o estado: gestão do setor público e reforma da educação: planejamento e políticas públicas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 11, p. 189-236, jun./dez. 1994.

FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação*: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

FERREIRA, Rosilda Arruda. *Plano de gestão da escola pública*. [S.l: s.n.], 2002.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão*: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação à distância. In: PRETTO, Nelson de Luca (Org). *Globalização e educação*. Ijuí, RS: Ed.UNIJUÍ, 1999.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26, 2003, Poços de Caldas, MG. *Anais Eletrônicos*... Poços de Caldas, MG: ANPEd, 2003. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/05tmarfo.pdf>. Acesso em: 8 set. 2008.

FONSECA, Marília**;** OLIVEIRA, João Ferreira de**;** TOSCHI, Mirza Seabra. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). *Gestão e políticas da educação***.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____ (Org.). *Escolas gerenciadas:* planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiás: Ed. UCG, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). Programa Fundescola. Disponível em: <http://www.mec.gov/fundescola>. Acesso em: 19 out. 2007

GADOTTI, Moacir. *Pedagogia da práxis*. 4. ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). *Autonomia da escola*: princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 1997.

GANDINI, Raquel Pereira C.; RISCAL, Sandra Aparecida. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição para o estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila

Andrade; ROSAR, Maria Fátima Félix (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GARCIA, Walter E. *Administração educacional em crise*. São Paulo: Cortez ; Editores Associados, 1991.

_____. Federalismo e gestão educativa no Brasil: notas para debate. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 19, n. 75, jul. 2002. Disponível em: http://www.inep.gov.br/download/cibec/2002/em_aberto/em_aberto_75.pdf>. Acesso em: 6 de set. 2008.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão*: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

HADDAD, Sérgio (Org.). *Banco Mundial, OMC e FMI*: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

HORN, R. *Aprimoramento das escolas e do ensino no Brasil:* a abordagem do Fundescola. Banco Mundial: out. 2002. (Série: Em breve, n. 10).

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado. Analise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade:* Revista da Ciência da Educação, Campinas, v. 20, n. 67, p. 112-149, ago. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n67/v20n67a04.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2008.

_____. Em busca de uma nova governabilidade em educação. In: ROSAR, Maria de Fátima Felix; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Tendências contemporâneas da administração e gestão educacional*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

KUENZER, Acácia Z. . As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, Naura C. (Org.). *Gestão democrática da educação*: atuais tendências, novos desafios. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 33-58.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação Escolar:* política, estrutura e organização. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LÜCK, Heloisa. *Gestão educacional:* uma questão paradigmática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. (Cadernos de gestão).

_____. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 17, p. 11-34, 2000.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação*: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MACEDO, Roberto S. *A etnopesquisa crítica e multirreferencial nas ciências humanas e na educação*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2004.

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

MARTINS, Ângela Maria. *Autonomia da escola*: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Estudo de caso*. [S.l.: s.n. 200-]. Adaptação da obra de Robert K. Yin : Case Study Research: design and methods. Disponível em: <http://www.focca.com.br/cac/textocac/Estudo_Caso.htm.>. Acesso em: 12 jun. 2007.

MELLO, Guiomar Namo de; SILVA, Rose N. da. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 45- 60, maio/ago. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 maio 2008.

MENDONÇA, Erasto Fortes. A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. 2000. 320 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2000.

NADER, Rosa Maria. *A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados*: o caso do Governo Federal Brasileiro. Pesquisa elaborada em 1995, a pedido da CLAD. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0053502.pdf>. Acesso em: 10 set. 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Org.). *Gestão da educação*: impasses perspectivas e compromissos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 91-112.

_____. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. Mudanças na gestão e na organização do trabalho na escola. In: _____; Maria de ROSAR, Fátima Felix (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-144.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Planejamento estratégico*: conceitos, metodologia, práticas. 13. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999. 303 p.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência:a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. *Educação & Sociedade:* Revista da Ciência da Educação., Campinas, SP, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a06v2690.pdf>. Acesso em: 12 out. 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In: FAVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras (1923 a 1988)*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

OLIVEIRA, Sônia Maria Borges de. Fundamentos teórico-metodológicos do plano de desenvolvimento da escola (PDE). *Inter-Ação,* v. 31, n. 1, p. 55-80, jan./jun. 2006. Disponível

em: <http://revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/viewPDFInterstitial/1492/147>. Acesso em: 16 mai. 2008.

PARO, Vitor Henrique. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luiz Heron da (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis, RJ, Vozes, 1998. p. 300-307.

_____. *Administração escolar*: introdução crítica. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Gestão democrática da escola pública*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1997.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação*: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. *Por dentro da escola pública*. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do estado:* no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PNUD (Brasil); ONU. Projeto Fundescola II (BRA/00/027). Documento de projeto (PRODOC). Disponível em: <http://www.pnud.org.br/projetos/pobreza_desigualdade/visualiza.php?id07=93>. Acesso em: 15 dez. 2008.

ROMÃO, José Eustáquio. *Dialética da diferença*: o projeto da escola cidadã frente ao projeto pedagógico neoliberal. São Paulo: Cortez, 2000.

SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil*: genealogia do conhecimento. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

_____. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. Brasília, DF: Liber Livro, 2005.

SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ (BA). Escola Municipal José da Conceição Almeida. *Plano de desenvolvimento da escola (PDE)*. São Sebastião do Passé, BA, 2008.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Plano municipal de educação*. São Sebastião do Passé, BA, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Educação. *Planejamento estratégico da secretaria (PES)*. São Sebastião do Passé, BA, 2006.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 88, n. 219, p. 331-344, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/501/511>. Acesso em: 13 jan. 2008.

_____. *Planejamento da educação e cooperação internacional*: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SHIROMA, Eneida Otto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Antonia Almeida. Concepção e diretrizes do governo da Bahia para a educação básica: vieses de uma estratégia de modernização no período 1991-1994. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 18., 2007, Maceió - AL. *Anais* ... Maceió: UFAL - FAPEAL, 2007. 1 CD-ROM.

SILVA, Maria Abádia da. Autonomia escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira. *Escolas gerenciadas planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiás: UCG, 2004a.

_____. Dívida externa e gestão educacional: as formas de intervenção do Banco Mundial. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 10, n. 18, p. 85-100, jan./jun. 2004b. Disponível em: <http://www.fe.unb.br/linhascriticas/n18/divida_externa_e_gestao.html>. Acesso em: 17 dez. 2008.

_____. *Intervenção e consentimento*: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *Neoliberalismo, qualidade total e educação*: visões críticas. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

SOARES, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Org.). *Política e gestão da educação.* Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

TEIXEIRA, Anísio S. Bases para uma programação de educação primária no Brasil. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 27, n. 65, p. 28-46, jan./mar. 957.

TEODORO, Antônio. *Globalização e educação*: políticas educacionais e novos modos de governação. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2003.

TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sergio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica ao neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão*: o neoliberalismo e a crise da escola pública. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela S. (Org.). *Gestão da educação*: impasses, perspectivas e compromissos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. Reforma do estado e educação: implicações no contexto (inter)nacional. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E

NORDESTE, 18., 2007, Maceió - AL. *Anais* ... Maceió: UFAL - FAPEAL, 2007. 1 CD-ROM.

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 88-96, fev./jun. 2000. Disponível em: <ttp://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em_aberto/emaberto72.pdf >. Acesso em: 14 set. 2008.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição. *Como elaborar o planejamento estratégico de suas secretarias*. 2. ed. Brasília, DF: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2005.

_____; AMARAL SOBRINHO, José. *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola*: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3. ed. Brasília, DF: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2005.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA TÉCNICOS DA SEC

Nome:
Orgão/ setor:
Cargo:

1. Quando foram implantados os programas do Fundescola na Bahia? Quais os projetos assumidos pelo Estado?

2. Como o programa foi administrado na SEC? Havia previsão orçamentária para manter uma equipe de desenvolvimento do programa?

3. De que forma foram selecionados os municípios para participar do programa? Quantos foram atendidos? Qual foi a forma de adesão?

4. Como foi o processo de implantação? Como eram feitas as capacitações? Quem participava? Quem ministrou?

5. Quais as principais dificuldades na fase de implantação dos projetos? Que projetos ou ações foram mais difíceis de implementar?

6. A SEC fez alguma intervenção na estrutura dos projetos e/ou ações?

7. De que maneira foi feito o acompanhamento dos municípios?

8. Existem avaliações sobre os impactos dos programas na esfera municipal?

9. Como foi avaliado o desempenho da Bahia na implementação do Fundescola?

APÊNDICE B
ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Nome:
Órgão/ setor:
Cargo:

1. Como o programa Fundescola foi apresentado ao Município?

2. Quais as ações e projetos adotados pelo Município?

3. Foram feitas capacitações para a implantação do programa? Quantos técnicos da Secretaria participaram das capacitações? Quem ministrava as capacitações e com que freqüência aconteciam?

4. Quantos técnicos da Secretaria participaram das capacitações? Quem ministrava as capacitações e qual era a freqüência?

5. Como funcionou a elaboração do PES na secretaria? Quem participou dessa elaboração?

6. Houve dificuldade por parte da secretaria no procedimento de elaboração e implementação do PES e do PDE?

7. Quantas escolas no Município adotaram o PDE? Alguma escola se negou a elaborar?

8. O PES é utilizado como instrumento de gestão? Em quais circunstâncias ele é utilizado?

9. O que diferencia a forma de planejamento introduzida com o PES de outras utilizadas pelo Município?

10. Você considera o PES como o modelo de planejamento da Secretaria da Educação? Quais as suas vantagens e desvantagens?

11. De que forma o PES tem interferido na autonomia da Secretaria Municipal da Educação?

12. Quais os sinais de melhoria no planejamento e gestão da Secretaria com a implantação do PES?

13. De que maneira é feito o acompanhamento das ações previstas no PES? Com que freqüência é realizada esta avaliação?

14. Com a finalização do programa Fundescola a Secretaria pretende dar continuidade às ações do PES e PDE? Há um suporte técnico e financeiro para uma possível continuidade?

APÊNDICE C

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA EQUIPE ESCOLAR

Nome:
Orgão/ setor:
Cargo:

1. Como o PDE foi apresentado à escola? Quando a escola construiu a proposta?

2. Quem participou da elaboração do PDE? Quais os procedimentos utilizados para a implantação?

3. Todos os membros da escola aderiram ao projeto? Houve participação da comunidade nesse processo?

4. Quais as atividades do PDE na escola? Como é organizado o trabalho?

5. A escola dispõe de corpo técnico capacitado e em número suficiente para o desenvolvimento das atividades propostas pelo PDE?

6. A escola recebe apoio técnico por parte da Secretaria da Educação?

7. Quais as principais dificuldades na execução do PDE?

8. Você observa mudanças no desenvolvimento do trabalho pedagógico e na organização da escola com as ações do PDE? Quais os sinais de melhoria no planejamento e na gestão escolar?

9. O PDE tem auxiliado a escola a criar alternativas para resolver seus problemas? Em caso afirmativo, em quais aspectos? Em caso negativo, quais os empecílos?

10. A escola tem conseguido envolver professores, funcionários, pais e alunos com as atividades do PDE?

11. Que relação você faz entre a adoção do PDE e a autonomia da escola?

12. A escola sempre recebeu recursos para desenvolvimento das ações previstas?

13. A escola continuará utilizando essa metodologia após o término do convênio com o Fundescola? Quais serão as fontes de recurso?

APÊNDICE D

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA PARA TÉCNICOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Nome:
Orgão/ setor:
Cargo:

1. Há quanto tempo você trabalha na Educação? Qual foi a sua função na implementação dos projetos do Fundescola?

2. Aonde eram realizadas as capacitações? Qual a freqüência? Quem ministrava?

3. Nas capacitações, dava para se entender os objetivos das propostas apresentadas?

4. Quais os desafios encontrados para implantar o PES e o PDE no município?

5. Você identifica alguma mudança na autonomia da Secretaria e das escolas em função da adoção do PES e o PDE?

6. As ações e metas programadas nos planos foram alcançadas? Que estratégia de acompanhamento e avaliação vocês utilizam?

7. Quem participou da elaboração do PES e dos PDEs no Município? Você identifica alguma dificuldade nessa etapa?

8. Como se deu o processo de elaboração do PES na Secretaria?

9. Que avaliação você faz sobre o modelo de planejamento estratégico na organização da Secretaria? O que diferencia essa forma de planejamento de outras adotadas pelo Município?

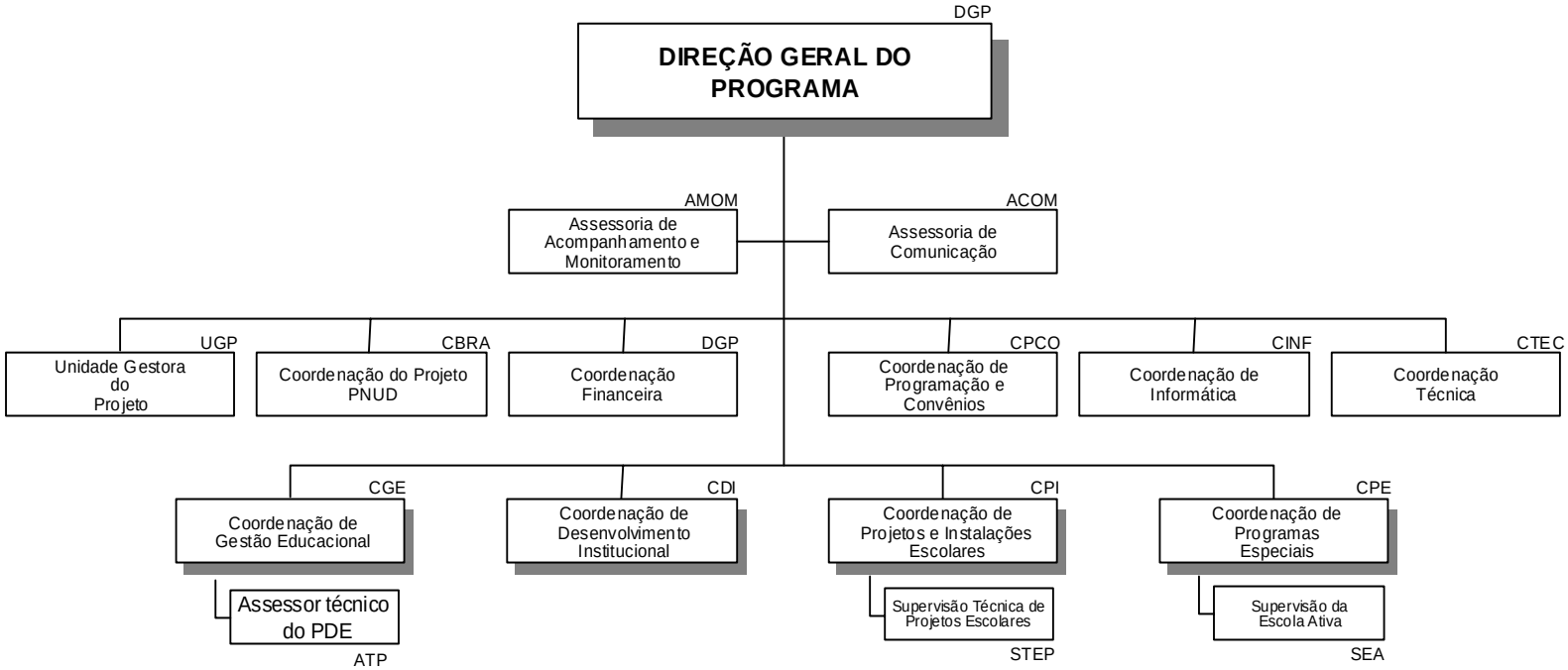
10. Quais os sinais de melhoria da Educação no Município em função da elaboração do PES e dos PDEs?

ANEXO A

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO FUNDESCOLA

FUNDESCOLA
Fundo de Fortalecimento da Escola

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL
Organograma
Jan/2000



ANEXO B

INSTRUMENTO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

Desdobramento das Metas em Planos de Ação

Nome da Escola:
Objetivo Estratégico:
Líder do Objetivo:
Estratégia:
Meta:
Indicador da Meta:
Gerente do Plano de Ação:
Início: Revisão: Término:

Nº	AÇÕES	PERÍODO DE REALIZAÇÃO		Responsável	Resultado Esperado	Indicador	CUSTO		QUEM FINANCIA
		Início	Término				Capital	Custeio	

ANEXO C

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO 4487-BR

(Segundo Projeto de Melhoria de Escolas -FUNDESCOLA II)
entre
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
e
BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO
Datado de l6 de dezembro de l999
NÚMERO DO EMPRÉSTIMO 4487-BR
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO

CONTRATO datado de l6 de dezembro de l999, entre a REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (o Tomador) e o BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (o Banco).

CONSIDERANDO QUE (A) o Banco está atualmente proporcionando suporte ao primeiro Projeto de Melhoria de Escolas FUNDESCOLA I do Tomador por meio do Empréstimo 43ll-BR;

CONSIDERANDO QUE (B) o Tomador, satisfeito quanto à viabilidade e prioridade do projeto descrito no Anexo 2 deste Contrato (o Projeto), solicitou a participação do Banco no financiamento do Projeto que constitui a segunda fase do Programa de Melhoria de Escolas do Tomador (o Programa Fundescola), a respeito do qual o conceito, a missão e os objetivos globais foram apresentados ao Banco pelo Ministério da Educação do Tomador em outubro de l997;

CONSIDERANDO QUE (C) o Tomador, após uma avaliação da implementação do primeiro projeto citado acima e do Projeto, pretende estender atividades similares a outras escolas e municípios nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Tomador (conforme forem definidas abaixo), bem como consolidar os resultados iniciais de tais projetos e que, com essa finalidade, buscará a assistência financeira do Banco; e

CONSIDERANDO QUE, com base “inter alia” nos termos acima, o Banco concordou em conceder o Empréstimo ao Tomador em conformidade com os termos e as condições indicados neste Contrato;

ISSO POSTO, as partes deste instrumento têm entre si justo e contratado o quanto segue:

ARTIGO I
Condições Gerais; Definições

Seção l.0l. As "Condições Gerais Aplicáveis aos Contratos de Empréstimo e Garantia Referentes a Empréstimos em Diversas Moedas" do Banco, datados de lº de janeiro de l985 (com as alterações incorporadas até 02 de dezembro de l997) (as Condições Gerais), constituem parte integral deste Contrato.

Seção l.02. A não ser que o contexto exija de outra forma, os diversos termos definidos nas Condições Gerais e no Preâmbulo deste Contrato têm os respectivos significados indicados nos mesmos e os termos adicionais a seguir têm os significados que se seguem:

(a) "Programa Anual de Implementação" significa cada programa citado na Seção 3.08(d) deste Contrato;

(b) "Plano de Trabalho Anual" significa o Pl*ano de Trabalho* A*nual - PTA,* cada um preparado pela respectiva COEP (conforme definida abaixo), a ser aprovado pela DGP (conforme definida abaixo) e contendo as ações recomendadas pelo Fórum correspondente (conforme definido abaixo), a ser financiado pelo Projeto;

(c) "Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste" significa as regiões geográficas do Tomador definidas no MOIP, com exclusão do Distrito Federal;

(d) "COEP" significa a *Coordenação Estadual Executiva do Projeto,* a Coordenação Executiva do Projeto em nível do Estado, a ser estabelecida em cada Secretaria de Educação dos Estados Participantes (conforme definidos abaixo);

(e) "DGP" significa a *Direção Geral do Programa, a* unidade central de coordenação do

Projeto, estabelecida com base na Portaria nº l72, de 04 de março de l998, emitida pelo MEC;

(f) "Categorias Elegíveis" significa as Categorias (l) a (5) indicadas na tabela na Parte A.l do Anexo l deste Contrato;

(g) "Despesas Elegíveis" significa as despesas com bens e serviços citados na Seção 2.02 deste Contrato;

(h) "FNDE" significa o F*undo Nacional de Desenvolvimento da Educação,* estabelecido com base na Lei nº 5.537, datada de 2l de novembro de l968, e no Decreto-Lei nº 872, datado de l5 de setembro de l969, ambos emitidos pelo Tomador;

(i) "Acertos FNDE" significa os Acertos financeiros e administrativos indicados na Resolução CD/FNDE nº l2, datada de l9 de abril de l999, emitidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

(j) "Fórum" significa um órgão colegiado localizado numa Microrregião Participante (conforme definida abaixo) composto do Secretário de Educação do Estado Participante, dos Prefeitos dos Municípios Participantes (conforme definidos abaixo) da referida Microrregião, e de um representante da UNDIME (conforme definida abaixo);

(k) "GDE" significa o Grupo *de Desenvolvimento da Escola,* que é uma unidade municipal composta de pessoal técnico da Secretaria Municipal de Educação que proporciona assistência técnica às escolas na implementação do Projeto;

(l) "MEC" significa o *Minist*ério *da Educação* do Tomador;

(m) "Microrregião" significa uma região geográfica de um estado, estabelecida com base na Resolução nº 5l do IBGE, datada de 3l de julho de l989;

(n) "Programa de Ação da Microrregião" significa o *Programa de Ação Zonal - PAZ, o co*njunto de ações Propostas pelo Fórum pertinente, incluindo a construção de escolas novas, a ser implementado na correspondente Microrregião Participante;

(o) "Padrões Mínimos Operacionais" significa os insumos essenciais e os recursos humanos necessários para as escolas funcionarem adequadamente e oferecerem oportunidades de aprendizagem às crianças, sendo que tais padrões serão elaborados com base na lista de verificação citada na Seção 3.03 deste Contrato;

(p) "MOIP" significa o *Manual de Operações e Implementação do Projeto* citado na Seção 3.03 deste Contrato.

(q) "Acordo Operacional" significa qualquer dos Contratos citados na Seção 3.06 deste Contrato;

(r) "Microrregião Participante" significa uma microrregião localizada num Estado Participante e composta de Municípios Participantes;

(s) "Município Participante" significa qualquer dos municípios localizados numa Microrregião Participante beneficiária do Projeto;

(t) "Escola Participante" significa uma escola localizada em qualquer Estado Participante que satisfaça os critérios para a realização de Projetos de Melhoria de Escolas ou de outras atividades selecionadas nos termos do Projeto;

(u) "Estados Participantes" significa os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Tomador nos quais o Projeto será executado;

(v) "Acordos de Participação" significa quaisquer dos Contratos citados na Seção 3.05 deste Contrato;

(w) "Estrutura Lógica do Projeto" significa a matriz com os indicadores a serem utilizados no monitoramento do desenvolvimento do Projeto e da realização dos seus objetivos;

(x) "Relatórios de Gerenciamento do Projeto" significa os relatórios trimestrais a serem emitidos com base no SPA (conforme definido abaixo) e citados na Seção 4.02(a) deste Contrato;

(y) "Plano de Desenvolvimento da Escola" significa o plano plurianual preparado por uma Escola Participante localizada numa Microrregião Participante, que atenda os critérios de seleção, os procedimentos e instrumentos de implementação e estabeleça as metas específicas de melhoria educacional e identifique os insumos e atividades, incluindo os Projetos de Melhoria da Escola (conforme definidos abaixo), necessários à realização de tais metas;

(z) "Subvenções a Escolas" significa uma subvenção a ser concedida pelo Tomador a uma Escola Participante para o financiamento de um Projeto de Melhoria da Escola nos termos da Parte B.2 do Projeto ou de atividades nos termos das Partes A.l e A.4 do

Projeto;
(aa) "Projeto de Melhoria da Escola" significa um conjunto de ações a serem executadas por uma Escola Participante e incluídas na Parte B.2 do Projeto e projetadas para alcançar metas específicas de melhoria educacional determinadas no Plano de Desenvolvimento da Escola pertinente por intermédio, “inter alia”, de financiamento de materiais didáticos, treinamento e kits de aprendizagem, com base em critérios de seleção e procedimentos de implementação acordados mutuamente entre as partes;
(bb) "SPA" significa o *Sistema de Planejamento e Acompanhamento, o sis*tema computadorizado de planejamento, monitoramento e gerenciamento financeiro responsável, “inter alia”, pelo fornecimento de todas as informações necessárias para a preparação dos Relatórios de Gerenciamento do Projeto;
(cc) "Conta Especial" significa a conta citada na Parte B do Anexo l deste Contrato; e
(dd) "UNDIME" significa a *União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação,* a Associação Nacional de Gerentes Municipais de Educação;

ARTIGO II
O Empréstimo

Seção 2.0l. Com base nos termos e condições indicados ou citados no Contrato de Empréstimo, o Banco concorda em emprestar ao Tomador várias moedas com valor total igual a $202.030.000 (duzentos e dois milhões e trinta mil dólares), sendo esse valor a soma dos saques do produto do Empréstimo, com cada saque validado pelo Banco na data do referido saque.
Seção 2.02. O valor do Empréstimo poderá ser sacado da Conta do Empréstimo em conformidade com os dispositivos do Anexo l deste Contrato para despesas efetuadas (ou, se o Banco assim concordar, a serem feitas) com relação ao custo razoável dos bens e serviços necessários ao Projeto e descritos no Anexo 2 deste Contrato a serem financiados como produto do Empréstimo e à taxa citada na Seção 2.04 deste Contrato.
Seção 2.03. A Data de Encerramento será 3l de dezembro de 2004 ou uma data posterior a ser determinada pelo Banco. O Banco notificará o Tomador prontamente da referida data posterior.
Seção 2.04. O Tomador pagará ao Banco uma taxa equivalente a $2.020.300 (dois milhões vinte mil e trezentos dólares). Na ou imediatamente após a Data de Efetividade, o Banco, em nome do Tomador, sacará o valor da referida taxa da Conta do Empréstimo e pagará o referido Valor a si mesmo.
Seção 2.05. O Tomador pagará ao Banco uma comissão de compromisso à taxa de 3/4 de l% (três quartos de um por cento) ao ano sobre o valor do principal do Empréstimo periodicamente não sacado.
Seção 2.06. (a) O Tomador pagará juros sobre o valor do principal do Empréstimo sacado e devido periodicamente a uma taxa para cada Período de Juros igual ao Custo de Créditos Qualificados determinado em relação ao semestre anterior, mais 3/4 de l% (três quartos de um por cento). Em cada uma das datas especificadas na Seção 2.07 deste Contrato, o Tomador pagará juros acumulados sobre o saldo não utilizado do principal durante o Período de Juros anterior, calculados à taxa aplicável durante o referido Período de Juros.
(b) Assim que viável após o término de cada semestre, o Banco notificará o Tomador do Custo de Créditos Qualificados determinado para o semestre em questão.
(c) Para os efeitos desta Seção:
(i) "Período de Juros" significa o período de seis meses que termina na data imediatamente anterior a cada data especificada na Seção 2.07 deste Contrato, a partir do Período de Juros da assinatura deste Contrato.
(ii) "Custo de Créditos Qualificados" significa o custo determinado pelo Banco com base em parâmetros razoáveis e expresso na forma de uma percentagem anual dos créditos pendentes do Banco sacados após 30 de junho de l982, excluindo os créditos ou parcelas de créditos alocada pelo Banco com o objetivo de proporcionar recursos: (A) aos investimentos do Banco; e (B) a empréstimos que podem ser feitos pelo Banco após lº de julho de l989 com taxas de juros determinadas de forma outra que não seja a citada no parágrafo (a) desta Seção.
(iii) "Semestre" significa o primeiro período de seis meses de um exercício civil ou o segundo período de seis meses de um exercício civil.

(d) Numa data que poderá ser especificada pelo Banco com notificação ao Tomador com antecedência de no mínimo seis meses, os parágrafos (a), (b) e (c)(iii) desta Seção poderão ser alterados da seguinte forma:

"(a) O Tomador pagará juros sobre o valor do principal do Empréstimo sacado e pendente periodicamente, a uma taxa para cada Trimestre igual ao Custo de Créditos Qualificados determinado com base no Trimestre anterior, mais 3/4 de l% (três quartos de um por cento). Em cada uma das datas especificadas na Seção 2.07 deste Contrato, o Tomador pagará juros acumulados sobre o saldo não utilizado do principal durante o Período de Juros anterior, calculado com base nas taxas aplicáveis durante o referido Período de Juros."

"(b) Assim que viável, após o término de cada Trimestre, o Banco notificará o Tomador do Custo de Créditos Qualificados determinado para o referido Trimestre."

"(c) (iii) 'Trimestre' significa um período de três meses a partir de lº de janeiro, lº de abril, lº de julho ou lº de outubro de um exercício civil."

Seção 2.07. Os juros e outros encargos serão pagáveis semestralmente em l5 de fevereiro e l5 de agosto de cada ano.

Seção 2.08. O Tomador amortizará o valor do principal do Empréstimo em conformidade com os dispositivos do Anexo 3 deste Contrato.

Seção 2.09. O Ministro da Educação do Tomador e a pessoa ou as pessoas designadas por escrito pelo referido Ministro são designados representantes do Tomador para a tomada de qualquer medida necessária ou permitida pelos termos da Seção 2.02 deste Contrato e do Artigo V das Condições Gerais.

ARTIGO III
Execução do Projeto

Seção 3.0l. O Tomador declara seu compromisso com os objetivos do Projeto conforme indicados no Anexo 2 deste Contrato e, para esse fim, executará o Projeto por intermédio do MEC, com a assistência dos Estados Participantes e dos Municípios Participantes, com a devida diligência e eficiência e em conformidade com práticas administrativas, financeiras, educacionais e ambientais apropriadas, e assim que forem necessários, proporcionará os recursos financeiros, as instalações, os serviços e outros recursos necessários ao Projeto.

Seção 3.02. A não ser que o Banco concorde de outra forma, as aquisições dos bens, obras e serviços dos consultores necessários ao Projeto e a serem financiados com o produto do Empréstimo serão regidas pelos dispositivos do Anexo 4 deste Contrato.

Seção 3.03. Sem restringir os dispositivos da Seção 3.0l deste Contrato, o Tomador executará o Projeto, ou fará com que o Projeto seja executado, em conformidade com um manual operacional considerado satisfatório pelo Banco (o MOIP) contendo, "inter alia": (a) os acertos detalhados para a realização global do Projeto; (b) uma descrição dos órgãos decisórios do Projeto, incluindo, "inter alia", a DGP, COEP, Fórum e GDE, e de suas responsabilidades correspondentes; c) os instrumentos e procedimentos a serem seguidos pelos referidos órgãos, incluindo, "inter alia", o Programa Anual de Implementação, o Plano Anual de Trabalho, a lista de verificação para a preparação dos Padrões Mínimos Operacionais e da Estrutura Lógica do Projeto, incluindo mecanismos para a mensuração periódica de cada um dos indicadores de desempenho; (d) os critérios de seleção, procedimentos e instrumentos de implementação necessários à preparação dos Planos de Desenvolvimento da Escola e dos Projetos de Melhoria de Escolas correspondentes, sistemas de rede de informação de microplanejamento escolar e Programas de Ação para Microrregiões; (e) os critérios para a definição das despesas elegíveis do Projeto; (f) a abrangência geográfica do Projeto, incluindo suas regiões correspondentes, as Microrregiões Participantes e os municípios; (g) os procedimentos e critérios para o fornecimento de Subvenções Escolares, assistência técnica, avaliação ambiental e medidas atenuantes correspondentes, e as outras atividades a serem realizadas com base no Projeto; (h) os formulários modelo dos Acordos de Participação e Operação; (i) os procedimentos para a preparação e implementação de um programa de certificação de professores; (j) os procedimentos para o financiamento de construção de escolas novas com base nos termos da Parte A.5 do Projeto; e (k) os critérios e procedimentos para a realização das atividades piloto citadas na Parte F.2 do Projeto. No caso de qualquer conflito entre os termos do MOIP e os deste Contrato, os termos deste

Contrato prevalecerão.

Seção 3.04. Até a conclusão do Projeto, o Tomador manterá a DGP com as responsabilidades, estrutura e funções e com funcionários em número adequado e com as qualificações apropriadas para, “inter alia”: (a) ajudar o MEC na coordenação global e execução do Projeto; (b) definir as principais estratégias, sistemas e instrumentos de implementação necessários à execução das atividades do Projeto; (c) preparar Relatórios de Projeto pertinentes e os Programas Anuais de Implementação, submetendo essa documentação ao Banco para sua aprovação**;** (d) manter o SPA; e (e) proporcionar treinamento e suporte técnico ao Fórum, COEPs e GDEs pertinentes.

Seção 3.05. Para os efeitos da realização global do Projeto, o Tomador, por intermédio do MEC, firmará um Acordo, considerado satisfatório pelo Banco, com cada Estado Participante e cada Município Participante (os Acordos de Participação) representando uma Microrregião, que regerá as responsabilidades globais do referido Estado Participante e Município Participante na execução de suas atividades correspondentes nos termos do Projeto, sendo que tais Acordos de Participação determinarão, “inter alia”:

(a) No caso de um Estado Participante: (i) o estabelecimento e a manutenção do Fórum em cada Microrregião do Projeto até a conclusão do Projeto, com estrutura e funções adequadas, com as seguintes finalidades, “inter alia”: (A) preparar o Programa de Ação da Microrregião; e (B) recomendar à DGP os Projetos de Melhoria de Escolas e as outras atividades do Projeto a serem financiadas nos termos do Plano de Trabalho Anual pertinente; e (ii) o estabelecimento e a manutenção por cada Estado Participante, por intermédio de sua Secretaria de Educação, da COEP com responsabilidades, estrutura e funções adequadas e com as seguintes finalidades, “inter alia”: (A) coordenar a preparação e o monitoramento do Plano de Trabalho Anual, sendo que tal plano será baseado no Programa de Ação da Microrregião, para aprovação pela DGP; (B) proporcionar treinamento e assistência técnica aos GDEs; (C) orientar as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação nas aquisições de bens e serviços aprovadas pela DGP no Plano de Trabalho Anual; (D) certificar as despesas relativas aos bens e serviços adquiridos pela Secretaria Estadual de Educação Participante; e (E) proporcionar à DGP informações baseadas no SPA e manter registros e contas distintas a respeito das despesas do Projeto; e

(b) No caso de um Município Participante, por intermédio de sua Secretaria de Educação, o estabelecimento e a manutenção até a conclusão do Projeto do GDE, com responsabilidades, estrutura e funções adequadas, com as finalidades, “inter alia”: (i) de prestar assistência às escolas na preparação do Plano de Desenvolvimento da Escola correspondente; (ii) de analisar os Projetos de Melhoria de Escolas, e proporcionar informações à DGP e COEP quanto à situação de implementação dos referidos Projetos de Melhoria de Escolas; e (iii) de ajudar as escolas nos processos e procedimentos de aquisições e na manutenção de registros e contas separadas em relação às despesas do Projeto.

Seção 3.06. Sem restringir as disposições da Seção 3.0l deste Contrato e com o objetivo de proporcionar recursos ao Projeto, o Tomador, por intermédio do MEC, firmará Acertos com o FNDE considerados satisfatórios pelo Banco (os Acertos FNDE), sendo que tais Acertos incluirão, “inter alia”, a obrigação do FNDE, sempre que necessário durante a implementação do Projeto, de firmar um Acordo consistente com o formulário modelo correspondente indicado no MOIP (o Acordo Operacional) com cada Estado Participante e cada Município Participante ou outro município localizado num Estado Participante, conforme o caso, sendo que cada um dos referidos Acordos exigirá cumprimento rigoroso do respectivo Plano de Trabalho Anual, e regerá as responsabilidades correspondentes das respectivas partes na realização das atividades elegíveis nos termos do Projeto.

Seção 3.07. Antes do início da construção de escolas novas em cada Microrregião nos termos da Parte A.5 do Projeto e em conformidade com as disposições pertinentes do Acordo de Participação correspondente, o Tomador proporcionará ao Banco evidência considerada satisfatória pelo Banco em forma e conteúdo, de que as escolas a serem construídas para a referida Microrregião são viáveis do ponto de vista técnico, jurídico e operacional. A evidência citada nesta Seção demonstrará, “inter alia”, que cada escola nova ou substituta a ser construída: (a) está incluída no plano plurianual pertinente baseado no sistema de rede de informações do microplanejamento escolar e no

Programa de Ação da Microrregião; (b) será estabelecida com a concordância do Fórum pertinente e da DGP; (c) será construída com a utilização de um projeto arquitetônico padrão aprovado pelo Banco; (d) tem competência jurisdicional específica (estadual ou municipal) que pode demonstrar capacidade fiscal adequada para absorver os custos recorrentes projetados da referida escola; (e) terá uma equipe de professores certificados e cumprirá todos os outros Padrões Mínimos Operacionais; e (f) possui terreno e direitos reais em termos físicos e legais necessários para a construção da nova escola.

Seção 3.08. Sem restringir as disposições das Seções 9.0l(a) e 9.07 das Condições Gerais, o Tomador, por intermédio do MEC:

(a) Nos meses de março, junho, setembro e dezembro de cada ano de implementação do Projeto, fornecerá ao Banco relatórios cumulativos financeiros trimestrais a respeito do progresso da implementação do Projeto, e os relatórios a serem emitidos em março e setembro levarão em conta os indicadores e metas incluídos na Estrutura Lógica do Projeto e quaisquer relatórios citados neste parágrafo (a) terão a abrangências e o detalhamento que forem solicitados dentro de limites razoáveis pelo Banco, ressalvado, entretanto, que uma vez que os Relatórios de Gerenciamento do Projeto começarem a ser fornecidos ao Banco em decorrência da Seção 4.02 (b) deste Contrato, o Tomador não será mais obrigado a fornecer os relatórios citados no início deste parágrafo (a);

(b) No mês de abril de cada ano de implementação do Projeto realizará uma revisão anual juntamente com o Banco, dos relatórios pertinentes citados no parágrafo (a) desta Seção e do desenvolvimento na implementação do Projeto nos l2 meses anteriores, sendo o citado desenvolvimento medido com base nos indicadores constantes na Estrutura Lógico do Projeto e, subseqüentemente, tomará ou fará com que sejam tomadas todas as ações acordadas entre o Tomador e o Banco durante a revisão citada neste parágrafo, conforme forem necessárias para a execução eficiente do Projeto ou para a realização dos seus objetivos, sendo que tais medidas serão tomadas na maneira e de acordo com o cronograma determinado durante a citada revisão;

(c) Quando um valor equivalente a 50% (cinqüenta por cento) do Empréstimo tiver sido sacado da Conta do Empréstimo pelo Tomador, realizará uma revisão detalhada (a revisão intermediária) juntamente com o Banco a respeito do desenvolvimento obtido na implementação do Projeto; e

(d) No mês de dezembro de cada ano de implementação do Projeto, exceto no primeiro ano, fornecerá ao Banco um programa anual considerado satisfatório ao Banco (o Programa Anual de Implementação), descrevendo, “inter alia”, as atividades do Projeto (incluindo os Projetos de Melhoria de Escolas e construção de escolas a serem realizados nos termos do Projeto) a serem executadas durante o ano civil, imediatamente seguinte, incluindo os custos das mesmas, e, subseqüentemente, executará o Projeto em conformidade com os termos do Plano Anual de Implementação e este Contrato.

Seção 3.09. O Tomador exercerá seus direitos e cumprirá suas obrigações nos termos de cada Acordo de Participação de tal forma a proteger os interesses do Tomador e do Banco e, a não ser que o Banco concorde de outra forma, o Tomador não poderá alterar, suspender, anular, renunciar ou deixar de aplicar qualquer Acordo de Participação ou qualquer dispositivo do mesmo.

Seção 3.l0. Para os efeitos da Seção 9.08 das Condições Gerais e sem restringir a referida Seção, o Tomador, por intermédio do MEC:

(a) com base em diretrizes consideradas aceitáveis
pelo Banco, preparará e fornecerá ao Banco um plano para a operação e manutenção continuadas das instalações proporcionadas pelo Projeto no prazo máximo de seis meses após a Data de Encerramento ou uma data posterior acordada entre o Tomador e o Banco para esse fim; e

(b) dará ao Banco uma oportunidade razoável para trocar pontos de vista com o Tomador a respeito do citado plano.

ARTIGO IV
Obrigações Financeiras

Seção 4.0l (a) O Tomador manterá junto à DGP um sistema de gerenciamento financeiro no âmbito do SPA, incluindo registros e contas, e preparará demonstrativos financeiros em forma considerada aceitável pelo Banco e adequada para refletir as operações, recursos e despesas relativos ao Projeto.

(b) O Tomador:
(i) fará com que os registros, as contas e os demonstrativos financeiros citados no parágrafo (a) desta Seção e os registros e as contas de cada exercício fiscal referentes à Conta Especial sejam auditados, em conformidade com princípios de auditoria considerados aceitáveis pelo Banco, consistentemente aplicados por auditores independentes considerados aceitáveis pelo Banco; (ii) fornecerá ao Banco assim que estiver disponível mas, em qualquer caso, no prazo máximo de seis meses após o término de cada exercício: (A) cópias autenticadas dos demonstrativos financeiros citados no parágrafo (a) desta Seção referente ao exercício submetido à auditoria; e (B) um parecer a respeito de tais demonstrativos, registros e contas e o parecer de auditoria elaborado pelos referidos auditores, com as abrangências e o detalhamento que, dentro de parâmetros razoáveis, forem solicitados pelo Banco; e
(iii) fornecerá ao Banco as outras informações relativas a tais registros e contas, à auditoria dos mesmos e aos próprios auditores que, dentro de parâmetros razoáveis, forem solicitadas periodicamente pelo Banco.
(c) Para todas as despesas em relação às quais Saques foram efetuados da Conta do Empréstimo com base em Relatórios de Gerenciamento do Projeto ou declarações de despesa, o Tomador:
(i) de acordo com os termos do parágrafo (a) desta Seção, manterá ou fará com que sejam mantidos registros e contas separados que reflitam tais despesas;
(ii) reterá todos os registros (contratos, pedidos, faturas, cobranças, recibos e outros documentos) que comprovam tais despesas até pelo menos um ano após o recebimento pelo Banco do relatório de auditoria para o exercício fiscal no qual o último saque da Conta do Empréstimo foi efetuado;
(iii) permitirá aos representantes do Banco examinar tais registros; e
(iv) garantirá que tais registros e contas sejam incluídos na auditoria anual citada no parágrafo (b) desta Seção e que esse parecer de auditoria contenha uma opinião separada elaborada pelos auditores confirmando se os Relatórios de Gerenciamento do Projeto ou as declarações de despesas entregues durante o referido exercício fiscal, juntamente com os procedimentos e controles internos envolvidos nas sua preparação, podem ser ou não tomados de base para corroborar os citados Saques.
Seção 4.02.(a) Sem restringir as disposições da Seção 4.0l deste Contrato, o Tomador executará um plano de ação considerado aceitável pelo Banco e com prazo determinado para conclusão com a finalidade de fortalecer o sistema de gerenciamento financeiro citado no parágrafo (a) desta referida Seção 4.0l a fim de permitir ao Tomador, no prazo máximo de um ano após a Data de Efetividade ou uma outra data posterior acordada com o Banco, preparar Relatórios de Gerenciamento do Projeto trimestrais considerados aceitáveis pelo Banco, sendo que cada relatório:
(i) (A) indicará as fontes atuais e as utilizações de recursos financeiros para o Projeto, tanto em termos cumulativos quanto para o período coberto pelo referido relatório, juntamente com as fontes projetadas e as utilizações de recurso financeiros para o Projeto durante o período de seis meses subseqüente ao período coberto pelo referido relatório; e (B) descreverá separadamente as despesas financiadas com o produto do Empréstimo durante o período coberto pelo citado relatório, bem como as despesas que deverão ser financiadas com o produto do Empréstimo no período de seis meses subseqüente ao período coberto pelo citado relatório;
(ii) (A) descreverá o desenvolvimento físico da implementação do Projeto, tanto em termos cumulativos quanto do período coberto pelo relatório; e (B) explicará as diferenças entre os indicadores de desempenho efetivo e os indicadores previstos anteriormente na Estrutura Lógica do Projeto;
(iii) e indicará a situação das aquisições efetivadas com base no Projeto e das despesas efetivadas com base nos contratos financiados como produto do Empréstimo, ao final do período coberto pelo citado relatório.
(b) Ao concluir o plano de ação citado no parágrafo (a) desta Seção, o Tomador preparará, com base em diretrizes julgadas aceitáveis pelo Banco, e fornecerá ao Banco um Relatório de Gerenciamento do Projeto para o referido período, no prazo máximo de 45 dias após o encerramento de cada trimestre civil.

ARTIGO V

Data de Efetividade; Encerramento

Seção 5.0l. Especificam-se os eventos abaixo como condições adicionais para a efetividade do Contrato de Empréstimo no contexto do significado da Seção l2.0l(c) das Condições Gerais:

(a) que pelo menos dois Acordos de Participação com Estados ou Municípios Participantes localizados na Região Centro-Oeste compreendendo duas Microrregiões Participantes tenham sido firmados entre as partes dos mesmos;

(b) que pelo menos quatro Acordos de Participação com Estados ou Municípios Participantes localizados na Região Norte compreendendo quatro Microrregiões Participantes tenham sido firmados entre as partes dos mesmos;

(c) que pelo menos cinco Acordos de Participação com Estados ou Municípios Participantes localizados na Região Nordeste compreendendo cinco Microrregiões Participantes tenham sido firmados entre as partes dos mesmos; e

(d) que o MOIP tenha sido fornecido ao Banco.

Seção 5.02. Que o Contrato de Empréstimo tenha sido validamente registrado pelo Banco Central do Tomador é especificado como questão adicional, dentro do contexto do significado da Seção l2.02(c) das Condições Gerais, a ser incluída no parecer que será fornecido ao Banco.

Seção 5.03. Por este instrumento, especifica-se a data de l6 de março de 2000 para os fins da Seção l2.04 das Condições Gerais.

ARTIGO VI

Representante do Tomador; Endereços

Seção 6.0l. Designa-se o Ministro da Fazenda do Tomador representante do Tomador para os efeitos da Seção ll.03 das Condições Gerais.

Seção 6.02. Os endereços abaixo são especificados para os efeitos da Seção ll.0l das Condições Gerais:

Para o Tomador:
Ministério da Fazenda
Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
Esplanada dos Ministérios, Bloco "P" – 8º andar
70048-900 Brasília, D.F.
Brasil

Para o Banco:
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
l8l8 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Estados Unidos da América
Cabo: Telex
INTBAFRAD 248423(MCI)ou
Washington, D.C. 64l45 (MCI)

Com cópias para:
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Assuntos Internacionais
Esplanada dos Ministérios, Bloco "K" – 5º andar
70040-906 Brasília, D.F.
Brasil

Ministério da Educação
Direção Geral do Programa Fundescola
Via Nl Leste, Pavilhão das Metas
70l50-900, Brasília, D.F
Brasil

EM TESTEMUNHO DO QUE, as partes deste instrumento, por seus representantes devidamente autorizados, fizeram com que este Contrato fosse firmado em seus respectivos nomes em Brasília, DF, Brasil, na data indicada primeiramente acima.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Por (ass)
Representante Autorizado

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Por (ass)
Representante Autorizado
Carimbo de cópia fiel do original, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – Coordenadoria de Operações Financeiras da União, em l6.l2.l999.
(ass) Maria Santana Chagas

ANEXO l
Saque do Produto do Empréstimo

A. Geral

l. A tabela abaixo indica as Categorias de itens a serem financiadas com o produto do Empréstimo, a alocação dos valores do Empréstimo para cada Categoria e a percentagem de despesas referentes a itens a serem financiados em cada Categoria:

Categoria	Valor do Empréstimo Alocado (expresso ao equivalente em dólares)	% de Despesas a serem Financiadas
(l) Obras (exceto obras financiadas por Subvenções concedidas às Escolas)	36.000.000	35%
(2) Bens (exceto bens financiados por Subvenções concedidas às Escolas):		
(a) Para o Tomador	3.000.000	l00%
(b) Para os Estados Participantes e Municípios Participantes	28.000.000	l00% das despesas estrangeiras e 50% das despesas locais
(3) Subvenções a Escolas	82.500.000	50%
(4) Treinamentos e Serviços de Consultores (exceto treinamentos e serviços de consultores financiados por Subvenções a Escolas):		
(a) Para o Tomador	25.600.000	l00%
(b) Para os Estados Participantes e Municípios Participantes	2.000.000	50%
(5) Despesas Administrativas	2.000.000	l00%
(6) Taxa	2.020.300	Valor devido segundo a Seção 2.04 deste Contrato
(7) Não Alocado	20.909.700	
TOTAL	202.030.000	

2. Para os efeitos deste Anexo:
(a) o termo "despesas estrangeiras" significa as despesas na moeda de qualquer país que não seja a do Tomador para bens ou serviços fornecidos a partir do território de qualquer país que não seja o do Tomador;

(b) o termo "despesas locais" significa as despesas na moeda do Tomador ou para bens ou serviços fornecidos a partir do território do Tomador;
(c) o termo "Treinamento e Serviços de Consultores" significa treinamento, assistência técnica, viagens e despesas correlatas de pessoal envolvido na preparação e execução de atividades relacionadas ao Projeto; e
(d) o termo "Despesas Administrativas" significa os custos operacionais incrementais relativos ao gerenciamento e à supervisão do Projeto, incluindo serviços de manutenção e suprimentos, serviços de comunicação e peças sobressalentes para equipamento de escritório e veículos.
3. Não obstante as disposições do parágrafo l acima, nenhum saque será feito para pagamentos de despesas efetuadas antes da data deste Contrato, exceto saques num valor total não superior a $40.000.000 poderão ser feitos em decorrência de pagamentos de despesas efetuadas antes da referida data, mas após 05 de fevereiro de l999 ou uma data doze meses anterior à data deste Contrato, o que ocorrer por último.
4. O Banco poderá exigir que Saques da Conta do Empréstimo sejam efetuados com base em declarações de despesas referentes a despesas decorrentes de contratos envolvendo: (a) obras civis com custo inferior a $5.000.000 (que não sejam os primeiros dois contratos a serem outorgados); (b) bens com custos inferiores a um valor equivalente a $750.000; (c) serviços de firmas de consultoria com custos inferiores a um valor equivalente a $l00.000; e (d) serviços de consultores individuais com custos inferiores a um valor equivalente a $50.000; sendo que todas as operações estão sujeitas aos termos e às condições que venham a ser especificadas pelo Banco através de notificação ao Tomador.
B. Conta Especial
l. O Tomador abrirá e manterá uma conta de depósito especial em dólares junto a um banco comercial considerado aceitável pelo Banco com base em termos e condições julgados aceitáveis pelo Banco, incluindo proteção adequada contra compensação, busca, apreensão e penhora.
2. Depois que o Banco receber evidências considerada por ele satisfatória de que a Conta Especial foi aberta, os saques da Conta do Empréstimo de valores a serem depositados na Conta Especial serão efetuados da seguinte forma:
(a) até que o Banco tenha recebido: (i) o primeiro
Relatório de Gerenciamento do Projeto citado na Seção 4.02(b) deste Contrato; e (ii) uma solicitação de saque do Tomador baseada nos Relatórios de Gerenciamento do Projeto, os saques serão efetuados em conformidade com as disposições do Apêndice A deste Anexo l; e
(b) a partir do recebimento pelo Banco de um Relatório de Gerenciamento do Projeto em decorrência da Seção 4.02(b) deste Contrato, acompanhado por uma solicitação de saque remetida pelo Tomador com base nos Relatórios de Gerenciamento do Projeto, todas os Saques subseqüentes serão efetuados em conformidade com as disposições do Apêndice B deste Anexo l.
3. Os pagamentos contra a Conta Especial serão efetivados exclusivamente para Despesas Elegíveis. Para cada pagamento efetuado pelo Tomador contra a Conta Especial, o Tomador fornecerá ao Banco, quando for assim solicitado pelo Banco, dentro de limites razoáveis, os documentos e outras evidências que mostrem que o referido pagamento foi efetuado exclusivamente para Despesas Elegíveis.
4. Não obstante as disposições da Parte B.2 deste Anexo, o Banco não será obrigado a efetuar depósitos posteriores na Conta Especial:
(a) se o Banco determinar em qualquer época que qualquer Relatório de Gerenciamento do Projeto não fornece adequadamente as informações exigidas nos termos da Seção 4.02 deste Contrato;
(b) se o Banco determinar em qualquer época que todos os saques subseqüentes deverão ser efetuados pelo Tomador diretamente da Conta do Empréstimo; ou
(c) se o Tomador tiver deixado de fornecer ao Banco, dentro do período especificado na Seção 4.0l(b)(ii) deste Contrato, qualquer dos pareceres de auditoria que deverão ser fornecidos ao Banco nos termos da referida Seção com relação à auditoria de: (A) registros e contas da Conta Especial; ou (B) os registros e contas que refletem as despesas com relação às quais foram feitos saques com base nos Relatórios de

Gerenciamento do Projeto.

5. O Banco não será obrigado a efetuar depósitos posteriores na Conta Especial em conformidade com as disposições da Parte B.2 deste Anexo se, a qualquer momento, o Banco tiver notificado o Tomador de sua intenção de suspender integral ou parcialmente o direito do Tomador de efetuar saques da Conta do Empréstimo em decorrência da Seção 6.02 das Condições Gerais. Quando da referida notificação, o Banco, a seu exclusivo critério, determinará se depósitos posteriores na Conta Especial podem ser efetuados e quais os procedimentos a serem seguidos para efetuar tais depósitos, e notificará o Tomador de sua determinação.

6. (a) Se, a qualquer momento, o Banco determinar que qualquer pagamento contra a Conta Especial foi efetuado para uma despesa que não seja uma Despesa Elegível, ou que o mesmo não foi justificado pela evidência apresentada ao Banco, o Tomador, ao receber notificação do Banco, proporcionará prontamente as evidências adicionais, solicitadas pelo Banco, ou depositará na Conta Especial (ou, se o Banco assim solicitar, restituirá ao Banco) um valor igual ao valor do referido pagamento. A não ser que o Banco tenha concordado de outra forma, nenhum depósito posterior na Conta Especial pelo Banco será feito até que o Tomador tenha proporcionado a referida evidência ou feito o depósito ou a restituição, conforme o caso.

(b) Se, a qualquer momento, o Banco determinar que qualquer saldo não utilizado na Conta Especial não será necessário para cobrir pagamentos de Despesas Elegíveis durante o período de seis meses subseqüente à referida determinação, o Tomador, ao receber notificação do Banco, restituirá prontamente o referido saldo não utilizado ao Banco.

(c) O Tomador poderá, mediante notificação ao Banco, restituir ao Banco todos ou qualquer parte dos recursos depositados na Conta Especial.

(d) As restituições ao Banco efetuadas em decorrência dos subparágrafos (a), (b) ou (c) deste parágrafo 6 serão creditadas à Conta do Empréstimo para saque subseqüente ou para fins de cancelamento de acordo com as disposições do Contrato de Empréstimo.

Apêndice A ao ANEXO 1
Operação da Conta Especial Quando Saques não são Efetuados com Base nos Relatórios de Gerenciamento do Projeto

1. Para os efeitos deste Anexo, o termo "Alocação Autorizada" significa o valor de $40.000.000 a ser sacado da Conta do Empréstimo e depositado na Conta Especial em decorrência do parágrafo 2 deste Apêndice; ressalvado, entretanto, que, a não ser que o Banco concorde de outra forma, a Alocação Autorizada será limitada ao valor de $24.000.000 até que o valor total de saques da Conta do Empréstimo, mais o valor total de todos os compromissos especiais pendentes firmados pelo Banco com base na Seção 5.02 das Condições Gerais, seja igual ou superior ao valor de $50.000.000.

2. Saques da Alocação Autorizada e saques subseqüentes com a finalidade de reforçar a Conta Especial serão efetuadas da seguinte forma:

(a) Para Saques da Alocação Autorizada, o Tomador fornecerá ao Banco uma solicitação ou solicitações de depósito na Conta Especial de um valor ou de valores que, no total, não sejam superiores à Alocação Autorizada. Com base em cada uma das referidas solicitações, o Banco, em nome do Tomador, sacará o valor solicitado pelo Tomador da Conta do Empréstimo e o depositará na Conta Especial.

(b) Com o objetivo de reforçar a Conta Especial, o Tomador fornecerá ao Banco solicitações de depósito na Conta Especial a intervalos a serem especificados pelo Banco. Anteriormente a ou quando de cada solicitação, o Tomador fornecerá ao Banco os documentos e as outras evidências exigidos pelos termos da Parte B.3 do Anexo 1 deste Contrato para os efeitos do pagamento ou dos pagamentos em relação aos quais o reforço foi solicitado. Com base em cada solicitação, o Banco, em nome do Tomador, sacará da Conta do Empréstimo e depositará na Conta Especial o valor que o Tomador tiver solicitado e que, de acordo com os referidos documentos e outras evidências, foi efetivamente pago contra a Conta Especial para Despesas Elegíveis. Cada depósito na Conta Especial será sacado pelo Banco da Conta do Empréstimo em uma ou mais Categorias Elegíveis.

3. Uma vez que o valor total do Empréstimo não sacado menos o valor total de todos os

compromissos especiais pendentes firmados pelo Banco com base na Seção 5.02 das Condições Gerais seja igual ao valor equivalente a duas vezes o valor da Alocação Autorizada, o Banco não será obrigado a efetuar depósitos posteriores na Conta Especial. Subseqüentemente, saques da Conta do Empréstimo do valor restante e não sacado do Empréstimo obedecerão os procedimentos que forem especificados pelo Banco mediante notificação ao Tomador. Tais saques subseqüentes serão efetuados somente depois e na medida em que o Banco estiver satisfeito no sentido de que todos os valores restantes depositados na Conta Especial, na data da referida notificação, serão utilizados para efetuar pagamentos de Despesas Elegíveis.

Apêndice B ao ANEXO 1
Operação da Conta Especial Quando
Saques são Efetuados com Base
nos Relatórios de Gerenciamento do Projeto

l. A não ser que o Banco tenha especificado de outra forma por meio de notificação ao Tomador, todos os saques da Conta do Empréstimo serão depositados pelo Banco na Conta Especial em conformidade com as disposições do Anexo 1 deste Contrato. Cada depósito na Conta Especial será sacado da Conta do Empréstimo pelo Banco em uma ou mais Categorias Elegíveis.

2. Cada solicitação de saque da Conta do Empréstimo para fins de depósito na Conta Especial será baseada num Relatório de Gerenciamento do Projeto.

3. Ao receber cada solicitação de saque de um valor do Empréstimo, o Banco, em nome do Tomador, sacará da Conta do Empréstimo e depositará na Conta Especial um valor igual ao valor menor entre: (a) o valor assim solicitado; e (b) o valor que o Banco, com base no Relatório de Gerenciamento do Projeto que acompanha a referida solicitação, tiver julgado necessário depositar para financiar as Despesas Elegíveis durante o período de seis meses subseqüente à data do citado relatório; ressalvado, entretanto, que o valor assim depositado, quando acrescentado ao valor indicado pelo citado Relatório de Gerenciamento do Projeto como o valor restante na Conta Especial, não poderá ser superior ao valor de $50.000.000.

ANEXO 2
Descrição do Projeto

O objetivo do Projeto é melhorar os resultados educacionais das crianças matriculadas em escolas públicas de primeiro grau das áreas alvo do Projeto nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Tomador.

O Projeto é composto dos seguintes elementos e está sujeito às modificações que venham a ser acordadas periodicamente entre o Tomador e o Banco com o intuito de alcançar tais objetivos:

Parte A: Elevando as Escolas Primárias a Padrões Mínimos Operacionais

Realizando as seguintes atividades:

1. Financiamento da autonomia escolar por intermédio da provisão direta de recursos às escolas para a aquisição, “inter alia”, de material educacional, equipamentos, suprimentos ou manutenção com a finalidade de elevar a escola aos Padrões Mínimos Operacionais.
2. Educação e certificação de professores por meio da preparação e implementação de um programa de certificação de professores.
3. Financiamento de móveis e equipamentos escolares básicos.
4. Financiamento da recuperação das instalações físicas das escolas num processo gerenciado pela própria escola.
5. Financiamento da construção de escolas novas.

Parte B: Estabelecimento de um Processo de Desenvolvimento Escolar

Realizando as seguintes atividades:

1. Treinamento e apoio ao gerenciamento escolar e aos GDEs e COEPs com o objetivo de preparação, implementação e monitoramento de Planos de Desenvolvimento de Escolas.
2. Financiamento de Projetos de Melhoria de Escolas incluído nos Planos de Desenvolvimento de Escolas.
3. Desenvolvimento, teste, disseminação e implementação de modelos e desenhos de melhoria pedagógica e da escola por meio, “inter alia”, de novas abordagens e materiais que visem melhorar a pedagogia e a aprendizagem dos alunos.

Parte C: Promoção de Mobilização Social e Comunicação

l. Disseminação dos princípios, objetivos, estratégias, procedimentos e resultados do Programa Fundescola.

2. Mobilização de participantes e beneficiários associados à educação pública de primeiro grau nas três regiões do Projeto, de forma a desempenhar suas funções de maneira consistente com os objetivos globais do Programa Fundescola.

Parte D: Fortalecimento dos Sistemas e Programas Nacionais de Informação Educacional

1. Atividades continuadas visando melhorar o sistema de avaliação educacional e outros sistemas e programas relevantes do Tomador por intermédio da integração de melhores práticas nacionais e internacionais.

2. Melhoria e divulgação de informações educacionais por meio, “inter alia”, do fornecimento de apoio aos sistemas de estatísticas e informações educacionais do Tomador e ao censo escolar.

3. Realização de pesquisas e estudos projetados para melhorar a implementação e o impacto do Programa Fundescola.

Parte E: Gestão e Desenvolvimento Institucional de Sistemas Educacionais.

1 Fortalecimento da colaboração estadual e municipal na melhoria dos sistemas escolares e do planejamento integrado.

2. Melhoria da capacidade institucional das secretarias estaduais e municipais de educação de forma a priorizar apoio às escolas e ao desenvolvimento profissional da equipe escolar.

3. Execução, em cada Município Participante, de um sistema de informações do microplanejamento da rede escolar que inclua indicadores educacionais, demográficos, sociais e geográficos detalhados, sendo que o referido sistema será usado pela DGP pelo Fórum pertinente para justificar tecnicamente decisões a respeito da racionalização de matrículas de alunos e construção de escolas, bem como informar outras decisões de alocação de recursos.

Parte F: Administração do Projeto e Atividades Piloto

O fornecimento de bens, obras e serviços de consultoria com o objetivo de executar as atividades de gerenciamento do Projeto, sendo tais atividades compostas, “inter alia”, de:

1. Planejamento e coordenação global das atividades do Projeto, estudos projetados para melhorar a implementação e impacto do Programa Fundescola.

2. Desenvolvimento e realização de atividades piloto em áreas de pobreza extrema ou necessidades sociais graves, tais como construção e recuperação de escolas, e treinamento, tudo com a finalidade de melhorar a implementação, aumentar o impacto e apoiar a expansão do Programa Fundescola.

Espera-se que o Projeto esteja concluído até 30 de junho de 2004.

ANEXO 3

Cronograma de Amortizações

Data de Vencimento	Pagamento do Principal (expresso em dólares)*
Em cada 15 de fevereiro e 15 de agosto com início em 15 de fevereiro de 2005 até 15 de fevereiro de 20l4	l0.l00.000
Em l5 de agosto de 20l4	l0.l30.000

* Os números desta coluna representam equivalentes em dólar determinados nas respectivas datas de saque. Ver Condições Gerais, Seções 3.04 e 4.03.

Acréscimo sobre Pagamentos Antecipados

Segundo a Seção 3.04(b) das Condições Gerais, o Acréscimo devido sobre o valor do principal de qualquer vencimento do Empréstimo a ser pago antecipadamente será o percentual especificado para o momento do pagamento antecipado aplicável abaixo:

Momento do Pagamento Antecipado	Acréscimo
	A taxa de juros (expressa como percentual anual aplicável ao Empréstimo na data do

	pagamento antecipado multiplicada por:
No máximo três anos antes do vencimento	0,20
Acima de três anos mas no máximo seis anos antes do vencimento	0,40
Acima de seis anos mas no máximo onze anos antes do vencimento	0,73
Mais de onze anos mas no máximo treze anos antes do vencimento	0,87
Mais de treze anos antes do vencimento	1,00

ANEXO 4
Aquisições

Seção I. Aquisições de Bens e Obras

Parte A: Geral

Os bens e obras serão adquiridos em conformidade com os dispositivos da Seção I das "Diretrizes para Aquisições no âmbito de Empréstimos do BIRD e Créditos da AID", publicadas pelo Banco em janeiro de 1995 e revistas em janeiro e agosto de l996, setembro de l997 e janeiro de l999 (as Diretrizes) e as seguintes disposições desta Seção, conforme forem aplicáveis.

Parte B: Concorrências Internacionais

1. Excetuando-se os termos da Parte C desta Seção, os bens e obras serão adquiridos por contratos adjudicados com base no disposto na Seção II das Diretrizes e do parágrafo 5 do Apêndice 1 das mesmas.

2. Os dispositivos abaixo se aplicam a bens a serem adquiridos por meio de contratos adjudicados com base nos dispositivos do parágrafo 1 desta Parte B:

(a) Agrupamento de Contratos

Na medida viável, os contratos de bens serão agrupados em pacotes para fins de concorrência com custos estimados num valor equivalente ou superior a $350.000 cada um.

(b) Preferência por Bens Fabricados Internamente

Nas aquisições de bens nos termos do parágrafo 1 desta Parte B, as disposições dos parágrafos 2.54 e 2.55 das Diretrizes e do Anexo 2 das mesmas se aplicam a bens fabricados no território do Tomador. Para os efeitos das Diretrizes, o termo taxas alfandegárias e outros impostos de importação abrange o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM do Tomador, estabelecido pelo Decreto Lei 1.142 datado de 30 de dezembro de l970, com as alterações introduzidas até 3l de dezembro de l987, ou qualquer outro imposto, taxa ou encargo que, na opinião razoável do Banco, possa vir a substituí-lo integral ou parcialmente após 01 de janeiro de l988.

(c) Notificação e Anúncios

Os editais para participar das concorrências envolvendo contratos estimados em valores equivalentes ou superiores a $l0.000.000 serão anunciados em conformidade com procedimentos aplicáveis a grandes contratos nos termos do parágrafo 2.8 das Diretrizes.

Parte C: Outros Procedimentos de Aquisição

l. Concorrência Nacional

Os bens estimados em valores equivalentes ou superiores a $l00.000 por contrato, mas inferiores ao equivalente a $350.000 por contrato, e obras estimadas em valores equivalentes ou superiores a $350.000 por contrato, mas inferiores a um valor equivalente a $5.000.000 por contrato, poderão ser adquiridos por contratos adjudicados com base no disposto nos parágrafos 3.3 e 3.4 das Diretrizes. Nas aquisições de bens e obras nos termos desta Parte C.1, serão utilizados documentos de concorrência padronizados para o Projeto.

Sem restringir qualquer outra disposição contida neste Anexo ou nas Diretrizes, os itens

abaixo aplicar-se-ão às aquisições de bens e obras a serem efetuadas nos termos desta Parte C.l:

(a) contratos serão adjudicados ao concorrente cuja proposta tiver sido considerada a proposta de menor preço avaliado sendo que tal avaliação será fundamentada no preço e quando apropriado, levará em conta fatores similares aos citados no parágrafo 2.5l das Diretrizes, ressalvado, entretanto, que a avaliação da proposta será sempre fundamentada em fatores objetivamente quantificáveis e que o procedimento de quantificação será apresentado no edital aos participantes;

(b) quando exigido pelo Banco, o edital será anunciado durante pelo menos três dias consecutivos num jornal de grande circulação no Brasil;

(c) nos termos do edital, os arranjos para um consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras deverão ser aprovados com antecedência pelo Banco em cada caso;

(d) o edital não estabelecerá, para os efeitos de aceitação das propostas, valores mínimos ou máximos para os preços contratuais; e

(e) sem a aprovação prévia do Banco, não haverá qualquer emissão de uma ordem de alteração nos termos do contrato que aumentaria ou diminuiria a quantidade das obras ou bens (e serviços relacionados com os mesmos) em mais do que l5%, conforme o caso, sem qualquer alteração nos preços unitários ou nos outros termos e condições do referido contrato.

2. Aquisições de Menor Porte

Bens cujo custo é estimado em menos do que um valor equivalente a $l00.000 por contrato poderão ser adquiridos através de contratos adjudicados com base nos procedimentos de aquisições nacionais ou internacionais aceitáveis pelo Banco e em conformidade com as disposições dos parágrafos 3.5 e 3.6 das Diretrizes.

3. Execução de Pequenas Obras

Obras estimadas em valores menores do que o equivalente a $350.000 por contrato poderão ser executadas através de contratos de preço fixo e valor global adjudicados com base em cotações de preço obtidas de 3 (três) empreiteiras nacionais qualificadas em resposta a um convite por escrito. O convite incluirá uma descrição detalhada das obras, incluindo as especificações básicas, a data exigida para a conclusão das obras, a minuta dos termos do contrato considerada aceitável pelo Banco e, quando apropriados, os desenhos pertinentes. O contrato será adjudicado à empreiteira que oferecer o preço mais baixo para a obra especificada e que tiver a experiência e os recursos para concluir o contrato com sucesso.

Parte D: Revisão pelo Banco das Decisões Relativas a Aquisições

1. Planejamento de Aquisições

Antes da emissão de quaisquer editais de licitação, o plano das aquisições proposto para o Projeto será fornecido ao Banco para fins de análise e aprovação, com base nas disposições do parágrafo 1 do Apêndice 1 das Diretrizes. As aquisições de todos os bens e obras serão realizadas de acordo com os termos do plano de aquisições aprovado pelo Banco e os dispositivos do referido parágrafo 1.

2. Revisão Prévia

Os procedimentos indicados nos parágrafos 2 e 3 do Apêndice 1 das Diretrizes serão aplicáveis: (a) a cada contrato de bens ou obras nos termos da Parte B.1 desta Seção; (b) aos primeiros dois contratos de bens estimados num valor equivalente ou superior a $l00.000, mas inferior ao valor equivalente a $350.000; e (c) aos primeiros dois contratos de obras estimados num valor equivalente ou superior a $350.000, mas inferior ao valor equivalente a $5.000.000.

3. Revisão Posterior

Os procedimentos indicados no parágrafo 4 do Apêndice 1 das Diretrizes serão aplicados a cada contrato que não seja regido pelo parágrafo 2 desta Parte.

Seção II. Contratação de Consultores

Parte A: Geral

Os serviços de consultores serão adquiridos com base nas disposições da Introdução e da Seção IV das "Diretrizes: Seleção e Contratação de Consultores por Tomadores do Banco Mundial", publicadas pelo Banco em janeiro de l997 e revistas em setembro de l997 e janeiro de l999 (as Diretrizes para Consultores) e nos dispositivos seguintes desta Seção.

Parte B: Seleção Baseada na Qualidade e Custo

A não ser que seja determinado de outra forma na Parte C desta Seção, os serviços de consultores serão adquiridos nos termos de contratos adjudicados em conformidade com as disposições da Seção II das Diretrizes para Consultores, o parágrafo 3 do Apêndice 1 das mesmas, o Apêndice 2 das mesmas e as disposições dos parágrafos 3.l3 a 3.l8 das mesmas, aplicáveis à seleção de consultores com base na qualidade e custo.

Parte C: Outros Procedimentos para a Seleção de Consultores

1. Seleção Baseada na Qualidade

Os serviços relativos à preparação de modelos arquitetônicos para escolas estimados num valor menor do que o equivalente a $l00.000 por contrato poderão ser adquiridos através de contratos adjudicados com base nas disposições dos parágrafos 3.l a 3.4 das Diretrizes para Consultores.

2. Consultores Individuais

Serviços para tarefas que atendam aos requisitos indicados no parágrafo 5.1 das Diretrizes para Consultores serão adquiridos por meio de contratos adjudicados a consultores individuais em conformidade com as disposições dos parágrafos 5.l a 5.3 das Diretrizes para Consultores.

Parte D: Revisão pelo Banco da Seleção de Consultores

1. Planejamento da Seleção

Antes da expedição de quaisquer solicitações de propostas a consultores, o plano proposto para a seleção de consultores nos termos do Projeto será fornecido ao Banco para fins de análise e aprovação, com base nas disposições do parágrafo 1 do Apêndice 1 das Diretrizes para Consultores. A seleção de todos os serviços de consultores será realizada de acordo com o referido plano de seleção conforme aprovado pelo Banco e com as disposições do referido parágrafo 1.

2. Revisão Prévia

(a) A respeito de cada contrato para a contratação de firmas de consultoria com custos estimados num valor equivalente a $200.000 ou mais, os procedimentos indicados nos parágrafos 1, 2 (que não seja o terceiro subparágrafo do parágrafo 2 (a)) e 5 do Apêndice 1 das Diretrizes para Consultores serão aplicáveis.

(b) A respeito de cada contrato para a contratação de firmas de consultoria com custos estimados num valor equivalente a $l00.000 ou mais, mas inferior ao valor equivalente a $200.000, os procedimentos indicados nos parágrafos l, 2 (que não seja o segundo subparágrafo do parágrafo 2(a)) e 5 do Apêndice 1 das Diretrizes para Consultores serão aplicáveis.

(c) A respeito de cada contrato para a contratação de consultores individuais com custos estimados num valor equivalente a $50.000 ou mais, as qualificações, experiência, termos de referência e termos de contratação dos consultores serão informados ao Banco para fins de análise e aprovação prévias. O contrato será adjudicado somente após a referida aprovação.

3. Revisão Posterior

Os procedimentos indicados no parágrafo 4 do Apêndice 1 das Diretrizes para Consultores serão aplicados a cada contrato que não seja regido pelos termos do parágrafo 2 desta Parte, desde que os termos de referência para tais contratos e qualquer seleção de firmas de consultoria de fonte única estejam sujeitos à aprovação prévia do Banco.