

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA: UMA POSSIBILIDADE DE ELEVAR A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO?

Andreza Alves Ferreira¹
Secretaria Municipal de Educação da Serra/ES
alves.andreza@hotmail.com

Resumo: O presente trabalho busca analisar em que medida a adoção do PDE- Escola influenciou as práticas pedagógicas desenvolvidas pelos agentes escolares bem como avaliar se este instrumento contribuiu com a melhoria da qualidade do processo ensino aprendizagem. Para análise desta política foi utilizada a perspectiva crítica, a partir do método materialista histórico-dialético. Afirma-se que as possibilidades de alcance dos resultados estão relacionadas tanto à forma de sua apropriação quanto às possibilidades de concretização das ações previstas em seus planos. Desta forma, os limites para se alcançar os objetivos propostos no PDE- Escola, perpassaram pela sua apropriação no órgão central a partir da comunicabilidade estabelecida entre o modelo de política adotado e a cultura escolar na qual foi inserido.

Palavras-chave: PDE-escola; gestão escolar; qualidade da educação.

INTRODUÇÃO

Os anos de 1990 representaram para a educação brasileira um avanço em direção à universalização do ensino fundamental. Contudo, nos anos sucessores, o acesso garantido não significou permanência, tampouco sucesso dos sujeitos que ingressaram nesta etapa da educação. O cenário da educação brasileira no século XXI permanece marcado por altas taxas de retenção, evasão, baixo rendimento e elevados índices de analfabetismo entre a população adulta¹. As estruturas materiais e humanas das instituições escolares apresentam-se muito precárias. Este quadro varia de região para região deste país continental, mas os dados da educação básica nacional constatam que, de maneira geral, há uma dívida enorme com esta população. Os profissionais são desmotivados tanto pelos baixos salários quanto pela perda do prestígio social conferido à profissão. Já os prédios escolares são depredados, insalubres com salas de aulas inadequadas e falta de equipamentos básicos para a execução de tarefas pedagógicas e administrativas.

Este quadro é agravado pela conjuntura social, política e econômica que assola o país a partir dos anos 1990 por meio da adoção de políticas de orientação neoliberal. Neste modelo, as políticas sociais, que deveriam ser de responsabilidade do Estado, foram transferidas à Sociedade Civil² e ao mercado. Conforme assinala Dalila Andrade Oliveira (2009), o desemprego em larga escala, em consequência da reestruturação do capitalismo, somado à ampliação do acesso à educação evidenciou o caráter restritivo do sistema escolar na promoção de mobilidade social. Essa realidade estampa a crise da escola.

¹ Professora, Cientista Social, Mestre em Política Social pela UFES.

Diante deste cenário, aponta-se a distorção idade/série como sendo um dos mais graves problemas da educação básica nos dias atuais, pois está ligada ao baixo rendimento dos alunos, ao fracasso e evasão escolar (NERY, 2009). A partir do deslocamento do foco pedagógico pautado na valorização da transmissão de conteúdos em detrimento do como se ensinar e se aprender, a aprendizagem dos alunos acabou por não se constituir no foco principal da escola (FERREIRA e OLIVEIRA, 2009). E o ensino, por ganhar autonomia em relação à aprendizagem, ficando relegado à segundo plano. Diante disso, há um esforço por parte de alguns estudiosos e elaboradores de políticas em resgatar uma unidade entre ensino e aprendizagem.

As análises das políticas educacionais empreendidas nos últimos anos (2007-2010) apontam que o MEC desencadeou um conjunto de ações no sentido de enfrentar o desafio herdado – a questão da qualidade do ensino, focando prioritariamente os níveis de ensino ministrados em todas as escolas de educação básica do país (DOURADO, 2007; SAVIANI, 2008; FERREIRA e OLIVEIRA, 2009). Para isso, lançou em 2007, como carro chefe, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Em sua composição global agregou 29 ações em desenvolvimento no MEC, abrangendo os níveis de modalidade de ensino, além de medidas de infra-estrutura. O MEC criou ainda, a partir de estudos elaborados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos, tendo como parâmetros seus rendimentos.

O IDEB foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do INEP e em taxas de aprovação. Assim, para que o IDEB de uma escola ou rede cresça é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula. O índice é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6 em 2022 – correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos.

QUADRO 01

Critérios estabelecidos pelo MEC para inclusão das unidades de ensino no PDE - Escola

O MEC priorizou escolas para atendimento técnico e financeiro, tendo em vista os seguintes critérios:

➤ Escolas públicas municipais e estaduais, consideradas prioritárias com base no IDEB de 2005:
Ideb até **2,7** para anos iniciais e até **2,8** para anos finais;

➤ Escolas públicas municipais e estaduais, consideradas prioritárias com base no IDEB de 2007:
Ideb até **3,0** para anos iniciais e até **2,8** para anos finais;

➤ Escolas públicas municipais e estaduais não prioritárias, porém com IDEB de 2007 abaixo da média nacional: IDEB abaixo de **4,2** para anos iniciais e abaixo de **3,8** para anos finais.

Em busca da práxis - ação/reflexão/ação³

A presente análise foi motivada a pelo trabalho por nós desenvolvido, enquanto equipe técnica de Gestão Escolar da Secretaria de Educação do Município da Serra/ES (SEDU).

Acompanhamos, em 32 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), a elaboração, execução e monitoramento do PDE-Escola durante os anos de 2009 e 2010.

Visando qualificar o processo de assessoraria e monitoramento no desenvolvimento das ações previstas nos Planos de Ações do PDE das EMEFS, foram construídos dois instrumentos de acompanhamento e monitoramento bem como foram realizadas visitas *in loco* nestas unidades de ensino. Dessa forma, foi possível acumular elementos teórico-práticos que viabilizaram as análises aqui apontadas.

Como mediação teórica, buscamos o método materialista histórico-dialético. Esse método caracteriza-se pelo movimento do pensamento através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, isto é, trata-se de descobrir (pelo movimento do pensamento) as “leis fundamentais que definem a forma organizativa dos homens em sociedade através da história” (PIRES, 1997, p.85). Este instrumento de reflexão teórico-prática pode ser colocado para que a realidade educacional aparente seja, pelos educadores, superada, buscando-se então a realidade educacional concreta, pensada, compreendida em seus mais diversos e contraditórios aspectos.

A partir deste trabalho, surgiu a necessidade de uma reflexão mais aprofundada acerca dos impactos do PDE- Escola nas práticas pedagógicas dessas EMEFS. Além do movimento provocado nas EMEFS, foi importante acompanhar a percepção do Programa dentro do órgão central (SEDU/SERRA). Onde indagávamos sempre sobre a sua relação com as propostas e concepções (políticas, filosóficas e pedagógicas) de educação, adotadas pelo órgão central neste período.

Para tanto, pautamos nossa investigação nas questões: em que medida o PDE-Escola representou, dentro do cotidiano e cultura escolar, uma possibilidade, tal como previsto no Projeto, de desenvolver seu trabalho pedagógico de maneira eficiente e eficaz - voltada ao alcance de resultados satisfatórios dos índices de aprendizagem; ou se materializou apenas como mais um programa “de fora” confiado de maneira compulsória, não sendo, portanto, apropriado pela EMEF como instrumento de gestão voltado à racionalização das práticas pedagógicas. De outro modo, em que medida o PDE-escola, impactou sobre a gestão e organização do trabalho escolar, nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira?

O PDE- Escola no contexto das políticas educacionais do final dos anos 2000.

No nível dos municípios e mais especificamente, dentro do contexto das políticas de descentralização de recursos, feita através da transferência direta para as Unidades de ensino, o MEC induziu um conjunto de programas, cuja adesão é efetivada por meio de Termo de Compromisso estabelecido entre Governo Federal, Governos Estaduais e Governos Municipais. Estes programas são coordenados pelas Secretarias Estaduais e Municipais e implementados pelas escolas. Dentre esses programas, destaca-se: Escola Acessível, Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), Mais Educação, Escola Aberta e Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Além de receberem o recurso diretamente em suas contas, as unidades de ensino tornam-se responsáveis pela elaboração e execução desses programas. Para o MEC, este é um mecanismo importante para garantir a autonomia da escola e fortalecer a gestão democrática, inclusive porque na maioria dos municípios, os conselhos escolares estão constituídos como órgãos colegiados com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola.

Dentre os programas apresentados para enfrentar o problema do baixo rendimento, o MEC, cumprindo seu papel de órgão indutor de políticas educacionais direcionadas para este fim, lançou o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). Vale aqui resgatar a sua origem. Trata-se de um projeto importado no final dos anos de 1990, pautado em orientações do Banco Mundial (BM) quando do estabelecimento de parcerias com organismos internacionais para, dentre outros objetivos, realizar empréstimos e, como contrapartida, fazer concessões político ideológicas, além das econômicas (OLIVEIRA, FONSECA e TOSCHI, 2005).

O PDE-escola é concebido como um processo de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Advoga que a escola deve, de maneira disciplinada, conjugar esforços para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro. Afirmam ser uma proposta filosófica e metodológica de planejamento estratégico. Dentro deste modelo, a escola deve preparar um Plano de Ação apontando os objetivos e metas a serem alcançadas. Para tanto, deve fazer um diagnóstico de sua situação, definir seus valores e sua missão. Compõe-se de 5 etapas, quais sejam: 1^a Etapa – Preparação; 2^a Etapa – Análise Situacional; 3^a Etapa – Plano de Suporte Estratégico; 4^a Etapa – Execução e; 5^a Etapa – Monitoramento e Avaliação.

Identifica-se, a partir da concepção proposta pelo MEC (2009), expressa nos documentos e formações oferecidas no período (2008-2010), uma articulação entre os diversos programas elaborados com a finalidade de alcançar a qualidade na educação. Para tanto, propõe dois níveis de articulação. O primeiro referente aos dois Planos PDE e PAR; o segundo, aos demais programas: Acessibilidade, ProInfo, Mais Educação, Escola Aberta e Conselhos Escolares. Sendo obrigatória a inclusão de ações no Plano de Ações Financiáveis (PAF) da Parcela Principal nos dois primeiros programas – Acessibilidade e ProInfo.

Além dos níveis de articulação apontados, é perceptível o esforço no sentido de se propor às escolas que, no momento da elaboração de seu PDE, considerem seus Projetos Político Pedagógico (PPP). Dessa forma, advogam que o PDE seja um instrumento de planejamento estratégico e de operacionalização da Proposta Pedagógica e do Regimento Interno. Devendo estar em consonância com as diretrizes da Secretaria de Educação, ao Plano Municipal de Educação e Lei Orgânica do Município.

Visando alcançar o controle e prestar assessoria técnica aos Estados e Municípios na implementação do PDE-Escola, esta política apresenta-se estruturada da seguinte forma. O Estado, por meio da Secretaria de Educação, institui um Comitê Estratégico Estadual para

acompanhar a implementação do PDE – Escola em todo o Estado. Este Comitê tem como função coordenar e articular as ações do Programa entre as instâncias Federal, Estadual e Municipal. Monitora os Planos de Ação de todas as unidades de ensino inseridas no Programa das redes estadual e municipal. O monitoramento se dá por meio de acesso ao Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC), onde são visualizados os Planos de Ação das escolas com os dados relativos à sua estrutura física, matrícula, índices educacionais (aprovação, reprovação, evasão, rendimento), dentre outros. Realiza reuniões informativas e formativas, priorizando questões relativas a: esclarecimentos acerca da legislação, prestação de contas, novidades do SIMEC em relação ao modelo de Plano de Ação para Parcela Complementar em 2010, papel dos Comitês no monitoramento do PDE, dentre outros.

O município nomeia, por meio de Portaria, uma equipe de trabalho para compor o Comitê Estratégico Municipal. Esta equipe, conforme orientações do MEC, deve ser composta, preferencialmente, por técnicos do setor responsável pela prestação de contas/financeiro da Secretaria e da gestão escolar. É responsável por: prestar assistência técnica na elaboração e execução do PDE-Escola; analisar e aprovar o PDE de todas as escolas de sua rede com base nos critérios técnicos, pedagógicos e financeiros exigidos pela metodologia, com o apoio das equipes dos programas/MEC incluídos no PDE-Escola.

No âmbito escolar, a gestão é realizada por uma equipe denominada “Grupo de Sistematização (GS) do PDE”, composta pelo diretor da escola, Coordenador, Líderes de Objetivos e Gerentes dos Planos.

O PDE-Escola no contexto da educação municipal da Serra/ES

O município da Serra apresentou nas últimas três décadas um elevado crescimento demográfico ocasionado principalmente pelo modelo de desenvolvimento econômico adotado neste período. A instalação de grandes plantas industriais no município e em sua Região Metropolitana atraiu uma população oriunda dos Estados vizinhos, principalmente da Bahia. Como resultado deste processo de crescimento econômico, temos: um aumento da arrecadação pública, acelerado crescimento populacional e processo de urbanização, marcado por grandes investimentos imobiliários para a classe média alta e baixa, convivendo com grandes bolsões de pobreza.

Essas condições impulsionaram as demandas desta população por: moradia, saúde, educação, infra-estrutura urbana (saneamento básico, água tratada, asfaltamento de ruas). De modo que o poder público se vê obrigado a atendê-las.

A tabela abaixo ilustra esse crescimento na área da educação a partir do ano 2000. Selecioneamos apenas os dados referentes ao Ensino Fundamental em razão dos objetivos propostos neste trabalho.

TABELA 1

Matrículas no Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal da Serra (2000-2009)

Evolução das matrículas no Ensino Fundamental da Rede Municipal de 2000 a 2009									
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
23.058	24.234	26.356	27.857	28.633	33.531	37.341	41.321	42.945	42.778

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA. Secretaria de Planejamento Estratégico. Anuário Municipal de Dados, 2010.

Vale destacar que das 60 EMEFs atendidas pela Rede Municipal de Ensino, 32 estão inscritas no PDE- Escola porque seus índices estão abaixo da meta estabelecida nacionalmente. Apesar do esforço que vem sendo feito no sentido de atender à demanda crescente, verifica-se que o município não conseguiu dar conta de manter sua rede com qualidade, principalmente em relação ao rendimento de seus estudantes e a estrutura física e de pessoal de suas Unidades de ensino. Este fator foi agravado pela transferência, por parte do Estado, dessa etapa da educação básica, para o município.

Contudo, também ilustra as contradições desse modelo de desenvolvimento que vem favorecendo a concentração de recursos nas mãos de uma pequena parcela da população enquanto gera a pobreza para a maioria. O que significa que o Município não conseguiu converter seu desenvolvimento econômico em desenvolvimento social.

Contradições do modelo – em busca de uma educação de qualidade social para todos(as)?

O Município da Serra aderiu ao PDE-Escola a partir do ano de 2008, sendo implementado em 6 (seis) EMEFs, consideradas prioritárias, cujo IDEB, medido em 2007, apresentou-se abaixo da média nacional. Em 2009, foram incluídas mais 28 EMEFs, perfazendo um total de 32 neste ano. Sendo que estas EMEFs receberam duas Parcelas de recursos, denominadas Principal e Complementar. As 28 EMEFs inseridas no Programa em 2009 receberam a Parcela Complementar em 2010.

Vale ressaltar que as 32 EMEFS, por meio de suas Unidades Executoras (UEx), receberam em suas contas duas parcelas, tendo como valor máximo R\$43.000,00 e o mínimo de R\$13.000,00. As verbas repassadas são calculadas, conforme consta na Resolução 03 de 01 de abril de 2010(dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e as prestações de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE), considerando entre outros elementos, o número de alunos matriculados na Unidade de Ensino. O município captou de 2008 a 2010, a quantia de R\$1.395.500,00 (um milhão, trezentos e noventa e cinco mil e quinhentos reais) por meio desse programa.

TABELA 2

IDEB 2005, 2007 da Rede Municipal de Ensino da Serra/ES

Ens Fundamental	2005	2007
Anos iniciais	3,8	4,3
Anos finais	3,7	3,4

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA. Secretaria de Planejamento Estratégico.
Anuário Municipal de Dados, 2010.

É importante destacar que não há um consenso acerca do método de aferição dos resultados educacionais e consideramos importante a construção, pelo município, de instrumentos de avaliação voltados à sua realidade, condizentes com suas concepções filosóficas e pedagógicas. E que, portanto, “sem identificar e compreender as características, a natureza e a qualidade do processo de ensino-aprendizagem particular, não se pode, de modo algum, se interpretar adequadamente o valor do produto pontual (PÉREZ GOMEZ, 2001, p. 155)”

Houve, em 2010, uma reformulação no SIMEC, simplificando o modelo da planilha para inclusão do Plano de Ação da escola. De acordo com os técnicos do MEC, responsáveis pelo Programa, essa proposta baseou-se nos estudos dos Planos apresentados nos anos anteriores. Dessa forma, foi possível, segundo afirmaram, priorizar ações pedagógicas voltadas à melhoria do processo ensino aprendizagem, apresentando um *menu* de metas e objetivos pré-estabelecidos, conforme transcritos no quadro abaixo:

QUADRO 2

Instrumento disponível no SIMEC para inclusão dos itens a serem adquiridos pelas EMEFS em seus Planos de Ações em 2010

OBJETIVO 1: Melhorar as práticas pedagógicas da escola

ESTRATÉGIA: Adotar estratégias de ensino diferenciadas, inovadoras e criativas.

METAS:

1)Implantar práticas ambientais na escola e na comunidade

2)Promover a formação de leitores na escola

3)Realizar atividades culturais na escola

META 1 - Implantar práticas ambientais na escola e na comunidade

AÇÕES:

1 Adquirir materiais e utensílios específicos para realização de projetos de meio ambiente

2 Adquirir equipamentos e materiais permanentes para reciclagem de papel;

3 Contratar transporte para realização de visitas temáticas a áreas ambientais.

META 2 - Promover a formação de leitores na escola

AÇÕES:

1)Adquirir livros e/ou coleções de literaturas diversas;

2 Contratar serviços de confecção ou adquirir mural, painel e/ou mostruários;

3 Contratar serviços de confecção ou adquirir artigos e mobiliário para o cantinho de leitura e a biblioteca.

META 3 - Realizar atividades culturais na escola

AÇÕES;

1 Adquirir artefatos e instrumentos para apresentações culturais e projetos de valorização da diversidade;

2 Adquirir material para desenvolvimento de atividades de artes plásticas;

3 Contratar transporte para realização de passeios culturais.

OBJETIVO 2. Elevar o desempenho acadêmico dos alunos.

ESTRATÉGIA: Concentrar esforços nas disciplinas e séries críticas

META: Aumentar a taxa de aprovação nas disciplinas e séries críticas

AÇÕES:

1 Adquirir material pedagógico para aula de reforço;

2 Adquirir jogos pedagógicos e lúdicos;

3 Adquirir mobiliário para a sala de educação de criança de seis anos;

4 Adquirir equipamentos e materiais para laboratório de ciências;

5 Adquirir materiais para projetos e campanhas de esclarecimentos e/ou combate ao uso de drogas.

Fonte: SIMEC, 2010. Elaboração Própria, 2010.

Após a escolha de um objetivo, estratégia e meta disponíveis no *menu*, a escola inseria o item a ser adquirido, sua descrição, valor e quantidade. Como se pode observar, dentro da metodologia proposta, a escola não precisou elaborar um plano de ação, pois o SIMEC ofereceu, em seu sistema, a possibilidade apenas de inclusão de itens a serem adquiridos com os recursos disponibilizados. Essa mudança corrobora a idéia, comungada pela maioria dos estudiosos do tema de que se trata de um plano onde se privilegia o planejamento com os gastos em detrimento do planejamento de ações pedagógicas (FALCÃO, 2008; OLIVEIRA, FONSECA e TOSCHI, 2005)

PDE- Escola: incentivo ao planejamento das ações pedagógicas?

Podemos afirmar que a implementação do PDE movimentou as estruturas das unidades de ensino. Algumas mais e outras menos. Possibilitou, em alguns casos, maior organicidade em seu corpo de trabalho, “passaram a ouvir seus membros em torno das metas, refletindo

sobre suas ações pedagógicas". A inserção/inclusão da EMEF no PDE, ou melhor dizendo, no ranking das escolas com baixo IDEB, expunha os baixos rendimentos e, por conseguinte, da qualidade do ensino oferecido naquela escola. Que fatores explicariam a diferença de resultados tão distintos em outras EMEFs da mesma rede?

Como dissemos no início, os gestores da educação têm sido desafiados a elevar a qualidade do ensino. E em razão da exposição dos baixos índices, denotando a qualidade não alcançada, são instigados a apresentarem alternativas ao problema. O PDE, neste contexto, apresenta-se como um programa do governo federal que ao mesmo tempo é um mecanismo de apoio aos sistemas de educação para alcançar a qualidade pretendida, é também um instrumento de controle das políticas implementadas pelos governos nos níveis subnacionais.

Destarte, provoca nos governos locais muitas reações. Assim, ao mesmo tempo em que podemos afirmar que promove a indução da revisão das ações e práticas dos gestores escolares em vista dos resultados alcançados, acaba por produzir resistência, principalmente em relação ao método proposto e às exigências técnicas e burocráticas do Programa.

No nível da gestão escolar, foi possível identificar, por meio do processo de elaboração e monitoramento, as fragilidades no que diz respeito à consolidação de práticas pedagógicas voltadas à sistematização do processo ensino aprendizagem. Se por um lado somos críticos de uma concepção racionalista voltada ao alcance de resultados, principalmente os quantificáveis; por outro, constatou-se que, em alguns casos, há uma fragilidade neste aspecto. Isto pode ser percebido na ausência de um planejamento voltado à totalidade e organicidade das dimensões da gestão escolar – pedagógica, administrativa e financeira.

Esta fragilidade se dá tanto pela ausência e/ou insuficiência de profissionais qualificados providos pela SEDU, como também pela cultura escolar, marcada por práticas que não privilegiam a sistematização de suas ações, principalmente às relacionadas ao processo ensino aprendizagem. Além disso, é influenciada também pela forma como o PDE acaba sendo apropriado pela EMEF. Quanto mais apropriado como uma ferramenta de planejamento que privilegia e/ou desassocia-se do pedagógico, menos articulado às práticas pedagógicas da escola. Contudo, em algumas escolas, foi possível perceber outras formas de apropriação, o que produziu efeitos positivos em suas práticas.

Assim, nas EMEFs que o apropriaram como mecanismo de racionalização de suas práticas, o PDE influenciou de modo que estas adotaram medidas, tais como: diagnóstico da aprendizagem dos alunos, com instrumentos elaborados com esta finalidade, planejamento estratégico da instituição escolar, planejamento de ações pedagógicas voltadas para a superação das dificuldades de aprendizagem em disciplinas específicas. Esta ação foi realizada por meio de projetos/oficinas e maior esforço coletivo do corpo docente para superação do problema. Apesar de concordarem que o PDE contribuiu com este processo, os agentes educacionais afirmam que esta já era a prática da escola. Mas também concordam que o modelo induziu e obrigou o registro mais sistemático das ações.

Outra ação relevante neste aspecto refere-se à formação docente. Observamos que esta foi uma das ações pensadas nos Planos de Ação que coadunaria com esforços para melhoria dos resultados. Entretanto, a maioria das EMEFS enfrentou muitas dificuldades para executá-la. A maior dificuldade neste caso consistiu em atender as exigências previstas na legislação⁴ vigente que regulamenta a utilização dos recursos recebidos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Por meio deste processo, pode-se constatar a dificuldade de articulação da escola com outras instituições parceiras para realizá-la. Nota-se também a ausência de uma política consolidada de formação continuada dos profissionais da educação bem como um maior envolvimento por parte do órgão central, nas ações previstas nos Planos das escolas, já que este dispõe de profissionais especialistas das áreas e de uma equipe de pedagogos que poderia fazer uma mediação nestas ações, conforme disposto no Plano Municipal de Educação (PME):

A formação continuada dos profissionais da educação deverá ser garantida pela Secretaria Municipal de Educação, cuja atuação incluirá a coordenação, financiamento, manutenção dos programas como ação permanente e a busca de parceria com universidades e instituições de ensino superior.

(...) programa de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e de perspectiva de um novo humanismo. (...) à formação permanente (em serviço) de todos os profissionais da educação e sua valorização. SERRA, PME - 2010-2014, p. 65;66;68.

Conforme analisa Saviani (2007, p. 1239) em relação ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), afirmando que este não se constitui um Plano, “pois se define antes como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no Plano Nacional de Educação (PNE)”; não há, também, no caso do PDE-Escola, elementos suficientes que possam caracterizá-lo um Plano de Desenvolvimento da Escola. As ações, na maioria das EMEFs não estão articuladas organicamente ao Projeto Político Pedagógico (PPP).

Na realidade, ainda há muito que se avançar no sentido do fortalecimento da construção coletiva do PPP das unidades de ensino. Este ainda não tem sido um instrumento de busca da identidade e fortalecimento da autonomia da escola, pois não é pensado, construído e apropriado pelo coletivo escolar. Os fatores que atuam, segundo nossa avaliação, como principais barreiras estruturais para se avançar neste sentido são: grande rotatividade docente, ocasionando ausência de vínculo com a escola, cultura marcada pelo individualismo, perda do prestígio da profissão, ausência de vínculo orgânico entre comunidade e escola, dentre outros.

No nível do executivo municipal, não foram desencadeadas no período analisado, ações deliberadas no sentido de se articular os PDEs das escolas ao disposto no PME. Um dos fatores de maior relevância neste caso, foi a pouca clareza nas propostas e ações educacionais implementadas neste período. O que inviabilizou, em certa medida, as possibilidades de uma maior articulação orgânica entre as ações visando o cumprimento das metas e prioridades estabelecidas tanto nos Planos das EMEFS como no PME. Destacamos

alguns trechos abaixo do PME que apontam nesta direção, mas que não foram priorizados no período analisado⁵.

(...) o atendimento no ensino fundamental deverá atingir a plena universalização, sob a responsabilidade do Poder Público. O direito a este nível de ensino não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a sua conclusão. Este atendimento deverá garantir a qualidade da educação escolar, promovendo a formação humana, com vinculação indissociável entre acesso, permanência e aprendizagem.

Para que haja um permanente repensar pedagógico, de modo a garantir que essa qualidade alcance todos os níveis de ensino, o município consolidará e aperfeiçoará as Avaliações Institucionais, permitindo um permanente acompanhamento da situação escolar, viabilizando e potencializando as ações realizadas no interior das unidades de ensino.

Assegurar, a partir dos indicadores das avaliações institucionais nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, o direcionamento de ações específicas, visando o cumprimento das metas em torno dos processos de ensino e aprendizagem (SERRA, PME - 2010-2014, p. 33, 38).

Interessante notar também que o PDE é apontado no Regimento Referência das Unidades de ensino do Município da Serra como ferramenta de gestão para todas as unidades de ensino da rede. Entretanto, não é adotado naquelas onde não houve repasse de recursos financeiros pelo governo federal para este fim, tampouco é notado pela Secretaria de Educação. Denotando que não é considerado instrumento de gestão, mas apenas um programa que veio do governo federal, devendo ser acolhido por aquelas EMEFS que apresentaram IDEB abaixo da média nacional consoante ao recebimento de recursos.

Nesse sentido, é relevante notar que a maioria dos diretores escolares, apesar de reconhecerem a importância do repasse direto de recursos à escola, concorda que de certa forma, há muitos recursos destinados à aquisição de materiais pedagógicos e equipamentos. Mas não há espaços físicos adequados e profissionais para atuarem com essas ações pedagógicas. Destacaram a ausência de profissionais para atuarem nas bibliotecas. Em alguns casos, existia o espaço, mas não o profissional, em outros, nem o espaço. O mesmo ocorre com a sala de informática. Neste caso, um desafio ainda maior para a escola, já que a mesma precisava executar ações do ProInfo e encontrava estas barreiras.

Este quadro foi agravado pelo cumprimento do prazo para inserir as crianças de seis anos no ensino fundamental. Alguns espaços que estavam previstos para serem salas multiusos e multimeios, inclusive equipadas com recursos do PDE, viraram salas de aula.

Quanto à estrutura do Programa

A estrutura proposta no PDE não condiz com a realidade e organização dos tempos/espaços da escola. Na maioria das EMEFS os profissionais que estavam indicados para desempenhar os papéis estabelecidos no Plano (Líderes de objetivo, GS, Coordenador, Gerente de metas) já não estavam na escola no ano seguinte, ou seja, no ano de sua execução. Esse fator foi agravado pela mudança de direção, haja vista a ocorrência de processo eletivo no ano de 2009.

A renovação, em algumas unidades de ensino, de direção, mostrou que o PDE estava concentrado nas mãos do diretor e, em alguns casos, apoiado pelo pedagogo. Em poucos, com

envolvimento de professores e/ou de um servidor. Seu sucesso, melhor dizendo, a execução das ações previstas, esteve diretamente associado ao empenho do diretor em sua condução. No caso onde observamos a atuação mais orgânica da direção, pedagogo(s) e corpo docente, houve maior articulação entre o PDE e as práticas pedagógicas desenvolvidas pela EMEF. De modo que o PDE, nestes casos, foi visto menos como um intruso e mais como mecanismo complementar das práticas pedagógicas daquela unidade de ensino. Apesar disso, não podemos afirmar que mesmo nestes casos, poderia ser considerado um Plano de Desenvolvimento da Escola.

O diretor escolar e em alguns casos, o pedagogo, foram os únicos responsáveis pela elaboração e execução do PDE em suas EMEFS. Foi muito recorrente neste período relatos de diretoes expondo a sobrecarga de tarefas ocasionada pelo PDE. Além disso, queixavam-se do pouco envolvimento dos demais profissionais da escola, como pedagogos e professores. Reconhecia m, contudo, a dificuldade desses profissionais, pois não dispunham de tempo para se envolverem, participarem das reuniões e decidirem sobre as ações propostas.

Outro aspecto que merece destaque refere-se ao excesso de burocratização das ações do PDE, como a necessidade de elaboração de atas, conhecimento da legislação, prestação de contas e o SIMEC que, além de ser uma novidade tecnológica para a maioria dos diretores escolares, apresentava, com freqüência, mudanças em sua configuração.

E, por fim, verificamos por meio deste processo, as fragilidades da gestão democrática e a necessidade de se empenhar esforços para o seu fortalecimento. Vimos que o Conselho de Escola comparecia, na maior parte dos casos, para assinar as atas de alteração das ações, como exigência do MEC. Mas que, tal como previsto na concepção do PDE, não participava dos momentos/etapas – elaboração, execução e avaliação. Nisto, referendava as mudanças indicadas pelo diretor escolar.

CONCLUSÃO

A análise de políticas voltadas à educação, como no caso do PDE-Escola, quando percebidas do ponto de vista de sua totalidade, da sua (des) articulação com os demais programas, projetos e ações, permite-nos desvelar as concepções ideológicas que as sustentam.

Do ponto de vista da engenharia institucional da política, verifica-se que não houve uma ação conjugada entre os diversos níveis e instâncias para enfrentar o problema da qualidade da educação. As propostas apresentadas não vão ao encontro das reais necessidades dos sistemas educacionais e das escolas. Neste caso, o PDE não se constituiu em um Plano de Desenvolvimento da Escola porque não foi apropriado por ela como um mecanismo de planejamento para produzir melhores resultados no que se refere ao processo ensino aprendizagem. Mas também porque foi visto como mais um projeto que veio de cima para baixo não respeitando a sua autonomia. Além disso, o PDE esbarrou-se, como qualquer outro programa, com as especificidades da cultura escolar de cada EMEF. Dessa forma, a probabilidade de maior influência ocorreu nos casos onde as práticas pedagógicas se aproximavam da concepção proposta no programa bem como onde existia maior organicidade do corpo institucional.

No plano do discurso, as ações pedagógicas são privilegiadas visando à obtenção de resultados e a melhoria dos índices de aprendizagem. No entanto, em sua concretização, se realizou muito mais como forma de planejamento financeiro. Processo este, induzido pelo MEC por meio da ferramenta disponível no SIMEC, onde se definiu previamente todas as ações e a escola apenas inseria os itens a serem adquiridos com os recursos disponibilizados.

Por outro lado, o município também não deu a contribuição necessária ao estímulo de iniciativas pedagógicas e suporte físico e de pessoal imprescindíveis à concretização de uma educação de qualidade social. Além de entender o programa apenas como uma ação de controle do MEC sobre as políticas educacionais locais.

Desta forma, apesar de reconhecermos os méritos técnicos do PDE – Escola e de suas possibilidades de fortalecer o processo de descentralização de recursos e de inovação das práticas pedagógicas no interior das escolas, consideramos que este não se constitui numa real possibilidade de elevar a qualidade da educação por todos os motivos aqui expostos. Além de seguir com os traços da história da educação brasileira com avanços e percalços, mas que não deu o passo essencial para a sua transformação. Pela mesma história também foi possível identificar os elementos para sua efetiva transformação: financiamento, com maiores recursos; autonomia da escola, com democratização das relações; reconhecimento, por parte da sociedade de sua importância para a elevação não só do nível intelectual de seu povo, mas na formação de cidadãos críticos e ativos, de sujeitos que compreendem o mundo em que vivem e tenham autonomia para atuar nele.

Não foi possível avaliar se a implementação do PDE-escola nestas EMEFs nos anos de 2008 a 2009, promoveu mudanças relevantes em relação aos seus índices de aprendizagem haja vista o tempo de sua execução. Pode-se afirmar, contudo, que os resultados de 2007 e 2009 não apontaram numa mudança de posição no IDEB destas EMEFs. Consideramos importante a realização de estudos em momentos posteriores visando avaliação mais aprofundada.

NOTAS

(Endnotes)

- 1 Segundo dados da Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios - Pnad o número total de analfabetos (pessoas de 10 ou mais anos de idade) em 2008, era de 14.736 e em 2009, apresentou uma pequena redução, chegando a 14.533.
- 2 De acordo com NOGUEIRA (2004, p. 59-59), a década de 1990 assistiu a uma espécie de entronização da idéia de sociedade civil nos projetos de reforma do Estado. Nesta visão, a sociedade civil foi reduzida a recurso gerencial, sendo concebida como cooperativa e parceira, não como num campo de lutas ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariado).
- 3 O conceito de práxis de Marx pode ser entendido como prática articulada à teoria, prática desenvolvida com e através de abstrações do pensamento, como busca de compreensão mais consistente e consequente da atividade prática - é prática eivada de teoria.
- 4 Resolução 03 de 01 de abril de 2010. Nesta Portaria, para atuar como formador para professores da educação básica, este deve atender aos seguintes requisitos: ter formação mínima no nível de mestrado; não possuir vínculo com instituição pública municipal, estadual e federal.
- 5 É importante destacar que o referido Plano estabelece como prazo o período de 2010 a 2014. Dessa forma, ao afirmarmos que tais prioridades não foram atendidas não significa que estão sendo descumpridas, pois o município poderá fazê-lo de maneira gradativa.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. IBGE. Tabela 3.1 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, total e analfabetas, por Grandes Regiões segundo os grupos de idade e o sexo - 2008-2009. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/tabelas_pdf/sintese_ind_3_1.pdf>. Acesso em 13 de novembro de 2010.
- _____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Formação dos Gestores das escolas estaduais e municipais priorizadas pelo IDEB –2007 na metodologia do PDE. Etapa III, 2010.
- _____. Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.
- DOURADO, Luiz Fernando. Políticas e Gestão da Educação no Brasil: limites e perspectivas. Educação e Sociedade. Campinas/SP, vol. 28, nº 100. p. 921-946. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 19 de dezembro de 2010.
- FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. O PDE, a descentralização nas escolas e a melhoria da Qualidade do Ensino. 1º Simpósio Nacional de Educação e XX Semana da Pedagogia. Cascavel/PR, Unioeste, 2008. Disponível em <<http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2008/5/Artigo%2019.pdf>>. Acesso em 10 de novembro de 2010.
- FERREIRA, Eliza Bartolozzi e OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- FONSECA, Marília e OLIVEIRA, João Ferreira. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretrividade e controle da gestão e do trabalho escolar.
- FONSECA, Marília. O Projeto Político Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de Gestão escolar. Cad. Cedes, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 20 de dezembro de 2010.
- NERY, Patrícia Gonçalves. O fracasso escolar e as práticas educativas de qualidade: um estudo etnográfico. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação. 2009. Disponível em <http://www.curriculo-uerj.pro.br/imagens/pdfTeses/O_fraçasso_25.pdf>. Acesso em 20 de dezembro de 2010.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil** – temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, João Ferreira; FONSECA, Marília; TOSCHI, Maria Seabra. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. Educação e Sociedade, Campinas-SP, v. 26, n. 90, p. 127-147, 2005. Disponível em <<http://www.redecaes.com.br/joao.html>>. Acesso em 15 de novembro de 2010.
- PÉREZ-GÓMEZ, A. I. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: Artimed, 2001.
- PIRES. Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a Educação. Interface - Comunicação, Saúde, Educação, v.1, n.1, 1997. Disponível em <http://www.formacao.org.br/docs/artigo_materialismo.pdf> Acesso em 12 de dezembro de 2010.
- PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, Secretaria de Educação, Plano Municipal de Educação (2010-2014).
- _____. Secretaria de Educação, Regimento Referência das Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação da Serra.
- _____. Secretaria de Planejamento Estratégico. Anuário Municipal de Dados, 2010.