



## O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE ESCOLA) E OS DESAFIOS DA AUTONOMIA E DA QUALIDADE DO ENSINO NA ESCOLA CAPITALISTA

Crisólita Gonçalves dos Santos Costa<sup>1</sup>

### Resumo

O artigo compõe-se do relatório final da pesquisa de Mestrado denominada "O PDE Escola: autonomia e qualidade do ensino na gestão educacional em Igarapé-Miri e na Escola Rio Tocantins" que teve como objetivo analisar as medidas acionadas pela Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Miri a fim de viabilizar a efetividade na gestão do Plano de Desenvolvimento da Escola observando se tais ações levavam ao alcance dos objetivos propostos pelo Plano em termos do fortalecimento da autonomia e da qualidade do ensino na sociedade capitalista atual.

**Palavras - chave:** Autonomia, qualidade do ensino, gestão e PDE Escola.

### Abstract

The article is made up of the final report of the research Master's called "The PDE School: autonomy and quality of education in educational administration in Igarapé-Miri and Tocantins River School" which aims to analyze the measures triggered by the Municipal Education stream to allow for the effective management of the School Development Plan observing whether such actions led to the achievement of the objectives proposed by the Plan in terms of strengthening the autonomy and quality of education in modern capitalist society.

**Key-words :** autonomy, quality of teaching, school management and PDE.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: cgs\_costa1009@hotmail.com



## 1 INTRODUÇÃO

As décadas de 1980 e 1990 marcaram um processo de reestruturação da política educacional brasileira no que tange à gestão da educação, e estão inseridas no contexto das Reformas Administrativas pela qual passou o Estado brasileiro neste período. A reforma do Estado era considerada por seus idealizadores como um instrumento indispensável para a estabilização econômica e que poderia proporcionar a correção das desigualdades sociais. O Estado brasileiro, por este período, enfrentou uma séria crise, originada “quando o modelo de Estado montado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, entrou em crise no final da década de 70” (CLAD 1998, p. 03). “[...] uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado” (BRESSER PEREIRA 1997, p. 09).

É importante salientarmos que as Reformas Administrativas foram marcadas pela interferência direta de organismos internacionais que, além de darem suporte econômico após o pós-guerra, passaram a orientar as diretrizes a serem seguidas pelas políticas sociais, exercendo um controle sobre tais políticas no país. Isso tudo com a aceitação direta das elites dirigentes das políticas brasileiras. Dentre os organismos envolvidos, destacamos principalmente o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

As principais orientações dos organismos internacionais consolidadas nas reformas em matéria de educação advêm da Conferência Mundial de Educação Para Todos que aconteceu em 1990 na Tailândia, onde as novas diretrizes para a educação nacional foram traçadas e assumidas como forma de proporcionar o desenvolvimento dos países. Tais reformas foram apresentadas como veículo de melhoria na qualidade do ensino e o contínuo aumento de sua produtividade.

A educação passa, então, a incorporar conceitos aplicados a uma lógica gerencialista de mercado, dando início a uma nova concepção de gestão da educação.



Com esta prerrogativa, é introduzido “um novo padrão de gestão, adequado e compatível com as propostas de agências multilaterais de financiamento” (SANTOS, 2008, p. 37). E é desse cenário de acordos financeiros firmados com as agências multilaterais que surge o FUNDESCOLA que “[...] objetiva promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, nas escolas públicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” (BRASIL, 2002, p. 12). O PDE Escola caracteriza-se enquanto um dos programas do FUNDESCOLA e é definido como:

[...] o processo gerencial de planejamento estratégico que a escola desenvolve com a finalidade de melhoria da qualidade do ensino. Com o PDE, a escola faz um diagnóstico de sua situação, define valores, missão e ações (BRASIL/MEC/FUNDESCOLA/2002, p.14).

O PDE Escola é, portanto um mecanismo de veiculação de recursos financeiros para que a própria escola direcione suas ações, segundo proposta do FUNDESCOLA, para a superação de suas dificuldades com vistas a garantir a melhoria da qualidade do ensino. Os recursos financeiros são enviados após a aprovação de um plano a ser elaborado com a metodologia do planejamento estratégico pela comunidade escolar, pois como nos afirma França (2006, p. 162):

considera-se imprescindível frisar que a dinâmica das escolas beneficiadas com os recursos oriundos desse Fundo deve primar pelo envolvimento dos funcionários, alunos e pais, em um processo democrático, considerando serem esses recursos essenciais ao desenvolvimento da instituição de ensino.

Assim, o PDE Escola passa a assumir para o MEC (por meio do FUNDESCOLA) o papel de responsável pela melhoria da qualidade do ensino, divulgando um modelo de gestão pretensamente descentralizado e autônomo.

A partir desses pressupostos, o PDE Escola passa a ser implementado no município de Igarapé - Miri a partir do ano de 2008 (exatamente após uma década de sua implantação no país). As escolas<sup>2</sup> que possuíam notas baixas no IDEB (Índice de

---

<sup>2</sup> Em 2008 12 (doze) escolas foram contempladas com o PDE Escola, sendo 11 (onze) na zona urbana e 01 (uma) no meio rural.



Desenvolvimento da Educação Básica) foram convocadas a elaborar seu Plano a fim de que pudessem, por meio de um diagnóstico, pontuar as principais situações-problema e propor um plano de ação para a solução dos mesmos, seguindo uma metodologia específica de planejamento que era o Planejamento Estratégico. Assim, 12 escolas elaboraram seu PDE Escola e receberam os recursos para, por meio de seus Conselhos Escolares, executarem seus planos propostos.

Esse artigo, ora proposto, objetiva apresentar os resultados contidos no relatório dessa pesquisa, destacando principalmente a análise sobre a autonomia e a qualidade do ensino a partir do PDE Escola na SEMED e na Escola Rio Tocantins materializada em uma sociedade capitalista como a nossa.

### **1.1 A autonomia e a qualidade do ensino a partir do PDE Escola na SEMED de Igarapé – Miri.**

Objetivando visualizar como a Secretaria de Educação vinha materializando as discussões em torno da autonomia e da qualidade de ensino por meio do PDE Escola o relatório de pesquisa apresenta a análise das falas dos sujeitos entrevistados (Secretário de Educação, técnicos da SEMED que participaram do processo de implantação do PDE Escola no município e o técnico da SEMED responsável pelo acompanhamento das ações do PDE nas escolas) a partir de suas opiniões sobre como a autonomia e a qualidade do ensino vinha sendo efetivada na SEMED de Igarapé - Miri.

No que se relaciona às condições oferecidas pela SEMED para a constituição de mecanismos mais participantes a fim de que a escola vivenciasse melhores processos de autonomia e a melhoria da qualidade do ensino, os entrevistados destacaram dois pontos fundamentais: 1- a elaboração do Projeto Político Pedagógico da Escola e; 2- A criação de Conselhos Escolares.

Quanto à possibilidade da escola elaborar seu Projeto Político Pedagógico, o relatório indicou, por meio da fala dos sujeitos, que este é um dos maiores mecanismos que a escola pode ter para ver materializado um processo autônomo. Tal prerrogativa foi incentivada pela SEMED com orientações e estabelecimentos de prazos para apresentação e entrega dos PPPs. Essa realidade nos possibilita a reflexão de que ainda é preocupante no quadro educacional que municípios como Igarapé - Miri, depois de





dezesseis anos da promulgação da LDB 9.394/96 que assegurou a elaboração participativa da proposta pedagógica da escola, ainda precise do estabelecimento de datas e prazos para elaborar seu PPP.

Segundo o relatório da pesquisa, o estímulo à criação de Conselhos Escolares nas escolas que ainda não tinham, era uma das prioridades da SEMED incentivando aí que mais mecanismos de participação pudessem ser consolidados. Essa ação configura-se como positiva, pois acreditamos, em conformidade com Abranches (2006, p.26), que:

garantir a existência do espaço público significa garantir a presença de todas as opiniões possíveis para que os homens possam se orientar em um mundo que é caracterizado pela pluralidade de agentes, pela contingência dos acontecimentos e pela imprevisibilidade dos efeitos da ação que cada qual realiza.

No entanto, a partir do relatório, isso não se configurou como um grande indicador de que a SEMED tivesse uma gestão autônoma e participativa integralmente, uma vez que por meio de sua estrutura administrativa assegura uma centralidade na organização das escolas enquanto entidades instituídas por meio de seus conselhos escolares. Isso pressupõe que a SEMED, está no rumo certo, pois por meio dos conselhos as escolas passam a ter autonomia financeira para gerir os recursos públicos e ainda podem captar novos recursos, mas é justamente aí que se apresenta a falha da SEMED em apenas destacar essa autonomia financeira esquecendo que para qualquer órgão se constituir enquanto autônomo ele precisa ter assegurado, além da questão financeira, a autonomia administrativa e pedagógica.

## **2 A autonomia e qualidade do ensino na Escola Rio Tocantins**

Em relação à questão da autonomia primeiramente o relatório da pesquisa indicou as percepções dos sujeitos entrevistados na escola (diretor, presidente do conselho escolar, coordenadora pedagógica e professores que participaram do processo de elaboração do PDE na escola) a respeito do conceito de autonomia, onde se destaca que para eles a autonomia está relacionada com a capacidade de decisão, de ter iniciativa, além da liberdade para agir, mas as falas dos sujeitos da pesquisa não demonstram que eles tenham a compreensão desse processo enquanto relacional, pois somos sempre



autônomos de alguém ou de alguma coisa (BARROSO, 2000) e que ela (a autonomia) estará sempre num contexto histórico que a determinará. Assim não podemos compreendê-la como uma capacidade isolada de decisão do ser humano, ela é condicionada pelas concepções políticas e filosóficas que temos e com as quais atuamos, pois não a executamos somente em nossas relações individuais e sim nas sociais, que é o caso da escola.

No que se relaciona à compreensão sobre a contribuição (ou não) do PDE Escola para o fortalecimento da autonomia da escola o relatório de pesquisa apresentou que os sujeitos do processo educacional precisam ampliar suas concepções em torno da autonomia, pois acabam atrelando-a somente à questão financeira, e a autonomia ultrapassa essa dimensão.

Em se tratando do PDE Escola, no entanto, se faz importante frisar que a autonomia financeira que ele possibilita é real diante do quadro de dificuldades que nossas escolas brasileiras enfrentam no que envolve muitas vezes falta de materiais pedagógicos, equipamentos eletroeletrônicos, formação continuada aos profissionais da escola e certa dependência financeira da SEMED para resolver situações emergenciais.

No que se relaciona exclusivamente à Escola Rio Tocantins, o relatório enfatiza que ela já apresenta indícios de manifestações de autonomia para além da questão financeira quando conta com a participação dos professores com maior frequência na tomada de decisões via reuniões pedagógicas ou quando conta com a participação dos pais na escola, embora esta ainda se dê para cobrar da escola sobre dificuldades quanto à atuação dos profissionais e sobre questões administrativas.

De qualquer forma, a autonomia precisa ser mais vivenciada na escola por meio de um processo de gestão mais democrático no que se relaciona à tomada de decisões. Esse é o desafio quando se tenta compreender a autonomia e a qualidade do ensino em nossas escolas, ultrapassando a simples utilização de conceitos, ressemantizados pelas novas políticas.

Em se tratando da questão da qualidade do ensino na Escola Rio Tocantins o relatório destacou que para os gestores da escola (tanto gestores como coordenadora pedagógica) o PDE Escola havia possibilitado melhorias da qualidade do ensino, pois



estes atrelavam a qualidade do ensino à melhoria dos dados educacionais representados pelos índices de aprovação, reprovação e evasão escolar.

O relatório destaca que apesar dos dados apresentados indicarem algumas melhoras nos índices escolares, é importante que seja analisado o(s) critério(s) utilizados para se definir a melhoria ou não da qualidade do ensino, pois se partimos de uma concepção apenas mensurável como os gestores e formos observar os dados do IDEB das escolas do município do ensino fundamental maior, iremos perceber um declínio da escola pesquisada nessa avaliação nacional em comparação às outras avaliações. O que revela que não se pode, então, dizer que a escola melhorou sua qualidade do ensino a partir do PDE Escola.

### 3 CONCLUSÃO

O relatório de pesquisa proporciona a compreensão de que muitos dos projetos que ainda hoje são implementados nas escolas “nasceram” no bojo das reformas pelas quais passou o Estado brasileiro, principalmente a partir dos anos 1990, nos quais se deu a implantação de forma mais efetiva das políticas neoliberais, que atuaram, muitas vezes, possibilitando a ressemantização de conceitos fundamentais, dentre eles os conceitos de gestão, autonomia e qualidade do ensino ora estudados, o que foi referendado a partir do referencial teórico.

É nesse contexto que o PDE Escola, enquanto “produto” do FUNDESCOLA, é implementado como uma das principais matrizes da política de descentralização financeira a partir do contexto de inserção das políticas neoliberais em nosso país nos anos 1990.

O PDE Escola, enquanto projeto do FUNDESCOLA, estava, então para além de simplesmente investir em melhorias nos espaços educacionais, mas reforçava uma concepção de gestão gerencial para a educação, que aplicada aos moldes de gestão de empresas, passou a ver a escola também como uma empresa, sendo capaz de produzir melhores serviços por meio da racionalização do trabalho, do emprego da metodologia do planejamento estratégico e do uso racional dos recursos.

Destacamos a partir do relatório, que em relação a questão da autonomia e da qualidade do ensino embora o discurso sustentado seja de que a SEMED de Igarapé -



Miri tem uma gestão autônoma e participativa, essa concepção de gestão ainda não se configura na sua totalidade, pois os elementos sustentados como assegurados de uma gestão autônoma e participativa citados pelos entrevistados foram: a institucionalização dos Conselhos Escolares e a possibilidade de captação dos recursos diretos pela escola, além do fato de que no exercício do trabalho desenvolvido na SEMED o organograma ajuda na configuração de uma descentralização dos trabalhos as serem executados.

No que se refere à questão da autonomia na escola, o relatório destaca que na Escola Rio Tocantins o conceito de autonomia precisa ser bem mais discutido e trabalhado, pois ele ainda se encontra relacionado a situações individuais, como se autonomia estivesse ligada somente à nossa capacidade de agir pessoal e não coletiva quando se trata aqui da escola. Outro fator ligado à autonomia para a escola é a possibilidade de gerir seus próprios recursos, portanto isso pode assegurar sua autonomia diante da Secretaria de Educação no momento de executar uma proposta ou propor formação aos seus servidores.

O relatório de pesquisa é bastante enfático ao destacar que a pesquisa revelou que como indicador da qualidade do ensino, o PDE Escola utiliza os dados educacionais da escola. Esses indicadores de qualidade ainda são prioritários na fala dos sujeitos escolares, pois eles acreditam que com o PDE, a escola vem possibilitando melhoria nos seus índices, mesmo reduzindo o número de alunos o que interfere diretamente nos resultados, e utilizando a dependência de estudos, o que para nós “mascara” os índices de aprovação/reprovação, mesmo não tendo realizado uma avaliação sobre os resultados obtidos por meio PDE.

Assim, sem a intencionalidade de chegar a conclusões “exatas” sobre o que permeia as questões sobre autonomia na Secretaria de Educação de Igarapé-Miri e de sua rede municipal, o relatório mostrou que o PDE Escola faz parte de um conjunto de ações que visava descentralizar os recursos e isso é positivo quando se propõe às instituições escolares a organização dos Conselhos Escolares como gerenciadores desses recursos no lugar de órgãos centrais, mas a proposta se torna contraditória quando essa passa a ser a principal ação do Estado no que se relaciona à melhoria da qualidade do ensino, pois o Estado transfere para as escolas e para a comunidade essa responsabilidade por meio do Conselho Escolar.





## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado Escolar**: espaço de participação da comunidade. 2 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006. (Coleção Questões de nossa época).

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Siria Carapeto. **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 2 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

BRASIL. MEC, Banco Mundial, FUNDESCOLA. **Boletim Técnico** nº 62, ano VII, Brasília 2002.

\_\_\_\_\_. **Sinopse das Ações do MEC**. Edição 1/2011. Série Cadernos de Gestão. Disponível em: < [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 03 jan. 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <[www.bresserpereira.com.br](http://www.bresserpereira.com.br)>. Acesso em: 04 jan. 2011.

CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina**.1998. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>. Acesso em: 13 out. 2010.

FRANÇA, Magna. A descentralização financeira e o Fundescola: o Palmo de Desenvolvimento da Escola, Programa de Adequação dos Prédios Escolares e sua expansão no Rio Grande do Norte In: NETO Antonio Cabral (org). **Política Educacional no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

OLIVEIRA, Ney Cristina. **A Política Educacional no cotidiano escolar**: um estudo meso-analítico da Organização Escolar em Belém do Pará. 2000. Tese de doutoramento - Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2000.

SANTOS, Terezinha Fátima A. Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre a Gestão da educação**. Belém: EDUFPA, 2008.