

RESPONSABILIZAÇÃO E ORIENTAÇÃO PARA OS RESULTADOS: PRIORIDADES DO PDE ESCOLA

Fabiano Antonio dos Santos¹

Eneida Oto Shiroma²

RESUMO

Este artigo analisa o documento "Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola): elevar o desempenho escolar por meio do planejamento eficaz", publicado pelo Ministério da Educação. Discute a abordagem gerencial desta política e seus pontos de tangência com os princípios das escolas eficazes. Para tanto, apresenta o contexto de produção do PDE-Escola, destacando suas articulações com a Reforma do Estado e a busca de eficácia. As análises da arquitetura do documento, de seu quadro conceptual e dos elementos centrais indicam tratar-se de um plano proposto para mudar a gestão, as prioridades e o trabalho realizado nas escolas. Finalmente, discute-se a busca de consentimento ativo relacionado à construção das escolas eficazes. Destacamos a reiterada recomendação de incitar os valores de participação e compartilhamento para desenvolver na escola uma visão comum sobre as metas e mudanças prioritárias visando dar legitimidade a essa política.

Palavras-chave: Política educacional; PDE-Escola; gerencialismo; reforma educacional.

INTRODUÇÃO

A análise dos principais documentos de políticas educacionais para a América Latina do fim do século XX permite observar a centralidade atribuída à gestão educacional. Na década de 1990, a primeira geração de reformas educacionais incidiu sobre os currículos, avaliação, financiamento e a formação de professores, resultando em abrangentes e profundas reconfigurações no campo educacional. Na visão dos reformadores, tais reformas, não foram

1 Doutor em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Pesquisador do Grupo de Estudos de Política Educacional e Trabalho (GEPETO). E-mail: fabiano.santos@ufms.br

2 Doutora em Educação pela UNICAMP. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora CNPq. eneida@ced.ufsc.br

capazes de conduzir aos resultados esperados, pois, não atingiram o núcleo escolar: professores, pais, responsáveis e alunos. Avaliaram que era preciso “aterrissar” a reforma no chão das escolas e criar consensos em torno da necessidade de mudanças. Após ampla disseminação de indicadores da educação, os governos passaram a investir em programas e ações que efetivamente mobilizassem a comunidade escolar.

No início deste século, uma segunda onda de reformas teve início enfatizando a gestão centrada nas escolas. No Brasil, esse propósito se expressou no Plano de Desenvolvimento da Escola, doravante PDE-Escola. Segundo seus idealizadores³, o PDE-Escola é um instrumento fundamental para se diagnosticar os principais problemas enfrentados pela escola, melhorando, com isso, o rendimento dos alunos.

Este artigo tem o objetivo de analisar o documento *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz* (BRASIL, 2006), a fim de identificar seus aspectos essenciais e problematizar a concepção gerencialista que lhe embasa. Iniciaremos pela apresentação de elementos do contexto de produção do PDE-Escola, relevantes para compreensão das articulações desta política com a Reforma do Estado e a busca de eficácia no campo educacional.

○ CONTEXTO DE PRODUÇÃO DO PDE-ESCOLA

Estudar os sentidos das mudanças propostas para a gestão escolar no início do século XXI requer compreendê-las na esteira da Reforma do Estado, desencadeada no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e caracterizada pela adoção do gerencialismo na administração pública, visando à redução de custos, maior eficiência e eficácia nos serviços públicos. O enfoque gerencial que ficou amplamente conhecido como Nova Gestão Pública nos governos de Margareth Thatcher (1979) e Ronald Reagan (1980) tem como características básicas a descentralização, contratos de gestão, privatização, ênfase na inovação, flexibilidade, responsabilização e a orientação para os resultados. Tecendo críticas

3 O manual do PDE-Escola foi elaborado por Antônio Carlos da Ressureição Xavier e José Amaral Sobrinho, ambos consultores do MEC na ocasião da elaboração do documento.

à excessiva burocracia, o gerencialismo induz à implementação de instrumentos de gestão orçamentária mais flexíveis. Para convencer a sociedade sobre as necessidades das reformas, o extinto Ministério da Administração Federal e reforma do Estado (MARE) propagou a ideia de que o inimigo a ser combatido era o imobilismo do funcionalismo público, a resistência à inovação, o gigantismo do Estado. O pivô da administração pública gerencial passou a ser a descentralização e delegação de responsabilidades (*accountability*). Nesta perspectiva, o contrato de gestão funciona como um instrumento de controle onde se devem prever os recursos de pessoal, materiais e financeiros, e no qual se define, quantitativa e qualitativamente, os indicadores de desempenho, os resultados a serem alcançados.

O PDE-Escola⁴, desde sua criação até expandir-se como programa nacional, caracterizou-se por duas fases: a primeira (1997-2006), realizada em parceria com o Banco Mundial no âmbito do *Fundo de Fortalecimento da Escola* (Fundescola), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) focalizava o atendimento apenas às escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

As ações que o PDE-Fundescola⁵ pretendia promover, transferindo a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública, basearam-se no diagnóstico difundido pela maioria dos Organismos Multilaterais (OMs) de que os problemas dos sistemas escolares de países periféricos decorriam da má administração dos recursos financeiros disponibilizados às escolas (SCAFF, 2008). Com isso, os proponentes do programa, ao apresentarem o PDE-Escola como ferramenta de planejamento estratégico, pretendiam direcionar as instituições escolares a focalizarem suas ações na gestão.

A segunda fase do PDE-Escola teve início em 2007, no governo Lula da Silva, quando foi transformado em programa nacional⁶, abrangendo escolas que apresentassem “baixo desempenho” nas avaliações de larga escala. Desde então, o PDE-Escola tem se

4 Para maiores informações sobre a origem do PDE-Escola ver (SODRÉ, 2006); Scaff (2006; 2008); Fonseca e Oliveira (2003); Fonseca, Toschi e Oliveira (2004); Leitão (2005) Nóbrega (2005); Santos (2012); Sodré (2006).

5 Denominaremos o PDE-Escola em seu projeto original como PDE-Fundescola, para facilitar a identificação e consequente distinção entre os governos FHC (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010).

6 Para Santos (2012), é preciso destacar que, embora o PDE-Escola continue promovendo uma perspectiva gerencialista para a educação, este não é o posicionamento hegemônico do governo Lula da Silva (2003-2010), sendo possível perceber posicionamentos contraditórios, evidenciando a disputa por hegemonia no interior do Ministério da Educação.

constituído como uma das principais ações desenvolvidas no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), principal política do governo petista para o setor educacional neste início de século XXI. Sua expansão a todas as regiões do país tem alimentado a expectativa de transformar as escolas, adotando os princípios de eficiência e eficácia. A escola considerada eficaz é aquela que consegue estabelecer uma nova gestão, orientada por planejamento estratégico definido, além de manter suas atividades com recursos próprios, advindos de parcerias com a comunidade e empresas privadas. A escola eficaz, portanto, deve ter clareza das metas, dos objetivos traçados e que estes estejam pautados em índices quantificáveis, para que possam ser mensurados os avanços e retrocessos. A seguir, serão abordados os princípios gerais das escolas eficazes, originadas nos anos 1960 nos Estados Unidos resgatados como parâmetro de definição de escolas exemplares no PDE-Escola.

ESCOLAS EFICAZES EM TEMPOS NEOLIBERAIS: NOVAS E VELHAS CARACTERÍSTICAS

O movimento das escolas eficazes se desenvolveu na década de 1960, a partir da publicação de uma pesquisa em larga escala elaborada nos Estados Unidos, coordenada por Coleman (2008). Sua tarefa era responder a duas questões interligadas: A escola faz a diferença para o aprendizado dos alunos? Caso faça, o que a torna diferente daquelas que não proporcionam tal aprendizado?

Coleman (2008) concluiu que a diferença de aprendizagem explicava-se menos pela escola e mais pelo *background* dos alunos, ou seja, importava mais conhecer as origens socioeconômica e cultural dos alunos do que propriamente saber a qual escola pertenciam. Este resultado mobilizou os pesquisadores que, imbuídos de comprovar a importância da escola para o desenvolvimento do aluno, alavancaram as pesquisas sobre eficácia escolar⁷ inicialmente nos Estados Unidos e, posteriormente, na Inglaterra.

É fundamental atentar para as mudanças de foco sobre as escolas eficazes nos estudos e documentos dos anos sessenta e 2000. Ao contrário de Coleman, que analisou o contexto sócio-econômico e cultural dos alunos, as políticas contemporâneas

⁷ Para maiores informações sobre a origem das escolas eficazes ver Brooke e Soares (2008) e Santos (2012).

visam responsabilizar exclusivamente as escolas pelos resultados escolares, reportando-se à eficácia e à eficiência como abstrações. Não obstante a falta de clareza sobre as implicações destes critérios na educação, a forma escolhida para apresentar o PDE-Escola aos educadores foi ressaltar na proposta os aspectos de autonomia, participação e gestão democrática. Dessa maneira, buscou-se conquistar aquiescência e legitimidade à preocupação com a eficácia das escolas, o que conduziriam a reformas na gestão e no planejamento educacional.

Incentivar a participação popular foi um dos principais mecanismos para dar aos segmentos sociais a sensação de participar da política educacional. Ao mesmo tempo em que se criava um "espírito" de pertencimento e participação, garantia-se as premissas de contenção de gastos e, principalmente, de responsabilização (*accountability*).

Textos (MELLO, 2005, 2004, 1991; MORTIMORE et al., 2008; REYNOLDS et al., 2008) que fazem apologia ao padrão de gestão das escolas eficazes tornaram-se referências para os formuladores de políticas. Tais autores sugerem que a implementação das políticas educacionais se desdobre em duas etapas: uma que venha de cima para baixo e outra, de baixo para cima.

Idealmente, políticas "de cima para baixo" fornecem as metas das políticas, uma estratégia geral e planos operacionais; isto é complementado por uma resposta "de baixo para cima" envolvendo diagnóstico, definição de objetivos prioritários e implementação. A primeira fornece a estrutura, os recursos e um menu de alternativas; a segunda fornece a energia e a implementação baseada na escola (REYNOLDS et al., 2008, p. 432).

Essa é uma característica fundamental das escolas eficazes em tempos neoliberais: fazer com que as políticas venham "de baixo"; busca-se envolver toda a comunidade escolar nesse processo, fazer com que os sujeitos se nutram de uma nova cultura de gestão focalizada na escola. Esse é um dos mecanismos para a construção do consentimento ativo (SANTOS, 2012). As ações propostas pelos defensores das escolas eficazes têm se sustentado em um conjunto

de pilares⁸, muitos dos quais foram ressignificados, ou adaptados de outros contextos, como o caso do planejamento estratégico, outrora elaborado para atender as necessidades das indústrias e que passou a ser utilizado para planejamento das escolas. Apoiando-se nos mesmos pilares das escolas eficazes, o manual do PDE-Escola vai conduzindo os gestores escolares a definirem estratégias, metas, objetivos de modo a atingir o objetivo de mudar o paradigma de funcionamento da escola.

MUDAR O PARADIGMA DE FUNCIONAMENTO DA ESCOLA

O PDE-Escola tem por objetivo fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola e da definição de um plano de gestão para a melhoria dos seus resultados, com foco na aprendizagem dos alunos. Segundo o MEC (2006), é preciso mudar o paradigma de funcionamento das escolas para se atingir excelência no desempenho.

[...] torna-se cada vez mais evidente que não mais há lugar para uma escola sem condições adequadas de organização e funcionamento, sem espaço para definição e organização de seus processos. Não mais há lugar para uma escola sem identidade e sem compromisso com os alunos e com a sociedade, para uma escola sem valores, sem visão de futuro, sem missão e objetivos claros, sem estratégias de ação, sem metas de desempenho. A nova escola assume que a qualidade é construída de maneira decisiva no seu interior, por seus integrantes, e assume um compromisso claro e inequívoco de desempenho superior junto à comunidade a que serve. Mudar o paradigma de funcionamento das escolas passou a ser a nova agenda dos sistemas educacionais. São mudanças que devem se traduzir no compromisso irrevogável da escola com a eficiência, a 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

8 De acordo com Santos (2012), os principais pilares em que se sustentam as escolas eficazes são: Participação, Autonomia, Descentralização, Foco na aprendizagem visando a formação de um cidadão responsável e o Planejamento Estratégico.

e a disposição de prestar contas de sua atuação e de seus resultados. Essas mudanças estão longe de serem obtidas no curto prazo, mas é inegável que um conjunto de medidas pode e deve ser tomado para se reverter o quadro de ineficiência e de baixa qualidade do ensino. Dentre essas medidas, é de fundamental importância a que diz respeito à melhoria da gestão das escolas e das agências que a regulam. (BRASIL, 2006, p. 9-10)

Com o PDE-Escola, a proposta é mudar o paradigma de funcionamento das escolas, alterar a gestão “burocrática” comandada pelo Estado, deslocando-a para uma “governança do sistema educacional das autoridades centrais para as escolas.” (BRASIL, 2006, p. 05). Para isso, o documento sugere que a escola adote uma gestão pautada em técnicas gerenciais “modernas”.

Abraçar a idéia de que uma escola de qualidade possa ser gerenciada como vem sendo ao longo do tempo, burocraticamente e sem utilizar técnicas de gerenciamento modernas, funcionando a partir de um conjunto de normas e procedimentos definidos fora de seus domínios, equivale a condená-la antecipadamente ao fracasso. [Sem grifo no original] A criação de colegiados ou conselhos escolares, mecanismos de transferência de recursos diretamente para as escolas, escolha de diretores comprometidos com o sucesso da escola e dos alunos, seja por eleição, por ou por seleção, ou por ambas, e a adoção de mecanismos de auto-avaliação, avaliação externa e responsabilização abrem espaço para as escolas se organizarem e se estruturarem, redefinirem seus valores, sua visão, sua missão, seus objetivos estratégicos, seus processos, suas relações. Somente assim a escola terá autonomia e poder de decisão ampliados, construídos não de fora para dentro e sim a partir do trabalho coletivo, mediante processos criativos, gerados e gerenciados no interior da própria escola. Para as escolas, essas medidas representam um novo desafio, uma oportunidade para rever suas relações com alunos, famílias, comunidade e mesmo com agências reguladoras, como a Secretaria de Educação. (BRASIL, 2006, p. 8)

A alternativa escolhida à "burocracia" foi a administração gerencial. É apresentada como panaceia, promessa de mudanças estruturais, acompanhadas de termos que denotam positividade. Assim, *empowerment*, *accountability*, equidade, desempenho, qualidade da educação, eficácia, tornaram-se conceitos chave no discurso oficial, presentes no PDE-Escola, constituindo-se eixos estruturantes da mudança.

Ao enfatizar a mudança no paradigma de funcionamento das escolas, o documento não expressa o que realmente pretende. O sentido atribuído à modernização das escolas, objetiva aumentar a eficácia nas escolas, colocando-as em patamares de "produtividade" superiores, ao mesmo tempo em que reduz gastos públicos, estabelecendo a lógica de "fazer mais com menos" (CAMPOS, 2005).

Justamente por este objetivo, o PDE-Escola atribui tanto peso aos conceitos técnicos e gerenciais tais como: valores, visão de futuro, missão, objetivos, estratégias, metas, desempenho que apresentaremos nas seções seguintes.

A ARQUITETURA DO DOCUMENTO

O manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz* (BRASIL, 2006), é apresentado em cinco capítulos que abordam: visão geral do processo de elaboração PDE-Escola; preparação do PDE-Escola; análise situacional, com o preenchimento de três instrumentos⁹ e respectivas fichas de avaliação; definição da visão estratégica e plano de suporte estratégico e, finalmente; execução, monitoramento e avaliação.

A análise do conteúdo, em particular das proposições do documento, possibilitou identificar três condições necessárias para que as mudanças ocorram: a) definição de uma nova gestão baseada nos processos de ensino eficazes; b) assumir a postura de gestão compartilhada ao invés da gestão democrática e; c) predisposição das escolas avaliarem suas práticas, e deixarem que as avaliem em seu conjunto.

9 Instrumentos são formulários a serem preenchidos com dados de cada escola, a saber: Instrumento 1 – Perfil e Funcionamento da Escola; Instrumento 2 – Análise dos critérios de eficácia escolar; Instrumento 3 – Avaliação Estratégica da Escola e; Síntese da Auto-Avaliação.

DEFININDO UMA NOVA VISÃO: OS PROCESSOS DE ENSINO EFICAZES

Para dar início às atividades com o PDE-Escola, a escola deve definir o grupo que será responsável por elaborar os três instrumentos que compõem a fase inicial de preparação do planejamento estratégico. Num primeiro momento, esse grupo demandará da secretaria da própria escola o levantamento de alguns dados e informações a respeito da localização, número de salas, professores, pessoal administrativo, níveis e modalidades de ensino oferecidas, número de turmas, turno e disciplina, autonomia, relações da escola com a comunidade e com a Secretaria de Educação, principais projetos em andamento, fontes de recursos etc. (BRASIL, 2006, p. 40).

As informações solicitadas são preenchidas na Ficha-resumo 1, junto com os índices de reprovação, aprovação, abandono escolar, disciplinas ditas "críticas" ou, como denominado no documento, disciplinas de "baixo desempenho". Isso revela que desde o início a escola deve tentar identificar os problemas que têm afetado seu bom desempenho. Na perspectiva das escolas eficazes, esses problemas são atribuídos à má gestão, ao ensino ineficaz proporcionado por professores e à falta de participação da comunidade escolar. Em outros termos, a análise dos problemas fica circunscrita apenas aos muros da escola, responsabilizando docentes, discentes e pais/responsáveis.

Identificados os problemas "da escola", o grupo de sistematização é levado a indicar o que a escola tem feito para solucioná-los: projetos ou medidas que têm desenvolvido para resolver os problemas; como as secretarias de educação têm contribuído nesse processo; qual a participação dos professores e dos pais para superar as dificuldades. Essa correspondência entre problema e soluções acaba por induzir o preenchimento de uma resposta negativa da escola, considerando que o grupo só detectou os problemas no momento do preenchimento do instrumento. Essa avaliação negativa leva professores a considerar necessária e urgente a adoção de medidas para resolver os problemas apontados.

O segundo instrumento a ser preenchido, diz respeito a uma análise mais "interna" dos problemas escolares. Trata-se da análise dos critérios de eficácia que servirão para direcionar as análises dos possíveis problemas ou dificuldades encontrados pela escola.

Os critérios de eficácia escolar são definidos da seguinte forma:

1. *Ensino e Aprendizagem*: Principal processo da escola, diz respeito à aquisição de conhecimentos e habilidades por parte dos alunos, proposta pedagógica, planejamento pedagógico, método pedagógico, estratégias de ensino, práticas educacionais e avaliação da aprendizagem, material didático e pedagógico em quantidade e qualidade suficientes.
2. *Clima escolar*: Atmosfera geral da escola, liderança, ordem, disciplina, segurança e compromisso, ambiente propício à aprendizagem.
3. *Pais e Comunidade*: Participação e cooperação institucional dos pais e comunidade na escola, contribuição dos pais e de outros parceiros para o sucesso acadêmico dos alunos e para o melhor desempenho da escola.
4. *Gestão de Pessoas*: Excelência da equipe para o desempenho das funções com profissionais habilitados e capacitados.
5. *Gestão de Processos*: Clara compreensão da missão da escola, objetivos claros e amplamente difundidos, planejamento estratégico, método gerencial definido, gerenciamento da rotina, trabalho em equipe, informações gerenciais, existência de indicadores e de avaliação de gestão.
6. *Infra-estrutura*: Condições materiais de funcionamento (instalações, equipamentos) para que o ensino e a aprendizagem aconteçam de forma adequada.
7. *Resultados*: Desempenho geral da escola: taxas de aprovação, reprovação. Abandono, distorção idade-série, satisfação dos alunos, pais, colaboradores e sociedade, indicadores de melhoria das práticas de gestão, cumprimento das metas estabelecidas (BRASIL, 2006, p. 76).

Para preencher o segundo instrumento, o grupo de sistematização deve realizar uma avaliação de características indicando possuir, ou não, os requisitos de eficácia escolar acima descritos, visando ajustar a organização do trabalho pedagógico, através da elaboração de uma análise situacional.

Estes critérios serão utilizados para avaliar índices de aprovação e reprovação, abandono, distorção idade-série, satisfação dos

alunos, pais e colaboradores, bem como o cumprimento das metas estabelecidas.

O último instrumento preenchido na época do PDE ligado ao Fundescola era a avaliação estratégica da escola, mas este instrumento foi descartado logo no início da expansão do PDE-Escola como planejamento nacional. Em suma, o manual orienta o grupo de sistematização para o fornecimento de informações que evidenciem, com base nas avaliações realizadas e nos dados obtidos até o momento, as Forças (ou aquilo que a escola já está fazendo bem), as Fraquezas (ou aquilo que a escola não está fazendo, mas deveria fazer bem), as Oportunidades (situações externas a escola que se bem conhecida podem ser úteis para melhorar seu funcionamento) e as Ameaças (situações externas a escola, de natureza política, econômica e social que, supostamente, não são controladas por ela).

Na próxima etapa, finalizado o diagnóstico, o manual direciona a construção da visão estratégica da escola que deverá ser composta de quatro itens: a) valores; b) visão de futuro; c) missão; d) objetivos estratégicos. Na visão do MEC, uma escola deve:

a) identificar o conjunto de valores que permeiam todas as atividades e relações que ocorrem na escola, ou seja, explicitar as crenças e convicções que defende; b) definir sua visão de futuro, isto é, o que deseja ser no futuro, suas aspirações; c) identificar sua missão, isto é, qual o seu propósito; d) estabelecer seus objetivos estratégicos (objetivos de longo prazo), ou seja, mostrar com o que está comprometida e para onde está indo (BRASIL, 2006, p. 131).

Numa clara opção pela administração gerencial, o PDE-Escola define os “valores” que deverão nortear as ações futuras da escola e fica evidente, pelos exemplos contidos no documento, que pretendem balizar o trabalho docente tomando a escola como espaço gerenciável por excelência.

Os valores sinalizam “o que se persegue em termos de padrão de comportamento de toda a equipe escolar na busca de excelência. Para que os valores sejam fonte de orientação e inspiração no local de trabalho, devem ser aceitos e internalizados por todos na escola”

(BRASIL, 2006, p. 133). Alguns exemplos de valores de uma escola fictícia são apresentados no documento:

Excelência - Buscamos incessantemente a qualidade em tudo o que fazemos em nossa escola; *Inovação* - incentivamos a busca de soluções criativas e inovadoras na solução dos desafios; *Respeito* - Respeitamos a dignidade e os direitos de cada pessoa em nossa escola; *Participação* - Trabalhamos em equipe, com forte senso de comprometimento e solidariedade (BRASIL, 2006, p. 134, grifos no original).

Uma vez definidos pela equipe de professores envolvida na elaboração do PDE-Escola, esses valores devem nortear as atividades desenvolvidas pela escola, como se a definição desses valores constituísse uma grande inovação na gestão escolar. Segundo Laval (2004, p. 218), introduzir uma perspectiva inovadora na escola é fazer "crer que a inovação tecnológica ou pedagógica é sempre uma melhora [...], que toda reforma de estrutura, toda prática nova é mais eficaz do que a que ela substitui".

A "visão de futuro", o segundo elemento constitutivo da visão estratégica, diz respeito à definição sobre "o que a escola pretende ser no futuro. Incorpora as ambições da escola e descreve o quadro futuro que se quer atingir. Dá, assim, forma e direção ao futuro da escola" (BRASIL, 2006, p. 137). O enunciado da visão de futuro deve ficar a cargo do líder, evidenciando o peso do diretor na hierarquia escolar.

Na primeira reunião da liderança da escola, o Grupo de Sistematização elabora a visão de futuro, que deve refletir os valores compartilhados pela escola. O enunciado deve ser claro e objetivo, positivo e inspirador, desafiador [...] O enunciado da visão de futuro é de responsabilidade da liderança (BRASIL, 2006, p. 137).

Fica evidente que o objetivo com o estabelecimento de tal visão é conquistar o envolvimento do corpo de professores e funcionários da escola em torno de uma perspectiva compartilhada, capaz de promover a coesão de todos em torno de objetivos e valores pré-estabelecidos.

A visão de futuro identifica as aspirações da escola, criando um clima de envolvimento e comprometimento com seu futuro. A definição de onde se pretende chegar permite entender com clareza o que é preciso mudar na escola ou como ela precisa mudar para que a visão seja concretizada. Uma *visão compartilhada* une as pessoas e impulsiona-as a buscar seus objetivos apesar de todas as dificuldades (BRASIL, 2006, p. 137, sem grifos no original).

A visão de futuro, por fim, deve considerar as particularidades da escola, demonstrando a excelência das práticas eficazes, tornando o trabalho participativo, eficiente, criativo e inovador. Ao final das explicitações sobre "o que é", "para que serve" e "como fazer" a visão de futuro, o documento apresenta alguns exemplos considerados modelos para as escolas pautarem a elaboração da sua visão de futuro.

O primeiro exemplo de uma escola fictícia: "Seremos uma escola reconhecida em todo o território nacional pela excelência de nossas práticas educativas, pelo trabalho participativo, comprometido, criativo e inovador de nossa equipe, e pelo respeito dispensado aos nossos alunos, pais e colaboradores". E segue com outros exemplos:

Seremos uma escola de referência no país pela qualidade do ensino que ministramos, pela maneira como atendemos nossos alunos e pela competência profissional de nossa equipe; Nossa escola será reconhecida em nosso estado pela qualidade do ensino ministrado, pelo respeito e valorização dos nossos alunos e colaboradores e pela nossa responsabilidade social; Realizaremos nosso trabalho de maneira eficaz, segura e responsável, respeitando nossos alunos, pais, colaboradores, comunidade e o interesse público; Seremos reconhecidos em nossa região pela qualidade do ensino que oferecemos e pela união e criatividade de nossa equipe; Seremos uma escola voltada para a qualidade no atendimento a todos os que necessitem de nossos serviços (BRASIL, 2006, p. 138).

A "missão" é o terceiro componente da visão estratégica proposta no manual. Inspirada na administração gerencial, a

missão desempenha papel decisivo na sedimentação dos valores anteriormente estabelecidos.

A missão é uma declaração sobre o que a escola é, sua razão de ser, seus clientes e os serviços que presta. A missão define o que é a escola hoje, seu propósito e como pretende atuar no dia-a-dia. Enquanto a visão de futuro sinaliza o que a escola pretende ser, a missão aponta para o que ela é (BRASIL, 2006, p. 141).

De acordo com o MEC, a missão cria um clima de comprometimento, necessários para que a proposta ganhe adeptos. “A definição da missão serve de critério geral para orientar a tomada de decisões, para definir objetivos e auxiliar na escolha das decisões estratégicas” (BRASIL, 2006, p. 141).

A missão deve refletir os valores definidos e compartilhados pela escola, levando-se em conta: as necessidades que a escola deve satisfazer, os serviços que deve oferecer, os beneficiários que deve atender e a maneira pela qual deve atender a estes beneficiários (BRASIL, 2006).

As missões “sugeridas” no documento vão desde assumir o melhoramento da qualidade da escola, colaboração dos beneficiários para construir um ambiente criativo e agradável, até garantir a participação da comunidade escolar e a responsabilidade social. A escola fictícia, considerada modelo, assim definiu sua missão:

Nossa escola tem por missão contribuir para a constante melhoria das condições educacionais da sociedade, visando assegurar uma educação de qualidade aos nossos alunos, num ambiente de responsabilização social e individual, participativo, criativo, inovador e de respeito ao próximo (BRASIL, 2006, p. 142).

O manual prossegue, colocando exemplos de “escolas”:

a) Somos uma escola que tem grande orgulho e compromisso pelo trabalho que desenvolve, e cujo objetivo principal é o de oferecer um ensino de qualidade para que o aluno tenha atuação crítica e participativa na sociedade, motivado pelos mais altos

ideais de altruísmo e solidariedade ao próximo; b) Nossa missão é fornecer serviços educacionais da mais alta qualidade, excedendo as expectativas de nossos alunos, proporcionando a todos os nossos beneficiários a possibilidade de cooperarem conosco num ambiente de intensa criatividade e respeito pelo próximo (BRASIL, 2006, p. 142).

E outros mais são apresentados:

c) Nossa escola tem por missão assegurar um ensino de qualidade, garantindo o acesso e a permanência dos alunos na escola, formando cidadãos críticos capazes de agir na transformação da sociedade; d) Nossa missão é contribuir para a melhoria das condições educacionais da população, asseguradas a universalidade e eqüidade na prestação dos serviços, visando à busca constante da excelência nos serviços prestados; e) Nossa escola tem por missão assegurar aos nossos beneficiários o mais alto grau de satisfação, num ambiente de autonomia administrativa e financeira, garantindo agilidade e eficiência no nosso desempenho; f) Nossa missão é contribuir para a formação de cidadãos críticos e conscientes, preparados para o exercício da vida profissional e para os desafios do mundo moderno; g) Nossa missão é oferecer um ensino de qualidade, garantindo a participação ativa da comunidade escolar, contribuindo para a formação integral dos alunos, para que eles possam agir construtivamente na transformação do seu meio (BRASIL, 2006, p. 142).

Finalmente, os “objetivos estratégicos” encerram os componentes da visão estratégica. Recomenda-se a busca de consensos, a construção de um posicionamento favorável às mudanças propostas no funcionamento da escola, evitando, assim, processos ditos “inefcazes”, como, por exemplo, insatisfação com as medidas implementadas na escola.

Os objetivos estratégicos são os alvos a serem alcançados ou as situações que a escola pretende atingir num dado período de tempo (2 a 5 anos). Refletem aquelas poucas

prioridades estratégicas, em geral não mais do que três ou quatro, ligadas à visão de futuro e à missão, que direcionarão o trabalho da escola, galvanizando o compromisso da equipe e determinando, assim, para onde a escola deve prioritariamente dirigir os seus esforços (BRASIL, 2006, p. 145).

Para finalizar essa etapa, o PDE-Escola destaca a importância dos objetivos estratégicos na concentração de esforços para alcançar um “desempenho de excelência”. Sugere que estes sejam estabelecidos somente quando a escola já tenha definido seus valores, sua visão de futuro, missão, concretizando-se, portanto, no momento de focalizar áreas a serem “melhoradas” segundo critérios de eficácia.

Os objetivos estratégicos, de acordo com o documento, devem indicar as áreas nas quais a escola pode concentrar esforços e atingir “um desempenho de excelência” (BRASIL, 2006, p. 145). A escola só pode traçar os objetivos estratégicos após ter preenchido os instrumentos 1, 2 e 3, focalizando a atenção nas áreas definidas pelos critérios de eficácia escolar.

Assim, primeiro, identificam-se os pontos fracos, as oportunidades de melhoria, os desafios a serem enfrentados pela escola, utilizando-se para tanto os instrumentos 1, 2 e 3. Entre os desafios podem estar a escassez de recursos financeiros, o pouco envolvimento dos pais e da comunidade, a baixa qualificação técnico-gestional dos colaboradores da escola, a resistência dos professores às mudanças, a alta taxa de reprovação dos alunos, a alta taxa de abandono etc. Em seguida, determinam-se os objetivos estratégicos (não mais que três ou quatro), ou seja, aquelas áreas prioritárias de atuação que devem ser focalizadas pela escola. Esses objetivos serão, posteriormente, desdobrados em estratégias, estas em metas que se desdobrarão em planos de ação específicos para dar suporte estratégico à visão e à missão da escola (BRASIL, 2006, p. 146).

Os exemplos citam a melhoria do desempenho, das práticas e do gerenciamento como áreas que necessitam de mudanças. Para

a escola fictícia foram definidos os seguintes objetivos estratégicos: “1. Elevar o desempenho acadêmico dos alunos (Resultados); 2. Melhorar as práticas pedagógicas da escola (Ensino Aprendizagem) e; 3. Melhorar o gerenciamento da escola (Gestão de processos)” (BRASIL, 2006, p. 146).

Outros exemplos percorrem a mesma lógica de responsabilizar as escolas, inculcar uma cultura de avaliação por desempenho¹⁰, incentivar a “inovação” da gestão (gestão compartilhada em lugar da democrática) e aumentar os índices gerais das escolas.

Melhorar o relacionamento com alunos, pais e a comunidade (Pais e comunidade); Aumentar o índice geral de aprovação dos alunos (Resultados); Promover a qualificação dos professores e demais colaboradores da escola (Gestão de pessoas); Assegurar um desempenho de excelência (Resultados); Fortalecer a integração escola-comunidade (Pais e comunidade); Elevar o padrão de desempenho da escola (Resultados); Garantir uma gestão participativa (Gestão de processos); Aprimorar a gestão da escola (Gestão de processos); Melhorar o relacionamento da comunidade escolar (Pais e comunidade); Valorizar os profissionais da escola (Gestão de pessoas) (BRASIL, 2006, p. 147).

Termos como “caminho sem turbulência”, “clima de ordem e disciplina”, “bom relacionamento”, indicam que o manual do PDE-Escola induz a avaliações descontextualizadas. Semelhante aos das escolas eficazes, os objetivos estratégicos sugeridos demonstram o compromisso do programa com ações vinculadas à racionalidade gerencialista. Nestes termos, o manual define que a escola eficaz, bem-sucedida e com qualidade deve possuir uma visão estratégica determinada nos termos aqui colocados. Uma das mudanças consideradas de maior importância para que a eficácia seja alcançada está na gestão da escola.

10 O Banco Mundial lançou em 2005 um documento intitulado *Education sector strategy update: achieving education for all, broadening our perspective, maximizing our effectiveness*. Nele, o BM recomenda aos sistemas educacionais a adoção de um sistema de avaliação que reconduza os objetivos e orientações educacionais.

TOMAR PARA SI A RESPONSABILIDADE POR SEU DESENVOLVIMENTO: O PLANO DE SUPORTE ESTRATÉGICO COMO EXPRESSÃO DE CONTRADIÇÕES

Para concluir as ações referentes à implantação de um ensino “eficaz”, o manual do PDE-Escola apresenta o “plano de suporte estratégico”, composto por três elementos: estratégias, metas e planos de ação. Esta etapa é o momento de concretização das ações definidas pela liderança da escola. O próprio documento aponta para isso, ao definir plano estratégico como guia das operações e decisões cotidianas da escola, promovendo e transformando ideias em ações concretas. “A construção do plano de suporte estratégico inicia-se com uma reflexão sobre como tornar efetivos a visão de futuro, a missão e os objetivos estratégicos da escola” (BRASIL, 2006, p. 150).

De forma esquemática, pode-se resumir o plano de suporte estratégico em cinco etapas:

- 1ª) Destaque dos pontos fracos, oportunidades de melhoria, desafios;
- 2ª) Definição dos objetivos estratégicos (não mais de quatro) que devem ser focalizados pela escola;
- 3ª) Desdobramento dos objetivos estratégicos em estratégias;
- 4ª) Desdobramento das estratégias em metas;
- 5ª) Desdobramento das metas em planos de ação.

Na linguagem do documento há forte apelo para que as escolas tenham maior autonomia, mas, ao mesmo tempo em que esta é oportunizada, criam-se estratégias de controle objetivo e subjetivo, sendo uma das principais a avaliação por desempenho. A profusão de avaliações de alunos, professores e instituição revela a falácia da autonomia e a tentativa de responsabilizar os docentes pelos problemas que, como destaca Cury, se manifestam “na” escola mas não são problemas “da” escola (CURY, 2011).

Como ficou evidenciado na exposição das etapas anteriores de preenchimento dos instrumentos para o PDE-Escola, o direcionamento das respostas, até mesmo pela falta de opções de nova inserção de critérios ou de características (considerados os problemas que as escolas devem enfrentar depois de finalizado o plano de ações), acaba conferindo uma autonomia bastante limitada. Por consequência,

como o plano de suporte estratégico é elaborado com base nas duas etapas anteriores, há flagrante reducionismo dos problemas à má gestão e ao mau desempenho docente em suas atividades. Exatamente por associar as dificuldades das escolas a problemas de gestão e de governabilidade, o PDE-Escola reduz as mazelas da escola a entraves técnicos que incidiriam diretamente sobre a qualidade da educação.

O plano de suporte estratégico representa o compromisso da escola com a implementação dos seus objetivos estratégicos. Guia as operações e as decisões cotidianas da escola, transformando gradualmente o pensamento estratégico em ações concretas. Compromete a direção e a equipe escolar em termos do que pretendem fazer para tornar concreta a visão estratégica da escola (BRASIL, 2006, p. 150).

Portanto, o plano de suporte estratégico não está intimamente vinculado ao princípio da autogovernabilidade da escola. Os exemplos colocados demonstram isso, pois, além de apresentarem objetivos estratégicos muito verticalizados, dizem respeito essencialmente a necessidades técnicas.

No primeiro exemplo dado, a escola fictícia pretende elevar o desempenho acadêmico dos estudantes. Para tanto, três estratégias são adotadas: a primeira é aumentar a taxa de aprovação das disciplinas e séries críticas; a segunda, reduzir o abandono escolar; a terceira, promover a capacitação dos professores das disciplinas críticas. Uma após outra, as estratégias responsabilizam a escola, especialmente os professores, pelos baixos resultados. Não é diferente com os outros dois objetivos estratégicos, cuja preocupação é melhorar as práticas pedagógicas da escola e seu gerenciamento. O resultado deveria ser traduzido em metas que levassem a escola à adoção de formas diferenciadas, inovadoras e criativas de ensino.

A definição das estratégias, de acordo com o Documento do MEC (Brasil, 2006), é o momento de a escola avaliar e decidir os caminhos que permitirão a ela atingir os objetivos estratégicos que

são os alvos a serem alcançados ou as situações que a escola pretende atingir num dado período de tempo (2 a 5 anos). Refletem aquelas poucas prioridades

estratégicas, em geral não mais do que três ou quatro, ligadas à visão de futuro e à missão, que direcionarão o trabalho da escola, galvanizando o compromisso da equipe e determinando, assim, para onde a escola deve prioritariamente dirigir os seus esforços (BRASIL, 2006, p. 145).

Ainda sobre os objetivos estratégicos, consta que deverão indicar poucas áreas em que a escola concentrará esforços, direcionando suas prioridades. Neste direcionamento, indica-se que os objetivos estratégicos, quando desdobrados em metas, considerem tais prioridades, definindo-as em conteúdos que possam ser mensurados.

Toda meta deve ter um conteúdo quantitativo e mensurável e deve ser enunciada focalizando exatamente o resultado que se espera alcançar. A meta deve focalizar quantitativamente o que a escola pretende fazer para que seus clientes (alunos, pais, comunidade, equipe da escola) tenham satisfação aumentada com os serviços prestados. As melhores definições de meta são orientadas para o resultado, enfatizando o que a escola espera obter após a implementação de cada plano de ação (BRASIL, 2006, p. 154).

Além de compreender a educação como um “serviço prestado à comunidade”, este trecho do documento indica o motivo pelo qual as metas devem ser quantificadas: adequação à avaliação por resultados. Ao final, quando sugere que os resultados dependerão das ações planejadas, o texto destaca a importância que o plano, como ferramenta gerencial de planejamento estratégico, representa na concretização de todo trabalho envolvido, desde a preparação até sua conclusão.

O “plano de ações” se caracteriza como síntese do planejamento realizado para a implementação do PDE-Escola. A cada meta corresponde um plano de ações. O documento orienta que, caso um objetivo estratégico apresente duas metas, dois planos de ação deverão ser elaborados. Ainda segundo o texto, para que o plano de ações seja “efetivo”, alguns pontos devem ser observados: a) identificar corretamente o problema e a causa

a ele associada; b) identificar as causas dos problemas a fim de impedi-las, desde que sejam de governabilidade da escola; c) desenvolver soluções para os problemas; d) detalhar o plano de ações; e) monitorar e avaliar o progresso das ações; f) concluir o plano e realizar um balanço de tudo que foi planejado para verificar se as ações estão realmente sob controle da escola (BRASIL, 2006).

Nas instruções para o preenchimento dos planos de ação, sete recomendações “orientam” as escolas na melhor forma de se proceder: 1) as ações devem ser enunciadas com verbos no infinitivo e “ter expressão quantitativa”; 2) o período de realização deve ser informado a cada ação; 3) para cada ação um responsável deve ser destacado; 4) informar quantitativamente os resultados esperados; 5) informar a medida utilizada para verificar o cumprimento de cada ação. O “resultado” dessa ação poderia ser um “percentual”; 6) informar o custo de cada ação; 7) informar quem irá financiar as ações, se a escola, as secretarias, o Ministério da Educação ou outras instituições do setor privado ou de organizações não-governamentais.

Esta etapa é finalizada com um exemplo da escola fictícia onde estão sintetizadas as etapas do processo de elaboração do PDE-Escola, incluindo os objetivos estratégicos, as metas e o plano de ações, bem como sugestões para a melhoria do desempenho da escola, da elevação da taxa de aprovação e as metas expressas em números. As ações, em sua maioria, estão voltadas ao corpo docente e as avaliações dos resultados são colocadas como estratégia para mensurar a qualidade da educação.

As duas últimas etapas propostas no Documento MEC são apresentadas conjuntamente: execução, monitoramento e avaliação. “A execução, monitoramento e avaliação ocorrem quando a elaboração do PDE-Escola já está totalmente concluída e seus planos de ação começam a ser implementados” (BRASIL, 2006, p. 171).

A recomendação feita aos professores é que tenham clareza de suas ações dentro do PDE-Escola. Cada um deve realizar a parte que lhe cabe e, dessa maneira, o todo se constituirá. O MEC sugere

[...] que cada um saiba qual o seu objetivo; não confundir objetivo — resultado desejado a ser alcançado

—, com tarefas que devem ser executadas — atividades realizadas para se atingir o objetivo; conhecendo o seu objetivo, cada membro da equipe terá melhores condições de procurar os meios para alcançá-lo; que cada um prepare um plano pessoal para realizar o trabalho exigido. Sem plano não há controle; isso vale tanto para o indivíduo como para os projetos em geral; que cada um possua as habilidades necessárias para a realização do trabalho e disponha dos meios necessários. A necessidade de recursos dispensa comentários e, em alguns casos, para a realização do trabalho será necessário capacitar os membros da equipe (BRASIL, 2006, p. 171-172).

Dessa forma, o processo de gerenciamento promovido com a execução do planejamento estratégico poderia ser monitorado e avaliado entre os próprios professores. “Deve-se também montar uma estrutura para a execução e o monitoramento dos planos de ação, envolvendo o Comitê Estratégico, o coordenador do PDE, os líderes de objetivos, os gerentes de planos de ação e os membros das equipes dos planos de ação” (BRASIL, 2006, p. 172). Para que a avaliação e, principalmente, o monitoramento sejam realizados na perspectiva gerencialista é preciso traduzir as ações em números que sejam conferidos de tempos em tempos.

Ao finalizar o documento, são indicadas estratégias de divulgação e prestação de contas do PDE-Escola a toda a comunidade escolar:

[...] produzir exemplares impressos da definição da visão estratégica, contendo valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos; escrever pequenos textos sobre a definição da visão estratégica para divulgar interna e externamente; reunir-se periodicamente com os diversos segmentos da escola, falando-lhes da visão da escola e do andamento do plano de suporte estratégico; enviar cópia da definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico para toda a comunidade escolar (BRASIL, 2006, p. 179).

Outras estratégias mencionadas são:

[...] falar do PDE em toda reunião pública da escola; enviar cópia impressa da visão estratégica da escola para outras escolas e Secretaria da Educação; procurar discutir os assuntos de rotina da escola no contexto de sua importância para o PDE; elaborar relatórios de progresso de cada plano de ação, mostrando graficamente, se possível, os avanços obtidos; reunir periodicamente a comunidade escolar para apresentar o progresso da execução do PDE (BRASIL, 2006, p. 179).

Duas questões merecem atenção nessas recomendações: a primeira é o estímulo à produção do consentimento ativo entre os professores e a comunidade escolar, necessário para o andamento das ações planejadas e, especialmente, para que a nova metodologia de planejamento tenha o efeito esperado. A segunda é a divisão do trabalho, chamada de gestão compartilhada que o PDE-Escola busca promover. Como poucos participam da elaboração do planejamento estratégico — apenas os membros do grupo de sistematização —, é preciso, para que as ações efetivamente aconteçam, que os demais professores e a comunidade escolar não participantes tomem como seus os problemas, as soluções propostas, as ações indicadas por alguns.

VERSÃO SIMEC: MECANISMO DE ACOMPANHAMENTO DO PDE-ESCOLA E A PANACEIA DA INFORMATIZAÇÃO

O SIMEC foi criado pelo governo federal em meados de 2005, como resultado de experiências desenvolvidas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), para se constituir em ferramenta online de monitoração de algumas das principais ações realizadas pelo Ministério da Educação, caso do PDE-Escola e do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Dentre os objetivos do MEC com a inserção do PDE-Escola na plataforma do SIMEC, evidencia-se a tentativa de se estabelecer um canal de comunicação direto entre governo federal e as escolas, sem depender da intermediação das secretarias de educação (SANTOS, 2012). A morosidade que antes predominava na versão impressa do PDE-Escola era causada pelo preenchimento de todos

os instrumentos, que posteriormente deveriam ser enviados para a Secretaria de Educação, que passava a avaliar a proposta. Em seguida, o plano retornava às escolas para correções e posteriormente era remetido à Secretaria de Educação. Esta, por sua vez, fazia nova análise e enviava ao MEC, caso estivesse de acordo com o conteúdo reelaborado pela escola. O MEC fazia a análise do plano e encaminhava para a Secretaria, que enviava para a escola. Todas as etapas novamente eram necessárias para que finalmente fosse encerrada essa primeira fase e a escola pudesse receber os recursos para executar o planejamento realizado.

A novidade do PDE-Escola nesta fase é a capacidade de se tornar um planejamento estratégico de fácil entendimento. Sua versão online virá acompanhada por um tutorial, colocado no próprio site do SIMEC, que permita professores e diretores preencherem o documento do PDE-Escola sozinhos, sem intervenção de instituições intermediárias como as secretarias ou núcleos de educação.

Um novo instrumento criado para condicionar o recebimento de recursos complementares, denominado “parcela complementar”, foi criado e atrelado a condicionalidades ainda maiores. Com o recebimento de uma parcela principal e outra complementar, as escolas foram obrigadas, para receber a segunda parcela, a preencher um novo plano de suporte estratégico com objetivos estratégicos, estratégias, metas e ações. Para a parcela complementar, todos os elementos que constituem o plano de suporte estratégico foram definidos pelo MEC e aparecem na plataforma do SIMEC como opções a serem selecionadas pelas escolas, sem qualquer possibilidade de alteração. A escola deve escolher entre dois objetivos, duas estratégias, quatro metas e 14 ações, todas pré-definidas pelo MEC. Os dois únicos objetivos apresentados na plataforma, em 2010, foram: “melhorar as práticas pedagógicas da escola” ou “elevar o desempenho acadêmico dos alunos”. Caso a escola optasse pelo primeiro objetivo, deveria “Adotar estratégias de ensino diferenciadas, inovadoras e criativas” e ter como metas: “Implantar práticas ambientais na escola e na comunidade”; “Promover a formação de leitores na escola” e “Realizar atividades culturais na escola”. Caso escolhesse o segundo objetivo, sua estratégia deveria ser “Concentrar esforços nas disciplinas e séries críticas” e sua meta, pré-definida na plataforma, seria “Aumentar a taxa de aprovação nas disciplinas e séries críticas”. Essas metas se desmembravam em ações principalmente de materiais que a escola deveria adquirir.

Neste formulário, as escolas deveriam prever as ações com uma parcela complementar do mesmo valor que a parcela principal, diferentemente do que fora proposto pelo MEC¹¹: ganhariam a parcela apenas as escolas que melhorassem seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e para isso receberiam metade do valor da parcela principal. A escola que não preenchesse o instrumento de autoavaliação também não receberia os recursos do aditivo. Este instrumento é composto de duas partes: avaliação geral do programa e autoavaliação da instituição escolar. Na primeira são mencionados quatro itens: formações, apoio institucional, SIMEC e eficácia da metodologia do PDE-Escola. No item formações, o instrumento busca coletar informações sobre como foram repassadas as informações aos demais professores, se o tempo foi suficiente e se haveria necessidade de uma nova formação.

Com relação ao apoio institucional, o instrumento recolhe dados sobre a agilidade da equipe do MEC às respostas solicitadas pelas escolas, se as equipes das secretarias atuaram ativamente no acompanhamento das escolas e se o comitê estratégico é ágil e atendeu a todas as expectativas da escola. Quanto ao SIMEC, chama a atenção que todos os subitens apontam as facilidades que tal ferramenta supostamente tenha trazido aos professores e escolas. Perguntas sobre agilidade no preenchimento, sua autossuficiência em relação à Secretaria de Educação são exemplos dessa facilidade que o SIMEC teria trazido ao PDE-Escola.

Finalmente, o item sobre a eficácia da metodologia demonstra a preocupação do MEC com a utilização do PDE-Escola como ferramenta contínua e independente de recursos. As perguntas sobre a continuidade do programa, independentemente do recebimento dos recursos, exemplifica isso. Outro destaque a este item é a indução presente na forma com que se realizam as perguntas. Utilizam-se advérbios como "realmente ajuda a definir objetivos", "o PDE-Escola é realmente uma metodologia de planejamento fácil de utilizar". Esses termos induzem à respostas positivas, mesmo que nas escolas tenha ocorrido de outra forma. Na segunda parte do instrumento, relativa à autoavaliação, as escolas devem responder a quatro itens: participação democrática, coerência do plano, execução física e financeira e resultados parciais.

11 A previsão inicial do programa PDE-Escola era repassar a parcela complementar apenas àquelas escolas que atingissem a meta estabelecida nacionalmente. O recurso não seria integral, como atualmente; ele compreenderia 50% da parcela principal.

Outra novidade dessa versão informatizada é a intenção de tornar o PDE-Escola uma ferramenta de planejamento estratégico que não esteja vinculada exclusivamente a recursos financeiros. Se o atrativo oferecido para que as escolas aderissem ao Programa residia prioritariamente no recebimento de recursos financeiros, após 2009, o governo federal é criar uma nova cultura de gestão baseada no planejamento estratégico.

Ao preencherem o item sobre execução física e financeira, as escolas deveriam indicar se as compras foram realizadas dentro da normalidade legal, com utilização de notas fiscais, realização de pelo menos três orçamentos antes da compra do produto e assim por diante. Nos resultados parciais, as proposições de avaliação correspondem ainda mais às propostas de ensino das escolas eficazes. Constituem os subitens deste item:

Aumentar a participação dos pais nas atividades da escola e no acompanhamento dos filhos; Melhorar a aprendizagem dos alunos; Auxiliar no monitoramento dos dados sobre o rendimento dos alunos; Reduzir os índices de reprovação e evasão dos alunos; Motivar os professores em sala de aula; Implementar rotinas e processos mais eficazes; Ampliar a comunicação da escola com a comunidade escolar e a Secretaria de Educação; Melhorar as condições de acessibilidade e informatização nas escolas; Viabilizar parcerias com outras entidades e empresas locais (SIMEC, 2011, s/p).

No quesito participação da escola no planejamento das ações do PDE-Escola, as questões mostram que, apesar do título “participação democrática”, novamente a ênfase recai sobre a gestão compartilhada, na qual o diretor deveria ocupar um papel de liderança e as tarefas executadas separadamente, sob fiscalização de um professor destacado para esta tarefa. Além disso, o instrumento busca identificar se a escola utiliza o PDE-Escola para realizar seu planejamento anual, mostrando preocupação com os efeitos que o planejamento pode desencadear nas escolas envolvidas com o programa.

Avaliando a coerência deste Plano, pesquisadores indagam se as estratégias e metas condizem com as possibilidades de gestão da

escola, se há relação entre as ações do PDE-Escola com as previstas no Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas. A pesquisa realizada por Fonseca e Oliveira (2003), 50% das escolas estudadas não compreendiam a relação entre o PDE-Escola e o PPP. Não entendiam, segundo os autores, por que a escola não tem clareza sobre os objetivos do PPP e sobre o que ele representa para a organização do trabalho pedagógico. Esses resultados indicam a importância e necessidade de novos estudos sobre os processos de implantação das políticas educacionais e seus efeitos sobre o trabalho docente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do documento PDE-Escola permite-nos apreender seus elementos centrais: a visão compartilhada pela equipe da escola; desenvolvimento de práticas colaborativas; busca de consensos; harmonizar as opiniões; criar um sentimento de participação tanto dos profissionais da escola quanto da comunidade; envolver a comunidade, pais, atenção especial à parceria casa-escola.

Apesar de enfatizar a necessidade de participação, o documento não prescinde da hierarquia, trabalha com uma equipe diretiva e prioriza os líderes de escola. Eles é que responderão o instrumento da auto-avaliação, preencherão os relatórios, desenvolverão estratégias para envolver o conjunto dos professores, e por fim, serão responsabilizados, em primeira instância, pelos resultados. A preocupação fundamental em estabelecer uma visão e missão compartilhadas pela equipe da escola e a busca de consensos é uma característica fundamental das chamadas escolas eficazes e assumidas como eixos norteadores para o PDE-Escola.

Buscamos evidenciar, na análise, a intenção de se instaurar na escola os processos de gestão gerencial, tentativa encoberta por um esperançoso discurso que ressalta as positivities das mudanças propostas no funcionamento da escola. Cientes ou não, favoráveis ou contrários, professores e gestores encontram-se atados às reformas, mesmo sabendo que não tem controle sobre as muitas variáveis que interferem no processo ensino-aprendizagem, mas por terem compromissos com a escola e a comunidade acabam introjetando a responsabilidade pelo desempenho dos alunos, realizando a gestão por resultados no interior da escola pública. Pesquisas desenvolvidas em países que adotaram o gerencialismo na educação há mais

tempo, como a Inglaterra, permitem compreender seus efeitos. Não houve melhoria significativa da qualidade da educação que pudessem ser atribuídas à mudança da gestão. Mas a competição pelos melhores lugares no ranking, em função da premiação por desempenho, deixaram marcas indeléveis sobre os docentes provocando a segmentação dos professores, o ranqueamento das escolas e esvaziamento do sentido da educação pública. O remédio amargo cujos efeitos "colaterais" são conhecidos em outros países está sendo oferecido agora às escolas brasileiras nas várias iniciativas de avaliação de desempenho pautada em indicadores quantitativos, indutoras de competição. Como reagirão os professores? Como afastarão esse cálice?

ACCOUNTABILITY AND RESULT ORIENTATION: PRIORITIES OF THE SCHOOL DEVELOPMENT PLAN

ABSTRACT

This article analyses the document "How to elaborate the school development Plan (PDE-Escola): raising the school performance through effective planning" published by the Brazilian Ministry of Education. It discusses the managerial approach which underpins this policy and points of tangency with the effective schools' principles. Therefore, it presents the context of PDE-Escola production, enhancing its implications with the State Reform and the search for effectiveness. The analyses of the document's architecture, its conceptual framework and its central elements indicate this Plan's proposal of changing the management, priorities and the school work. Finally, it discusses the search of active consensus related to building the effective schools. We highlight the repeated recommendation of incite the participation and share values to develop a common vision within school community about the targets and priority changes aiming at give legitimacy to this policy.

Keywords: education policy; School Development Plan; managerialism; education reform.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola*: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. Brasília, Brasil, 2006.

Responsabilização e... - Fabiano A dos Santos e Eneida O. Shiroma

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CAMPOS, Roselane Fátima. *Fazer mais com menos* - a gestão educacional na perspectiva da Cepal e da Unesco. Trabalho apresentado na 28ª Reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2005. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/28/inicio.htm>. Acesso em 02/06/2008.

COLEMAN, James S. Desempenho das escolas públicas. In: BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória*. Belo Horizonte: Editora

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf> >. Acesso em: 2 julho 2011

UFMG, 2008. p. 26-32. Texto extraído do capítulo 3 do *Summary Report: equalitof educational opportunity*, elaborado por J. S. Coleman.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar*. In. 26ª Reunião anual da Anped. Caxambú, 2003.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Editora da UCG, 2004.

LEITÃO, Elione Maria Diogenes. *O Plano de Desenvolvimento da Escola em Foco: uma análise da educação no Ceará em tempo de ajustes neo-liberais*. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

HADDAD, Fernando. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público*. Londrina: Editora Planta, 2004.

MELLO, Guiomar Namó. *Escolas Eficazes: um tema revisitado*. Brasília: MEC/SEF, 1993.

_____. Políticas públicas de educação. Estudos Avançados, São Paulo, v. 5, n. 13. *Dossiê Educação II: políticas*, p. 7 – 47, 1991.

_____. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 2005.

Responsabilização e... - Fabiano A dos Santos e Eneida O. Shiroma

_____. *Educação escolar brasileira: o que trouxemos do século XX?* Porto Alegre: Artmed, 2004.

MORTIMORE, Peter et al. A importância da escola: a necessidade de se considerar as características do alunado. In. BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

REYNOLDS, David et al. Conectando a eficácia e o melhoramento escolar. In. BROOKE, Nigel e SOARES, José F. (org.) *Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetória*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SANTOS, Fabiano Antonio dos. *O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo*. 2012. Tese (Doutorado em Educação). Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. *Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola*. 2006. 275 f.. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Planejamento da Educação: orientação global x ação local. In. *Perspectiva*, vol. 26, no. 2, Florianópolis, 2008, p. 571-592.

SIMEC. *Versão online do PDE-ESCOLA*. 2011. Disponível em www.simec.mec.gov.br Acessado em 27/10/2011.

SODRÉ, Lilian Beatriz Daróz Pinto de Arruda. *A implementação do PDE e sua consolidação no Mato Grosso do sul no período de 1998 a 2005*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2006.

Recebido em: abril 2012
Publicado em: julho 2012