

RESENHA

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.*

Soraya Vieira**

As interações que se produzem no processo de cooperação técnica e financeira entre o Brasil e as agências internacionais de crédito têm sido objeto de muita polêmica no meio educacional, principalmente devido às conseqüências da ingerência externa sobre a gestão escolar. Nesse sentido, o livro *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*, organizado por Marília Fonseca, Mirza Seabra Toschi e João Ferreira de Oliveira, contribui, com análises baseadas em pesquisa, para a discussão acerca da intervenção externa sobre a educação pública e centra-se, criticamente, na relevância de algumas experiências de gestão escolar que vêm sendo desenvolvidas em escolas brasileiras e que têm o Banco Mundial como parceiro técnico, financeiro e político.

Os organizadores do livro trazem, na “Apresentação”, uma breve exposição acerca do Fundescola, programa proveniente de um acordo financeiro entre o Banco Mundial (BM) e o Ministério da Educação (MEC), desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação dos estados envolvidos, e que, juntamente com o Pró-Qualidade, tornou-se objeto de investigação da pesquisa “Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola?”.

A pesquisa foi realizada sob uma abordagem qualitativa e contou com a participação de professores e alunos da Universidade de Brasília

* Resenha recebida em 26/6/2005 e aprovada em 17/7/2005.

** Acadêmica do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da UFG e bolsista de iniciação científica vinculada ao PIBIC/CNPq.

(UnB), da Universidade Federal de Goiás (UFG), da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul e da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Todos os pesquisadores envolvidos fazem parte da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae), que apoiou o projeto.

Ainda na “Apresentação”, os organizadores expõem os critérios adotados para seleção dos municípios e das escolas envolvidos na pesquisa, além de oferecerem um apanhado geral dos dez artigos que compõem a coletânea, sendo que, na estrutura do livro, tais artigos estão divididos em três partes: “Gestão educacional e perspectivas organizacionais”, “Gestão escolar: autonomia, participação, novas tecnologias e formação continuada” e “Escolas gerenciadas: cotidiano, tensões e produção do trabalho escolar”.

O primeiro texto, “Educação, gestão e organização escolar: concepções e tendências atuais”, de João Ferreira de Oliveira, Marília Fonseca e Mirza Seabra Toschi, faz referência aos recorrentes apelos feitos em nome da eficiência e da eficácia educacional que têm proporcionado novas exigências para a escola, especialmente para a escola pública, e mostra que, em decorrência dessas novas exigências, ganha força a visão de que é preciso compor uma nova cultura na escola ancorada por estratégias de descentralização, autonomia e liderança no contexto escolar.

Os autores chamam a atenção para a problemática advinda de mudanças que vêm de fora para dentro da escola e que se limitam a normatizar a ação dos profissionais e a padronizar processos e produtos do ensino. Para tanto, citam exemplos de “experiências induzidas” no espaço escolar que obrigam as instituições públicas, em vários países do mundo, a caminharem de maneira semelhante ao modo de operação do setor privado. Destacam ainda a importância da reação dos professores a tais projetos, pois, nesse contexto, resistir a uma mudança significa preservar-se, dizer não à lógica reguladora e ao conhecimento elaborado por especialistas alheios à escola.

Oliveira, Fonseca e Toschi defendem que as propostas de gestão educacional podem incorporar diferentes sentidos ideológicos que induzem a diferentes práticas, dependendo da matriz teórica que as fundamenta. Sendo assim, discorrem acerca do projeto político pedagógico (PPP) e do Fundescola a partir do confronto entre as duas concepções, pois, enquanto o primeiro constitui o meio pelo qual a escola pode construir a

gestão democrática, que respeita a construção coletiva e a identidade da escola, a cultura e o caráter autônomo, o segundo enfatiza a “gestão democrática” centrada em uma concepção gerencialista e eficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar.

O artigo “Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas”, escrito pelos mesmos autores, descreve o programa Fundescola, delinea seus princípios metodológicos, sua abrangência, sua missão e seus objetivos, além de apresentar o principal produto desse programa, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que é entendido como o carro-chefe do Fundescola.

Ao explicitarem as fases que compõem o PDE, Oliveira, Fonseca e Toschi expõem o processo de implantação do programa nas escolas em Goiás e destacam que o financiamento assumido pelo Fundescola, advindos do acordo entre o MEC e o Banco Mundial, vai decaindo ano a ano, ao passo que a contribuição do Estado vai aumentando progressivamente. Assim, pouco a pouco, o Estado assume a responsabilidade financeira e incorpora totalmente a metodologia do plano. O resultado é que o financiamento do Fundescola diminui, mas a concepção de gestão e a metodologia do PDE permanecem nas escolas.

O texto “PDE: evidências do município de Dourados”, escrito por Dirce Nei Teixeira de Freitas, Elisângela Scalf, Maria Dilnéia Espíndola Fernandes e Sônia Maria Borges de Oliveira, traz um breve histórico da implantação do PDE no município de Dourados, mostra as contradições inerentes a esse processo e os conflitos instaurados em torno do estabelecimento do plano. As autoras chamam a atenção para as ações de elaboração do PDE e lembram que tais ações revelam a natureza da gestão que se realiza no processo de implantação desse projeto, já que a gestão tem forte componente técnico, de regulação externa e de indução de escolhas.

De maneira sóbria e crítica é apresentado o processo de construção do PDE pelas escolas em Dourados, e, em meio à descrição das etapas do programa, as autoras apresentam o descontentamento dos professores com o PDE e mencionam algumas das questionáveis concepções que ele traz, como, por exemplo, a de que os fatores não-reprovação e não-abandono são características principais de uma escola eficaz e de qualidade, e fatores como baixa renda familiar e baixo nível de preparação dos alunos que ingressam na escola são situações de

ameaça e de risco. Tais concepções, segundo as autoras, afastam os sujeitos que fazem a escola em seu cotidiano da idéia de que a qualificação dessa escola faz parte, necessariamente, de um processo mais amplo e complexo de qualificação da sociedade e da vida humana.

Ao finalizar o texto, Freitas, Scaff, Fernandes e Oliveira tecem algumas considerações acerca dos fundamentos teóricos do PDE e mostram que a lógica do plano sustenta-se em princípios tomados do utilitarismo e do pragmatismo, e o modelo de gestão do PDE retira aportes teóricos especialmente das teorias da administração empresarial: teoria neoclássica, teoria da administração por objetivos e teoria do desenvolvimento organizacional. Assim, são transportados para o âmbito educacional o controle da qualidade total e o planejamento estratégico. As autoras indicam ainda que a gestão estratégica instrumentalizada pelo PDE tem uma forte ligação com a abordagem comportamental (*behaviorista*) e, por essa razão, dá-se tanta importância à seleção, ao treinamento e ao controle.

O último artigo da primeira parte da coletânea, intitulado “Programa de Apoio às Inovações Educacionais (PAIE): uma proposta de descentralização da gestão escolar em Minas Gerais”, escrito por Geisa Magela Veloso, Helda Maria Henriques Rodrigues Lopes, Márcio Antônio da Silva e Maria Nailde Martins Ramalho, apresenta os objetivos do Paie como um dos componentes do Projeto Pró-Qualidade, que foi elaborado em consonância com o plano de desenvolvimento da escola (PDE). Os autores apontam os critérios utilizados na seleção das escolas para o programa e abordam as estratégias que o Pró-Qualidade definiu para que fosse alcançada a “eficiência ideal” das escolas.

Para apreender os impactos do Paie no desenvolvimento da gestão escolar e nas maneiras de conceber a formação e o desempenho dos professores, os autores assinalam no texto questões como a inovação no Paie segundo a percepção da comunidade escolar e a dicotomia teoria-prática na concepção de inovação produzida pela comunidade escolar; além disso, estabelecem uma discussão sobre a tese da inovação e questionam se inovar é implantar novidades, se inovar é adquirir novos recursos materiais e se inovar é resolver problemas. Por fim, propõem um debate acerca da inovação proposta pelo Paie, que promove muito mais a continuidade do que o rompimento com o instituído.

O texto “Autonomia escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE”, de Maria Abadia da Silva, que abre a

segunda parte do livro, analisa as novas exigências para a escola provenientes principalmente das pressões do Banco Mundial e de outros organismos internacionais que preconizam políticas externas voltadas para a ampliação quantitativa de seus mercados, sobretudo na educação pública.

A autora examina a continuidade das relações entre o Brasil e o Banco Mundial, apresenta o conceito de autonomia e de gestão democrática, situa a concepção de autonomia dos gestores do banco e analisa o entendimento dos entrevistados da pesquisa sobre o que mudou nas escolas após a implantação do PDE, em especial sobre a prática da autonomia na escola. Silva aponta as nuances do plano que veio de fora para dentro da escola, com um esboço predefinido e elaborado quanto aos princípios filosóficos, concepção de educação pública, objetivos e metas, e mostra que, nesse caso, cabe à escola detalhar apenas aspectos secundários que não alteram o eixo central do plano, sendo a educação reduzida a um *serviço* em detrimento do *direito* que ela representa.

“O PDE e a participação na escola: um caminho a ser percorrido”, artigo escrito por Marília Fonseca, Maria Aparecida Lopes Carneiro e Patrícia Coretti Balduino de Souza, trata da temática da participação como conceito plural que só pode ser entendido como objeto de política educacional e jamais como mero instrumento técnico para o funcionamento da escola, tendo em vista que a participação constitui elemento essencial da gestão democrática. O texto avalia a participação tal qual aparece nos instrumentos normativos brasileiros e analisa como a participação se concretiza pelo PDE, nas concepções dos responsáveis pelo programa nas escolas, nas concepções de pais e alunos, e segundo os funcionários da escola. É interessante ressaltar que, de acordo com a pesquisa, funcionários, pais e alunos não sabem ou não estão informados acerca do que é o PDE e não participam ativamente das decisões escolares, sendo que a participação nas escolas realizou-se por meio do PDE como mera técnica de planejamento.

Em “Inovações tecnológicas e gestão da escola”, Mirza Seabra Toschi apresenta uma reflexão acerca das alterações provocadas pela inclusão de tecnologias na vida das escolas com o PDE que, mesmo sem ter na sua especificidade a inclusão de tecnologias, possibilitou que isso acontecesse. A autora assegura que nas escolas pesquisadas a inclusão de tecnologias tem-se constituído mais como novidade do que como inovação e aponta que o PDE, mesmo com o discurso de descentralização dos recursos, traz o mínimo de recursos para a escola, mas se utiliza

desse expediente para demonstrar que a autonomia financeira que a escola sempre requereu como pressuposto de autonomia administrativa já foi obtido, e, se os recursos são insuficientes, a questão é de gerenciamento e de definição de prioridades. Toschi considera que, apesar da inclusão das tecnologias nas escolas, as mudanças reais só vão ocorrer quando partirem da própria escola na dinâmica de relações que acontecem no seu cotidiano. A autora aponta ainda que nem tudo que melhorou deve-se exclusivamente ao PDE, como supõem alguns gestores.

No último artigo dessa parte da coletânea, “O PDE e a formação continuada de professores”, de Dalva Eterna Gonçalves Rosa e Kaled Sulaiman Khidir, são tratadas questões como cursos de preparação para implementação do PDE, efeitos do PDE no aspecto administrativo e no pedagógico, impactos do PDE na formação do professor, na gestão e na organização escolar. Os autores apresentam a formação de professores no contexto das reformas educacionais, bem como mencionam concepções e práticas de formação de professores e o papel da universidade no processo de formação permanente dos docentes. Rosa e Khidir referem-se de maneira crítica à formação continuada de professores por meio do PDE e afirmam que o critério de escolha dos participantes do processo de capacitação demonstra a ausência de uma política que leve em consideração a experiência profissional e a formação acadêmica dos professores, além do fato de que nem todos os docentes são envolvidos. Muitos, inclusive, não sabiam sequer da existência de cursos preparatórios, já que o interesse central tem sido formar os gestores, sem maiores preocupações em envolver toda a comunidade escolar.

O texto “PDE – movimentos e tensões no cotidiano escolar”, escrito por Cleide Aparecida Carvalho Rodrigues, Laydes Seabra Guimarães e Souza, Luís Gustavo Alexandre da Silva e Welma Alegna Terra, que inicia a terceira e última parte do livro, apresenta o contexto histórico em que o PDE foi construído e o contexto educacional brasileiro em processo de redefinição, e menciona os padrões que o PDE propõe para o processo de descentralização, autonomia e participação no cotidiano escolar, tendo por base o modelo de planejamento estratégico-gerencial.

Na análise sobre os movimentos e tensões no cotidiano escolar, os autores apontam que o exercício de autonomia financeira, desenvolvido com base nas ações do PDE, na realidade, subtrai a possibilidade de gestão autônoma de recursos, tendo em vista que os agentes, ao desenvolverem as ações contidas no plano, enfrentam circunstâncias burocráticas

acentuadas. Sendo assim, as tensões resultam mais da falta de tempo para cumprir as tarefas demandadas pela ampliação da burocracia e pela inadequação das condições estruturais para o trabalho docente do que pela compreensão do caráter político do programa.

No artigo que encerra a coletânea, intitulado “Escolas gerenciadas: diretividade, burocratização e controle do trabalho escolar”, João Ferreira de Oliveira, Marília Fonseca e Mirza Seabra Toschi lembram que o Fundescola vem sofrendo avaliações periódicas com fins de verificar a eficiência e a eficácia do programa e que tais avaliações têm mostrado os “bons resultados” do programa; entretanto, os autores mostram que o PDE não instituiu novas ações, apenas colaborou para a sistematização de ações preexistentes, para a organização do planejamento e a integração entre as pessoas da escola, para uma certa autonomia financeira e melhoria física e material da escola. Os autores trazem ainda uma compreensão sobre a gestão da escola fundamental a partir do confronto entre as concepções do PPP e do PDE, e da conclusão de que o PDE, ao contrário do PPP, teve a competência de se impor nas escolas e, por isso, se sobrepôs ao PPP, sendo que, dessa forma, a lógica do planejamento estratégico foi absorvida na vida das escolas.

A leitura de Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate revela nuances das políticas e da gestão educacional na atualidade que, diversas vezes, mostram-se encobertas aos olhos desavisados de quem não conhece os objetivos e as metas dos acordos financeiros que praticamente viraram “rotina” no Brasil. Os estudos relatados na coletânea têm a intenção de abordar, à luz de observações qualitativas e segundo o entendimento dos agentes escolares, como as ações planejadas no âmbito do Fundescola/PDE são inseridas e como repercutem na gestão, na organização e, sobretudo, na produção do trabalho escolar, de modo a produzir ou não uma nova cultura escolar.

Os artigos revelam de que maneira a escola pública é induzida a perseguir eficiência e eficácia como requisitos de qualidade organizacional, e, assim, deixa de reconhecer-se como sujeito político capaz de concorrer para a transformação da realidade e passa a privilegiar valores de outra ordem. A escola, tradicionalmente administrada com ênfase na formação humana, passa a ser gerida com os padrões de qualidade gerencial de serviços educacionais, conforme formulações de instâncias internacionais.

Os autores dos textos, pesquisadores afincos das políticas educacionais, apresentam as problemáticas típicas de uma ação que se instala na escola a partir de decisões externas. Concebido como um plano para assegurar a autonomia escolar, o PDE lança mão de uma estratégia gerencial, normativa e centralizadora, que contradiz o princípio da gestão democrática, proclamado pela legislação educacional brasileira. Portanto, no processo de formação efetuado na escola, reproduz a própria contradição que se verifica na ação do Estado, ao adotar matrizes teóricas e modelos práticos que se excluem mutuamente. A intensificação do trabalho, o parcelamento das atividades e das atribuições, a vigilância contínua em todas as fases do trabalho – que visam maior eficiência e, conseqüentemente, maior controle – são claramente percebidos no modelo gerencial, implementado pelo PDE nas escolas.

O livro contribui de modo decisivo para as discussões acerca do processo de financiamento da educação no Brasil, das questões inerentes à gestão democrática nas escolas e ao processo de autonomia das instituições públicas de ensino, bem como apresenta de modo minucioso o PDE e traz importantes conclusões sobre o plano e as contradições intrínsecas a ele. Os textos que compõem a coletânea foram escritos de maneira clara e objetiva, e as análises contêm as contribuições de diferentes lugares e olhares sobre a escola.

Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate deve ser lido por aqueles que desejam compreender as questões relativas ao interesse dos organismos internacionais pela escola pública e, ainda, por pesquisadores e estudantes que pretendem desvelar a metodologia e a própria concepção que permeia o PDE.

A leitura dessa coletânea é imprescindível para aqueles que estão em processo de formação docente ou para os responsáveis pela formação dos professores, pois, segundo dados da pesquisa que deu origem ao livro, ainda que as inovações nas escolas sejam aceitas por grupos mais ousados, a transformação em projeto de grande escala fica subordinada à aceitação ou à recusa da massa de professores, e, dessa forma, a principal causa de fracassos ou de sucessos das propostas introduzidas no espaço escolar reside nas reações dos professores. Talvez caiba justamente aqui um “resto de esperança” e a possibilidade de resistência; também por esse desafio e pelas perspectivas acerca do futuro da educação no Brasil, vale a pena ler esta obra.