

# POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DIRETO ÀS ESCOLAS E QUALIDADE DO ENSINO: DESAFIOS PARA A GESTÃO ESCOLAR

Rita de Cássia Oliveira<sup>1</sup>

Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

ritadgf@yahoo.com.br

**Resumo:** Esse texto apresenta uma análise das políticas educacionais implementadas na década de 1990 com o fim de intervir na gestão escolar e melhorar o ensino a partir do financiamento direto e do apoio técnico às escolas. Buscamos, no limite desse texto, apreender os desafios no campo da gestão escolar, analisar possíveis influências de algumas reformas do ensino implementadas em outros países e refletir sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, de 2007. Concluimos que a melhoria do ensino exige, entre outras ações, o fortalecimento da cultura política escolar, em consequência, das formas coletivas de definição de um projeto pedagógico capaz de conferir identidade e direção própria às escolas.

**Palavras chave:** gestão escolar; financiamento da educação; qualidade do ensino

## I – INTRODUÇÃO

Partindo do princípio de que o processo de democratização do ensino está condicionado às forças políticas que, existentes na esfera pública, direcionam as políticas educacionais no sentido da ampliação das oportunidades de acesso e de permanência dos alunos numa escola pública que ofereça o ensino com elevado padrão de qualidade<sup>2</sup>, vemos que, pensar o financiamento das políticas educacionais só tem sentido se o considerarmos como uma garantia fundamental para os direitos promulgados. Então, se é na realidade concreta que as políticas deixam de ser textos para serem implementadas, como as instituições educacionais públicas se organizam dentro dos princípios democráticos? De outro lado, entendendo a escola como um organismo social vivo, os atores sociais envolvidos nos processos de formulação das políticas educacionais têm se orientado por um diagnóstico preciso sobre a realidade, construindo políticas capazes de ganhar aderência às culturas existentes nas comunidades escolares e, por isso, de serem tomadas como referência para o planejamento das ações no interior das escolas? A participação dos atores educacionais nos processos políticos tem contribuído para a consolidação de uma cultura política que extrapola o âmbito escolar? Torna-se necessário pensar essas questões no processo em que ocorre o desenho de políticas para que elas se fundem na participação substantiva, com vistas à garantia dos direitos de cidadania, como via de materialização da pluralidade e, portanto, com a democratização do ensino.

A história mostra a adequação do uso do termo “democratização do ensino” na medida em que, a partir dela, vemos a democracia como processo construído na esteira dos processos políticos, econômicos e, fundamentalmente, culturais. No Brasil, as lutas pela redemocratização permitiram que se avançasse de uma ditadura militar à Constituição Federal

de 1988. Aprovada, a Carta de 1988 estabeleceu a partir do artigo 205 até o artigo 214 a política educacional mais ampla para o Estado Brasileiro. Em que se pese os conflitos e as disputas pelos percentuais destinados ao ensino público, pode-se afirmar que houve avanços em termos dos direitos educacionais e que passamos a outro patamar de lutas: a garantia para esses direitos. A Lei, para Cury (2002, p.247) acompanha o desenvolvimento da cidadania e nela existe sempre uma dimensão de luta, daí a importância da atuação no sentido de garantia do direito conquistado.

Nesse sentido, “olhar” para os acontecimentos nas escolas implica “ver” que o conjunto de direitos promulgados na Constituição Federal de 1988 obrigou à ampliação da capacidade de atendimento da demanda educacional, contraindo obrigações financeiras “incompatíveis” com a capacidade de financiamento do Estado brasileiro<sup>3</sup>. Além disso, o processo de descentralização, encaminhado na esteira da contra-reforma<sup>4</sup> do Estado brasileiro, trouxe desafios para o sistema educacional, levando as escolas públicas a enfrentarem dificuldades no sentido de garantir, fundamentalmente, a materialização do direito à educação, o qual, na medida em que foi negligenciado, evidenciou as mazelas da escola pública brasileira.

Uma vez que os recursos financeiros constituem uma das principais garantias para direito à educação e que não houve a regulamentação do que seja o padrão de qualidade, podemos afirmar que, no marco constitucional de 1988, para o Estado, a qualidade da educação escolar pública significava a garantia das necessidades mínimas para o acesso à escola pública. Ora, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a vinculação dos recursos mínimos a serem aplicados no ensino, não abrangendo a garantia financeira para um modo de permanência na escola que contribuísse para que todos os alunos, em igual medida, pudessem ter acesso aos bens culturais produzidos pela humanidade e para que todos os atores educacionais também pudessem se apropriar desses bens culturais, podendo contribuir com a mediação de um conhecimento a ser apropriado e recriado por todos os alunos durante a sua trajetória social. Ao contrário, na década de 1990, os problemas da escola pública brasileira foram ampliados e passaram a exigir ações governamentais que contribuíssem para resolvê-los no âmbito dos estados e municípios. Sem, no entanto, elaborar e promulgar em forma de Lei um Plano Nacional para a Educação, como o Estado reagiu à necessidade de intervenção para a melhoria da qualidade do ensino na década de 1990?

## II – A GESTÃO ESCOLAR NA DÉCADA DE 1990: RESPONSABILIZAÇÃO DA ESCOLA PELA MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO

Na década de 1990 o governo do Estado Brasileiro, imerso em uma crise econômica de múltiplas dimensões, identifica o Estado como o responsável por essa crise. Em decorrência, propõe o Plano de Reforma do Estado. No setor educacional, tendo sido evidenciadas as mazelas da escola pública e sob o efeito da descentralização administrativa do Estado, em meados da década de 1990 tem início um processo de intervenção do governo nas políticas educacionais, a partir da assistência técnica e financeira às escolas públicas. Inicialmente, o Programa Dinheiro

Direto na Escola – PDDE foi estabelecido pela Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995 com o objetivo de agilizar a assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa eram, e ainda são transferidos, para todas as escolas, explicitadas anteriormente, de acordo com o número de alunos informados no censo escolar do ano anterior ao do repasse.

Segundo Adrião e Peroni (2007, p. 257) a descentralização financeira, reivindicação histórica das escolas públicas, deu origem ao PDDE. Porém, a constituição desse programa, para as autoras, traz conseqüências negativas para a escola no que respeita à democratização da gestão escolar, a relação público e privado e a relação entre a descentralização e a centralização. Para o recebimento dos recursos o programa exige a constituição das Unidades Executoras - UEX, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que possuam representantes da comunidade escolar. A finalidade da UEX seria a de “administrar os recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola” (Brasil, 1997, p. 11, apud Adrião e Peroni, 2007). Para as autoras adesão ao programa, além de trazer o deslocamento da tensão entre a centralização e a descentralização para a execução das políticas sociais na esfera privada, envolve o grau de democratização existente nas redes de ensino e traz à tona a questão da captação de recursos privados pela escola e a gestão privada dos recursos públicos.

Na perspectiva das políticas de governo, em 1998, foi proposta a implementação de outra ação para o apoio técnico e financeiro às escolas. O Ministério da Educação e Cultura – MEC firmou um acordo de financiamento com o Banco Mundial, visando ao desenvolvimento da gestão escolar nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, resultando desse acordo a criação do Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola – FUNDESCOLA. O fundo objetivava promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas do ensino fundamental, a partir da ampliação da permanência das crianças na escola. Segundo Fonseca e Oliveira (2003, p. 3) em junho de 1998 foi assinado o primeiro dos três contratos de empréstimo do governo federal com o Banco Mundial - BM. O FUNDESCOLA “por força de se vincular a um financiamento do BM contou, portanto, com acompanhamento e avaliação do BM” (Fonseca e Oliveira, 2003 p. 3).

O manual de orientação e implementação do FUNDESCOLA - MOIP mostra que o FUNDESCOLA buscava dar efetividade às políticas públicas educacionais, tomando como eixo central a gestão escolar, a ser apoiada para aumentar a eficácia e a equidade das escolas e dos sistemas educacionais. Daí o FUNDESCOLA oferecer serviços e produtos educacionais e assistência técnico financeira para fortalecimento das escolas públicas e das secretarias de educação, estabelecendo como missão: o desenvolvimento da gestão escolar, com vistas à

melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões nordeste, norte e centro-oeste (MOIP -2005).

Como estratégia para alcançar os objetivos foi proposto o desenvolvimento e a disseminação dos Padrões Mínimos de Funcionamento nas escolas, a elevação da capacidade das secretarias em implementar esses padrões, o desenho e a disseminação de modelos de gestão para as escolas e secretarias de educação e a promoção de mecanismos de responsabilização formal e social por meio do processo de comunicação e mobilização. O repasse dos recursos para as ações seguia as rotinas de programação estabelecidas pelo FNDE e para garantir a eficiência na implementação o projeto contou com o apoio institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o que envolveu a contratação de consultores nas áreas de planejamento estratégico, em consequência, despesas elevadas com essa assessoria.

A partir da pesquisa integrada, realizada por Marília Fonseca, João Ferreira de Oliveira, Mirza Seabra Toschi e Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, pode-se ver que o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE foi “o carro chefe do FUNDESCOLA” e que “nesse processo, a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino” (Fonseca e Oliveira, 2003 p. 4). Os autores mostraram que, a partir da implementação do PDE, em 1999, no Estado de Goiás, a Secretaria de Educação Estadual passou a elaborar os seus Planos Plurianuais objetivando maior intervenção nas escolas, por meio desse instrumento.

Torna-se importante ressaltar que para recebimento do apoio financeiro e técnico, proposto pelo FUNDESCOLA às SEE, o critério inicial de seleção das escolas era, contraditoriamente, ter mais de 200 alunos no ensino fundamental regular, ter condições mínimas de funcionamento, ter liderança forte e possuir Unidade Executora. Em seu artigo, derivado da pesquisa citada acima, Fernandes (2004, p. 3) mostra que aplicados tais critérios eletivos, apenas sete das quinze escolas indicadas foram contempladas com o Produto PDE no município de Dourados, no estado do Mato Grosso do Sul. Para Fonseca e Oliveira (2003, p. 12) tal seleção cria um sistema de competição e premia as escolas mais preparadas para desenvolver os projetos. Do que podemos apreender que o objetivo era obter melhores índices, não diminuir as desigualdades.

Sobre os impactos do FUNDESCOLA, os autores perceberam, entre outros, que os gestores aderiram ao programa pela possibilidade de recebimento de recursos financeiros e porque o programa propunha “soluções a curto prazo para problemas crônicos, como evasão e repetência, deficiência numérica e má-formação de docentes, além da falta de materiais, equipamentos e espaço físico adequados” (Fonseca e Oliveira 2003, p. 11). Fonseca e Oliveira (2003, p.13) evidenciaram que o PDE constituiu uma “reforma voltada para a estrutura do sistema educativo tendo, como alvo principal, a racionalização dos gastos e a eficiência operacional, sendo a questão pedagógica tratada secundariamente”. Para eles, decorreu disso a “aproximação da organização do trabalho escolar com o modelo de racionalidade taylorista,(...), das quais decorreu a fragmentação e desarticulação das ações escolares nos projetos”. Os autores

ressaltam o valor do debate acadêmico sobre o Projeto Político Pedagógico - PPP, das propostas inovadoras que tem surgido nas escolas e a necessidade de,

repensar os valores que permeiam as condições de vida, de trabalho e a cultura e qualificação dos professores, como forma de superar a gestão dos meios e produtos e de promover a satisfação das expectativas cognitivas e afetivas dos alunos, o que levará à maior valorização do saber construído no interior da escola, superando a ênfase no saber dos especialistas externos. (Fonseca e Oliveira 2003, p.13)

A história mostra as permanências, as discontinuidades, os avanços e os retrocessos das ações políticas. Analisando o período posterior a 1964 e antecedente ao início do período de redemocratização política no Brasil, Romanelli (1991, p. 193 e 194) mostra que no primeiro momento houve a implantação do regime e o planejamento da política de recuperação econômica, contenção e repressão. Nessa fase constatou-se o aumento do crescimento da demanda social de educação, o que agravou a antiga crise no atendimento à demanda educacional. Essa crise serviu de justificativa para uma série de convênios entre o MEC e a “*Agency for International Development*”, objetivando a cooperação financeira na organização do sistema educacional brasileiro, denominados acordos MEC-USAID. Após o desenvolvimento das políticas de educação, concluiu-se que seria necessário adotar, definitivamente, medidas de adequação do sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico, marco do significado da educação como fator de desenvolvimento.

Ainda que em meados da década de 1990 os problemas educacionais fossem outros, evidencia-se a permanência da crise no sistema educacional, nesse período, com ênfase na necessidade de melhoria da qualidade do ensino público. Apesar da necessidade de mudança nos rumos da política educacional, pode-se ver que antiga solução política de buscar o apoio técnico e financeiro internacional para a superação das crises permanece. Nesse mesmo contexto, a agenda política demandava cumprir o processo de aprofundamento da democracia, conforme os princípios promulgados na Constituição Federal de 1988. Porém, pudemos ver os descaminhos a partir das novas regulamentações e políticas educacionais implementadas. Nesse sentido, pode-se destacar a LDB 9394/96 e a Lei do FUNDEF, implementadas no mesmo contexto em que ocorria a formulação de uma política curricular, com a posterior publicação, em 1997 e 1998, dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN para o ensino fundamental. Esse novo tecido normativo e prescritivo mostra, de forma direta e indireta, a hegemonia da racionalidade técnica do planejamento econômico sobre o cumprimento da pauta social e política estabelecidas nos marcos da década de 1980.

Nesse mesmo contexto, as estratégias políticas para o planejamento das ações, que promovessem a melhoria da qualidade do ensino nas escolas, já se orientavam pelos diagnósticos das avaliações em larga escala que contribuíssem para o aprofundamento da racionalidade técnica e da responsabilização. Isso contribuiu com o mapeamento das escolas dentro do sistema educacional para a priorização da ação política. O diagnóstico implícito ao FUNDESCOLA trouxe consigo as orientações macro-econômicas e políticas do Banco Mundial a partir do

financiamento, que a despeito das razões políticas da instituição financiadora<sup>5</sup>, evidenciou o caráter excludente do critério inicial de escolha das escolas para recebimento do apoio financeiro e técnico proposto pelo FUNDESCOLA. Ficou evidenciado, junto do caráter de experimentação do programa bilionário, a eleição de critérios que abortavam as possibilidades de fracasso na implementação do programa, nesse processo: as escolas que já estavam em condições mais precárias de funcionamento. O questionado sucesso do programa foi priorizado, em detrimento da assistência técnica e financeira às escolas com problemas estruturais identificados, ampliando a desigualdade entre escolas dentro do mesmo sistema educacional.

Junto da implementação do FUNDESCOLA, pode-se apreender, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, que o conjunto de regulamentações, de reformas e estratégias políticas específicas, construídos na década de 1990, trouxe consigo marcas das reformas educacionais que estavam ocorrendo nos EUA desde a década de 1970 e na Inglaterra a partir do final da década de 1980. Levin e Fullan (2008), analisando a *Education Reform Act (ERA)*, mostram que a reforma implementada na Inglaterra em 1988 foi um divisor de águas não só naquele país, mas internacionalmente. Os autores consideram que as políticas de educação introduzidas por Margaret Thatcher constituíram uma ampla instância de abordagem para mudança educativa, orientando-se, principalmente, pela crença na competição e informação como os principais impulsionadores da melhoria. Nesse processo, a descentralização do sistema de ensino, a criação do currículo nacional e o fortalecimento das políticas de responsabilização formaram o tripé sob o qual a reforma educacional inglesa se apoiou. Segundo Thomas Dee (2003), nos EUA, a primeira onda de reformas educacionais iniciou em meados da década de 1970, a partir das evidências do declínio das notas dos alunos nos testes de competência mínima. Com isso, houve a criação de programas para identificação dos alunos com baixo desempenho e encaminhamento para fontes de recuperação, com o conseqüente início do processo de responsabilização, ou prestação de contas. A adoção das reformas da primeira onda acelerou mais acentuadamente no início de 1980, após a publicação de diversos relatórios, que eram altamente críticos ao ensino público. O mais amplamente discutido desses relatórios *A Nation at Risk* enfatizou a necessidade de maiores expectativas e as normas para os graduados do ensino médio. A segunda onda de reformas tem origem na pressão pela descentralização e pelo conseqüente controle local. Em janeiro de 2002, o ato *No Child Left Behind*, assinado em lei pelo presidente George W. Bush, determinou o desenvolvimento de avaliações de estudantes através dos testes padronizados com o fim de responsabilização das escolas pelo desempenho mínimo dos alunos em cada estado. Esta legislação teve como objetivo promover e formar os sistemas de fiscalização que foram introduzidos em quase todos os estados dos EUA ao longo dos últimos anos. As políticas de responsabilização recentemente adotadas no âmbito desses estados tomaram diversas formas, incluindo a publicação de relatórios, a classificação das escolas, as avaliações dos professores, juntamente com remuneração por mérito e a autoridade legal para os estados controlarem e fecharem escolas, mostrando, junto da ênfase na prestação de contas, que as primeira e segunda ondas de reformas foram insuficientes para melhorar o ensino naquele país.



No contexto geral dessas reformas, pode-se perceber as relações com as teorias motivacional, como forma de incentivo à melhoria da qualidade do ensino, do alinhamento entre os currículos e os descritores das avaliações padronizadas, da informação, com o simbolismo de que um sistema de responsabilização sinaliza valores importantes para os interessados (Supovitz, 2009). O trabalho desse autor está centrado na avaliação e nas tendências na prestação de contas nos Estados Unidos, entretanto ele mesmo relata que seja útil contextualizá-lo entre outros movimentos em todo o mundo, indicando o conhecimento da adoção dessas estratégias em outros países e a necessidade de pesquisar os efeitos dessas políticas nos sistemas educacionais, a partir do interior das escolas.

A despeito dos significados que o processo de implementação das políticas assumem nas mais diversas culturas, Mc Neely (1995) considera que inúmeras organizações internacionais, incluindo as Nações Unidas o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) relacionam a educação como a primeira área de interesse. O autor entende que o propósito destas organizações é facilitar o estabelecimento de ideologia homogênea, estrutura e práticas através dos Estados e que as organizações internacionais têm apoiado a propagação de uma teoria padronizada do desenvolvimento. Assim, para o autor, a visão mundial de educação como um recurso crucial para o desenvolvimento e como um direito humano básico, ao lado de uma expansão excepcional da educação em acordo com os padrões mundiais, foi surgindo sob a égide das organizações internacionais.

A questão da adesão ou não adesão particular ao pensamento de Mc Neely (1995) é menos importante do que a identificação da aderência dos processos políticos no Brasil a todas essas perspectivas internacionais delineadas. Na década de 1990, tais perspectivas podem ser evidenciadas no Brasil desde a Conferência de Jontien, a qual contou com forte participação dessas organizações internacionais e foi tomada como marco importante para formulação das políticas educacionais brasileiras. É possível perceber a aderência ao papel prescritivo dessas instituições internacionais para as políticas nacionais de educação, especialmente, quando o Brasil torna-se signatário da Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos e assume os compromissos decorrentes dela, formulando, em 1993, o Plano Decenal de Educação.

Na década de 1990 a dinâmica normativa foi intensificada no sentido de formação de um tecido regular que desse organicidade ao novo projeto social do governo. No entanto, apesar dessa intensificação da dinâmica normativa, os governos do Estado brasileiro passaram 13 anos negligenciando a obrigação constitucional de promulgação de um Plano Nacional para a Educação. Nesse período, a implementação das políticas, não só não tiveram um diagnóstico e planejamento sistêmico para o desenvolvimento das ações, como também não tiveram aporte financeiro adequado ao tamanho das necessidades para melhoria do ensino no sistema educacional brasileiro, evidenciadas, posteriormente, na Lei 10.172/2001, que trouxe um diagnóstico do sistema educacional e metas propostas para a educação brasileira, ainda não alcançadas.

No contexto em questão vemos que sozinha, a lógica da racionalidade técnica não é capaz de promover as mudanças necessárias no interior das escolas. Analisando as políticas

implantadas em Minas Gerais no período de 1991 a 1998, Teixeira (2003, p. 177 a 190) mostra que no âmbito interno escolar os elementos impostos pelo sistema e as bases históricas e materiais formam a estrutura sobre as quais se assenta a dinâmica da reconstrução permanente dos processos administrativos e pedagógicos da instituição. As medidas de descentralização do ensino e de democratização da educação trouxeram propostas de melhoria da qualidade do ensino, autonomia administrativa, pedagógica e financeira e fortalecimento das formas coletivas de definição de um projeto pedagógico capaz de conferir identidade própria às escolas. Porém, a autora mostrou também que “a escola constitui um organismo social vivo e dinâmico, uma cultura (...) que encarrega de criar elos que ligam passado e presente, instituído e instituinte e que estabelece as bases de um processo de construção e reconstrução permanentes” (TEIXEIRA, 2003 p.180). Nesse contexto, segundo Teixeira (2003, p. 178) “à cultura das escolas podem ser tributados muitos dos fracassos de reformas educacionais cuidadosamente planejadas em altos escalões burocráticos, sem levar em conta as concepções básicas que cimentam a prática escolar”, mostrando que dentro das escolas a mudança se reveste de peculiaridades especiais.

### III – MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS DOS DESAFIOS PARA A GESTÃO ESCOLAR NO SÉCULO XXI

É inegável que a educação brasileira entra no século XXI reclamando a melhoria na qualidade do ensino. A esse respeito Romualdo Portela e Gilda Araújo formularam, em 2005, uma brilhante questão: há necessidade de construção de um padrão de qualidade para o ensino, que seja, ao mesmo tempo, compreensível a todos e passível de ser cobrado judicialmente, fechando o círculo da garantia para os direitos educacionais promulgados na Constituição Federal de 1988, a partir da possibilidade de exigibilidade de um padrão de qualidade a ser construído sob as características sociais de nossa cultura. A necessidade de melhoria da qualidade do ensino dentro das escolas foi o tema que inaugurou o aprofundamento do pensamento educacional no século XXI, tem sido tema fundamental na pauta de pesquisa, nos debates políticos e da sociedade em geral. Ganhou espaço e contornos específicos nas pesquisas sobre os processos de implementação das políticas educacionais, seguindo daí uma pergunta: o que dá certo em educação?

A despeito de estar em pleno vigor a Lei 10.172/2001, que promulgou o Plano Nacional para a Educação<sup>6</sup>, a preocupação com as ações para a melhoria da qualidade do ensino foi afirmada pelo Governo Federal com a regulamentação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Em 24 de abril de 2007 foi promulgado o Decreto 6094<sup>7</sup>, que dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Reconhecendo o valor das críticas a essa política, tentamos perceber se o Ministério da Educação e Cultura – MEC iniciou o esforço de organização sistêmica da política educacional do Estado no sentido da melhoria da qualidade do ensino público.

Entre as ações do PDE que levam recursos financeiros diretamente às escolas o PDE Escola<sup>8</sup> se destaca ao propor um modelo de gestão dos recursos dentro da escola que se



orienta pela perspectiva do planejamento estratégico das metas e ações. O PDE Escola busca atrelar o financiamento às metas, às ações e ao compromisso das escolas com a melhoria do ensino público. Nesse processo, o Plano de Ações Financiáveis constitui o instrumento que indica as metas e ações propostas no PDE Escola como subsídios para a liberação dos recursos financeiros para a sua implementação. Com uma nova roupagem o antigo programa com origem no FUNDESCOLA passou a eleger como critério de seleção das escolas para o recebimento do apoio técnico e financeiro o rendimento escolar abaixo da meta proposta para o IDEB em um determinado período, ao contrário do programa financiado pelo FUNDESCOLA, que escolhia as escolas que já estivessem em melhores patamares organizativos. Para Silke Weber (2008, p.7),

O novo na proposta do PDE é o compartilhamento da União não somente nos acertos locais, mas no exercício de sua atribuição constitucional de coordenar e incentivar a definição e execução de políticas educacionais, e de desenvolver ação supletiva e distributiva na consecução da elevação dos padrões de qualidade no ensino oferecido no âmbito da educação básica. Essas tarefas seriam subsidiadas pela alocação de maior proporção do Produto Interno Bruto – PIB – para a educação escolar, a ser repassada automaticamente ou sob condições às escolas e redes educacionais, acréscimos a serem assegurados por intermédio do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb.

Ainda que a questão da alocação dos recursos para a implementação do PDE exija estudos mais aprofundados sobre a origem desses recursos, tendo em vista o aporte nos recursos do FUNDEB e a questão da alocação de maior proporção do PIB à educação, percebe-se a partir do estudo de Weber (2008) que, no contexto de implementação do PDE Escola, a gestão dos recursos dentro da escola pode trazer mudanças na medida em que: a) traz recursos financeiros novos para dentro da escola; b) formaliza a vinculação desses recursos ao planejamento sistêmico governamental das ações que visam essa melhoria do ensino, a ser aferida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; c) traz para a escola a idéia de planejamento para a captação de recursos públicos; d) vincula a continuidade no recebimento desses recursos financeiros ao cumprimento das metas; e) evidencia dentro da escola a existência das relações entre o financiamento, o planejamento, a gestão e a melhoria do ensino; f) atrela tanto o recebimento como a utilização dos recursos financeiros às normas técnicas do governo, trazendo com a metodologia nova de gestão dos recursos novas atribuições administrativas; e g) contribui para o exercício do controle social na medida em que possibilita que a avaliação do ensino seja também a avaliação dessa política educacional. Afinal, o IDEB não mostrará, como deseja o governo, somente o nível de desenvolvimento da educação básica através dos resultados dos alunos nos testes padronizados, mostrará também a eficácia das ações e metas propostas para a melhoria da qualidade do ensino, que constituem o próprio PDE.

Obviamente que a destinação direta dos recursos financeiros para a educação básica através do PDE Escola e, posteriormente, através de outros programas do PDE, no momento em que o governo federal propõe medidas para melhorar a qualidade do ensino nas escolas públicas, confirma a hipótese de que os recursos destinados à escola são insuficientes para

garantir um ensino de boa qualidade. Entretanto, há que se investigar a questão da efetividade dessas ações em relação à própria efetividade do financiamento a partir do FUNDEB e aos impactos da implementação de uma política de financiamento direto às escolas com objetivos específicos, mas com aporte nos recursos destinados ao desenvolvimento e manutenção da educação básica e valorização do magistério<sup>9</sup>. Além disso, há que se investigar se o PDE Escola traz inovações para a gestão escolar no que diz respeito ao modo como os recursos financeiros são geridos visando o fim específico da educação e se preserva a autonomia escolar.

Torna-se necessário considerar que a destinação de recursos diretamente para a escola traz novos desafios para a gestão escolar devido à limitação desses valores, à escolha de prioridades, à necessidade de reorganização administrativa e de consolidação da proposta educativa da escola. Isto mostra que o campo de estudo da gestão escolar está a exigir o aprofundamento do olhar para os desafios nele enfrentados, o que tem levado os gestores a exercerem as atividades administrativas em detrimento do exercício de reflexão sobre as atividades pedagógicas na escola. Em decorrência do exposto, a escola enfrenta dificuldades na construção do trabalho pedagógico coletivo. Em que se pese o esforço dos gestores das escolas, a fragmentação das atividades dentro da escola fragilizam a possibilidade de melhoria da qualidade do ensino. Na medida em que o PDE Escola traz recursos para serem administrados na escola e um modelo específico para sua gestão, junto da idéia de responsabilização da gestão escolar pela melhoria da qualidade do ensino, torna-se importante uma reflexão sobre os desafios enfrentados pela gestão escolar, dentro dos processos cristalizados na cultura de gestão das escolas públicas, da perspectiva de melhoria da qualidade do ensino público e da sua concretização. Toda política educacional influencia o modo como a gestão escolar se organiza, o que influencia o modo como os atores educacionais permanecem e se relacionam em torno do processo educativo, construindo as relações no campo da vida em comum, que vão influenciar, profundamente, a qualidade do ensino (Oliveira, 2010).

#### IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências apontam para a ineficácia das políticas educacionais implementadas na década de 1990, pois não foram capazes de promover as mudanças esperadas. Passados três anos da proposição do PDE e, dentro dele, do PDE Escola, iniciamos um esforço investigativo sobre os seus efeitos na melhoria da qualidade do ensino<sup>10</sup>. Obviamente, que se trata de uma outra política, em termos de financiamento. Entretanto, a proposta do PDE, tanto na década de 1990 como agora, visa imprimir a racionalidade técnica na gestão escolar. Primeiro dirigiu-se às melhores escolas, agora às piores. Trará resultados positivos para a gestão escolar? Essa, como todas as ações que têm sido propostas para a educação brasileira, nos desafia a entender: se faz diferença para o ensino; em que sentido direciona a escola e se contribui com a melhoria dos processos organizacionais e de melhoria da qualidade do ensino.

Evidencia-se a necessidade de pensar o papel dos dirigentes educacionais no exercício da autonomia conquistada, o que traz para eles a necessidade de propor ações que

se direcionem no sentido da superação das contradições sociais e, portanto, para a redução das desigualdades sociais, reproduzidas dentro da escola. Dada a importância do Projeto Político Pedagógico para o fortalecimento da cultura política e a construção de um projeto de educação fundado na cultura da comunidade, torna-se importante pensá-lo também como instrumento de ordenamento, ou alocação, de todos os recursos financeiros destinados às escolas. Desse modo, pode-se pensar que a lógica da construção de um projeto coletivo dentro da escola se sobrepõe à perspectiva do planejamento estratégico, encaminhado pelo PDE. Obviamente que, gestões fortes são capazes de atuar na construção e execução dos projetos coletivos, cabe-nos pensar o que as tornam fortes e porque a lógica da racionalidade técnica ganhou espaço, no debate, maior do que a do fortalecimento da gestão democrática e da efetividade dos seus instrumentos.

## V – NOTAS

- <sup>i</sup> Aluna do Curso de Doutorado em Educação no Programa de Pós – Graduação em Educação da UFJF, Professora Substituta na Faculdade de Educação da UFJF e Professora do Ensino Fundamental na Rede de Ensino Municipal de Juiz de Fora.
- <sup>ii</sup> Garantia de um padrão de qualidade: princípio constitucional, artigo 206, inciso IV. Entende-se que essa qualidade tenha na Carta de 1988 o sentido das lutas pela escola pública brasileira que se encaminharam na Assembléia Nacional Constituinte instalada em 1987, por isso mesmo um elevado padrão de qualidade para a escola pública brasileira.
- <sup>iii</sup> Ver Nicholas Davies e Rosimar de Fátima Oliveira.
- <sup>iv</sup> Ver Carlos Nelson Coutinho: *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*.
- <sup>v</sup> Para Mc Neely (1995) prescrever políticas nacionais de educação é papel das organizações internacionais.
- <sup>vi</sup> Ver Saviani 2007.
- <sup>vii</sup> Em análise crítica ao Plano de Desenvolvimento da Educação, Dermeval Saviani (2007) percebe que o lançamento do Plano trouxe à tona o benéfico debate sobre a qualidade do ensino.
- <sup>viii</sup> O Plano de Desenvolvimento da Escola PDE – Escola teve origem no Fundo de Desenvolvimento da Escola – FUNDESCOLA. Porém, partir da PORTARIA NORMATIVA Nº 27, PUBLICADA NO D.O.U. em 21 DE JUNHO DE 2007 o PDE Escola foi instituído no âmbito do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.
- <sup>ix</sup> Ver Silke Weber 2008.
- <sup>x</sup> Um dos objetivos da pesquisa desenvolvida pela autora no curso de doutorado.

## VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988** - texto constitucional de 05 de outubro de 1988 – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 71 p. – (Série textos básicos; n.32)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 05/01/2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. & GRAU, Nuria Cunill. (orgs.). (1999). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa** n.116 p.245-262, julho/2002. Disponível em <http://www.scielo.gov.br> Acesso em 21/12/2005.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da Educação : novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DEE, Thomas. The First Wave of Accountability. IN: Petersen, Paul e West, Martin **No Child Left Behind?** The Politics and Practice of School Accountability. Brookings Institution Press. p. 219-236, Washington, 2003.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais. 27ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu.

FONSECA, Marília, OLIVEIRA, João de. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. 26ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu.

LEVIN, Ben, MICHAEL, Fullan. Learning about System Renewal Educational Management. **Administration & Leadership**. Vol 36(2), Washington, 2008, p.289-303.

MCNEELY, Connie L., Prescribing, national Education Policies: The role of international organizations. **Review Comparative Education**. Vol.39 (4), Chicago, 1995, p. 483-489.

NOGUEIRA, M. A., **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2.ed. São Paulo : Cortez, 2005.

OLIVEIRA, R.P; ARAÚJO, G. “Qualidade do ensino:uma nova dimensão da luta pelo direito à educação”. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Educação**, v. 28, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 12/01/2006

OLIVEIRA, Rita de Cássia. Financiamento da educação e cultura política na escola, mudanças necessárias. IN: **Anais do I Congresso Ibero-Luso-Brasileiro – Políticas e Administração da Educação - ANPAE**, Elvas, Cáceres e Mérida, 2010.

\_\_\_\_\_. Administração dos Recursos na Escola: Desafios nos caminhos da qualidade do ensino. In: **Anais do III Seminário Internacional : Escola e Cultura, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, 2008, São Paulo.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação**. Belo Horizonte: UFMG (Dissertação de Mestrado), 2000.

ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil (1930 / 1973)**. 14. ed. Petrópolis, Vozes, 1991.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do projeto do MEC. Campinas: Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, 2007 Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009.

SUPOVITZ, Jonathan. Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and accountability reform. **Journal of Educational Change**, Netherlands, 2009, p. 215-222

TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Política Curricular para o ensino fundamental: caminhos de implementação. IN: SARMENTO, Diva Chaves, YASBECK, Dalva Carolina de Menezes (org). Escola e Sistema de Ensino: Memória, Gestão e Saberes. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. Políticas Públicas de educação e mudança nas escolas. Um estudo da cultura escolar. IN: Oliveira, Dalila Andrade, Duarte, Marisa R. T. (org). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica**. 3 ed., Belo Horizonte: Autentica, 2003.

WEBER, Silke. Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda?. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 134, Aug. 2008 . Disponível em: <<http://www.scielo.br>>  
Acesso em: 15/03/2009