ELISÂNGELA ALVES DA SILVA SCAFF

PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA

SÃO PAULO
2006

ELISÂNGELA ALVES DA SILVA SCAFF

PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Educação, junto à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), na área Estado, Sociedade e Educação.
Orientadora: Professora Doutora Lisete Regina Gomes Arelaro.

SÃO PAULO
2006

Autorizo a reprodução e divulgação, total ou parcial, deste trabalho, por meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

379.50(81)
S278p Scaff, Elisângela Alves da Silva
Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola / Elisângela Alves da Silva Scaff; orientação Lisete Regina Gomes Arelaro. São Paulo, SP, 2007.
255 p.

Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Planejamento educacional - Brasil 2. Planejamento estratégico 3. Cooperação internacional 4. Administração da educação I. Arelaro, Lisete Regina Gomes, orient .

Ficha Catalográfica elaborada pelo Serviço de Biblioteca e Documentação da FEUSP

FOLHA DE APROVAÇÃO

Elisângela Alves da Silva Scaff

"Planejamento da Educação e Cooperação Internacional: uma Análise dos Programas Monhangara e Fundescola"

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Educação, junto à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), na área Estado, Sociedade e Educação.

Banca Examinadora

Prof.ª Dr.ª Lisete Regina Gomes Arelaro – USP - Presidente

Prof.ª Dr.ª Mara Regina Martins Jacomeli - UNICAMP– Membro Titular

Prof.ª Dr.ª Maria de Fátima Felix Rosar – UFMA – Membro Titular

Prof.ª Dr.ª Marilia Fonseca – UnB – Membro Titular

Prof.ª Dr.ª Sonia Maria Portela Kruppa – USP – Membro Titular

À Sofia, minha maior força e minha maior fraqueza, que nesses poucos anos de vida me ensinou mais do que aprenderia com qualquer tese.

Ao Zezinho, com quem divido esta e todas as outras conquistas da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Hélio e Suzana, pelo apoio constante, em todas as etapas da minha vida.

À Lisete Regina Gomes Arelaro, que mais que orientar este trabalho, me ofereceu seu apoio, compreensão, companheirismo e força nos momentos de dificuldade.

Aos membros da Banca do Exame Geral de Qualificação: Elba Siqueira de Sá Barreto e Marília Fonseca, pelas valiosas contribuições a este trabalho.

À Silvia Telles, que abriu sua casa e seu coração para minha família em São Paulo.

À Sonia Maria Borges de Oliveira, Mary Sylvia Miguel Falcão e Terezinha Braz, cujo interesse comum pelo tema propiciou a troca constante de idéias e de material de pesquisa.

Aos colegas de orientação: Aguinaldo Lima, Ana Cecília Simões, Cristiane Oliveira, Maria Eloísa Velosa Mortatti, Flavia Bastos, Jorge Najjar, Juca Gil, Marli Vizim, Percival Tavares da Silva e Thaís Andréa Lopes, pelos frutíferos momentos de discussão.

Aos Técnicos, Professores e Pais que dispuseram de seu tempo para conceder entrevista a esta pesquisa: Ana Lucia Medeiros da Silva, Ângelo Alves de Oliveira, Antonio Leopoldo Van Suypene, Clara Mariza Oliveira, Duílio Cesar Braga, Iara de Almeida Marques, José Amaral Sobrinho, José Carlos Martinez Fernandes, Leda Regina Taborda Angeli, Leocádia Aglaé Petry Leme, Maria Madalena Rodrigues dos Santos, Marlene Florêncio de Miranda Vasconcelos, Neide Gonçalves Baís, Nereide Tavares Pereira, Olga de Jesus Bento, Paulo Britto, Paulo Cabral, Reinaldo Guimarães de Campos, Renato Ferreira Nunes, Rosane Franciosi de Carvalho, Sandra Rosa Marinho, Shirley Saraiva Viana de Abreu, Sonia Maria Borges de Oliveira, Sueli Gomes de Almeida, Vera Lúcia Campos Ferreira, Wilson Alves Pereira, Zaira Viegas Wolf.

Às Instituições Públicas de Ensino que propiciaram minha formação desde a Educação Infantil até o Doutorado: Escola Municipal Jarbas Passarinho e Escola Estadual Castelo Branco (Bela Vista, MS); Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Universidade de São Paulo.

Aos Órgãos de Apoio à Pesquisa, que subsidiaram minha formação desde a Graduação até o Doutorado – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) - possibilitando minha dedicação

RESUMO

Parte-se do princípio de que o Governo Brasileiro – diante das pesadas críticas à centralização do planejamento nas mãos de Técnicos Especialistas nas décadas de 1960/70 e, principalmente em função dos princípios da Administração Gerencial – tem procurado apoio do Banco Mundial para desenvolver programas que visam à instalação do Planejamento Estratégico nos órgãos dos mais diferentes níveis de Gestão Educacional. Frente ao fortalecimento da idéia e da prática do Planejamento na década de 1990, e sua ampliação para dentro das escolas, elegeu-se como objeto de estudo dois

projetos desenvolvidos pelo Governo Brasileiro em convênio com o Banco Mundial: o Projeto de Ensino Básico para as Regiões Norte e Centro-Oeste – Monhangara (1984 - 1992) e o Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola – Fundescola (1998 - 2010). Teve-se como objetivo identificar a trajetória percorrida pelo Banco Mundial na implantação da lógica de Planejamento nas Escolas Públicas Brasileiras, buscando verificar como se configura o Planejamento em ambos os Programas, analisar a concepção de Planejamento presente nos mesmos e como esta foi operacionalizada pelos atores locais e ainda, identificar as principais mudanças acarretadas nas Secretarias de Educação e na Escola pesquisada. O campo empírico de pesquisa foi o Estado de Mato Grosso do Sul e, neste, uma Escola da Rede Municipal de Ensino de Dourados. A análise foi baseada na metodologia de avaliação de impacto, a qual procura identificar os efeitos de determinado programa sobre a população alvo. Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, documental e empírica. A pesquisa apontou que no decorrer desses vinte e dois anos de Cooperação Internacional houve mudanças no que se refere ao *lócus* do Planejamento, que passa das Secretarias Estaduais de Educação para as Secretarias Municipais, estendendo-se até a escola, permanecendo, todavia, o foco gerencialista, técnico e altamente objetivo, que não permite a apreensão da diversidade presente no cenário da escola e dos Sistemas Educacionais. A concepção de Planejamento explicitada por esses programas é a de Planejamento Estratégico, que consiste na transferência da lógica privada para os serviços públicos, visando instaurar uma nova lógica de gestão, baseada na participação dos atores escolares como executores de uma política de resultados, cujas decisões referem-se a aspectos periféricos de âmbito local. Percebe-se que, apesar do rigor dos instrumentos de planejamento propostos pelos Programas, os atores locais possuem uma leitura própria que permite a inserção de objetivos e necessidades locais nos projetos elaborados, o que depende, contudo, da clareza que o grupo possua a respeito da proposta pedagógica de sua escola. Verifica-se que a centralização do Planejamento na Secretaria de Educação não permitiu sua institucionalização como política de Estado, contudo, sua transferência para a esteira da escola tem proporcionado algumas mudanças no que se refere ao Planejamento e Gestão da Escola e das Secretarias de Educação, no entanto, ainda não se revela como uma prática sistemática desses órgãos, constituindo-se em ações executadas a parte, para atender às necessidades dos Programas.

Palavras-chave: Planejamento Educacional, Cooperação Internacional, Gestão Educacional.

ABSTRACT

This study begins with the fact that, confronted by heavy criticism of the centralization of Planning in the hands of Technical Specialists in the 1960's and 1970's, especially in the area of Management, the Brazilian Government sought the support of the World Bank to develop programs that hoped to install Planning Strategies at different levels of Educational Administration. With the strengthening of this idea and the practice of Strategic Planning in the 1990's, and the growth of Planning within Schools, the objects of this study became two projects developed by the Brazilian Government in conjunction with the World Bank: the Project for Elementary Education for the Northern and Central-Western Regions (Monhangara, 1984-1992) and the Fund for the Development of Schools Project (Fundescola, 1998-2010). The objective was to identify the trajectory traced by the World Bank in the implementation of the logic of Planning in Brazilian Public Schools, hoping to verify how Planning was configured in both programs, to analyze the concept of Planning present in the programs and how this was put into practice by the personnel, and further, to identify the principal changes that occurred in the Secretaries of Education and in the researched School. The field chosen for the research was the State of Mato Grosso do Sul, and within this State, a Municipal Public School in Dourados. The analysis was based on the methodology of evaluation of impact, which attempts to identify the effects of a certain program on the target population. Therefore, the tools used were a bibliographic, documentary and empirical investigation. The results of the investigation pointed out that during the twenty-two years of International Cooperation, there were changes in the "locus" of Planning, that passed from the State Secretary of Education to the Municipal Secretary of Education, and extended to the School. There remains, however, an administrative, technical and highly objective focus, which does not permit a comprehension of the diversity present in the School scene and the System of Education. The concept of Planning suggested for these Programs is that of Strategic Planning that consists of a transfer of logic from the private sector to the public, hoping to instal a new logic of management based on the participation of the personnel of the Schools as executors of a policy of results, which decisions refer to aspects of little importance to the local setting. It was perceived that, in spite of the strictness of the planning instruments proposed by the program, the local personnel possessed their own reading of the rules, that permitted the insertion of

objectives and local necessities into the projects prepared, which depended, nevertheless, on the clarity the group possessed of the pedagogical proposal of the school. It was further verified that the centralization of Planning in the Secretary of Education did not permit its adoption as a state policy, however, its transfer to the level of the School has brought about some changes in Planning and Management of the School and the Secretary of Education. However, this does not reveal itself as a systematic practice of these organs, but rather in actions done on the side to attend to the Program necessities.

Key Words: Educational Planning, International Cooperation, Educational Management.

LISTA DE QUADROS

QUADRO I - Pessoas Entrevistadas	42
QUADRO II - Objetivos dos Programas desenvolvidos com apoio do Banco Mundial:	72
QUADRO III - Componentes dos Programas Monhangara e Fundescola	82
QUADRO IV - Composição do Programa Monhangara	83
QUADRO V - Composição do Programa Fundescola	86
QUADRO VI - Estados, Municípios e Escolas atendidos pelo Programa Monhangara	92
QUADRO VII - Número de Estados e Municípios atendidos pelo Programa Fundescola I e II	93
QUADRO VIII - Municípios atendidos pelo Programa Fundescola III A no Estado de Mato Grosso do Sul em 2006	95
QUADRO IX – Orientações para a análise situacional PES/PDE	115
QUADRO X - Funções do Administrador	130
QUADRO XI - Reformas Educativas na América Latina e Caribe	149
QUADRO XII - Comparação entre modelo do manual e PDE da escola pesquisada	194

LISTA DE TABELAS

TABELA I - Matrículas por dependência administrativa no município de Dourados, MS em anos selecionados. 36

TABELA II - Taxa de atendimento de 7 a 14 anos (1980 a 2000) % 57

TABELA III – Movimento e Rendimento Escolar na Rede Pública de Ensino de Mato Grosso do Sul (1984 e 1993) – Ensino Fundamental % 59

TABELA IV - Volume de Crédito do Banco Mundial para a Educação na América Latina e Caribe 64

TABELA V - Limite anual de recursos do PDE por escola, de acordo com o número de alunos 118

TABELA VI - Evolução das matrículas em cursos de graduação presencial – Brasil (1994 – 2003) 141

TABELA VII - Intervenções Planejadas no Microplanejamento e Ações executadas (AC, AM, AP, GO, MS, MT, PA, RO, RR) 1984 – 1990 159

TABELA VIII - Movimento e Rendimento Escolar na Rede Pública de Ensino de Mato Grosso do Sul (1985 a 2004) – Ensino Fundamental 215

LISTA DE FIGURAS

FIGURA I - Estrutura do PES e do PDE 106
FIGURA II - Capa do primeiro fascículo da “Fotonovela Pedagógica” 108
FIGURA III - Capa do terceiro fascículo da “Fotonovela Pedagógica” 110
FIGURA IV - Trecho da “Fotonovela Pedagógica” Nº. 04 111
FIGURA V - Trecho da “Fotonovela Pedagógica” Nº. 05. 113
FIGURA VI – Etapas de Elaboração e Implementação do PES e do PDE 114
FIGURA VII - Estrutura para Elaboração e Implementação do PES e do PDE 119
FIGURA VIII – Ciclo Contínuo da Administração por Objetivos 132
FIGURA IX - Estrutura do Ministério da Educação 174
FIGURA X - Estrutura da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul 175

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AC: Acre
AM: Amazonas
AP: Amapá
APM: Associação de Pais e Mestres
ARENA: Partido da Aliança Renovadora Nacional
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD: Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BR: Brasil
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAS: Estratégia de Assistência ao País
CEBRACE: Centro Brasileiro de Construções Escolares
CEDATE: Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação
CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CNA: Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil
CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COEP: Coordenação Estadual Executiva do Projeto
COFIN: Coordenadoria Financeira
COGES: Coordenadoria de Gestão Escolar
CONSED: Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
COPRAE: Coordenadoria de Programas de Apoio Educacional
COREFI: Coordenadoria de Rede Física
CRHJP: Centro de Recursos Humanos João Pinheiro
DF: Distrito Federal
DIRPE: Diretoria de Programas e Projetos Educacionais
EDURURAL: Programa de Expansão e Melhoria da Educação Básica do Nordeste
EJA: Educação de Jovens e Adultos
FAE: Fundação de Assistência ao Estudante
FEBRABAN: Federação Brasileira de Bancos
FHC: Fernando Henrique Cardoso
FIES: Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FJP: Fundação João Pinheiro

FMI: Fundo Monetário Internacional

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDECT: Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

Fundescola: Fundo de Fortalecimento da Escola

GDE: Grupo de Desenvolvimento da Escola

GO: Goiás

GS: Grupo de Sistematização

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IIPE: Instituto Internacional de Planejamento Educacional

ILPES: Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Professor Anísio Teixeira

IRHJP: Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro

LDBEN: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE: Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDB: Movimento Democrático Brasileiro

MEA: Material de Ensino-Aprendizagem

MEC: Ministério da Educação

MOIP: Manual de Operação e Implementação do Programa

MS: Mato Grosso do Sul

MT: Mato Grosso

NE: Nordeste

OCDE: Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA: Organização dos Estados Americanos

ONG: Organização Não Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

OSC: Organização da Sociedade Civil

PA: Pará

PAPE: Projeto de Adequação do Prédio Escolar

PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE: Plano de Desenvolvimento da Escola
PDS: Partido Democrático Social
PDT: Partido Democrático Trabalhista
PED: Programa Estratégico de Desenvolvimento
PES: Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação
PIB: Produto Interno Bruto
PIIEM: Plano Integrado de Investimento Estado-Municípios
PLANFOR: Plano Nacional de Educação Profissional
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME: Projeto de Melhoria da Escola
PMFE: Promoção dos Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas
PNE: Plano Nacional de Educação
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPO: Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais
PPP: Projeto Político Pedagógico
PRALER: Programa de Apoio à Leitura e à escrita
PRASEM: Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PREMEM: Programa de Melhoria do Ensino Médio
PREMESU: Programa de Melhoria do Ensino Superior
PROUNI: Programa Universidade para Todos
PT: Partido dos Trabalhadores
PTB: Partido Trabalhista Brasileiro
RO: Rondônia
RR: Roraima
SAEB: Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SED: Secretaria de Estado de Educação
SENEB: Secretaria Nacional de Educação Básica
SEPS: Secretaria de Ensino de 1° e 2° Graus
SIIG: Sistema Integrado de Informações Gerenciais
SUPAE: Superintendência de Planejamento e Apoio à Educação
UDR: União Democrática Ruralista
UEX: Unidade Executora
UF: Unidade Federativa
UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID: Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional

ZAP: Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

I. Para Iniciar a Discussão 21

1.1. Contextualização do Tema 24

1.2. Delimitação do Problema 33

1.3. Metodologia e Fontes da Pesquisa 40

1.4. Plano de Exposição 47

II. Monhangara e Fundescola: O Lugar do Planejamento no Desenho dos Programas 49

49

52

2.1. O Cenário Nacional de Implantação dos Programas 60

65

2.1.1. O Cenário Sul-Mato-Grossense no Período de Implantação dos Programas 82

90

2.2. Monhangara e Fundescola no Contexto da Atuação do Banco Mundial na Educação Brasileira

2.3. Origem e Organização dos Programas

2.3.1 Os Componentes dos Programas Monhangara e Fundescola

2.3.2. A Negociação com os Estados e a Escolha dos Municípios.

III. O Planejamento da Educação nos Programas Monhangara e Fundescola: Princípios e Fundamentos 98

98

122

3.1. A Proposta de Planejamento nos Programas Monhangara e Fundescola 127

3.2. Planejamento Estratégico: Conceito e Aplicações 133

137

142

3.3. Princípios da "Nova Gestão Pública" 151

3.3.1. A Gestão Pública Reformada: O Que Mudou?

3.4. Impacto da "Nova Gestão Pública" nas Políticas Sociais

3.4.1. Implicações da "Nova Gestão Pública" para a Educação Básica

3.4.1.1. A Institucionalização da "Nova Gestão Pública" na Educação: Dados de Alguns Países

IV. A Execução dos Programas Monhangara e Fundescola: Uma Nova Lógica de Gestão Pública? 155

155

160

4.1. A Execução dos Programas Monhangara e Fundescola pela SED/MS

163

4.1.1. A FAE e a Distribuição de Material de Ensino-Aprendizagem: Extrapolando o Planejamento. 165

4.1.2. O IRHJP e a Capacitação dos Profissionais: Concepções Díspares 181

4.1.3. CEDATE: Assessoria Técnica X Atrasos Financeiros.

4.2. A Execução dos Programas Monhangara e Fundescola pela SEMED de Dourados, MS 186

4.3. A Execução dos Programas Monhangara e Fundescola na Escola 199

Pesquisada

4.4. A Avaliação nos/dos Programas Monhangara e Fundescola

V. Concluindo o Trabalho, Não a Discussão 206

5.1. O Impacto do Programa Monhangara na Escola e nas Secretarias de Educação Pesquisadas 206

5.2. O Impacto do Programa Fundescola na Escola e nas Secretarias de Educação Pesquisadas 211

5.3. A Trajetória do Planejamento nos Programas Analisados 217

VI. Bibliografia 225

VII. Anexos 239

I

PARA INICIAR A DISCUSSÃO

Um trabalho que contemple a matéria Planejamento Educacional possui uma infinidade de possibilidades de abordagem, dada a amplitude e a ambigüidade do assunto em questão. De forma mais ampla, pode-se caracterizar Planejamento como uma atividade humana presente no cotidiano de todos os indivíduos, pela qual estes estabelecem objetivos a serem atingidos e formulam as estratégias de ação para alcançá-los. Em sentido amplo,

> *Planejar* é definir os *objetivos* e escolher antecipadamente o melhor *curso de ação* para alcançá-los. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência (CHIAVENATO, 1993, p. 367, grifos no original).

Na mesma linha, Coombs (1970, p. 14) define Planificação da Educação como a aplicação de uma análise sistemática e racional ao processo de desenvolvimento da educação com o objetivo de satisfazer de maneira mais eficaz às necessidades e aos objetivos da sociedade. O uso do termo em sentido estrito: Planejamento Escolar, Planejamento Curricular, Planejamento de Aula, restringe a abrangência do conceito, preservando a acepção de direção à ação.

Segundo Coombs (1970, p. 17), as origens da Planificação da Educação remontam à Grécia Antiga. Menciona como exemplos a Constituição Espartana, na qual esta é utilizada como meio de adaptação aos objetivos militares, sociais e econômicos determinados. Lembra o autor que Platão, em *A República,* propõe um Plano de Educação apropriado ao desenho político e às exigências da hegemonia ateniense. Esses exemplos levam Coombs a concluir que a Planificação da Educação, em períodos de grande agitação intelectual e social, facilita a transformação de uma sociedade e contribui para sua adaptação a novos objetivos.

Já o Planejamento, entendido como "relação dialética entre pensamento e ação" (FAVERO, 1999, p. 09) emerge simultaneamente ao Estado interventor, na Rússia dos anos de 1920, e passa a ser utilizado pela sociedade capitalista após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1940, período que registra profundas modificações no Estado, as quais tornam-se socialmente necessárias diante da crise enfrentada pelo sistema capitalista, como forma de racionalizar a economia marcada pela inconstância das políticas liberais. Entretanto, a forma de Planejamento pensada por socialistas e liberais, possui sentido e objetivo muito divergentes.

A obra de Hayek (1990), datada de 1944, retrata o embate entre o pensamento liberal e socialista nessa época. Dedicada "aos socialistas de todos os partidos", *O Caminho da Servidão* representa a oposição liberal ao pensamento socialista e social-democrata. Rechaça a proposta dos "planejadores modernos" de controle centralizado da atividade econômica, de acordo com um plano único, por considerar a concorrência um método superior, o melhor e único método pelo qual "... as atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade" (HAYEK, 1990, p. 58). O autor questiona o uso socialista da palavra Planejamento, considerada "... quase sinônimo de planificação contra a concorrência" (Ibid., p. 62). Para ele é possível criar condições favoráveis ao progresso sem "planejar o progresso" (Ibid., p. 213).

Numa outra direção, a proposta social-democrata previa que o Estado assumisse um papel regulador[1], atuando como: a) promotor do controle da força de trabalho por meio de intervenções políticas e legais, diretas ou indiretas, nos conflitos entre capital e trabalho; b) consumidor direto e regulador de conflitos na esfera do mercado; c) regulador do processo de circulação, promovendo a circulação global ao mesmo tempo em que protege o capital nacional.

O Estado moderno, analisado de acordo com Mészáros (2002), é parte integrante da base material do capital e surge de forma a complementar o comando político do sistema, no qual é responsável pela formação, consolidação e funcionamento das estruturas reprodutivas da sociedade, atuando de forma a controlar os conflitos que

[1] Barroso (2005, p. 733), define regulação como "um processo constitutivo de qualquer sistema [que] tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema". Esse processo compreende, para além da produção de regras, normas e outros instrumentos que orientam o funcionamento do sistema, o ajustamento das ações dos atores em função dessas regras.

possam surgir em seu contexto, visando a "... garantia fundamental de que a recalcitrância e a rebelião potenciais [características da própria natureza do capital] não escapem ao controle" (MÉSZÁROS, 2002, p. 126).

A referência a esses autores contribui para a compreensão do Planejamento como um instrumento utilizado pelo Estado para efetivar a implantação das políticas voltadas aos interesses hegemônicos em cada momento histórico da sociedade, nesse período, os interesses do capital. Oliveira, contudo, lembra que,

> O padrão "planejado" não é [...] senão uma forma transformada do conflito social, e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos (OLIVEIRA, 1981, p. 23).

Pode-se afirmar, assim, que a preocupação com o Planejamento, por parte do Estado, indica a existência de conflitos que dificultam a realização do Projeto capitalista, entretanto, sua operacionalização depende dos atores sociais, agentes desses mesmos conflitos, como explicita Karel Kosik:

> A atitude primordial e imediata do homem, em face da realidade (...) [é] a de um ser que age objetiva e praticamente, de um indivíduo histórico que exerce a sua atividade prática no trato com a natureza e com os outros homens, tendo em vista a consecução dos próprios fins e interesses, dentro de um determinado conjunto de relações sociais. (KOSIK, 2002, p. 13).

Aí se encontra a contradição básica do sistema capitalista, já que para a realização do seu propósito faz-se necessária a atuação de indivíduos – atores sociais – sujeitos históricos, pertencentes a uma classe social, com interesses, anseios e valores nem sempre correspondentes aos do capital.

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A história do Planejamento Educacional no Brasil remete aos primeiros Planos de Desenvolvimento Econômico elaborados no País, na década de 1940, já que este setor é contemplado, ainda que de forma residual e periférica, como suporte ao desenvolvimento econômico. Segundo Ianni (1971), a idéia e a prática do Planejamento, no setor econômico, começaram a ser fortalecidas no Brasil durante a II Guerra Mundial, dada a necessidade de racionalização e de organização das informações com vistas à tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras.

Essa necessidade encontra-se no bojo das relações de produção, nos mais diferentes Países do mundo, principalmente naqueles que detêm a hegemonia do capital, os quais, com o fim da Guerra, preocupam-se em garantir a continuidade da acumulação capitalista. Para esta finalidade foram criados diversos Organismos Internacionais, entre eles: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ambos em 1944; a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945; a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), todas em 1948, e posteriormente, da Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), em 1958.

Esses órgãos foram criados, fundamentalmente, com a finalidade de "ajudar" os Países mais pobres a retomarem o pleno desenvolvimento do padrão de acumulação capitalista, entretanto, não se pode considerar que a tutela das Agências Internacionais a esses Países tenha sido imposta externamente. Para Fiori (2001, p. 12), "... aceitá-la foi uma opção interna de nossas elites econômicas e políticas".

As Agências de Cooperação Internacional desempenharam um importante papel na implantação do Planejamento Econômico e Educacional Brasileiro, em diversos momentos da história do País. No pós-guerra, especificamente, a CEPAL influenciou a visão de Planejamento na América Latina como uma técnica (neutra) de aceleração do desenvolvimento econômico. O enfoque administrativo trazido pela CEPAL considera o Planejamento como instrumento de eficiência administrativa por

meio da escolha dos melhores métodos para o alcance dos objetivos, racionalizando a ação do Estado. Conforme Ianni (1971, p. 130) "Pouco a pouco, a ideologia e a prática do Planejamento são incorporadas pelo poder público, como componentes cada vez mais necessários ao Estado".

O Planejamento, voltado para a área específica da educação, só vai emergir na segunda metade do século XX, como resultado de um movimento mais amplo, de caráter internacional, já que constituiu-se tema de várias Reuniões e Conferências Internacionais. A Conferência Regional de Lima – realizada em 1956 – recomenda que se revejam periodicamente os sistemas e métodos de Administração Escolar. Em 1958, o Seminário Internacional de Planejamento Integral da Educação, realizado em Washington, debita muitos males apontados na educação latino-americana a deficiências na administração dos serviços educacionais, sendo recomendado o Planejamento integral da educação, em nível ministerial, e a constituição de Comitês de Planejamento, em níveis regional e local.

Em 1960, um informe preliminar para a Reunião de Especialistas sobre os Aspectos Sociais do Desenvolvimento Econômico na América Latina, realizada no México, considera que a administração constitui o mais grave e urgente de todos os problemas educacionais da América Latina. O autor do informe assim se pronuncia:

> A Direção e a administração dos Sistemas Escolares apresentam, em geral, sérias deficiências. Elas decorrem, principalmente, da falta de Plano e de continuidade na Política Educacional e da desconexão desta com os outros aspectos fundamentais da política nacional de desenvolvimento (VERA *appud* MASCARO 1968, p. 69).

No Brasil, os primeiros Documentos que retratam a preocupação do Governo Nacional com o Planejamento da Educação são: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 4.024/1961), o Plano de Educação de 1962 e a Reforma Administrativa (Decreto-Lei nº. 200, de 25/02/1967)[2].

[2] Esse arcabouço legal é resultante de décadas de discussão acerca dos problemas da educação nacional, os quais, segundo Azanha (2001, p. 102/10), passaram a constituir-se em preocupação coletiva na década de 1930, com a crise política e econômica desencadeada a partir de 1920, e foram expressos no "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" (1932), que foi "...ao mesmo tempo uma denúncia, a

A promulgação da primeira LDBEN, em 1961, ocorreu após treze anos de debates entre os setores populares e a burguesia tradicional e suas respectivas propostas de defesa do ensino público, em contraposição à promoção do ensino privado. Apesar do caráter conciliatório aprovado na versão final do texto da Lei, esta é lembrada por Mendes (2000, p. 38), como "... a última afirmação, no Brasil, do protagonismo dos educadores na política educacional", já que o Plano de Educação foi formulado pelo Conselho Federal de Educação, tendo um "significado invisível" (Ibid., p. 36). Atente-se que o autor concluiu a obra em 1972, no auge do Governo Autoritário Militar, tendo falecido em 1987, sendo-lhe amputada a possibilidade de analisar o protagonismo dos educadores na formulação da Constituição Federal de 1988, da última LDBEN, em 1996 e, principalmente, do Plano Nacional de Educação, em 2001.

Já o Decreto-Lei nº. 200/67[3] inaugura uma nova fase no Planejamento Econômico e Social no País, determinada pelo autoritarismo do governo militar da época, que transferiu o Planejamento da Educação para as mãos de tecnocratas brasileiros e estrangeiros, estes últimos vinculados principalmente à USAID.

A atuação da USAID no Brasil deu-se por meio dos Acordos MEC/USAID[4], os quais se constituíram através de cinco Convênios, entre os quais, dois destinavam-se ao Planejamento da Educação Brasileira: um responsável pelo então ensino de primeiro e segundo graus e outro pelo Ensino Superior, abrangendo, assim, a totalidade da educação nacional.

Uma análise dos Planos desenvolvidos[5] no período militar permite afirmar que os mesmos foram perpassados por uma visão economicista de educação. Essa concepção tem suas bases calcadas na Teoria do Desenvolvimento. Essa teoria

---

formulação de uma Política Educacional e a exigência de um 'plano científico' para executá-la" (AZANHA, 2001, p. 107).

[3] Esse Decreto estabelece que cada Ministro deve orientar e dirigir a elaboração do Programa Setorial e Regional do seu Ministério, cabendo ao Ministro do Planejamento auxiliar o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos Programas Setoriais e Regionais e na elaboração do Programa Geral de Governo.

[4] Extrapola os limites deste trabalho a abordagem específica desses Acordos. Análises aprofundadas podem ser encontradas em: Alves (1968), Arapiraca (1982), Nogueira (1999).

[5] Os principais Projetos de Governo elaborados nesse período, contaram com financiamento da USAID, a saber: o Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG - (1964 - 1966); o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967 - 1976) e o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED - (1968 - 1970).

postula que a posição que os Países centrais ocupam no contexto internacional corresponde ao estágio superior de um continuum evolutivo. Dessa forma, se os Países pobres seguirem rigorosamente a "receita" dos Países Desenvolvidos, um dia chegarão ao seu estágio de desenvolvimento. A educação, nesse contexto, é alçada à categoria de capital humano.

A Teoria do Capital Humano, construída na década de 1950 por um grupo de norte-americanos, teve em Theodore Schultz seu maior expoente. A idéia-chave dessa teoria é de que a educação "... é predominantemente uma atividade de investimento realizado para o fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como um agente produtivo" (SCHULTZ, 1973, p. 79).

Schultz denomina a educação de *capital humano* por considerar que ela se torna parte da pessoa que a recebe, tornando-se sua *propriedade*, já que não pode ser comprada ou vendida independentemente da pessoa que a possui. Desse ponto de vista, a educação passa a ser considerada um rentável investimento, tanto em caráter individual, quanto no plano do desenvolvimento das nações. O Planejamento, sob esse enfoque, possui caráter sócio-econômico, na medida em que contribui para o aumento da eficiência e da produtividade do Sistema Educacional.

Essa concepção vai nortear os Projetos desenvolvidos no Brasil, com apoio das Agências Internacionais, valorizando o Ensino Técnico como forma de preparação para a atuação profissional. É dada especial ênfase ao Planejamento, enquanto alternativa quase milagrosa para o aumento da eficiência e da eficácia da Escola na formação do indivíduo para o mercado de trabalho.

Com a abertura democrática na década de 1980, os Acordos MEC/USAID passaram a ser altamente criticados pela sociedade brasileira, tanto no que se refere ao direcionamento que havia dado à educação no País, quanto em relação aos altos custos dos empréstimos, que vieram aumentar o montante da dívida externa brasileira. Apesar do rompimento dos Acordos com a USAID, a colaboração externa permaneceu via Acordos entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial.

A análise da atuação do Banco Mundial, no que diz respeito ao Planejamento Educacional, permite estabelecer uma diferença entre este e outros

Agentes Internacionais. Enquanto a CEPAL e o ILPES/UNESCO elaboram diretrizes gerais para nortear o Planejamento Educacional, o Banco circunscreve sua ação ao financiamento de Projetos pontuais de reordenamento da Gestão Educacional por meio da tentativa de institucionalização do Planejamento.

O uso do termo Gestão é relativamente novo na esfera da educação, tendo sido utilizado no contexto das reformas desenvolvidas na década de 1970, sendo importado da área da Administração como vários outros conceitos, entre eles: eficiência, eficácia, gerenciamento, etc. Reconceituado nos anos 1990, já com o Brasil vivendo a implementação de políticas globalizadas e de caráter neoliberal, o conceito de Gestão motiva novos estudos, dentre os quais destacam-se os de Cury (2002) e Sander (2003).

Cury (2002) busca a raiz etimológica da palavra no verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere*, que significa chamar a si, executar, exercer, gerar. Partindo dessa definição, e vislumbrando a metodologia da maiêutica socrática, o autor considera que a Gestão implica no "diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos" (CURY, 2002, p. 165), conceituando-a como "...um novo modo de administrar uma realidade [sendo] em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo" (Ibid., p. 165).

Esse novo modo de administração, segundo Sander (2003) "... abarca, desde a formulação de Políticas e Planos Institucionais e a concepção de Projetos Pedagógicos para os Sistemas Educacionais e Instituições Escolares, até a execução, supervisão e avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos". Para esse autor, entretanto, nem sempre o termo Gestão implica em ação democrática, pois sua apropriação pelo discurso liberal traz um entendimento de Gestão produtiva, voltada para o mercado, com um viés econômico e comercial, comum nas políticas condicionadas pelo Banco Mundial.

Inicialmente o nível de Planejamento enfatizado pelo Banco foi o global e setorial, o que pode ser exemplificado por meio das condicionalidades para concessão de empréstimos à determinada orientação política nas reformas educacionais, como informa Chossudouski (1999, p. 43). Segundo ele, na década de 1990,

> Arquitetou-se uma nova geração de "empréstimos condicionados à política". O dinheiro era fornecido "para ajudar os países a se ajustarem". Esses acordos de Empréstimo do Banco Mundial incluíram rígidas "condicionalidades". O dinheiro só era garantido se o governo concordasse com as reformas de ajuste estrutural e, ao mesmo tempo, respeitasse os prazos precisos para sua implementação (CHOSSUDOUSKI, 1999, p. 43).

Se por um lado registra-se uma pressão externa para a implantação dessas reformas, o fato de o Governo Brasileiro recorrer a Técnicos da USAID e outras Agências para orientar a implantação de suas políticas, evidencia que a ajuda internacional foi, também, uma opção política de um governo que concordava com a subordinação às regras do Capital Internacional para obter o desenvolvimento nacional, já que, como afirma Alcántara (2006)

> As características de cada formação nacional, com sua própria história, conflitos e tradições educativas, fazem com que se negocie constantemente ou se resistam a levar a cabo as recomendações de política provenientes dos centros de decisão (ALCÁNTARA, 2006, p. 16 – Tradução Própria).

A despeito dessa afirmação, há que se considerar que, Países subdesenvolvidos e em desenvolvimento possuem pouca autonomia político-financeira para recusar recursos externos a juros mais baixos que os do mercado financeiro, como os disponibilizados pelo Banco Mundial. É assim que na década de 1980 o Banco assume, de acordo com Leher (1988), a liderança das reformas neoliberais, transformando-se "na principal instituição de formulação do ajuste estrutural (...) [e no] principal centro de formulação de políticas educacionais para os países em desenvolvimento" (LEHER, 1998, p. 207). Soares (1998) comenta que, entre 1983 e 1994, a porcentagem de empréstimos do Banco para o setor educacional brasileiro cresceu de 1,6% para 6,5% do total de empréstimos desse Organismo para o País.

Entre os empréstimos realizados nesse período, um interessa especificamente a este trabalho – o "Projeto de Ensino Básico Urbano para as Regiões Norte e Centro-Oeste – Monhangara" (1984 – 1991). Esse Programa revela a interferência setorial do Banco, visando facilitar a transferência de tecnologia de Planejamento para o MEC e as Secretarias Estaduais de Educação.

Na década de 1990, inaugura-se uma nova fase na forma de atuação do Banco, na qual o Planejamento ganha relevo no domínio das políticas e principalmente dos Programas Educacionais em nível global. Este trabalho adota a definição de política pública de Höfling (2001), como ação do Estado, por meio de programas e ações, para a implantação de um Plano de Governo. A autora pondera que o Estado de inspiração neoliberal tende ao desenvolvimento de ações pontuais, compensatórias, em programas focalizados, os quais visam à preservação das relações estabelecidas na sociedade.

Os Programas Educacionais, implementados nessa década, são ancorados pelas orientações difundidas na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), e na Declaração de Nova Delhi (1993), e têm colocado a Gestão das Políticas Educacionais como eixo fundamental das reformas, com vistas a promover uma educação de qualidade para todos. Partem do princípio que as Políticas Educacionais, nos Países em Desenvolvimento, passam por uma crise advinda da má administração dos recursos a elas disponibilizados. Estes, por sua vez, são suficientes para atender à demanda existente, mas devido à sua Gestão ineficiente, essas políticas não têm atendido às necessidades da população.

Texto publicado pelo BID (BARROS, MENDONÇA, 1997, p. 02) reforça esse pressuposto, ponderando que o Brasil não gasta pouco com educação. "Assim, o fraco desempenho educacional brasileiro deve estar ligado à ineficiência com que tais recursos são utilizados". Essa ineficiência é atribuída à "forma de Gestão Escolar", ou seja, à Administração local, de cada Escola.

Em decorrência dessa concepção, a solução proposta pelas Agências Internacionais ancora-se na mudança do modelo de Gestão das Políticas Educacionais, por meio de reformas que visam transferir a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública, focalizando a ação institucional local, tanto no que se refere ao Município quanto à Instituição Escolar. Essas mudanças encontram-se inseridas no bojo das transformações nas Políticas Públicas de modo geral, introduzidas, principalmente, por meio da reforma dos Estados Nacionais nos mais diversos Países capitalistas.

Segundo Afonso, as instâncias de regulação supranacional,

> ... ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou [...] induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemônica (AFONSO, 2001, p. 24).

Essa reforma traz como instrumento fundamental de modernização da Gestão Pública o modelo de Planejamento Estratégico, sob o enfoque "técnico-pedagógico" (MARTINEZ, 1978), o qual consiste na...

> ... aplicação dos princípios, métodos e técnicas da investigação científica à realidade educacional, a fim de avaliar a situação atual, prever as futuras exigências e intervir para alcançar determinados objetivos em prazos definidos e com os recursos humanos e materiais disponíveis (MARTINEZ, 1978, p. 21).

O enfoque técnico-pedagógico visa elevar a produtividade do Sistema Educacional, buscando sua adequação à estrutura sócio-econômica, sem novos ônus financeiros. Nesse sentido, não corresponde a uma visão qualitativa, que leve em conta as especificidades da área educacional e que permita a efetiva participação dos mais diversos segmentos da Comunidade Escolar nas decisões, posto que se estrutura sobre objetivos e métodos pré-determinados, com vistas a atender às necessidades administrativas e econômicas.

Essa proposta de Planejamento vem sendo instituída nas Escolas Públicas brasileiras por meio de Programas de Cooperação Internacional. Entre eles, o de maior abrangência é o Programa Fundescola, que vem sendo desenvolvido nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País (1998 - 2010), com aporte financeiro de US$ 1,3 bilhão (Um bilhão e trezentos milhões de dólares).

Confronta-se com essa tendência a idéia de Planejamento Participativo, o qual constitui-se genericamente, conforme Vianna (1986) "... em uma estratégia de trabalho, que se caracteriza pela integração de todos os setores da atividade humana social, num processo global para a solução de problemas comuns" (VIANNA, 1986, p. 23).

Essa concepção de Planejamento é defendida por Mészáros (2002) como único meio para solucionar os principais problemas que perpassam nossa sociedade hoje, particularmente a degradação da força de trabalho humana e do meio ambiente. Atribui o fracasso das experiências de Planejamento desenvolvidas até o momento ao não prevalecimento da participação popular sobre os "elementos recalcitrantes" do capital. Para ele,

> O sucesso de planejamento depende da coordenação de suas atividades produtivas e distributivas livremente consentidas por aqueles que executam os objetivos conscientemente divisados. Portanto, o planejamento genuíno é inconcebível sem a tomada de decisão democrática desde baixo, (...) pois, sem o exercício conscientemente planejado e amplamente coordenado das suas energias e habilidades criativas todo discurso sobre a tomada de decisão democrática dos indivíduos não possui qualquer substância. (MÉSZÁROS, 2002, p. 980).

O Planejamento Social proposto pelo autor é considerado por ele próprio como radicalmente incompatível com a lógica capitalista. Está implícita a esta afirmação a consciência histórica do autor, que rechaça o reformismo em substituição à verdadeira revolução, que provoque a superação desse modo de produção e a construção de um novo contrato social.

A educação, nessa perspectiva, assim como os diferentes aparelhos que constituem o Estado capitalista, não sofrerá transformações isoladas em sua lógica de funcionamento, mas se constitui em espaço de luta e de resistência, no qual é possível a construção de relações mais democráticas, que possam despertar, na Comunidade Escolar, o desejo de participar.

Para que essa prática se efetive com alguma coerência, é preciso rejeitar a importação de técnicas administrativas de Planejamento, que tenham sido

constituídas como meios de organizar a ação institucional com vistas a atender às necessidades do Capital.

1.2. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Esta pesquisa parte do princípio de que o Governo Brasileiro tem procurado apoio do Banco Mundial para desenvolver Programas que visam à instalação do Planejamento Estratégico nos órgãos dos mais diferentes níveis de Gestão Educacional, diante das pesadas críticas à centralização do Planejamento nas mãos de Técnicos Especialistas, nas décadas de 1960/70 e, principalmente, em função dos princípios da "Nova Gestão Pública", que visa inserir uma forma de administração gerencial nos órgãos públicos. Esse processo teve início na década de 1980, por meio do Programa Monhangara, se estendeu pela década de 1990, com o Projeto Nordeste e tem seu ápice nos dias atuais, com o desenvolvimento do Programa Fundescola.

Frente ao fortalecimento da idéia e da prática do Planejamento na década de 1990, e sua ampliação para dentro das Escolas, algumas questões foram se impondo às minhas reflexões, originando este trabalho: Quais as bases do modelo de Planejamento implantado pelo Banco Mundial na educação brasileira? A expansão de Projetos voltados para o Planejamento em Educação, na década de 1990, deve-se ao sucesso dos Programas desenvolvidos na década de 1980? Foram realizadas avaliações desses Projetos que credencie o Governo Brasileiro, junto ao Banco Mundial, a expandir essa experiência para outras regiões do País?

Diante dessas questões, elegi como objeto de estudo, dois Projetos desenvolvidos pelo Governo Brasileiro em convênio com o Banco Mundial: o Projeto de Ensino Básico para as Regiões Norte e Centro-Oeste – Monhangara (1984 - 1992) e o Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola – Fundescola (1998 - 2010).

A Pesquisa foi desenvolvida com o objetivo de identificar a trajetória percorrida pelos Programas de Cooperação Internacional na implantação da lógica de

Planejamento nas Escolas Públicas brasileiras e o impacto das ações desenvolvidas na esfera das Secretarias de Educação e das Escolas.

Teve como objetivos específicos:

- Identificar como se configura o Planejamento nos Programas Monhangara e Fundescola;
- Analisar a concepção de Planejamento presente nos Programas Monhangara e Fundescola;
- Verificar como o Planejamento foi operacionalizado pelos atores locais no âmbito desses Programas;
- Identificar as principais mudanças acarretadas pelas ações desenvolvidas pelos Programas nas Secretarias de Educação e na Escola pesquisada.

Como informa Padilha (2005, p. 57), o Planejamento Educacional pode ser desenvolvido em diferentes níveis: global, setorial, regional e local. O Planejamento Global é aquele elaborado para todo o sistema educacional, o setorial abrange os graus do Sistema Escolar, o regional é realizado de acordo com divisões geográficas e o local refere-se ao âmbito de cada Escola.

A especificidade do trabalho aqui realizado remete ao Planejamento em níveis setorial e local. O Planejamento Setorial aplica-se à análise do Programa Monhangara, que visava à transferência dessa tecnologia às Secretarias de Estado de Educação. Já o Programa Fundescola visa à inserção da lógica de Planejamento, não só na esfera setorial, mas também em nível local.

Pretende-se, dessa forma, identificar quais são os impactos da ação destes Programas de Cooperação Internacional no Planejamento Educacional, em níveis regional e local, de forma a responder às seguintes questões:

- Qual a perspectiva teórica que orienta a concepção de Planejamento nesses Programas?

- Quais as mudanças ocorridas em relação ao Planejamento desde o Programa Monhangara até o Programa Fundescola?

- Qual o impacto dos Programas Monhangara e Fundescola no Planejamento da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul e do segundo nas Secretarias Estadual e Municipal de Educação de Dourados e nas Escolas?

- Qual a contribuição desses Programas na institucionalização do Planejamento nas Escolas e nas Secretarias de Educação?

Dada a abrangência do objeto em questão, e considerando a necessidade de obtenção de dados da esfera local, optou-se por delimitar como campo empírico de pesquisa o Estado de Mato Grosso do Sul. Nesse Estado o Programa Monhangara é apontado por Parente Filho (1987), como aquele que apresentou o melhor desempenho durante sua execução, realizando uma tentativa concreta de ampliação da adoção de algumas técnicas propostas pelo Programa para todo o Estado.

Mato Grosso do Sul localiza-se ao sul da região Centro-Oeste. Possui uma população de 2.264.468 (dois milhões, duzentos e sessenta e quatro mil e quatrocentos e sessenta e oito) habitantes, distribuídos em 78 Municípios. Conta com uma rede pública de ensino de 846 Escolas de Ensino Fundamental, responsáveis por 396.712 matrículas, das quais 220.722 em estabelecimentos da rede municipal de ensino.

O Município escolhido foi Dourados, segundo maior do Estado em número de habitantes, que foi selecionado por ter sido contemplado tanto com o Programa Monhangara quanto com o Fundescola. Dourados possui uma população de 183.096 (cento e oitenta e três mil e noventa e seis) habitantes (BRASIL, 2006b). Tem como principais atividades econômicas, o comércio e a agricultura, destacando-se como

o maior produtor de milho do Estado, o segundo maior produtor de soja e o terceiro Município sul-mato-grossense em arrecadação de ICMS[6].

A rede de ensino de Dourados é composta por 92 Escolas, das quais 30 pertencem à rede privada, 24 à rede estadual e 38 à rede municipal. Das 38 Escolas Municipais, 25 localizam-se na zona urbana, 10 nos Distritos de seu entorno e 03 em aldeias indígenas. As matrículas estão distribuídas conforme a Tabela I:

TABELA I

Matrículas por dependência administrativa no Município de Dourados, MS em anos selecionados (1999, 2000 e 2005).

		Dependência Administrativa			
Nível de Ensino	Ano	Estadual	Municipal	Privada	Total
Pré-Escola	1999	0	1.875	1.202	3.077
	2000	0	3.043	1.246	4.289
	2005	0	3.594	1.463	5.057
Ensino Fundamental	1999	14.438	17.859	3.543	35.840
	2000	13.620	17.487	3.448	34.555
	2005	11.970	17.922	3.319	33.211
Ens. Fundamental 1ª a 4ª séries	1999	-------	--------	-------	--------
	2000	5.622	10.917	1.583	18.122
	2005	4.717	11.946	1.658	18.321
Ens. Fundamental 5ª a 8ª séries	1999	-------	-------	--------	--------
	2000	7.998	6.570	1.865	16.433
	2005	7.253	5.976	1.661	14.890
Ensino Médio	1999	5.547	0	1.660	7.207
	2000	5.481	0	1.799	7.280
	2005	6.095	0	1.980	8.075
Ed. Especial	1999	25	0	223	248
	2000	17	0	215	232
	2005	20	0	302	322
EJA	1999	6.833	278	1.390	8.501
	2000	5.596	480	1.024	7.100
	2005	6.339	2.216	443	8.998

Fonte: Brasil (2006). Elaboração para este trabalho.

[6] No anexo 1 encontra-se o mapa do Estado de Mato Grosso do Sul e seus principais Municípios, entre eles, Dourados.

Os dados acima elencados mostram um crescimento significativo do atendimento à Educação Infantil, de nível Pré-Escolar, pela Rede Municipal de Ensino de Dourados, uma vez que seu número de matrículas praticamente duplicou entre os anos de 1999 e 2005.

No que diz respeito ao Ensino Fundamental, os dados registram uma redução de 2.468 vagas pela Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e o aumento de apenas 63 vagas na Rede Municipal de Ensino de Dourados, no período compreendido entre os anos de 1999 e 2005. Esse pequeno aumento é relativo apenas, aos quatro primeiros anos dessa etapa de ensino, que registram um aumento de 1029 matrículas pela Rede Municipal, no período citado, a despeito da redução de 905 vagas na Rede Estadual. Já as quatro últimas séries do Ensino Fundamental apresentam redução no número de matrículas nas duas Redes de Ensino analisadas.

Constata-se, também, que a redução do número de matrículas no Ensino Fundamental do Município de Dourados não foi compensada pelo aumento das mesmas na rede privada, já que esta também reduziu seu índice de matrícula no mesmo período.

Dados do último Censo Demográfico (BRASIL, 2000), mostram que a população em idade entre 7 e 14 anos contabilizava, no Município de Dourados, 27.332 habitantes, enquanto que as matrículas nas séries correspondentes a essa faixa etária, no mesmo período, somavam 34.555. Esses números permitem depreender que a redução no número de matrículas no Ensino Fundamental representa uma diminuição da distorção idade-série, compensada pelas vagas criadas na modalidade EJA (Educação de Jovens e Adultos), esta com quase 2 mil novas matrículas no período considerado. Esses mesmos dados também poderiam justificar a redução de matrículas no Ensino Médio. Quanto à Educação Especial, os números não evidenciam avanços em relação ao atendimento, entretanto, não foi realizado estudo específico acerca desta questão, constatando-se, tão somente, tendência nacional de crescimento do atendimento pela rede privada, nesta modalidade.

Os números apresentados mostram, ainda, que a Rede Municipal de Ensino é a que possui o maior número de matrículas em Dourados, reunindo 54% do seu total no que diz respeito ao Ensino Fundamental. Dessa rede, elegeu-se uma Escola,

para a realização da pesquisa de campo, Escola esta onde foram executados ambos os Programas e que preserva funcionários desde a década de 1980, os quais acompanharam as experiências desenvolvidas tanto no Programa Monhangara quanto no Fundescola, o que justifica sua escolha como "amostra" ideal de pesquisa.

Em relação às questões elencadas e aos objetivos propostos, foram levantadas três hipóteses: A primeira é a de que, em que pesem as mudanças realizadas no Planejamento da Rede Pública de Ensino, no período analisado, a lógica de Planejamento Estratégico proposta não se instaurou como prática cotidiana das Secretarias Estadual e Municipal de Educação, bem como da Escola pesquisada.

Nesse sentido, busca-se identificar se houve o deslocamento de objetivos do Projeto e quais as causas que levaram a este: seria a dificuldade de comunicação entre os Técnicos envolvidos nos diferentes segmentos institucionais? Seria um problema local, relativo a uma má interpretação das equipes das Secretarias de Educação em relação aos objetivos do Programa? Ou seria uma questão de concepção teórica intrínseca aos Programas de que o investimento em materiais didáticos é capaz de mudar a Escola?

A segunda hipótese é de que grande parte dos problemas enfrentados na implementação do Programa Monhangara se repetem no Fundescola, apesar das avaliações realizadas, em ambos os Programas, por órgãos nacionais e consultores internacionais, terem alertado sobre os problemas encontrados. Questiona-se, em conseqüência, se estes estudos são considerados para a correção de problemas ou para a proposição de novos Projetos, já que, segundo Fonseca (1998, p. 248), os novos Projetos não apresentam relações com as experiências anteriores. A esse respeito, Cano (2004, p. 103), quando trata da avaliação de Programas sociais, declara que muitas avaliações são encomendadas com a finalidade de atender a exigências da burocracia e não com a finalidade de avaliar o que foi feito, incorporar ou não os avanços apresentados e realizar as mudanças necessárias.

Analisando a década de 1990, Kruppa (2000) constata que o Banco Mundial, nesse período, apresentou maior capacidade de incorporação das críticas, colocando a avaliação como "tema/ação" na sua estratégia e buscando, por meio dela, maior controle sobre os processos e resultados dos Projetos. (KRUPPA, 2000, p. 65 e

105). Considerando as teses de Kruppa e Fonseca, este trabalho procura identificar se os problemas que perpassam os Programas, desenvolvidos sob orientação do Banco, ainda são recorrentes e quais as causas dessa recorrência.

A terceira hipótese é de que, no que se refere ao Planejamento, o Programa Fundescola é uma versão reeditada do Programa Monhangara, adequada às mudanças ocorridas na sociedade contemporânea, que colocam a Escola como núcleo de Gestão. De fato, Antonio Augusto Neto, Coordenador Técnico do Fundescola, em entrevista para o Boletim Técnico (BRASIL, 1999a), explica a diferença entre o Projeto Nordeste[7] e o Fundescola como mudança de foco: no primeiro era a Secretaria Estadual de Educação e no segundo o foco é a Escola.

Pretende-se verificar se a transferência do Planejamento das Secretarias de Educação para as Escolas altera o modelo proposto. Essa hipótese advém da análise de Documentos de ambos os Programas, os quais trazem orientações bastante semelhantes no que tange à metodologia de Planejamento. Baseia-se, ainda, na afirmação de Fonseca (1998) de que Projetos que não alcançaram seus objetivos voltam a ser propostos de forma inovadora.

Diante dessa afirmação, surge a questão: seria o Fundescola o retorno do Programa Monhangara com uma "nova roupagem"? E, ainda, o que essa "nova roupagem" trouxe de mudança efetiva na implantação do Planejamento Estratégico na esfera local? Quais as conseqüências dessa proposta para a organização do trabalho nas Secretarias de Educação e nas Escolas?

[7] O "Projeto Nordeste" foi executado nos Estados da Região Nordeste no período de 1993 a 1998 e, na mesma direção do Programa Monhangara, incidiu maior ênfase sobre a ampliação e construção de escolas e aquisição de equipamentos e mobiliários. O planejamento, em ambos os Programas, era centralizado nas Secretarias Estaduais de Educação e seus executores passaram por treinamento oferecido pelo Projeto.

1.3. METODOLOGIA E FONTES DA PESQUISA

A análise desenvolvida foi baseada na metodologia de avaliação de impacto, a qual procura identificar os efeitos de determinado Programa sobre a população alvo. Segundo Costa e Castanhar (2003, p. 980), a avaliação de impacto busca verificar se as atividades previstas foram executadas e se os resultados esperados foram alcançados. Trata-se de uma "avaliação sumativa" (SCRIVEN *appud* CANO, 2004) ou "*a posteriori* global" (BELLONI, MAGALHÃES, SOUSA, 2001), que visa identificar se um Programa Social surtiu ou não o efeito desejado.

Para tanto, Lobo (2001, p. 82) alerta para a necessidade de mesclar elementos de ordem qualitativa e quantitativa. De acordo com as orientações da autora, buscou-se utilizar uma variedade de fontes primárias e secundárias, constituídas de:

- Documentos normativos, de âmbito nacional e internacional, que regulamentam as ações dos Programas em análise, bem como a política nacional que os fundamenta. Entre esses Documentos destacam-se os Planos Educacionais do Governo Brasileiro e os Acordos de Empréstimos estabelecidos entre este e o Banco Mundial para a viabilização dos Programas Monhangara e Fundescola;

- Documentos informativos acerca das orientações dos órgãos nacionais e internacionais que financiam os Programas em análise. Nesse rol encontram-se Documentos estratégicos do Banco Mundial, relatórios oriundos do Banco, do MEC e dos órgãos consultores e avaliadores, bem como manuais de orientação à implantação dos Programas em nível local, Planos elaborados pelo Estado, Município e Escola em análise em respeito às orientações dos Programas;

- Entrevistas com Técnicos responsáveis pela concepção dos Programas em nível nacional e atores locais responsáveis pela implementação dos mesmos, tanto na esfera do Estado quanto

> do Município de Dourados e da Escola escolhida como campo empírico de pesquisa.

Foi organizado roteiro semi-estruturado de entrevista com Técnicos do MEC, da Secretaria de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul, da Secretaria Municipal de Educação de Dourados e da Escola. Esse instrumento[8] contemplou aspectos relativos à participação das diferentes instâncias na concepção do Programa, seu relacionamento entre si e com os Técnicos do Banco Mundial, suas expectativas, seu campo de ação, os entraves para a operacionalização dos Programas, sua visão sobre a avaliação dos Programas, as principais mudanças que estes imprimiram na instância pesquisada, seja ela Escola ou nas Secretarias de Educação.

As 26 entrevistas realizadas, foram utilizadas como fontes primárias na medida em que possibilitaram acesso a informações não contempladas pelos Documentos e Bibliografia sobre o tema e, principalmente, por permitirem identificar como os atores locais interpretam a norma legal e agem sobre ela. Após realização das entrevistas, com devida autorização por escrito dos entrevistados, estas foram transcritas literalmente e encaminhadas aos mesmos para que fizessem as alterações necessárias. Somente após o retorno do texto corrigido, e editado pelo entrevistado, as informações foram utilizadas como fonte de pesquisa.

Para a realização das entrevistas, inicialmente, realizou-se visita à sede do Programa Fundescola e do escritório do Banco Mundial no Brasil, em Brasília, DF. Apesar de hoje estar vinculado ao INEP, o Fundescola funciona em prédio separado do MEC, destinado às atividades deste e de outros Programas especiais. Nesse local, priorizou-se a realização de entrevista com Técnicos que atuam em Projetos de Cooperação Internacional, desde o Programa Monhangara. Por intermédio de uma das técnicas, obteve-se acesso também à pessoa responsável pela elaboração do Projeto que deu origem ao Monhangara, a qual foi entrevistada na mesma ocasião. No escritório do Banco Mundial, foi entrevistada apenas uma pessoa que trabalhou com o Programa Monhangara, quando atuava no MEC. Os demais funcionários desse órgão, no Brasil, não possuíam conhecimento a respeito desse Programa.

---

[8] Cópia dos instrumentos utilizados como roteiro para as entrevistas encontra-se no anexo 2.

Na Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul e na Secretaria Municipal de Educação de Dourados foram entrevistadas as pessoas diretamente responsáveis pelos componentes de Planejamento do Fundescola: PES (Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação) e PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), já os Técnicos que trabalharam com o Monhangara, encontram-se lotados em outros órgãos do Governo ou aposentados, de forma que foram entrevistados nos órgãos em que trabalham, ou em suas residências.

Na Escola escolhida, realizaram-se várias visitas, em um intervalo de dois meses, a fim de estabelecer contato com a Comunidade Escolar, observar o cotidiano de suas atividades e, por fim, realizar entrevistas com os seguintes segmentos: atores que participam do Grupo de Sistematização do PDE, Professores que não participam do PDE, pais que participam da APM (Associação de Pais e Mestres) e que não participam. O Quadro I traz a relação das pessoas entrevistadas, o cargo que ocupam e seu nível de envolvimento com ambos os Programas.

QUADRO I

Pessoas Entrevistadas

EQUIPE NACIONAL		
Nome	**Função no Monhangara**	**Função no Fundescola**
Olga de Jesus Bento	Membro da Equipe de Microplanejamento	Assessora de Planejamento, Controle e Avaliação
Duílio Braga	Coordenador Financeiro	Coordenador Financeiro
Paulo Britto	Membro da Equipe de Microplanejamento	Membro do Setor Financeiro
Iara Maria de Almeida Marques	Integrante da Comissão de Elaboração do Projeto que originou o Programa Monhangara (MEC)	
Maria Madalena Rodrigues dos Santos	Coordenadora de Educação Básica do MEC.	Diretora de Projetos Sociais do Banco Mundial no Brasil.
José Amaral Sobrinho		Coordenador do Programa MEC/INEP
José Carlos Martinez Fernandez		Técnico de Planejamento do Programa

EQUIPE ESTADUAL		
Nome	**Função no Monhangara**	**Função no Fundescola**
Paulo Cabral	Primeiro Coordenador do Programa	
Leocádia Aglaé Petry Leme	Coordenadora de Recursos Humanos do Programa	Secretária de Estado de Educação à época das negociações para implantação do Programa
Reinaldo Guimarães de Campos	Último Coordenador do Programa	
Neide Gonçalves Baís		Coordenadora Executiva do Programa
Vera Lúcia Campos Ferreira		Gerente de Gestão Educacional do Programa
Renato Ferreira Nunes		Supervisor do Programa
Leda Regina Taborda Angeli		Superintendente de Planejamento e Apoio à Educação da SED/MS
EQUIPE MUNICIPAL		
Nome	**Função no Monhangara**	**Função no Fundescola**
Antonio Leopoldo Van Suypene	Professor não integrante do Programa	Secretário de Educação do Município de Dourados
Ângelo Alves de Oliveira	Técnico da Secretaria Municipal de Educação	Técnico da Secretaria Municipal de Educação
Shirley Saraiva Viana		Assessora de Gabinete e Coordenadora do PES
Sonia Maria Borges de Oliveira		Primeira Coordenadora do Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE)
Rosane Franciosi de Carvalho		Atual Coordenadora do Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE)
ATORES LOCAIS		
Nome	**Função no Monhangara**	**Função no Fundescola**
Clara Mariza Oliveira		Coordenadora Pedagógica da Escola e Coordenadora do PDE
Marlene Florêncio de Miranda Vasconcelos		Diretora da Escola
Zaira Viegas Wolf	Professora, não participante do Programa.	Professora, Gerente de Meta do PDE e Presidente do Conselho Escolar.
Ana Lucia Medeiros da Silva	Professora, não participante do Programa.	Professora, primeira Coordenadora do PDE na Escola e ex Coordenadora do GDE.
Nereide Tavares Pereira		Mãe de aluno, membro da APM
Sandra Rosa Marinho		Mãe de aluno, não participante do PDE
Sueli Gomes de Almeida		Professora não participante do PDE

Nas análises das informações obtidas considerou-se que os depoimentos não necessariamente retratam fielmente a realidade, pois, como alerta Kosik,

> ... o indivíduo "em situação" cria suas próprias representações das coisas e elabora todo um sistema correlativo de noções que capta e fixa o aspecto fenomênico da realidade (...). Todavia, "a existência real" e as formas fenomênicas da realidade (...) são diferentes e muitas vezes absolutamente contraditórias com a *lei* do fenômeno... (KOSIK, 2002, p. 14).

Partindo desse pressuposto, buscou-se a validação das informações advindas das Entrevistas por meio da comparação entre elas e com os Documentos e a Bibliografia consultada, considerando, essencialmente, os resultados que tiveram maior incidência de menções.

Outras fontes secundárias foram utilizadas para a obtenção de informações e fundamentação das análises: livros, artigos de Periódicos Científicos e de Revistas editadas pelo MEC, Teses, Dissertações e trabalhos publicados em Anais de eventos, previamente selecionados. A Pesquisa Bibliográfica focalizou as seguintes temáticas:

- Ciências sociais e políticas: nas quais buscou-se o aprofundamento teórico e históricos necessários à compreensão e análise da temática em questão, por meio de autores como: Alves (1985), Antunes (2005), Borón (2001), Fiori (2001), Friedman (1990), Gentili (1999), Hayek (1990), Harvey (2003), Hobsbawm (1995) Mészáros (2002), Moraes Neto (1989), Motta (1986), Skidmore (1988), Schultz (1973), entre outros;

- Estado e Política Educacional: visando compreender a educação no contexto das Políticas Públicas, de cunho social, do Estado contemporâneo, por meio da leitura de obras como as de: Arelaro (2001), Barroso (2005), Hipólito (2005), Höfling

(2001), Ianni (1971), Sallum Jr. (1995), Soares (2000), Vieira (2004), entre outros;

- Planejamento Educacional: pelo qual foi desenvolvida análise dos aspectos históricos e contemporâneos do Planejamento Educacional no Brasil, tendo como base os seguintes autores: Albavera (2003), Ansoff (1981), Arantes (1989), Azanha (2001), Caro (2002), Coombs (1970), Fávero (1999), Kuenzer (1999), Kowarick (1970), Lafer (1975), Mendes (2005), Oliveira (1981), Oliveira (1997), Parente Filho (1987, 2003), Rowley (1971), etc;

- Projetos de Cooperação Internacional: buscando conhecer resultados de pesquisas que abordam essa questão, entre as quais se pode destacar: Alves (1968), Arapiraca (1982), Araújo (1991), Andrade e Pereira (s.d.), Cabral Neto (1995), Coraggio (1998), Fonseca (1995, 1998, 1998ª), Fonseca e Oliveira (2003), Fonseca, Oliveira e Toschi (2004), Freitas et all (2004), Kruppa (2000), Leher (1998), Mendizabal (1994), Nogueira (1999), Queiroz (1997), Rosar (1999) e Silva (2002).

É importante destacar, como Cano (2004), para a impossibilidade da existência de uma ciência social neutra e, conseqüentemente, de uma avaliação neutra. Dessa forma, destaca a posição da Comissão Conjunta Norte-Americana, que propugna que o avaliador explicite claramente os seus valores ou juízos de valor que estão por trás de suas conclusões.

As lentes com as quais o objeto de estudo deste trabalho é analisado, busca considerar o caráter plural, contraditório, bem como as inúmeras variáveis características da Escola vista como organização social complexa. A ação organizacional da Escola é regulamentada por um amplo arcabouço legal, resultado de uma construção histórica, política, econômica e social, que por vezes representa os anseios da sociedade, e por outras a conjugação de forças entre diferentes poderes de âmbito nacional, internacional e local.

As normas, assim estabelecidas, estão presentes na prática cotidiana na Escola, todavia, atentando-se às ponderações de Lima (2003, p. 47), pode-se constatar que esta possui objetivos, estruturas, recursos e atividades que são realizadas de acordo com essas normas, mas também possui modos de atuação organizacional nos quais os atores escolares produzem regras próprias. Para este autor,

> ... mesmo no contexto de uma administração fortemente centralizada, e por mais autoritária que seja, a força da imposição normativa nem sempre é obedecida (...). A ação organizacional, dos atores escolares, ora se apóia na ordem das conexões normativas, ora promove a ordem das desconexões (vista como *desordem* pelas primeiras)... (LIMA, 1996, p. 31, grifo no original).

Nesse contexto, a Escola é vista não somente como reprodutora de uma prática organizacional previamente determinada, mas também como *lócus de produção* de regras informais. Essas regras são produzidas, "... quer como simples resposta alternativa, quer como forma de *preencher* eventuais espaços não regulados normativamente" (LIMA, 2003, p. 63, grifo no original). A esse processo, o autor denomina "infidelidade normativa".

A infidelidade normativa é caracterizada pelo autor como um fenômeno típico que caracteriza a ação organizacional escolar, pelo qual o controle burocrático pode ser relativizado em seu alcance e sua importância. Nesse sentido, ela é posta como contraponto ao normativismo burocrático, pois por seu intermédio a Escola exerce uma "autonomia relativa" que permite a fidelidade dos atores aos seus objetivos, interesses e estratégias (LIMA, 2003, p. 64). Essa autonomia relativa, todavia, tanto pode ser utilizada para suplantar o que está estabelecido na norma legal, como para reproduzir práticas arraigadas no cotidiano escolar, que nem sempre representam um avanço em relação à legislação.

Para dar conta da análise de diferentes fatores determinantes desse processo, Lima (1996) propõe uma mesoabordagem, perspectiva que busca contemplar aspectos do cotidiano escolar, a ação dos mais diferentes atores que o constituem, os Documentos produzidos internamente, porém, sem deixar de considerar que essa ação "local" é perpassada por objetos macro analíticos como o Estado, o sistema político, o sistema econômico, as macro-organizações educativas, entre outros. Para o autor

"Trata-se de procurar admitir, desde longo no plano teórico, as tensões estabelecidas entre o sistema, a administração e os poderes centrais, por um lado, e a escola e os actores escolares organizacionalmente ancorados, por outro..." (LIMA, 1996, p. 32).

Nessa perspectiva, procurou-se contemplar a ação dos atores escolares e dos Técnicos do MEC e das Secretarias de Educação na proposição e/ou operacionalização dos Programas em questão, considerando-os como sujeitos históricos e políticos, que interferem na realidade sobre a qual atuam.

1.4. PLANO DE EXPOSIÇÃO

O trabalho está organizado em cinco capítulos, o primeiro contendo as considerações iniciais para a discussão, no qual se desenvolve uma análise histórica do Planejamento da Educação, buscando sua contextualização na esfera do Planejamento Econômico, de maneira geral, destacando a atuação das Agências Internacionais na sua formulação e dos Programas, em análise, na implantação da lógica de Planejamento na Rede Pública de Ensino.

O segundo Capítulo traz uma contextualização dos Programas Monhangara e Fundescola no domínio da Política Educacional do Brasil e do Estado de Mato Grosso do Sul, nas décadas de 1980 e 1990, apresentando aspectos relativos à implantação desses Programas em âmbito local, a forma pela qual se estruturaram, bem como seus objetivos, abrangência e aporte financeiro.

No terceiro Capítulo é feita uma descrição da proposta de Planejamento contida nos Programas Monhangara e Fundescola e desenvolve-se uma análise dos pressupostos desse modelo de Planejamento, com base nos princípios da "Nova Gestão Pública".

O quarto Capítulo descreve e analisa os dados empíricos coletados na esfera da Gerência Nacional dos Programas, das Secretarias Estadual e Municipal de

Educação e da Escola selecionada, buscando evidenciar como se deu a ação dos atores locais frente às orientações dos Programas e, em que medida essa ação contribuiu, ou não, para a institucionalização da racionalidade técnica no Planejamento dos órgãos analisados.

No quinto Capítulo são feitas algumas ponderações que a análise dos Documentos, a bibliografia consultada e as entrevistas realizadas permitiram levantar, buscando apontar aspectos conclusivos e novas questões de pesquisa.

II

MONHANGARA E FUNDESCOLA: O LUGAR DO PLANEJAMENTO NO DESENHO DOS PROGRAMAS

Este capítulo apresenta uma descrição dos Programas em análise, a partir dos Documentos levantados, contextualizando-os no cenário nacional do período em que foram implantados e do momento político vivenciado pelo Estado de Mato Grosso do Sul, *lócus* privilegiado por este estudo.

Partindo desse quadro mais geral, realizou-se análise comparativa entre os Programas Monhangara e Fundescola, com o intuito de verificar em que medida o desenho desses Programas atende às necessidades locais, qual o lugar do Planejamento em cada um deles e como este se configura no transcurso dos vinte e dois anos de execução, desde a implantação do primeiro (1984) até a fase IIIA do segundo (2006).

2.1. O CENÁRIO NACIONAL DE IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS

A década de 1980 constitui-se em momento ímpar na história política brasileira, caracterizada por fatos marcantes, como a transição da ditadura militar para o regime democrático; o aumento da participação popular nas decisões políticas do País via movimentos sociais e eleições diretas para escolha de seus representantes; e a ascensão política de grupos de oposição ao regime militar, com propostas de cunho democrático e descentralizador, em oposição ao autoritarismo e à centralização que imperavam nos governos anteriores.

Essa "transição negociada" (ARELARO, 2000, p. 95) teve início em 1973, com a escolha de Ernesto Geisel como sucessor do General Garrastazu Médici na Presidência da República[9] e se efetivou com a eleição de Tancredo Neves, em 1985.

A abertura democrática, da década de 1980, evidenciou uma grande crise na economia nacional, ocasionada, segundo Sallum Jr. (1995), por dois fatores: as pressões do capitalismo internacional sobre a economia nacional, e a complexidade cada vez maior da sociedade, restringindo a capacidade de controle pelo Estado. O autor destaca, todavia, que "há um largo consenso de que o estrangulamento das fontes externas de financiamento da economia brasileira foi o fator final de precipitação da crise do início dos anos 80" (SALLUM JR., 1995, p. 156).

Esse fato, porém, não era peculiar apenas ao Brasil, mas atingia a totalidade de Países periféricos - ou emergentes, como foram chamados - que tinham suas economias vinculadas aos Empréstimos Internacionais. Encurralados pelo aumento exorbitante dos juros sobre os empréstimos, esses Países optaram pela política de ajuste econômico estrutural proposta pelo Consenso de Washington[10].

A política de ajuste foi desencadeada em todo o sistema capitalista como forma de solucionar a crise que este começava a enfrentar no final dos anos de 1970. Diferente de tantas outras pelas quais já passou o sistema capitalista, não se trata de uma crise cíclica, mas sim estrutural que caracteriza, segundo Mészáros (2002), a especificidade desse momento histórico, revelada, entre outros aspectos: a) pelo seu caráter universal, que afeta a totalidade do complexo social em todas as relações com suas partes, colocando em questão a existência do complexo global; b) pelo seu caráter

[9] Segundo Skidmore (1988) o retorno à democracia era uma das metas do Governo Geisel, o qual era fiel à visão de Castelo Branco: "... a Revolução de 1964 devia, após um limitado período governamental de emergência, conduzir a um pronto retorno à democracia representativa" (SKIDMORE, 1988, p. 321). Esse processo democrático, contudo, deveria ser controlado, de forma a legitimar o poder de mando do partido do governo, com o devido respaldo da população.

[10] Expressão criada por John Williamson no documento que apresenta as conclusões de uma reunião realizada em 1989, entre técnicos do governo norte-americano, do Banco Mundial e economistas latino-americanos, com a finalidade de discutir as reformas necessárias para que os Países da América Latina superassem a crise econômica e retomassem o crescimento. A proposta retirada desse Encontro, direcionada ao fortalecimento de uma economia de mercado, passou a orientar as políticas internacionais para a América Latina e a própria reforma administrativa do Estado nesses Países. As formulações desse consenso são: 1) Disciplina orçamentária; 2) Reorientação do gasto público; 3) Reforma fiscal; 4) Liberalização financeira; 5) Busca e manutenção de tipos de câmbio competitivos; 6) Liberalização comercial; 7) Política de abertura ao investimento estrangeiro; 8) Privatização de empresas públicas; 9) Política de desregulação (CARO, 2002, p. 21).

permanente, já que se desenvolve em escala contínua de tempo e c) pelo seu alcance global, posto que atinge todos os Países do mundo.

Para Mészáros (2002, p. 795), as crises, de variadas intensidade e duração, são características fundantes do sistema do capital, constituindo-se em motor que impulsiona seu progresso, dessa forma, não é possível o desenvolvimento do capital sem as crises. A especificidade desta, contudo, está nos aspectos que a configuram como estrutural, ou seja, que atingem sua estrutura fundamental, tornando o sistema vulnerável. Diferentemente das crises cíclicas, a crise estrutural não pode ser solucionada com reformas e ajustes pontuais dentro do próprio sistema do capital, tendo em vista o acirramento das suas contradições internas, que vão desde as esferas sociais, econômicas e políticas das sociedades, passando pelas rivalidades, tensões, contradições entre os Países capitalistas avançados; e culminando nas dificuldades em manter o sistema neocolonial de dominação nos Países pobres e em desenvolvimento.

Como em outros momentos de crise da sociedade capitalista, a solução foi buscada por meio de reformas que visam mudar a forma de funcionamento do sistema sem alterar sua razão de ser. As mudanças foram implantadas, inicialmente, nos Estados Unidos e nos Países da Europa, por meio de um processo de reordenamento econômico, social e político. Esse processo, segundo Harvey (2003) caracterizou-se por ".... uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política" (p. 140). Suas principais características são as mudanças no regime de acumulação e no sistema de regulamentação política e social.

1) A mudança no regime de acumulação, se realizou por meio da substituição do modelo fordista pelo de "acumulação flexível" (HARVEY, 2003), o qual, no sentido oposto daquele, se apóia na flexibilidade dos processos, dos mercados, dos produtos de trabalho e dos padrões de consumo. Esse regime,

> Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2003, p. 140).

A flexibilização ocasiona significativas mudanças no mundo do trabalho e na vida cotidiana dos indivíduos, quais sejam:

- Aumento do emprego no setor de serviços, grande parte deles em caráter temporário[11];
- Transferência dos complexos industriais para regiões antes subdesenvolvidas, onde a mão-de-obra é mais barata;
- Maior controle sobre o trabalho, devido ao alto incremento tecnológico, que possibilita agilidade à comunicação e ao transporte, gerando difusão imediata de informações e decisões;
- Enfraquecimento da força de trabalho e dos sindicatos, devido ao aumento do desemprego estrutural, à destruição e reconstrução de habilidades[12] e aos ganhos modestos de salários reais;
- Crescimento da economia informal, que vai desde a barraca de cachorro-quente na esquina de cada quarteirão, até o esquema de subcontratação organizada, formando pequenos negócios[13].

[11] Harvey (2003, p. 144), informa que "A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores 'centrais' e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entre facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins. Na Inglaterra, os 'trabalhadores flexíveis' aumentaram em 16 por cento, (...) entre 1981 e 1985 enquanto os empregos permanentes caíram em 6 por cento".

[12] Kuenzer (1998, p. 38), propugna que o discurso da acumulação flexível refere-se a um trabalhador de novo tipo, com capacidade de comunicação, autonomia intelectual e moral, conhecimento científico, responsabilidade, crítica e criatividade. Entretanto, considerando que a oportunidade de uma sólida formação científico-tecnológica é acessível a um número reduzido de trabalhadores, cria-se uma nova "casta" de profissionais qualificados, em detrimento de um grande contingente de trabalhadores precariamente educados, embora ainda incluídos no processo produtivo, posto que responsáveis por trabalhos crescentemente precarizados.

[13] O primeiro caso citado indica, de acordo com Harvey (2003, p. 145) "... o surgimento de novas estratégias de sobrevivência para os desempregados". Já a formação de pequenos negócios, calcada na exploração de imigrantes ilegais, sonegação de impostos, reflorescimento de formas artesanais de trabalho domestico, entre outras formas antigas de organização industrial, não mais consistem, como outrora, em apêndices do capitalismo, mas atuam hoje como peças centrais no processo de transformação no modo de controle do trabalho e do emprego.

2) A mudança no sistema de regulamentação política e social foi desencadeada a partir da crise do sistema de regulação keynesiano, consubstanciado no modelo de Estado de Bem-Estar Social, que começou a se mostrar na década de 1970, com o crescimento das despesas públicas e estagnação fiscal dos Estados-Nação.

As orientações keynesianas propunham a intervenção do Estado no Planejamento Econômico e Social, viabilizando o pleno emprego e a distribuição eqüitativa da renda gerada na sociedade, seja por meio de serviços integrados de saúde, educação, habitação, previdência, entre outros, seja por serviços sociais setorizados, fragmentados e emergenciais, como ocorreu no caso da América Latina. (VIEIRA, 2004, p. 107 e 205). Mészáros (2002, p. 95/731) afirma que a solução keynesiana, longe de ser antiliberal, se propunha a tratar da crise capitalista de modo a salvaguardar o sistema pelo aumento, subsidiário e complementar, do envolvimento do Estado no processo produtivo. Ressalta que as medidas implementadas nesse sentido foram assimiladas e integradas ao sistema capitalista, resultando em vantagens produtivas para o capital durante seu processo de expansão, porém, tiveram que ser rejeitadas pelos Países de capitalismo avançado quando seus custos se tornaram inadministráveis.

Não só em busca de solução para esse problema, mas principalmente por confronto ideológico com o keynesianismo, os defensores do livre mercado, também denominados neoliberais (HOBSBAWM, 1995) ou neoconservadores (HARVEY, 2003), propunham a liberdade individual e de mercado e o não intervencionismo do Estado na esfera econômica e social.

Nesse contexto, os princípios da "Nova Gestão Pública" são postos como alternativa à "velha administração pública" (HIPÓLITO, 2005) desenvolvida pelo Estado de Bem-Estar Social, instituído durante o pós-guerra, o qual é baseado no modelo fordista[14] de produção, considerado ineficiente e improdutivo diante das mudanças que permeavam a sociedade no final do século XX.

[14] Segundo Moraes Neto (1989), o fordismo, enquanto processo de trabalho que, junto com o taylorismo, predominou na grande indústria capitalista ao longo do século XX, consiste na correlação manufatureira entre a divisão do trabalho e a produtividade, já superada pela maquinaria, a forma mais desenvolvida de incremento de produtividade do trabalho, possibilitando "...a economia de pensamento e a redução ao mínimo dos movimentos do operário que, sendo possível, deve fazer sempre uma só coisa com um só movimento" (MORAES NETO, 1989, p. 47-53).

Friedrich Hayek, pioneiro na divulgação do pensamento neoliberal, escreve no livro *O Caminho da Servidão*, de 1944:

> O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais, deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações. (HAYEK, 1990, p. 88).

A restrição do campo de atuação do Estado é um dentre outros princípios, que orientam a "Nova Gestão Pública". Para Fiori (2001, p. 15), essa visão, que se tornou hegemônica nas últimas duas décadas, representa a cristalização da utopia liberal que vem propondo, desde o século XVIII, um mercado global livre dos problemas advindos dos particularismos nacionais e dos protecionismos estatais.

O pioneiro em inserir essa nova lógica de administração pública foi o Reino Unido, na Gestão de Margareth Thatcher (1979), quando se deu início a um amplo Programa de reformas do setor público[15]. Analisando as reformas implantadas desde então, Ferlie et all. (1999) identificam quatro modelos, por vezes contraditórios, mas também combináveis entre si:

- Impulso para a eficiência: característica marcante no governo Thatcher, que consiste na tentativa de tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada, guiado por noções rudimentares de eficiência;

- *Downsizing*[16] e descentralização: visa à substituição do modelo fordista de produção, com instituições grandes e organizadas verticalmente, por uma forma mais flexível e enxuta;

[15] Mészáros (2002, p. 40) ressalta a atitude da Primeira Ministra em alegar a inevitabilidade de tais reformas, motivo pelo qual ganhou o apelido de TINA, sigla de There Is No Alternative (não há alternativa).

[16] Refere-se à reestruturação organizacional com base na redução da diferenciação vertical e de quadros (FERLIE ET ALL, 1999, p. 25).

- Busca da excelência: consiste na aplicação, aos serviços públicos, da teoria da Escola de Relações Humanas, que enfatiza a importância da "cultura organizacional"[17];

- Orientação para o serviço público: representa a fusão de idéias de Gestão dos setores público e privado, visando à reestruturação dos primeiros de forma mais compatível com os princípios de qualidade do segundo.

As reformas thatcherianas imprimiram ao setor público britânico mudanças visíveis, com características abrangentes, entre as quais se destacam a privatização em larga escala, a orientação das funções sociais não privatizadas com base em valores gerenciais e de mercado, a ênfase em "fazer mais com menos" e a retórica do "gerenciamento da mudança cultural" das organizações.

Simultaneamente ao governo britânico, Ronald Reagan adotou os princípios do "governo empreendedor" em todos os Estados Unidos da América, a partir de 1980, implantando medidas como: parcerias entre os setores público e privado; incentivo à competição entre cidades; introdução de novos princípios como, "gerência de empreendimentos", "organizações de aprendizagem" e "cidades autoconfiantes"; além da reestruturação dos sistemas de educação, saúde e seguridade social, tendo como um de seus alicerces básicos o Planejamento Estratégico.

A partir de então, as orientações voltadas para um "Estado Gerencial" ou "Governo Empreendedor" se expandiram pelos mais diversos Países de todos os continentes, chegando à América Latina, principalmente, via Agências Internacionais como o Banco Mundial e o FMI. É nesse contexto que se localiza o Programa Monhangara, primeiro Projeto para a educação urbana, desenvolvido por meio de Cooperação Internacional, na década de 1980, o qual é apontado como referência no que diz respeito à implantação do Planejamento na área educacional.

---

[17] Segundo Bruno (1997, p. 32), cultura organizacional "...significa um dado 'modo de vida', um sistema de crenças e valores, uma forma aceita de interação e de relacionamento característicos de determinada organização".

2.1.1. O Cenário Sul-Mato-Grossense no Período de Implantação dos Programas

O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado pela Lei Complementar nº. 31, de 11 de outubro de 1977, a partir do desmembramento do Estado de Mato Grosso. Nesse momento, segundo Fernandes,

> É dado ao Estado de Mato Grosso do Sul um papel coadjuvante na nova organização sob a perspectiva de *Estado modelo* pensado pelo Governo Central como mais um mecanismo do equilíbrio tanto da redemocratização do país quanto do realinhamento do capital que urgia após a exaustão do milagre econômico. (FERNANDES, 2000, p. 85, grifos no original).

Nesse contexto, o Estado assume um novo papel econômico no cenário nacional, de plantador e exportador de grãos por meio de agricultura altamente mecanizada e tecnologia de ponta, o que atendia aos interesses políticos e econômicos das elites situadas geograficamente nessa Região.

Essas elites encontravam-se aglutinadas, em sua maioria, em torno do Partido Democrático Social (PDS), uma readequação da antiga Aliança Renovadora Nacional (ARENA), formada pelos atores políticos remanescentes do governo militar. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) reunia parte dos opositores ao regime militar, juntamente com o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e o PT (Partido dos Trabalhadores), ambos criados a partir da reforma política de 1979.

O caráter oposicionista do PMDB, todavia, referia-se estritamente à oposição à forma de Governo empreendida pelo PDS, já que não questionava a ordem de dominação do capital (FERNANDES, 2000, p. 93), além de ser constituído por representantes das tradicionais elites do Estado de Mato Grosso, como Wilson Barbosa Martins, que venceu as eleições para o governo de Mato Grosso do Sul em 1982.

A proposta Peemedebista para a Educação, intitulada "Educação para a Democracia", consistia numa ampla discussão com todos os segmentos ligados à área, por meio de encontros regionais, dos quais eram tirados Delegados para participação no

Congresso Estadual, realizado na capital. Bittar (1998, p. 75) informa que o "processo congressual" durou seis meses e resultou na definição da Política Educacional para o Estado, consubstanciada no II Plano Estadual de Educação: Educação para a Democracia.

O Plano elenca, entre os principais problemas enfrentados pela educação sul-mato-grossense, a existência de cerca de 100.000 crianças de 7 a 14 anos fora das salas de aula, devido, principalmente, ao número insuficiente de Escolas e à precariedade das instalações escolares existentes (MATO GROSSO DO SUL, 1985, p. 191).

TABELA II

Taxa de atendimento de 7 a 14 anos (1980 a 2000) %

Abrangência	**1980**	**1991**	**1998**	**2000**
Brasil	80,9	89	95,8	96,4
Mato Grosso do Sul	64,4	91,7	95,2	95,6

Fonte: Brasil (2006 b). Elaboração para este trabalho.

Observa-se, no início dos anos 1980, que o índice de atendimento escolar à população de 7 a 14 anos de idade no Estado de Mato Grosso do Sul encontrava-se bem abaixo do índice nacional. Relatos de entrevistados para esta Pesquisa informam que muitas Escolas funcionavam em vagões de trens, impróprios para circular na rede ferroviária, sem refeitório, banheiro, carteiras adequadas, enfim, sem as mínimas condições de funcionamento.

Essa era a situação do Estado de Mato Grosso do Sul, quando da chegada da proposta do Programa Monhangara. Embora houvesse resistência dos Técnicos locais em aderir a um Programa proveniente de Acordo Internacional, também havia a clareza de que os recursos advindos do Convênio poderiam contribuir para melhorar as condições de trabalho nas Escolas.

Quatorze anos depois, um novo Acordo Internacional é assinado pelo Governador Wilson Barbosa Martins, reeleito após quatro anos de governo de Pedro Pedrossian (PTB), que interrompe a continuidade do PMDB no Governo do Estado, desde 1982. Esse Acordo, inicialmente denominado "Fundoescola", tem em uma de suas primeiras versões, encaminhadas à SED/MS, o registro da observação de um Técnico do órgão: "Antigo Monhangara". Posteriormente o Programa é batizado de Fundescola. Como diria Karl Marx: *a história se repete a primeira vez como tragédia e a segunda como farsa*.

Nesse momento, já nos anos 1990, o índice de atendimento à população de 7 a 14 anos de idade havia aumentado consideravelmente, como pode ser verificado na Tabela I, todavia, a demanda por vagas no Ensino Fundamental ainda era maior que a oferta.

Se o Plano Estadual de Educação, de 1985, denunciava as más condições físicas das Escolas existentes, após dez anos de governo do PMDB e quatro do PTB, a despeito da expansão da Rede Pública de Ensino, a denúncia de falta de manutenção das Escolas permanece, agora vinculada, principalmente, ao não cumprimento, por parte do Governo Estadual, do repasse de 30% dos recursos para a Educação[18]. Essa carência de recursos se desdobrou em uma série de problemas, como evidencia Senna (2000), em relação ao ano de 1997:

> - Elevada demanda para o ensino de primeiro grau
> - Déficit de salas de aula
> - Ausência de professores nos núcleos urbanos de menor porte
> - Elevada disputa por vagas nas escolas públicas
> - Crescimento da população escolarizável (7 a 14 anos)
> - Elevados índices de evasão e repetência
> - Reduzida disponibilidade de professores especializados. (SENNA, 2000, p. 64).

[18] A esse respeito consultar Fernandes (2003).

TABELA III

Movimento e Rendimento Escolar na Rede Pública de Ensino de Mato Grosso do Sul (1984 e 1993) – Ensino Fundamental %

Ensino Fundamental	**1984**	**1985**	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**
% Evasão	27,	24,	25,	26,	27,	25,	15,	15,	15,	15,
% Reprovação	26,	25,	26,	28,	27,	27,	29,	19,	19,	18,

Fonte: Brasil (2003a); Senna, 2000, p. 69. Adaptação para este trabalho.

A Tabela III permite constatar que os altos índices de evasão e reprovação, registrados na década de 1980, decrescem após 1990. A reprovação tem uma redução média de seis pontos percentuais, e a evasão diminui cerca de nove pontos percentuais.

A Proposta de Educação do Governo Wilson Barbosa Martins, nessa segunda Gestão frente ao Estado de Mato Grosso do Sul, intitulava-se "Princípios Norteadores: a cidadania começa na escola", e tinha como eixos fundamentais: a autonomia da Escola, a qualidade e universalização do ensino e a Gestão Democrática, culminando com a elaboração, pela Escola, do seu Projeto Político Pedagógico (PPP). A exemplo da Gestão anterior desse Governador, foram organizados seminários com a finalidade de preparar as Escolas para a elaboração do PPP.

Em pesquisa sobre a introdução do Programa Fundescola no Estado, Oliveira (2005, p. 45) identifica "...uma certa fragilidade na veracidade de algumas informações" provenientes da então Secretária de Educação do Estado de MS – Maria de Lourdes Maciel – que em discurso proferido na abertura do II Seminário de Estudos sobre a Elaboração do PPP, declarou que MS foi eleito para iniciar o Programa Fundescola por ter apresentado o melhor Projeto ao Banco Mundial.

O mérito pela implantação do Programa Fundescola no MS é atribuído, também, a políticos da Região, como evidencia o trecho da entrevista de Reinaldo Guimarães de Campos, ex-Coordenador Setorial de Planejamento da SED/MS,

responsável pelo Programa Monhangara, no período de 1988 a 1991. Segundo o entrevistado:

> *Na ultima reunião que eu participei em Maceió, eu tive contato com os dirigentes do Projeto Nordeste que já estavam concluindo o Projeto Nordeste e estavam na eminência de criar o Projeto Norte, que atenderia a região Norte do País, aí nós fomos pedir para incluir o Mato Grosso do Sul. Na época o Prefeito [do Município de Campo Grande], que era Deputado Federal - André Puccinelli*[19] *- fez uma intervenção junto à direção do Projeto Nordeste e acredito que por conta disso mudaram até o nome de Projeto Norte para Fundescola.*

2.3. MONHANGARA E FUNDESCOLA NO CONTEXTO DA ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Até meados da década de 1970, o Banco Mundial teve pouca participação no financiamento de Projetos voltados para a educação no Brasil. Isso se deve ao fato de que, até esse momento, esse órgão atribuía pouca ênfase ao setor social, menos ainda em relação à Educação, setor até então contemplado, nos Acordos Internacionais, pela USAID. Esse quadro sofre alteração, a partir de 1976, devido à modificação do conceito de desenvolvimento do Banco.

Essa modificação, segundo Fonseca (1998), deve-se ao entendimento, por parte dos Técnicos do Banco, de que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente, para garantir a justa distribuição das riquezas. Diante disso, "... define, como prioridade, atuar no centro do problema que pode representar uma ameaça à economia dos países centrais: o crescimento descontrolado da pobreza nos países periféricos" (FONSECA, 1998, p. 231).

Os Projetos financiados por esses empréstimos priorizavam o Ensino Primário, como forma e "proteger os pobres" em tempos de ajuste econômico. Essa

[19] André Puccinelli é o atual Governador eleito pelo Estado de Mato Grosso do Sul para a Gestão 2007/2010.

"proteção" era considerada ainda mais necessária nas regiões de grande concentração de pobreza e de crescimento populacional. Como comenta Leher (1998),

> ... a *equidade* é colocada no lugar da *distribuição de renda* (...). A educação está inscrita no escopo das "necessidades básicas", como política compensatória para "proteger" os pobres inadaptados ao processo de modernização (LEHER, 1998, p. 205, grifos no original).

Seguindo a orientação expressa acima, o Banco Mundial financiou, na década de 1970, dois Projetos para a educação no Brasil: um para o Ensino Técnico de 2º Grau, e outro para o fortalecimento do Planejamento nas Secretarias de Educação das Regiões Norte e Nordeste, com vistas à implantação da Lei 5692/71. O terceiro Projeto para a educação no Brasil, desenvolvido entre 1980 a 1987, foi o Programa de Expansão e Melhoria da Educação Básica do Nordeste (EDURURAL), que consistiu em uma ação de impacto visando à melhoria do acesso ao Ensino Primário, na zona rural, da Região Nordeste.

Estudo desenvolvido por Queiroz (1997), evidencia que o EDURURAL/NE tinha como objetivo:

> A expansão das oportunidades educacionais e a melhoria das condições de educação no meio rural do Nordeste, bem como o *fortalecimento do processo de planejamento e administração educacionais* (BRASIL *Appud* QUEIROZ, 1997, p. 87, grifos no original).

Observa-se, nos grifos da autora, o destaque para as questões do Planejamento e da Administração Educacionais, que seriam contemplados pelo Projeto por meio da capacitação *in-service* para Professores, Administradores, Supervisores e Pessoal de Apoio. Além de capacitação, o Projeto previa recursos para: construção e reforma de Escolas, aquisição de mobiliário, aquisição de materiais escolares, aquisição, conservação e distribuição de merenda escolar, bem como equipagem das cozinhas.

Centrando suas principais realizações nos Municípios, desenvolveu, ainda, o Projeto de Administração Municipal do Ensino, prestando assistência técnica e

financeira às Secretarias de Educação de Estados e Municípios, para melhorar os processos de Planejamento e Administração Educacional. Os estudos de Planejamento se estendiam também à rede física, através da Carta Escolar[20], que estudava a possibilidade de reordenação do espaço da Escola.

Queiroz destaca que

> O EDURURAL/NE, na prioridade de fortalecer a instância municipal, por meio de determinados mecanismos técnicos, incorporava a estratégia política do MEC, de transferir encargos educacionais com o ensino básico para os municípios (QUEIROZ, 1997, p. 96).

Dessa forma, esse Projeto pode ser considerado como uma das primeiras iniciativas voltadas para a municipalização e descentralização da educação brasileira.

Entre 1983 e 1992, foi desenvolvido o quarto Projeto em cooperação com o Banco, o qual, segundo Fonseca (1995) visava dar continuidade ao primeiro Projeto[21], voltado para o Ensino Técnico, Industrial e Agrícola. O quinto Projeto compreendeu o período de 1984 a 1991, e previa o desenvolvimento da Educação Primária nas regiões Norte e Centro-Oeste. Intitulado "*Projeto de Ensino Urbano para as Regiões Norte e Centro-Oeste*", tornou-se conhecido como Monhangara, e é considerado o pioneiro na implantação do Planejamento Estratégico nas Redes Públicas de Ensino do País.

Na década de 1990, o Banco amplia ainda mais sua atuação na área educacional, tanto no que se refere à quantidade de Programas, como em relação à abrangência geográfica. Observa-se que, até a década de 1980, os Programas com financiamento do Banco abrangiam as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País, já na década de 1990, passa a contemplar também as regiões Sul e Sudeste.

Os Programas financiados nesse período foram:

---

[20] A Carta Escolar é um instrumento de planejamento que permite o estudo das condições sociais, econômicas, demográficas, culturais, urbanísticas e arquitetônicas dos sistemas escolares.
[21] Uma discussão aprofundada sobre os resultados desses Projetos encontra-se em Fonseca (1995/ 1998).

- Inovações no Ensino Básico, desenvolvido no Estado de São Paulo, a partir de 1991.

- Projeto Fundescola, desenvolvido nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, desde 1991.

- II e III Projetos Nordeste de Educação Básica, implantados a partir de 1993.

- Projeto Qualidade no Ensino Público, proposto para o Estado do Paraná, a partir de 1994.

- Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica, também desenvolvido a partir de 1994, em Minas Gerais.

- Projeto de Educação Básica, implantado no Estado do Espírito Santo, desde 1995.

Nem sempre a data de assinatura do Acordo representa o início do funcionamento do Projeto. Muitas vezes é a partir desse momento que começam as negociações com Estados e Municípios, levando anos para a implantação[22].

Quanto aos recursos disponibilizados ao setor, verifica-se que, ao final da década de 1980, a educação foi o segundo setor mais contemplado com recursos do Banco Mundial no Brasil, recebendo mais de 14% do total de seus investimentos no País, sendo a agricultura o setor que recebeu maior percentual de financiamento. Relatório do Banco Mundial (1999) registra que, até 1996, o Brasil recebeu dois terços de todo o recurso destinado por esse órgão à educação na América Latina e Caribe. O volume dos recursos é expresso na Tabela IV:

[22] Mais detalhes sobre datas de efetivo funcionamento dos Projetos podem ser obtidos em Nogueira (1999).

TABELA IV

Volume de Crédito do Banco Mundial para a Educação

na América Latina e Caribe

Período	1982-1986	1987-1991	1992-1996	Total
Milhões de US$	446,4	936,5	3.469,3	4.852,2

Fonte: Banco Mundial, 1999, p. 101. Elaboração para este trabalho.

Apesar de o Brasil ter acumulado mais de 700 milhões de dólares em créditos entre 1994 e 1998, esse montante representa apenas 4,4 de crédito per capita em relação à população do País, enquanto que a Argentina, tendo acumulado quantia um pouco inferior (670,5 milhões de dólares) tem um índice de 19,3 per capita, e a Guiana atinge 20,7 per capita com apenas 17,3 milhões, acumulados no mesmo período (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 4, anexo B).

Entre os Projetos desenvolvidos na década de 1990, através de convênios entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, o mais abrangente e que possui maior investimento é o Fundescola (Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola), cujo valor total do empréstimo, incluindo a contrapartida do Governo Brasileiro, é de US$ 1,3 bilhão. Todavia, o pioneiro em introduzir a metodologia de Planejamento na Gestão Educacional Pública, foi o Programa Monhangara, executado na década de 1980.

2.3. ORIGEM E ORGANIZAÇÃO DOS PROGRAMAS

Ambos os Projetos em análise resultam de Acordo entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial. O Monhangara foi criado a partir do Acordo de Empréstimo nº. 2412 BR, assinado em 30 de julho de 1984, no valor de US$ 40 milhões. O Fundescola foi criado em quatro etapas: a primeira, denominada fase de implementação, teve início com a assinatura do Acordo de Empréstimo nº. 4311-BR, de 1998, no valor de US$ 125 milhões, que criou o Fundescola I, com a finalidade de atender aos Estados das Regiões Norte e Centro-Oeste.

O Fundescola II foi criado pelo Acordo 4487 – BR. Essa segunda etapa vigorou de 1999 a 2004, visando ampliar o atendimento para a região Nordeste e outras Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs), nos Estados das regiões já contempladas, abarcando um montante de US$ 402 milhões.

Já o Fundescola III é caracterizado por sua expansão a outras microrregiões dos Estados das três regiões envolvidas, e está sendo executado em duas fases: o Fundescola IIIA, proveniente do Acordo Nº. 7122 – BR, é a terceira etapa do projeto, e tem seu desenvolvimento previsto para o período de 2002 a 2006, dispondo de US$ 320 milhões para a disseminação do Programa.

A quarta etapa será desenvolvida por meio do Fundescola IIIB, com execução programada para os anos de 2007 a 2010, envolvendo o montante de US$ 453 milhões (BRASIL, 2002), destinados à consolidação das suas ações. Com a conclusão do Fundescola IIIB, o valor total do empréstimo para o Programa Fundescola terá atingido US$ 1,3 bilhão, incluída a contrapartida do Governo Brasileiro.

No que se refere ao processo de negociação dos Acordos, este teve início com o Programa Monhangara, em 1981, momento histórico em que não havia muita clareza dos rumos a serem seguidos, os quais seriam definidos ao longo das negociações com os Estados. Politicamente, esse período coincide com o processo de transição da ditadura militar para a democracia. A Presidência da República era ocupada pelo último General: João Batista Figueiredo e a Pasta da Educação, Cultura e Desporto

tinha como Ministro, inicialmente, Rubem Carlos Ludwig (1980 a 1982) e, posteriormente, Esther de Figueiredo Ferraz (1982 - 1985).

Vivendo os momentos finais da ditadura, o Governo Militar ensaiava as primeiras iniciativas voltadas para uma administração mais "participativa"[23]. Dessa forma, a primeira etapa de planejamento do Programa previa uma cooperação tripartite, ou seja, com financiamento do Banco Mundial, do Governo Federal e dos Estados envolvidos.

Dada a importância atribuída aos Estados, tanto no financiamento quanto na execução do Programa, já no início da preparação do Acordo de Empréstimo, a Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Graus (SEPS) do Ministério da Educação (MEC)[24] convocou os Secretários de Educação das Regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil para uma reunião, com o objetivo de informá-los sobre a possibilidade de assinatura de um novo Acordo com o Banco Mundial e de identificar o interesse desses Secretários em participar do Programa.

Após três missões de Técnicos do Banco Mundial ao Brasil, desenvolvendo trabalho conjunto com as equipes do MEC e dos Estados interessados, uma quarta missão visita o País e comunica a não aprovação da Programação dos Estados, referindo-se a estas como "lista de supermercado"[25].

> O Banco esclareceu que considerava pré-condição para aprovação dos sub-projetos das Unidades Federadas que houvesse, nas áreas selecionadas para execução das ações, um levantamento a partir do qual se definiria o planejamento da expansão e melhoria da rede física e, por decorrência, dos demais componentes educacionais (recursos humanos, material de ensino, etc.) (BRASIL, s.d., p. 06).

[23] Participação esta altamente controlada e planejada com vistas a dar legitimidade ao Governo Militar, conforme analisa Skidmore (1988).

[24] À época, denominado Ministério da Educação e Cultura.

[25] Andrade e Pereira (s.d.), à época, técnicos da Fundação João Pinheiro (FJP), coletaram depoimentos de numerosos participantes de reuniões com os integrantes da quarta missão que confirmaram o uso dessa expressão pelos técnicos do BIRD.

A partir de então, anulou-se a possibilidade, aventada pela SEPS, de conferir certa autonomia aos Estados e estes foram excluídos da parceria no financiamento do Programa, passando a configurar como executores das ações programadas pela equipe de formulação do Projeto. Este, então, passou a ser elaborado pelo grupo de Técnicos do MEC, a partir das diretrizes delineadas pelo Banco.

Essas diretrizes estabeleceram como eixo central do Programa, o item Rede Física, a partir do qual seriam desenvolvidas as demais atividades do Programa. "... a expectativa era de que definida a Programação da Rede Física, ter-se-iam condições para precisar as necessidades de treinamento e qualificação de recursos humanos e de material de ensino-aprendizagem" (ANDRADE, PEREIRA, s.d., p. 08).

O texto de Andrade e Pereira (s.d.), apesar de não publicado, é de extrema importância para este trabalho, por se tratar de um relato de experiência de pessoas que vivenciaram de perto a negociação e operacionalização do Programa Monhangara. Os autores - Luis Aureliano Gama de Andrade e Lilia Gardenal da Silva Pereira - eram Técnicos da Fundação João Pinheiro à época, sendo que o primeiro ocupava o cargo de Diretor da Fundação, atuando também como Consultor de Planejamento do Banco Mundial.

As ações do Programa estariam voltadas para as quatro séries iniciais do Ensino Fundamental das periferias urbanas. Essa delimitação pode ser contextualizada no âmbito das cinco prioridades fundamentais do Governo Brasileiro, expressas no III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/85): a) educação no meio rural, b) educação nas periferias urbanas, c) desenvolvimento cultural, d) planejamento participativo e e) aperfeiçoamento da captação e alocação de recursos. Essas linhas prioritárias são reiteradas no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980/1985), demonstrando claras preocupações com o processo acelerado de urbanização pelo qual o País passava, e sugerindo a participação da comunidade no Planejamento e na Administração da Educação.

Esta razão, potencialmente explica a possibilidade de conferir maior autonomia aos Estados, vetada, como já citado, pelos Técnicos do Banco Mundial. Segundo Andrade, Pereira (s.d.), esse momento marca uma mudança na postura desses Técnicos quanto às negociações do Acordo. As "'ajuda-memórias', mostram o Banco

fazendo exigências, estabelecendo roteiros para o Planejamento e 'endurecendo' nas negociações com o MEC, além do acompanhamento e cobrança estritos das atividades programadas" (ANDRADE, PEREIRA, s.d., p. 09). Para atender a todas as exigências, dentro do prazo estabelecido, o Planejamento caminhou em "marcha forçada".

No primeiro e segundo semestres de 1983, estiveram no Brasil duas novas missões, destinadas a avaliar o "Projeto de Ensino Básico Urbano no Norte e no Centro-Oeste", as quais entregaram o Relatório concluído em 1984, período de efervescência política no Brasil, com a campanha "Diretas Já" nas ruas, que levaria a Aliança Democrática[26] à Presidência da República, em 1985.

O Relatório da missão norte-americana justifica a escolha desse Projeto nessas regiões, propondo-o como operação complementar ao Empréstimo 1867-BR (EDURURAL[27]) e considerando dois problemas: 1) os problemas educacionais, como a baixa qualidade e quantidade de egressos, e a falta de acesso à Escola; e 2) os problemas de administração, entre os quais destaca: a dicotomia estadual/municipal do sistema de ensino básico, a falta de pessoal administrativo nos Municípios, a inexistência ou inadequação do treinamento para o pessoal em nível estadual, a incapacidade de mobilizar conhecimentos técnicos disponíveis no País, em benefício dos Estados, a inadequação do Planejamento e a carência de recursos financeiros.

Essas deficiências, na concepção dos consultores, acarretavam sérias conseqüências às Regiões Norte e Centro-Oeste, quais sejam:

a) disponibilidade insuficiente de egressos para treinamento especializado adicional (técnico, profissional e secundário geral), o que se reflete numa deficiência de trabalhadores especializados e semiespecializados nessas regiões;

b) escassos recursos humanos e financeiros, dispersos ineficiente e diretamente no processo educacional;

[26] Coalizão entre o PMDB, com o candidato Tancredo Neves à Presidência da República e PDS, com José Sarney para Vice.

[27] Programa de Expansão e Melhoria da Educação Básica do Nordeste - Empréstimo 1867-BR, firmado entre o Governo Brasileiro e o BIRD, em julho de 1980, com o objetivo de expandir o acesso e melhorar a qualidade da educação básica, em 248 municípios rurais, de 9 Estados do Nordeste Brasileiro.

> c) perpetuação e, talvez, exacerbação cada vez maior de desequilíbrios regionais de infra-estrutura econômica, produtividade e desenvolvimento sócio-econômico geral; e
>
> d) má saúde e nutrição e índices de fertilidade mais altos, que guardam comprovada relação com o baixo nível de educação da população feminina. (BANCO MUNDIAL, 1984, p. 10).

O trecho acima, possibilita inferir que os problemas educacionais e administrativos das Escolas receberam atenção especial, na medida em que representavam um entrave ao desenvolvimento econômico das Regiões Norte e Centro-Oeste. Em momento algum se levou em conta as deficiências na formação do indivíduo, suas condições de vida e de aprendizagem.

Essa característica, aliás, é comum às Políticas Sociais nas sociedades capitalistas. Para Coraggio, "Trata-se de prevenir situações politicamente críticas [...] que poderiam colocar em risco a sustentação política do ajuste estrutural" (CORAGGIO, 1998, p. 86). Sob a ótica do Banco Mundial,

> As políticas sociais são elaboradas para i*nstrumentalizar* a política econômica, mais do que para continuá-la ou para compensá-la. São o "Cavalo de Tróia" do mercado e do ajuste econômico no mundo da política e da solidariedade social (CORAGGIO, 1998, p. 78, grifo no original).

Ainda no Documento de Avaliação do Projeto Monhangara, os Técnicos analisam a política do Governo Brasileiro para o Ensino Básico e apresentam suas principais limitações: a) financeiras: insuficiência de recursos para o desenvolvimento das políticas; b) institucionais: falta de capacidade técnica nos Estados e Municípios para o Planejamento e execução dos Projetos e limites do Governo Federal em prover assistência técnica a essas áreas; e c) políticas: pressão dos Estados e Municípios pela expansão do acesso à educação, interferindo na melhoria qualitativa.

Em vista dessas limitações na execução das políticas do Governo Brasileiro, os Técnicos destacam a importância da concessão desse empréstimo, ponderando que este deverá "exercer considerável impacto se for seletivo e se concentrar em ações em que o Banco revela vantagem comparativa" (BANCO MUNDIAL, 1984, p. 12). Reportando-se a estudos realizados anteriormente, os

Técnicos ponderam que o Banco possui um acúmulo de experiências e de evidências que apóiam sua participação no que diz respeito "à melhoria da qualidade e eficiência do ensino básico e à expansão do acesso em bases altamente seletivas" (Ibid., p. 12). Reforçando a ênfase nesses aspectos, concluem:

> Para o Banco, há três objetivos, a longo prazo, de Educação Básica no Brasil, que se estendem pelos próximos 10-12 anos: (a) melhoramento da qualidade e eficiência educacional; (b) expansão seletiva do acesso; e (c) melhoramento administrativo do subsetor (Ibid., p. 12).

Não por coincidência, também são estes os objetivos elencados no Projeto aprovado para assinatura do Acordo de Empréstimo nº 2412 BR, de 1984. O informativo do MEC (s.d.) atribui o prevalecimento da posição da Agência Internacional com relação ao Programa, à "inexistência de uma proposta clara e assumida com relação à política de Educação Básica e o papel da SEPS na sua implantação" (BRASIL, s.d., p. 09). A esse respeito, Coraggio admite que existem margens de liberdade no processo de negociação de créditos, "Essas margens, entretanto, podem não ser aproveitadas pelos governos que não tenham projetos nem conhecimentos" (CORAGGIO, 1998, p. 102).

Outro enfoque sobre essa questão é dado por Melo e Costa (1995), os quais, reportando-se ao estudo de Ikemberry (1990), fazem a diferenciação entre indução e imposição. Para esses autores, a adoção das Orientações Internacionais pelos Estados, se deve a uma tríplice aliança, que envolve os organismos internacionais, a burocracia do Estado e os grupos de interesse. Nesse contexto, a pressão externa pode ser manipulada e até mesmo desejada pelos atores nacionais para legitimar uma política concebida internamente.

O depoimento de Iara Maria de Almeida Marques[28] possibilita inferir que esse pode ter sido o caso do financiamento do Monhangara. Ela garante, em vários trechos da entrevista, que o Banco não interferiu na idéia do Projeto.

[28] À época, técnica do Ministério da Educação e integrante da Comissão de Elaboração do Projeto que originou o Programa Monhangara.

> *O Banco tinha o seu espaço de discussão, monitoria e orientação. Esse "staff" que vinha do Banco ajudava na discussão, nas missões, acompanhava a execução, mas não definia o Projeto. A elaboração do Projeto, o desenho dele foi todo feito no Brasil, dentro do Ministério. Não é verdade que ele foi apresentado ao MEC, não é verdade que ele veio de fora, o desenho foi feito aqui. Os erros foram nossos, o Banco pode ter nos ajudado a errar, mas era pessoal técnico do Ministério que elaborava o Projeto [...].*

De fato, o histórico apresentado confirma que a idéia do Projeto nasceu no MEC, entretanto, seus objetivos são aqueles definidos pelo Banco, seja por influência direta junto à burocracia brasileira, como ocorre no Documento de Avaliação do Projeto (1984), seja de forma indireta, quando se estabelece uma analogia entre o Monhangara e o EDURURAL, levando o grupo de elaboração do primeiro, a se apropriar dos objetivos do segundo.

Uma análise comparativa entre os Projetos financiados pelo Banco, no período estudado, permite constatar que os objetivos são os mesmos, como se pode observar no Quadro II:

QUADRO II

Objetivos dos Programas desenvolvidos com apoio do Banco Mundial:

EDURURAL (1980 – 1987)	MONHANGARA (1981 – 1991)	NORDESTE (1993 – 1998)	FUNDESCOLA (1998 – 2010)
Aumentar a eficiência do fluxo de crianças no sistema e melhorar a qualidade da educação oferecida nas Escolas	Melhoria da qualidade e eficiência das Escolas primárias existentes	Melhoria da qualidade do Ensino Fundamental, com ênfase nas primeiras quatro séries	Melhorar a qualidade da Escola e dos resultados educacionais
Expandir o acesso de crianças à escolarização primária	Expansão do acesso ao ensino básico por crianças nas 1ª e 4ª séries	Aumento das taxas de aprovação e melhoria do nível de aprendizagem dos alunos	Ampliar o acesso e a permanência das crianças com idade escolar em todas as séries do Ensino Fundamental
Fortalecer o processo de planejamento e administração educacionais	Criação de capacidade institucional – gerência e investimento para o ensino básico nos níveis municipal, estadual e federal do Governo.	Implantação de novos padrões de Gestão Educacional	Aprimorar a Gestão das Escolas e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.

Fontes: Brasil (1984, 1998), World Bank (1986), Queiroz (1997), Silva (2002). Elaboração para este trabalho.

Analisando comparativamente os objetivos dos Projetos, é possível identificar mudança apenas no aspecto semântico, preservando a similaridade no conteúdo, o qual guarda notória semelhança com o conteúdo dos já citados objetivos do Banco para a Educação Básica no Brasil, inclusive no que tange à expansão seletiva do acesso: percebe-se que os Programas Edurural e Monhangara destinavam suas ações unicamente para as quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. No Projeto Nordeste, a ênfase é dada a essas mesmas séries, admitindo-se a possibilidade de que o mesmo fosse expandido para as demais séries. Já no Fundescola, busca-se a garantia de

acesso a todas as séries do Ensino Fundamental, revelando uma ampliação gradual desse atendimento.

De fato, o principal enfoque das Políticas Educacionais, na década de 1990, voltou-se para a garantia da permanência das crianças na Escola, como evidencia a Constituição Federal de 1988, no seu Artigo 206, inciso I, que estabelece como princípio do ensino a "Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola". Esse princípio é reafirmado no inciso I, do Artigo 3°, da LDBEN 9394/96. Assim, também o Plano Nacional de Educação (PNE)[29] (2001) estabelece como primeira prioridade a "Garantia do ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na Escola e a conclusão desse ensino" (VALENTE, 2001).

Essa preocupação advém de estudos que revelam que a ampliação das matrículas em Escolas Públicas não garante, por si só, a efetiva escolarização de crianças e jovens, como informa o PNE da Sociedade Civil Brasileira[30]. Esse Documento, segundo Valente (2001, p. 11) "...é uma das mais importantes produções político-educacionais da nossa História", pois foi produzido por representantes de diversos segmentos e entidades dos Profissionais da Educação, mobilizados desde a elaboração da Constituição Federal de 1988, interpretando dados como:

> - matrículas informadas no ensino fundamental de *alunos com mais de 14 anos:* 8.473.257 (23,7% das matrículas no ensino fundamental e forte indicador da *pedagogia da repetência*); [...]
>
> - matrículas informadas de 1ª a 4ª séries no ensino fundamental regular: 21.333.330 (59,6% das matrículas informadas no ensino fundamental e outro indicador da *pedagogia da repetência*) [...] (VALENTE, 2001, p. 13, grifos no original).

[29] Refere-se aqui ao PNE aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República pela Lei 10.172, de 09 de Janeiro de 2001.

[30] Projeto de Lei 4.155/98, apresentado pelo Deputado Federal Ivan Valente e subscrito por mais de setenta Deputados, que teve seu diagnóstico incorporado ao PNE proposto pelo Governo Federal, o que não ocorreu com as medidas relativas à aplicação de recursos financeiros para a educação, as quais foram vetadas pelo Presidente da República.

Esses dados retratam o caráter elitista da educação brasileira, na qual ainda ocorre a exclusão de milhões de brasileiros da Escola Pública, o que justificaria a ênfase do Projeto educacional proposto pela sociedade civil brasileira "voltado para assegurar ao povo brasileiro uma educação construtora de cidadania, como direito de todos" (Ibid., p. 11). Diferentemente desse Grupo, a preocupação das Agências Financeiras Internacionais com a permanência da criança na Escola, está apenas no fato de que a repetência e a evasão resultam em altos custos para os Sistemas Educacionais.

Outra mudança importante, no que diz respeito a este objetivo, foi a ampliação do conceito de Ensino Fundamental, abarcando todas as oito séries e não apenas as quatro primeiras, como ocorria nas edições anteriores[31]. Essa mudança se deve à ampliação do conceito de Educação Básica por parte do Banco. De acordo com o Documento "Prioridades y Estrategias para la Educación" (BANCO MUNDIAL, 1995) "A definição de educação básica varia segundo o País, mas normalmente abarca pelo menos a educação primária e com freqüência também a secundária de primeiro ciclo" (p. 78. Tradução própria). A seguir, complementa:

> A educação básica é a prioridade da política oficial e, por conseguinte, do gasto público, em todos os países. Geralmente o objetivo consiste em que todas as crianças se matriculem no ensino primário e o terminem e, (...) que se matriculem no ensino secundário de primeiro ciclo e o terminem (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 83. Tradução própria).

Observa-se, nas citações acima, uma tendência à priorização da chamada educação primária, no Brasil, ou seja, os quatro anos iniciais do Ensino Fundamental, posto que os anos finais dessa etapa do ensino, chamada de "secundário de primeiro ciclo", são considerados em separado, podendo ser priorizados após o atendimento da demanda pelo Ensino Fundamental. Essa priorização é muito clara em vários trechos do Documento do Banco, quando afirma, por exemplo: "Os estudos recentes confirmam a importância da educação, principalmente da primária, para o crescimento..." (Ibid., p. 05).

[31] No período que transcorria a redação final deste trabalho foi aprovada a Lei 11.274/2006, que estabelece 9 anos de duração do Ensino Fundamental.

O segundo objetivo teve sua redação modificada: os Projetos desenvolvidos na década de 1980 visavam melhorar a qualidade e a eficiência das Escolas. Já no Programa Fundescola, o termo "qualidade" permanece, mas a eficiência é substituída por "resultados educacionais". Certamente, essa modificação se deve à efetiva implementação, no Brasil dos anos 1990, de Políticas de Avaliação de Desempenho, devidamente orientadas pelas Agências Internacionais, como revela o Documento do Banco Mundial (1995):

> A qualidade da educação é difícil de se definir e de medir. Em uma definição satisfatória devem estar compreendidos os resultados obtidos pelos alunos. (...)
>
> Como é incontestável que na definição de qualidade devem-se incluir os resultados, um indicador importante da qualidade da educação é o valor agregado do ensino [...]. O valor agregado é a aquisição de mais conhecimentos e o aumento das probabilidades de desempenhar uma atividade geradora de renda (Ibid., p. 27. Tradução própria).

Partindo dessa concepção, uma educação de qualidade seria aquela que transmite um rol de conhecimentos necessários para que o indivíduo atue no mercado de trabalho. Esses conhecimentos, por sua vez, são mensuráveis, ou seja, quantificáveis estatisticamente. Supõe-se, então, que para que possa ser medido, esse conhecimento deva ser exato, estático, uniforme em todas as Escolas, independentemente de sua localização geográfica, da condição sócio-econômica e cultural de quem as freqüente, ou das condições de trabalho existentes nessas Escolas.

O terceiro objetivo indica a mudança mais radical em relação às prioridades do Banco Mundial, ocorrida na década de 1990: a que coloca a Escola como núcleo de Gestão. Dessa forma, diferentemente dos Programas anteriores, que enfatizavam a "criação de capacidade institucional - gerência e investimento, para o Ensino Básico..." (BRASIL, 1984), o Programa Fundescola visa aprimorar a Gestão das Escolas e das Secretarias de Educação.

O deslocamento do processo de Gestão da Educação para o âmbito de cada Escola é justificado pelos Governos dos Países, com o argumento de que as

Escolas conhecem com maior propriedade seus problemas e necessidades e podem atendê-los mais rapidamente, se puderem administrar seus próprios recursos. Essa argumentação é identificada por Delannoy (1998), em estudo sobre as reformas na Gestão Educacional nos anos 1990.

A consulta a Documentos do Banco Mundial, indica uma perspectiva diferenciada, especialmente quando comenta as experiências de escolha de Escola pelos Pais, introduzidas pelas recentes reformas educacionais. Segundo o Documento: "Esta tendência se deve: a) a uma perspectiva de educação mais voltada ao mercado, em que os consumidores (pais e alunos), elegem entre os provedores (escolas e instituições)" (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 92. Tradução própria).

Com a finalidade de medir o cumprimento dos objetivos, o Programa Fundescola elegeu três indicadores, todos passíveis de mensuração quantitativa, como evidencia o referido Documento. São eles:

1. Acesso e permanência: mensurável por meio do aumento da taxa de escolarização líquida, aumento da taxa de promoção entre séries e aumento da taxa de conclusão da 8ª série.

2. Qualidade: medida pelo aumento do percentual de crianças matriculadas em Escolas com padrões mínimos de funcionamento, em todas as microrregiões participantes; aumento da matrícula que obedeça à relação idade-série e aumento do percentual de alunos com desempenho igual, ou superior, ao nível de proficiência esperado para cada série.

3. Gestão Educacional: medida pelo aumento do percentual de crianças matriculadas em Escolas com Plano de Desenvolvimento da Escola implementado, Programas de ação integrados entre Estados e Municípios, Escolas e Secretarias, com informações educacionais sistematizadas e uso do Microplanejamento por Estados e Municípios.

A análise desses indicadores permite constatar que o Programa privilegia resultados quantitativos, desconsiderando as mais amplas determinações que perpassam as relações dentro da Escola e do Sistema Educacional. Segundo Fonseca e Oliveira (2003), o padrão de qualidade proposto é baseado no "modelo mínimo de operação-padrão", que consiste na elaboração de uma listagem, especificando um "pacote de insumos e serviços" para que a Escola possa funcionar no nível mínimo desejável à aprendizagem dos alunos.

O Manual de Operação e Implementação – MOIP - (BRASIL, 1998), ressalta que "A ênfase do FUNDESCOLA em *acesso e permanência*, *qualidade e gestão* é apoiada e reforçada por um conjunto de instrumentos normativos e operativos" (Ibid., p. 09, grifos no original), entre eles: a LDBEN 9394/96, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), entre vários outros, e também responde à Estratégia de Assistência ao País – CAS, do BIRD.

Chama a atenção o fato de que o Documento apresenta a legislação nacional como um apoio ao Programa, quando deveria ser o contrário: o Programa deveria buscar respaldo nessas normas legais. Diferentemente, quando se trata do BIRD, fica claro que o Programa Fundescola foi concebido de acordo com as orientações expressas no CAS, já que são as mesmas da década de 1980.

Esse mesmo Documento (BRASIL, 1998) informa que a elaboração do Programa contou com participação das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, entretanto, estudo feito sobre a introdução do PDE na esfera municipal (FREITAS ET ALL, 2004, p. 57), relata que este chegou ao Município em análise[32] em 1999, "através da Secretaria de Estado de Educação, órgão representativo e interveniente do Estado de Mato Grosso do Sul na relação com as Prefeituras Municipais".

Não consta do relato qualquer participação do Município na elaboração do Projeto em nível nacional. Até mesmo a apresentação do Programa para as Escolas Municipais, feita por Técnicos da Secretaria Municipal de Educação, utilizou

[32] Trata-se do Município de Dourados, MS.

slides fornecidos pela Coordenação Geral do Programa, evidenciando um caráter mais reprodutor das diretrizes gerais do Programa do que, propriamente, participativo.

A análise do documento "Chamada à Ação" (1997) possibilita inferir que a participação de Estados e Municípios na elaboração da proposta do Fundescola deu-se por meio de entidades representativas. Estas foram convidadas a participar do "Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais" (PPO), que originou as diretrizes fundamentais que orientam o referido Programa. O PPO foi executado sob a coordenação do Projeto Nordeste, do Banco Mundial e da UNICEF, com financiamento dos dois últimos órgãos e com a colaboração de um Grupo Consultivo, constituído pelos seguintes segmentos:

- Secretários de Educação dos Estados da Bahia e do Ceará;
- Atual e anterior Vice-Presidentes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED);
- Presidente Nacional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
- Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- Reitor das Universidades Federal e Estadual do Ceará;
- Um Pró-Reitor da Universidade Federal da Bahia e outro, da Universidade Estadual da Bahia.

A pesquisa foi desenvolvida por meio de treze estudos que utilizaram metodologias qualitativas e quantitativas, com o objetivo de:

> - Identificar barreiras à melhoria do desempenho das escolas e dos alunos na região [Nordeste];
> - Especificar e priorizar recomendações para curto e longo prazos;
> - Disseminar e implementar essas recomendações (Chamada à Ação, 1997, p. 17.).

Embora a Pesquisa estivesse circunscrita à região Nordeste, o Ministro da Educação, os representantes do Banco Mundial e da UNICEF, da época, ao encaminharem o documento ao Presidente da República, postularam:

> Por acreditar que os problemas aqui relatados são comuns a outras áreas do Brasil, e que suas recomendações podem ser apreciadas por outros estados, contamos com seu apoio para motivar dirigentes estaduais e municipais a avaliar a viabilidade da implantação dessas recomendações (Ibid., p. 10).

Os resultados desses estudos foram reunidos em quatro categorias, que evidenciavam as principais barreiras à melhoria do desempenho das Escolas e dos alunos:

1. Sistemas de ensino não direcionados para a eficácia da Escola: problema associado ao paralelismo administrativo, caracterizado pela coexistência de duas redes públicas de educação (estadual e municipal), que funcionavam separadamente, e pelos vários Projetos e Programas que tramitam por órgãos administrativos regionais e federais. Esses fatores acarretariam a duplicidade de custos de serviço e administração; a fragmentação da autoridade e do controle administrativo, o aumento das práticas de clientelismo político; a impossibilidade de coordenar as ações educacionais, resultando na má Gestão da rede.

2. Falta de foco da Escola na aprendizagem do aluno: atribui importância ao papel ativo da equipe escolar e ressalta que "... a mera elaboração de um *Projeto político pedagógico da escola*, desvinculado de um Planejamento Estratégico mais abrangente – com ampla participação da equipe escolar – e da adoção de métodos e técnicas gerenciais, não tem impacto nos resultados" (Ibid., p. 39/40).

3. Distanciamento entre Escola e Comunidade: ressalta que as relações Escola-Comunidade permanecem distantes e insatisfatórias para ambas as partes, enquanto que estudos do BID e do MEC afirmam

que, Escolas que contam com maior participação dos pais, possuem maior rendimento de seus alunos.

4. Inconsistência nas políticas para o magistério: partindo do pressuposto que o domínio do conhecimento pelo Professor parece ter efeito positivo significativo sobre os resultados obtidos pelos alunos, aponta a ineficácia dos treinamentos de curta duração na superação das deficiências na formação inicial, postulando a necessidade de formação continuada e a existência de um plano de carreira atrativo.

Em vista dessas constatações, o Documento apresenta nove Recomendações ao Governo Brasileiro:

1. Garantir padrões mínimos de funcionamento, representados por um conjunto de insumos e condições necessários ao desenvolvimento das atividades escolares – instalações físicas, equipamentos, recursos pedagógicos, recursos humanos, currículo e gerenciamento.

2. Racionalizar o sistema público de ensino por meio do fortalecimento da cooperação entre Estados e Municípios;

3. Elaborar proposta para áreas rurais, estabelecendo diretrizes e estratégias adequadas;

4. Definir a Escola como foco central da Secretaria, a qual deve priorizar sua função de "prestadora de serviços à escola" (Ibid., p. 51);

5. Adotar modelo de Gestão Escolar com foco no aluno: por meio da elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE);

6. Estabelecer, na Escola, ambiente propício ao sucesso, por meio da motivação dos Alunos e Professores, racionalização da

administração, informação aos pais e alunos sobre o desempenho escolar, tornando-o atrativo para a comunidade;

7. Construir parceria entre Escola e Comunidade;

8. Investir na qualificação e motivação dos Professores, vinculando a remuneração diferenciada e a progressão na carreira, a fatores associados ao desempenho do aluno;

9. Utilizar critérios técnicos para escolha de Diretores de Escolas.

O estudo dos componentes do Programa Fundescola permite verificar que este comporta grande parte das ações sugeridas, de forma que anula qualquer possibilidade de participação autêntica[33].

Esse fato parece comum em outros Projetos desenvolvidos com apoio dessa agência, como é o caso do Projeto Nordeste, implantado a partir de 1993. Rosar e Sousa (1999, p. 106), analisando o processo de Planejamento do Projeto Nordeste, no Estado do Maranhão, relatam que uma equipe multidisciplinar[34], foi encarregada de compatibilizar as demandas dos Municípios a serem atendidos com ações do Projeto, as quais foram formalizadas no Plano Integrado de Investimento Estado-Municípios (PIIEM). Após missão do Banco Mundial ao Estado, porém, o Documento foi profundamente alterado, de forma que,

> O processo de planejamento do Projeto Nordeste [...] realizou-se de forma centralizada e antidemocrática, sem espaço para a discussão ampliada com a sociedade ou com os educadores nas escolas, universidades e sindicatos (ROSAR, SOUSA, 1999, p. 109).

[33] Sobre este assunto, consultar Motta (2003, p. 370), que alerta para a diferença entre a participação autêntica e as modalidades de manipulação camufladas sob este rótulo.

[34] Equipe constituída por técnicos da Secretaria de Estado de Educação e Cultura e professores da Universidade Estadual do Maranhão

Pode-se identificar, nesse caso, uma simetria com o processo de implantação dos Programas Monhangara e Fundescola, pela qual utiliza-se de uma pseudo-participação de Estados, Municípios e comunidade, cujas decisões ficam restritas a aspectos secundários dos Projetos, permanecendo como eixo preponderante as diretrizes estabelecidas pela Gerência dos Programas em consonância com as Orientações Internacionais.

2.3.1 Os componentes dos Programas Monhangara e Fundescola

Organizada sob a forma de Planejamento Estratégico, a estrutura dos Programas Monhangara e Fundescola partem de objetivos gerais para subprojetos específicos, devidamente relacionados com cada objetivo traçado. Esses subprojetos podem ser considerados como "Planos Táticos", a partir dos quais cada agência responsável desenvolverá o plano operacional.

O Quadro III mostra a indiscutível proximidade entre as propostas dos Programas Monhangara e Fundescola:

QUADRO III

Componentes dos Programas Monhangara e Fundescola

MONHANGARA	FUNDESCOLA
1. Reforma de Escolas em Situação Precária	1. Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas
2. Aquisição de Equipamentos Permanentes	2. Provisão de Mobiliário e Equipamento Básico
3. Construção e Ampliação de Escolas	3. Ampliação ou Construção de Escolas
4. Treinamento e Suporte aos Professores	4. Titulação e qualificação de professores
5. Censo Escolar	5. Sistema Integrado de Informações Gerenciais
6. Criação de Gerência Institucional	6. Gestão e Desenvolvimento dos Sistemas Educacionais
7. Fornecimento de Materiais Didáticos para os Alunos e Professores de 1ª a 4ª Séries	7. Programa de Melhoria Escolar
8. Nutrição dos Alunos	8. Processo de Desenvolvimento da Escola

Fonte: Brasil (1984/1998). Organização para este trabalho.

Como se pode observar, com exceção do "Censo Escolar" - renomeado no Programa Fundescola como "Sistema Integrado de Informações Gerenciais" – e do item 8, relativo à nutrição dos alunos, sem correspondência direta com o Fundescola, todos os outros itens são assemelhados, senão idênticos.

No caso do Programa Monhangara, os diferentes subprojetos, elencados no Quadro III, foram aglutinadas em quatro componentes: Rede Física, cuja assessoria era feita pelo CEDATE; Recursos Humanos, sob a assessoria do IRHJP; Material de Ensino Aprendizagem (MEA), sob a responsabilidade da FAE e Fortalecimento Institucional, de responsabilidade das equipes do MEC e do INEP. O Programa ficou organizado, então, conforme exposto no Quadro IV.

QUADRO IV

Composição do Programa Monhangara

OBJETIVO	SUBPROJETO	AÇÕES
1. Melhoria na qualidade e eficiência das Escolas Primárias existentes (da 1ª à 4ª séries)	•Fornecimento de materiais didáticos	a) fornecimento livros didáticos; b) fornecimento de pacote mínimo de materiais para alunos, professores e sala de aula; c) criação de um sistema de bibliotecas escolares; d) treinamento à professores, alunos e comunidade em técnicas de conservação e reutilização de livros escolares.
	•Nutrição de alunos	a) construção ou reforma e equipagem de instalações de alimentação; b) supervisão de programas de nutrição e assistência técnica
		a) treinamento em serviço, de curta duração, em aptidões prioritárias específicas, como: alfabetização e operações básicas na 1ª e 2ª séries, uso de livros e materiais didáticos, métodos alternativos de ensino e organização da sala de aula, interação entre Escola e comunidade e implementação do Banco do Livro;

	•Fornecimento de serviços de treinamento e de suporte a professor	b) treinamento de curta duração para os Diretores e Supervisores, voltado para o aperfeiçoamento das práticas de Administração Escolar, fornecimento de apoio pedagógico a professores e criação de um sistema permanente de desenvolvimento do pessoal na Escola; c) treinamento em serviço para Supervisores de refeição e cozinheiras, em higiene e estocagem de alimentos.
	• reforma de Escolas em situação precária, com fornecimento de mobília e equipamentos para as salas de aula.	
	• redução da utilização excessiva das instalações existentes	a) construção de Escolas, b) fornecimento de mobília e equipamentos
2. expansão do acesso ao Ensino básico por crianças nas 1ª e 4ª séries	•Censo Escolar	a) coleta de dados, feita pelos Estados,
	•provisão de instalações adicionais para Escolas do Projeto:	a) construção de escolas, b) fornecimento de equipamento e de mobília
3. criação da capacidade institucional-gerência e investimento para o Ensino Básico nos níveis Municipal, Estadual e Federal do Governo	•Criação de gerência institucional e capacidade de investimento	a) grupo de trabalho com atuação nos níveis federal e estadual, desenvolvendo atividades de planejamento e pré-investimento; b) execução de Projetos em uma das seguintes áreas: alfabetização, técnicas de treinamento de professores, aumento do tempo do aluno para o aprendizado e melhoria da Administração Escolar; c) treinamento para a equipe estadual de implementação de subprojetos, serviços de suplementação de pessoal, aquisição de equipamentos e materiais de consumo e fortalecimento de certas autoridades de ensino estaduais e municipais em aspectos específicos de implementação de subprojetos; d) aumento de capacidade para o acompanhamento e avaliação de Projeto nos níveis Estadual e Federal.

Fonte: Brasil (1984). Organização para este trabalho.

O quadro IV explicita a tradução dos objetivos do Programa Monhangara em subprojetos, e estes, nas respectivas ações propostas. Sua análise possibilita verificar a forte ênfase do Programa na provisão de condições materiais de funcionamento para as Escolas, presente nas ações propostas para o atingimento dos dois primeiros objetivos. Embora o Programa enfoque a transferência de tecnologia de Planejamento para Estados e Municípios há que se considerar as dificuldades em consolidar ações técnicas em uma realidade desprovida das mínimas condições de funcionamento.

O período em que este Programa foi implementado registra grande pressão pelo aumento de vagas na Rede Pública de Ensino brasileira, as quais eram oferecidas, muitas vezes, apesar da insuficiência de salas de aula, carteiras, merenda escolar, livros didáticos e materiais pedagógicos. O baixo nível de formação docente vinha corroborar para o agravamento do quadro precário de grande parte das Escolas brasileiras. Diante dessa realidade, o Programa Monhangara concentrou suas ações em aspectos físicos e materiais, restringindo a formação do Corpo Docente e Técnico das Escolas a treinamentos de curta duração.

No que diz respeito ao subprojeto destinado ao alcance do terceiro objetivo – criação de gerência institucional e capacidade de investimento – havia uma preocupação muito maior em proporcionar condições de funcionamento ao Programa do que propriamente de transformar a Gestão Educacional em nível local. Para tanto, o Programa disponibilizaria recursos para a criação de estrutura própria, podendo ser fora da Secretaria de Educação dos Estados, o que permitia a locação de imóvel, aquisição de móveis, linha telefônica, computadores, entre outros materiais necessários ao funcionamento do Programa nos Estados.

O Grupo de Gerência Local, criado em cada Estado, fazia jus a uma complementação na sua remuneração, que seria feita com recursos do Projeto. Dessa forma, criava-se um impasse: ou os Técnicos das Secretarias de Educação adotavam esse modelo de gerência e passavam a constituir um grupo paralelo à equipe das Secretarias, ou ignoravam essa prerrogativa, permanecendo na esfera das Secretarias e acumulando as funções do Projeto com as demais funções que já exerciam anteriormente.

No Programa Fundescola, embora os objetivos sejam praticamente idênticos e as ações sejam similares registra-se um outro enfoque por parte do Programa, como se pode observar no Quadro V:

QUADRO V

Composição do Programa Fundescola

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	AÇÕES
1. Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas	•Promoção dos Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE) •Titulação e Qualificação de Professores •Provisão de Mobiliário e Equipamento Básico •Financiamento das Necessidades Operacionais nas Escolas •Financiamento da Adequação Física nas Escolas	•Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE) •Projeto de Adequação do Prédio Escolar (PAPE) •Mobiliário e Equipamento Escolar •Programa de Apoio à Leitura e à Escrita (Praler)
2. Processo de Desenvolvimento das Escolas	•Elaboração e Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Escola •Financiamento de Projetos de Melhoria da Escola	•Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) •Projeto de Melhoria da Escola (PME)
3. Planejamento e Provisão de Vagas	•Elaboração do Microplanejamento e Padronização de Projetos Arquitetônicos •Teste de Projetos arquitetônicos	•Microplanejamento •Levantamento da Situação Escolar (LSE)
4. Gestão e Desenvolvimento dos Sistemas Educacionais	•Promoção e Desenvolvimento Institucional das Escolas e Secretarias de Educação •Promoção de Programas Especializados para a Melhoria do Ensino •Promoção da Comunicação e Mobilização Social •Fortalecimento dos Programas de Sistemas Nacionais de Informações Educacionais •Financiamento da Gerência do Projeto	•Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) •Sistema de Apoio à Elaboração do Plano de Carreira do Magistério Público •Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar) •Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG) •Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (PRASEM)

Fonte: Brasil (1998). Organização para este trabalho.

Percebe-se, nos subprojetos e nas ações descritos no Quadro V que, apesar da semelhança com os objetivos e os componentes do Monhangara, o Fundescola possui uma estrutura organizacional mais sofisticada e desdobra suas ações em subprojetos destinados especificamente a cada segmento a ser atingido pelas mudanças propostas. As ações previstas pelo Programa formam uma rede, em que são providenciadas as condições mínimas para o funcionamento das Escolas, são fornecidos instrumentos detalhados de Planejamento do Sistema Escolar e da Escola em si, além de serem disponibilizadas as informações estatísticas necessárias para subsidiar a atividade de Planejamento proposta, bem como a assessoria de Técnicos com formação específica, e manuais que visam guiar a ação dos gestores locais.

Na mesma direção do Programa Monhangara, o Fundescola possui um subcomponente que visa promover o apoio à operação das unidades de coordenação do Projeto nos níveis federal e estadual, por meio de contratação de consultorias, pessoal técnico, assistência técnica; aquisição, instalação e manutenção de equipamentos, veículos, produção de materiais, entre outros.

Percebe-se, porém, que este Projeto sofreu algumas mudanças na organização interna, em comparação ao Monhangara, já que não prevê remuneração para os Técnicos do Estado que trabalham para o Programa (essa provisão faz parte da contrapartida da UF), somente a contratação de Supervisores Estaduais vinculados diretamente ao FNDE.

Proposto dez anos após o início do Monhangara, o Fundescola encontra uma realidade diferente, na qual o foco das discussões em nível nacional passa da carência de vagas na Escola Pública para a necessidade de garantia da permanência do aluno nessa Escola. O discurso oficial afirma ter atingido a universalização da Educação Básica, ainda que ignore o alto índice de exclusão já citado neste trabalho.

Assim, o foco do Programa parece estar mais voltado ao Planejamento e à Gestão da Escola do que aos aspectos físicos e materiais. Nesse contexto, financia treinamento para os Técnicos das Secretarias de Educação para que suas estratégias sejam incorporadas à rotina dessas Secretarias. Essa é, segundo a Gerência do Programa, a "estratégia mestra" (BRASIL, 2003, p. 21) do Fundescola, a qual,

> ...assenta-se na premissa de que os produtos e serviços relevantes, comprovados, desenvolvidos e implementados em parceria, devem ser completamente internalizados pelos parceiros nos estados e municípios. O trabalho realizado junto às secretarias e escolas, preparando-as por meio de treinamentos, reuniões, seminários e encontros de avaliação dos produtos, além de toda assistência técnico-financeira, tem por objetivo a plena transferência de tecnologia e responsabilidades, reduzindo-se gradativamente a presença do Fundescola na implementação dos produtos (Ibid., p. 21).

Para além das Secretarias de Educação, interessa ao Programa, a mobilização de toda a comunidade, com vistas à sua participação nas Escolas, na vida escolar dos seus filhos, para que melhorem os resultados educacionais e, principalmente, para que tomem conhecimento das ações desenvolvidas e as identifiquem como uma ação do Governo Brasileiro. Dessa maneira, o Programa prevê que quando o financiamento externo for extinto, além da internalização de sua lógica pelas Secretarias, haverá a pressão e apoio das comunidades, para que as ações continuem sendo desenvolvidas.

Para atingir os objetivos propostos, o Programa Fundescola recorre a três amplas estratégias: 1) Fortalecimento da Escola, 2) Fortalecimento das Instituições Responsáveis pelas Escolas e 3) Mobilidade na Alocação de Recursos.

Dentro da primeira estratégia estão incluídas as seguintes prioridades: definição da Escola como foco central das ações da Secretaria, promoção do desenvolvimento escolar, centralidade no aluno como foco da Gestão, transferência de recursos diretamente às Escolas e construção de parceria Escola/Comunidade.

Essa estratégia deve promover a consolidação da Escola como gerenciadora de recursos, os quais foram, inicialmente, repassados pelo próprio Programa. Posteriormente, está previsto que o Município deveria assumir esse ônus e, obviamente, na ausência de recursos do tesouro municipal, a comunidade, tendo garantida a parceria proposta pelo Programa, seria "convidada" a assumir parte dos custos do financiamento da Escola.

Para tanto, o próprio Programa vem "preparando terreno", pois, para repassar seus recursos, exige que cada Escola se constitua como Unidade Executora (UEX), ou seja, deve constituir-se como Pessoa Jurídica, com registro em Cartório,

inscrever-se no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e prestar contas dos recursos recebidos. Além disso, inseriu como um dos seus subcomponentes uma campanha de *marketing,* que visa à mobilização da comunidade para aderir ao Programa.

A utilização intensiva da propaganda e do *marketing* no campo da Política Educacional é discutida por Garcia (2001). O autor considera que essa prática tornou-se comum nos últimos anos, e provoca o deslocamento do eixo da política educativa para Programas que proporcionem visibilidade imediata, sendo que sua "continuidade se dá por descontinuidades e interrupções" (GARCIA, 2001, p. 115).

Na segunda estratégia, as prioridades estabelecidas foram: garantia de padrões mínimos de funcionamento para as Escolas, qualificação e capacitação dos profissionais da educação, desenvolvimento e implementação de propostas para as áreas rurais e apoio a Programas e Sistemas Nacionais de Qualidade Escolar. Quanto à terceira estratégia o Programa prevê a adoção do modelo de Fundo, o estabelecimento de critérios de desempenho e a promoção de monitoramento sistemático.

O Manual de Operação e Implementação – MOIP - (BRASIL, 1998), destaca três princípios que orientaram a concepção do Programa: equidade, efetividade e complementaridade.

A equidade é entendida, no âmbito do Programa, como igualdade de oportunidades, a qual se concretiza, horizontalmente, pelo número de pobres que atende e, verticalmente, por abranger "áreas críticas de marginalizados educacionais", além da aplicação de padrões mínimos de funcionamento das Escolas.

Por efetividade o Programa define a ênfase nos resultados,

> ... pela conjugação dos critérios de *eficiência* (realizar o máximo com o mínimo de meios) e *eficácia* (realizar a coisa certa, atuando nas causas fundamentais dos processos) na condução das ações financiadas pelo Programa (BRASIL, 1998, p.09, grifos no original).

A complementaridade, enquanto princípio, refere-se à sinergia entre as ações desenvolvidas pelo Programa e outras iniciativas e Programas do Governo, na área educacional.

2.3.2. A negociação com os Estados e a escolha dos Municípios.

Participavam do Programa Monhangara todos os Estados e Territórios das regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil[35], os quais deveriam assinar um Acordo com o MEC, comprometendo-se a executá-lo com eficiência, a criar e manter uma Equipe de Implementação Estadual e a desenvolver as ações necessárias à implementação do Programa, entre elas, a assinatura de Convênio com os Municípios selecionados. A seleção dos Municípios deveria obedecer aos seguintes critérios:

a) Cidade com população superior a 20 mil habitantes, estando, no mínimo, 50% dela em área urbana, e cuja taxa de crescimento, entre 1970 e 1980, tenha sido maior que 4%;

b) Entre os Municípios incluídos no primeiro critério, selecionavam-se aqueles que possuíssem: a) índices mais elevados de repetência nas 1ª e 2ª séries; b) índices mais elevados de evasão de 1ª a 4ª séries; c) maior freqüência de uso do espaço da Escola; d) baixas taxas líquidas de matrícula de crianças entre 7 e 14 anos de idade.

Iara Maria de Almeida Marques, em entrevista concedida, comenta que foi necessária a elaboração de critérios muito rígidos, pois era evidente que os Governadores teriam suas preferências pré-definidas. Esses critérios geraram muita polêmica, segundo os Técnicos do Programa, pois havia grande pressão dos Prefeitos Municipais do mesmo Partido dos Governadores. Parecia ser inconcebível, à época, que um Programa tão seleto deixasse de atender esses Municípios para atender outros, cujos Prefeitos fossem eventualmente de Partido de Oposição aos Governos dos Estados.

[35] Entre os quais não se incluía o Distrito Federal.

O estabelecimento de critérios prévios, aparentemente, dificultou a ação clientelista dos Governadores, priorizando os Municípios em situação mais crítica, como exemplifica a mesma Iara Marques:

> *... Cacoal, em Rondônia, tinha uma taxa geométrica de crescimento da população urbana de 37% ao ano. Então era um Município que explodia. Porto Velho a mesma coisa, em função da construção da [rodovia] Cuiabá - Porto Velho. Aquela região toda tinha escolas funcionando com cinco turnos. Manaus também tinha muitas escolas que funcionavam com cinco turnos, as crianças ficavam duas horas e meia na escola. Então a gente realmente tinha que estabelecer prioridades que permitissem desafogar essa demanda reprimida nas áreas de crescimento urbano mais acelerado.*

Dados estatísticos da época confirmam a alta concentração de matrículas nas zonas urbanas, frente ao número reduzido de Escolas. A "Sinopse do Ensino de 1º Grau", divulgada pelo MEC em 1986, revela que apenas 22,58% das Escolas brasileiras encontravam-se nas zonas urbanas, e 77,42% das Escolas estavam na zona rural, enquanto que as matrículas nas zonas urbanas somavam 76,81% do total de matrículas no País, enquanto que a zona rural concentrava apenas 23,18% dessas matrículas (BRASIL, 1986).

Talvez por esse motivo, o critério demográfico constituiu-se em fator determinante na escolha das regiões priorizadas pelo Programa Monhangara. Segundo Fonseca (1998a), desde a inserção do setor social nos créditos do Banco Mundial, no final da década de 1960, este passa a articular o enfoque integrado – crescimento, demografia, sustentabilidade. Dentro desse enfoque a autora destaca que, dos quatro Projetos executados por meio de Acordo MEC/BIRD, no período entre 1980 e 1995, três tiveram a escolha dos Municípios beneficiados pautada em critérios demográficos, selecionando municípios cuja taxa de crescimento populacional ultrapassava o índice de 4% ao ano. Certamente, o Programa Monhangara estava inserido entre os três Projetos mencionados por Fonseca.

QUADRO VI

Estados, Municípios e Escolas atendidos pelo Programa Monhangara.

UF	MUNICÍPIO	NÚMERO DE ESCOLAS
REGIÃO NORTE		
Acre	Rio Branco	22
Total		**22**
Amapá	Macapá	38
Total		**38**
Amazonas	Manaus	11
	Itacoatiara	08
Total		**19**
Pará	Castanhal	10
	Ananindeua	17
	Belém	12
Total		**39**
Rondônia	Cacoal	03
	Ji-Paraná	02
	Porto Velho	04
Total		**09**
Roraima	Boa Vista	13
Total		**13**
Total Região Norte	**11**	**140**
REGIÃO CENTRO-OESTE		
Goiás	Anápolis	16
	Goiânia	24
	Araguaiana	18
	Aparecida de Goiás	10
	Luziania	15
	Rio Verde	12
Total		**95**
Mato Grosso do Sul	Coxim	05
	Campo Grande	30
	Dourados	13
	Caarapó	06
Total		**54**
Mato Grosso	Barra do Garça	06
	Rondonópolis	10
	Cuiabá	14
	Várzea Grande	14
Total		**44**
Total Região Centro-Oeste	**14**	**193**
Total Geral	***25***	***333***

Fonte: Fundação João Pinheiro, 1988. Adaptação para este trabalho.

O Quadro VI possibilita visualizar que o Programa Monhangara foi desenvolvido em 9 Estados[36], sendo 6 da Região Norte e 3 da Região Centro-Oeste. Nos Estados da Região Norte, o Programa atingiu 11 Municípios, sendo que, em alguns Estados, apenas 1 Município foi contemplado, potencialmente aquele com maior índice de crescimento de população urbana. No Centro-Oeste, o Programa atingiu 14 Municípios e um número maior de Escolas, totalizando 193, em contraposição às 140 da Região Norte. Assim, o total de Escolas atendidas pelo programa foi de 333.

O critério de definição das Escolas, a serem contempladas pelo Programa, englobava tanto estabelecimentos Estaduais quanto Municipais, os quais deveriam estar localizados nas periferias dos Municípios.

QUADRO VII

Número de Estados e Municípios atendidos pelo Programa Fundescola I e II

REGIÃO	UF	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
	Goiás	37
Centro Oeste	Mato Grosso do Sul	23
	Mato Grosso	13
TOTAL		**73**
	Tocantins	28
	Pará	23
	Rondônia	18
Norte	Amazonas	14
	Acre	12
	Amapá	08
	Roraima	05
TOTAL		**108**
	Bahia	51
	Piauí	31
	Maranhão	26
	Pernambuco	24
Nordeste	Alagoas	20
	Ceará	17
	Paraíba	14
	Sergipe	11
	Rio Grande do Norte	08
TOTAL		**202**
TOTAL GERAL		**383**

Fonte: BRASIL (2006). Organização para este trabalho.

[36] Roraima e Amapá, à época denominados de Territórios Federais, foram considerados, neste trabalho, como Estados.

O Quadro VII permite constatar que a abrangência do Programa Fundescola é expressivamente maior que a do Monhangara. O Programa Fundescola vem sendo desenvolvido em 19 Estados, dos 27 existentes no Brasil, sendo 3 da Região Centro–Oeste, 7 da Região Norte e 9 da Região Nordeste, totalizando 383 Municípios atendidos, somente durante a vigência do Fundescola I e II. Esses Municípios foram selecionados de acordo com sua inserção nas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs).[37]

O período inicial do Programa, ou Fase de Implantação, caracterizou-se por um atendimento mais personalizado do MEC, aos Estados e Municípios. Nesse primeiro momento, os Assessores do Programa atuavam junto às Secretarias e às Escolas, orientando o processo de Planejamento *in loco*. No Fundescola II esses Assessores passaram a ser denominados de "Supervisores" e começaram a se distanciar das Escolas. Foi o momento em que as Secretarias Municipais de Educação começaram a aderir ao PES, e a transferência da orientação das Escolas aos Técnicos dessas Secretarias, seria uma forma de estimular a "internalização do planejamento" nesse órgão.

Assim como o apoio técnico às Escolas vai sendo progressivamente atribuído aos Técnicos das Secretarias, o mesmo ocorre com o apoio financeiro. Reza o Convênio, que o montante de financiamento ao Programa, que iniciou com 100% de aporte do Governo Federal, na segunda fase passa a exigir uma participação de 50% do Município ou do Estado. Na terceira fase, a participação federal é reduzida a 30% do valor financiado e na última fase, o Município assume totalmente a execução do Programa, mas sempre com a supervisão dos Técnicos do FNDE.

O Fundescola IIIA, conforme subdivisão já mencionada, consiste na fase de disseminação do Programa, na qual os Municípios e os Estados assumem a maior parte do seu financiamento, ou seja, 70% nas Escolas que fazem parte do Grupo de Implantação e 50% nas Escolas que entraram na Fase de Disseminação. O Planejamento Estratégico (PES) é disseminado entre as Secretarias de Educação, sem financiamento do Programa, alegando-se o objetivo de que a lógica de Planejamento

[37] Segundo o Manual de Operação e Implementação do Projeto - MOIP (BRASIL, 2002, p. 13), "Uma ZAP é um agrupamento de Municípios vizinhos que tenham perfis socieconômicos semelhantes e que compõem microrregiões definidas pelo IBGE".

seja incorporada por essa instância, a fim de que ela assuma a Coordenação das atividades desenvolvidas pelas Escolas, via PDE.

Os Técnicos do Estado de MS, já iniciaram contato com os todos os 78 Municípios, os quais estão implementando primeiramente o PES. Após iniciar o trabalho com esse componente, será disponibilizada assessoria para a implantação também do PDE.

Entre os 78 Municípios do Estado, 68 manifestaram interesse em implantar algum componente do Programa, sejam eles, PES, PDE ou EA (Escola Ativa). Esse processo, desencadeado pelo Fundescola IIIA, deverá estar concluído com a implementação do Fundescola IIIB, cuja finalidade é a de consolidar a proposta do Programa como uma política local. Até agosto de 2006, a expansão do Programa no Estado ocorreu conforme o Quadro VIII:

QUADRO VIII

Municípios atendidos pelo Programa Fundescola III A

no Estado de Mato Grosso do Sul em 2006

MUNICIPIOS DA FASE DE IMPLANTAÇÃO		AÇÕES QUE ADERIU			NÚMERO DE ESCOLAS MUNICIPAIS		NÚMERO DE ESCOLAS ESTADUAIS
		EA	PES	PDE	Ensino Fundamental	Educação Infantil	Ensino Fundamental
01	Amambaí		X	X	11	03	04
02	Antonio João	X	X	X	04	02	02
03	Aral Moreira		X	X	06	X	03
04	Bandeirantes		X	X	05	01	02
05	Caarapó		X	X	04	06	07
06	Campo Grande	X	X	X	85	130	80
07	Corguinho	X	X	X	02	02	01
08	Douradina	X	X	X	02	01	01
09	Dourados	X	X	X	37	63	22
10	Fátima do Sul	X	X	X	03	01	05
11	Itaporã	X	X	X	04	05	06
12	Jaraguari	X		X	03	01	02
13	Juti	X	X	X	01	01	01
14	Laguna Carapã	X	X	X	04	02	01
15	Maracajú	X	X	X	10	10	04
16	Nova Alvorada do Sul	X	X	X	04	02	02
17	Ponta Porá	X	X	X	22	05	11
18	Rio Brilhante	X	X	X	10	09	03
19	Rio Negro	X	X	X	01	01	03
20	Rochedo	X	X	X	02	01	01
21	Sidrolândia	X	X	X	10	06	03
22	Terenos	X	X	X	05	05	03
23	Vicentina		X	X	02	02	03

MUNICIPIOS DA FASE DE DISSEMINAÇÃO		AÇÕES QUE ADERIU			NÚMERO DE ESCOLAS MUNICIPAIS		NÚMERO DE ESCOLAS ESTADUAIS
		EA	PES	PDE	Ensino Fundamental	Educação Infantil	Ensino Fundamental
01	Água Clara		X	X	04	02	02
02	Alcinópolis	X	X	X	01	01	01
03	Anastácio	X	X	X	09	10	10
04	Anaurilandia		X	X	02	01	03
05	Angélica	X	X	X	01	02	03
06	Aquidauana	X	X	X	12	11	11
07	Bataipora	X	X	X	02	02	02
08	Bela Vista		X	X	08	06	04
09	Bodoquena	X	X	X	05	02	02
10	Bonito	X	X	X	08	10	02
11	Brasilândia		x		04	01	02
12	Camapuã	X	X	X	06	07	04
13	Caracol	X	X	X	02	X	01
14	Cassilândia	X	X	X	04	09	03
15	Chapadão do Sul	X	X	X	04	05	02
16	Coronel Sapucaia	X	X	X	02	04	02
17	Costa Rica	X	X	X	05	06	03
18	Coxim	X	X	X	04	05	06
19	Deodápolis	X	X	X	02	04	07
20	Eldorado	X	X	X	03	02	03
21	Figuerão		x	X	01	01	01
22	Glória de Dourados		X	X	03	01	05
23	Guia Lopes	x	x	X	03	02	02
24	Iguatemi	X	X	X	03	04	03
25	Itaquiraí		X	X	02	02	03
26	Ivinhema		X	X	05	04	05
27	Japorã	X	X	X	02	X	01
28	Jardim		X	X	11	13	03
29	Ladário		X		03	04	02
30	Miranda	X	X	X	09	11	03
31	Mundo Novo		X	X	01	02	04
32	Naviraí		X	X	04	05	06
33	Nova Andradina	X	X	X	09	10	08
34	Paranhos		X	X	02	04	01
35	Pedro Gomes		X	X	03	03	02
36	Ribas do Rio Pardo	x	x	X	04	03	02
37	Rio Verde		X	X	05	05	02
38	Santa Rita Do Pardo	X	X	X	02	01	01
39	São Gabriel do Oeste		X	X	05	04	04
40	Selvíria		x		03	02	
41	Sete Quedas	X	X	X	01	02	03
42	Sonora	X	X	X	03	02	01
43	Tacuru	X	X	X	02	02	01
44	Taquarussu	X	X	X	01	02	03
45	Tres Lagoas		x	X	14	20	11

Fonte: Informações fornecidas pela Secretaria de Estado de Educação (2006) e adaptadas para este trabalho.

A configuração do Fundescola IIIB ainda está sendo discutida, como informa Amaral Sobrinho, Coordenador Geral do Programa Fundescola junto ao INEP/MEC, em entrevista para esta Pesquisa. Ele acredita que essa etapa terá que incorporar muitos aspectos da disseminação, realizada por meio da fase IIIA, já que esta sofreu atraso, devendo estar encerrada somente em 2007, com a efetiva disseminação apenas do PDE.

Dessa forma, pode-se considerar que o PDE entrará, a partir de 2008, na etapa de consolidação, na qual está previsto, segundo o Técnico do FNDE no Mato Grosso do Sul, em entrevista concedida para esta Pesquisa, que o recurso federal destinar-se-á somente aos Municípios que não atingirem as condições e índices mínimos de atendimento no Ensino Fundamental. Se esse critério for obedecido, de fato, o entrevistado prevê que apenas um Município do Estado de Mato Grosso do Sul receberá recurso, os demais Municípios serão convidados a implantar os componentes do Programa às expensas do Tesouro Municipal e com Assessoria dos Técnicos do FNDE.

III

O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA: PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS

Apresenta-se aqui a proposta de Planejamento dos Programas Monhangara e Fundescola, buscando destacar as principais semelhanças e diferenças entre ambas e analisar a concepção de Planejamento que engendra tais propostas.

Considerando-se que, a despeito das diferenças identificadas entre os Programas, o Projeto de ambos estrutura-se a partir do Planejamento Estratégico, desenvolve-se uma análise desse modelo de Planejamento, contextualizando-o no âmbito da "Nova Gestão Pública", destacando sua fundamentação teórica, bem como as mudanças que tem acarretado na reforma administrativa dos Países pioneiros em sua implantação, principalmente no que diz respeito ao impacto nas Políticas Públicas de corte social, em especial, a educação.

3.1. A PROPOSTA DE PLANEJAMENTO NOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA

O Programa Monhangara teve seu foco principal na transferência da tecnologia de Planejamento para as Secretarias Estaduais de Educação, conforme esclarece Maria Madalena Rodrigues dos Santos, à época Coordenadora de Educação Básica do MEC e atualmente Diretora de Projetos Sociais do Escritório do Banco Mundial, no Brasil: *"O Monhangara queria que o Ministério transferisse tecnologia para os Estados: tecnologia de planejamento, tecnologia de avaliação, tecnologia de capacitação..."*.

Para Parente Filho (1987) o Planejamento foi um dos "objetivos estratégicos" do Programa Monhangara, ainda que isso não seja tão facilmente

identificável na documentação disponível. Esses objetivos são classificados, pelo autor, como estratégicos de médio e curto prazo. Os primeiros consistiriam no...

> ... fortalecimento e racionalização das estruturas organizacionais e de planejamento, através do apoio às ações de organização e capacitação de recursos humanos dos sistemas, implementação de processos racionais de planejamento e execução de ações educacionais (PARENTE FILHO, 1987, p. 16).

A curto prazo, os objetivos estabelecidos seriam:

- demarrage[38] do processo de macro e microplanejamento eixado na carta escolar;
- elaboração de projetos como condição prévia para execução de qualquer ação educacional;
- melhoria quantitativa e qualitativa na oferta de insumos educacionais nas áreas do Programa (Ibid., p. 16).

A estes últimos, Parente Filho denomina de objetivos táticos, pois seriam alcançados gradativamente, mediante a execução do Projeto, entretanto, não asseguram o alcance dos objetivos estratégicos de médio prazo.

De fato, a elaboração de Projetos e a oferta de insumos educacionais consistem em ações de retorno imediato, entretanto, quando se trata da assimilação do processo de Planejamento pelas Secretarias, não é possível identificar, de imediato, o atingimento do objetivo. Este parece constituir-se no grande desafio do Programa Monhangara, como aponta Santos:

> *... toda a linha do Projeto era exatamente a questão do planejamento, da organização do sistema, [...] a introdução de instrumentos de planejamento em nível local [...]. A idéia era você ver a necessidade daquela população, dentro daquela localidade, quer dizer, demograficamente definidas, quais eram as necessidades daquela população.*

[38] Palavra da língua francesa que significa arrancada, partida, início, "start".

Os instrumentos inseridos pelo Programa eram referentes ao Planejamento de Rede, por meio do Macro e Microplanejamento. O Macroplanejamento consistia no levantamento de dados sobre os Municípios, sobre as áreas beneficiadas pelo Programa, bem como a estimativa das suas necessidades e dos investimentos necessários para supri-las. Esses dados serviriam para fundamentar o Projeto e estimar o seu custo, entretanto, havia muita dificuldade no armazenamento e disponibilidade dos dados estatísticos, como mostra o depoimento de Olga de Jesus Bento, Técnica do MEC que trabalhou na área de Microplanejamento do Programa Monhangara e atualmente é Coordenadora de Planejamento, Controle e Avaliação do Programa Fundescola: "... *a gente, naquele tempo, tinha o problema do Censo, naquela época saía tantos anos depois, que você não tinha dados para saber a população. Em alguns lugares se teve que fazer contagem de domicílios para fazer o Censo".*

Nos Estados e Municípios também existiam poucas estatísticas atualizadas sobre o atendimento realizado e as necessidades reais de cada região, o que dificultava sobremaneira o preenchimento dos formulários. Esses formulários foram se multiplicando na medida em que ia se aproximando a execução das ações.

Após o Macroplanejamento era iniciada a fase do Microplanejamento, executada pelas Equipes Estaduais, com Assessoria dos Técnicos do MEC e dos Órgãos Assessores. O Microplanejamento consistia no detalhamento das necessidades existentes, bem como das ações a serem executadas nas áreas de abrangência do Programa, em cada componente. Seu objetivo era o de "...localizar no espaço e no tempo e especificar, qualitativa e quantitativamente, as intervenções a serem realizadas nas Áreas de Abrangência de cada um dos subprogramas a cargo das UF" (BRASIL, 1991b, p. 10).

O Microplanejamento era, ainda, desenvolvido em duas dimensões: a quantitativa e a qualitativa. O aspecto quantitativo consistia no levantamento de estimativa de demanda na área selecionada, diagnóstico da situação atual e dimensionamento das intervenções elaboradas no Macroplanejamento, agrupando-as por área de abrangência, por componente e por prioridade de atendimento. O aspecto qualitativo consistia na justificativa da diversificação e diferenciação dos Projetos.

Sua execução deveria obedecer as seguintes etapas: a) delimitação das áreas de abrangência; b) definição de metas e padrões de atendimento educacional; c) projeção de demanda; d) caracterização da situação atual; e) dimensionamento físico e financeiro das intervenções potenciais e f) balanço crítico.

Cada uma dessas etapas deveria abranger todos os componentes do Programa. Por exemplo, o item "projeção de demanda" contemplava: a) cálculo da clientela potencial líquida da rede pública de ensino regular de 1º grau da área de abrangência; b) estimativa das demandas de Capacitação de Recursos Humanos (Docentes, Especialistas, Pessoal Técnico-Administrativo, Diretores, Operadores de Biblioteca, Merendeiras e Secretários); c) demanda de material de ensino-aprendizagem; e d) estimativa de demanda da rede física, a qual deveria ser elaborada de acordo com as orientações descritas no Manual de Mapeamento Educacional Urbano.

Segundo os Técnicos do Programa, esse é um aspecto que diferencia o Programa Monhangara de qualquer outro até então executado, posto que o Planejamento era desenvolvido de forma integrada entre todos os seus componentes, como declara Olga de Jesus Bento:

> *... no Microplanejamento, trabalhava o pessoal do [Instituto] João Pinheiro que fazia parte dos recursos humanos; MEA [materiais de ensino-aprendizagem], que era a parte de livros; e trabalhava o CEDATE nessa parte da rede física. E o Projeto era muito interessante porque ele trabalhava a escola como um todo, então, quando reformava a escola, você deixava a escola com cara de nova, que você só ia mexer nela muito tempo depois.*

Estudo realizado por Arantes (1989), sobre Planejamento, também aponta como referência o modelo executado no Programa Monhangara.

> Pela primeira vez, na área do ensino de 1º grau, e dentro de um programa gerido pelo MEC, o microplanejamento foi feito de modo integrado, isto é, compreendendo todos os componentes da rede escolar, propondo um tratamento homogêneo às diversas variáveis e utilizando os mesmos dados estatísticos de base (ARANTES, 1989, p. 26).

Para cada uma dessas etapas o Manual especificava os dados que precisavam ser levantados, bem como as fórmulas dos cálculos que deveriam ser feitos para o preenchimento dos formulários a serem encaminhado ao MEC. Por exemplo, no item "projeção de demanda", sub-item: "demanda do componente material de ensino-aprendizagem", um das orientações é a seguinte[39]:

> A demanda de livro didático para alunos de 1ª série, para atender a demanda da rede de ensino é determinada pela expressão:
>
> DL1ª, j = PL (MI 1ª, j)
>
> Onde:
>
> DL1ª, j = demanda total de livro didático de 1ª série, no ano j, para o atendimento da rede;
>
> PL = padrão de distribuição de livro didático por aluno adotado pela UF;
>
> MI 1ª, j = matrícula inicial de 1ª série, no ano j, constante na Ficha 5.9.
>
> Os resultados dos cálculos descritos devem ser registrados na Ficha 5.12. (BRASIL, 1991c, p. 59).

O Manual continha, no total, 148 páginas de orientações e 54 formulários a serem preenchidos pelas Secretarias Estaduais de Educação, com base em cálculos estatísticos, ainda não se incluídas aí a Rede Física. Para fins de Planejamento da Rede Física, havia outro Manual, o "Mapeamento Educacional Urbano" (BRASIL, 1991b), com 108 páginas de orientação e mais 18 formulários a serem preenchidos.

Os Técnicos do MEC entrevistados, relataram que o Microplanejamento foi feito manualmente, cálculo por cálculo, com acompanhamento constante dos Órgãos Assessores, que ofereciam treinamento no que diz respeito ao levantamento de dados, à realização dos cálculos, ao preenchimento dos formulários, entre outros. Após a conclusão dos estudos, os formulários preenchidos eram encaminhados ao MEC, via correio, pois as Secretarias ainda não estavam informatizadas, e as orientações a respeito das eventuais reformulações, eram dadas por telefone, ou também via correio, de forma que o processo se tornava bastante moroso.

Esse trabalho deveria projetar a demanda e os custos das ações que seriam desenvolvidas em cada área de abrangência e em cada componente do Programa,

[39] Outros exemplos podem ser verificados no Anexo 3.

para os próximos cinco anos de sua execução, ou seja, *"Cada ano você sabia o que você tinha que executar" (Olga de Jesus Bento).*

Dessa forma, ao concluir a atividade de Microplanejamento, os Estados deveriam encaminhar ao MEC, a delimitação e hierarquização das áreas e a estimativa da clientela potencial do Programa, por série, especificadas ano a ano, para cada área de abrangência, além de definições relativas a cada componente.

No que se refere ao componente "Rede Física", deveriam ser encaminhadas a pré-localização e tipologia das Escolas, Cantinas e Bibliotecas a serem construídas, a identificação das Escolas a serem ampliadas ou reformadas e a tipologia, quantificação e distribuição, por Escola, dos materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento.

Para fins de Capacitação de Recursos Humanos, deveriam ser apresentadas: a identificação da clientela por Município, a tipologia, a carga horária dos cursos e os períodos em que deveriam ocorrer, bem como a indicação prévia das entidades que seriam encarregadas de ministrar os cursos.

No que concerne aos materiais de ensino-aprendizagem, os Estados deveriam informar a quantificação da clientela a ser atendida, identificando, por área de abrangência e série, os livros didáticos e outros materiais a serem entregues aos Alunos, Professores e salas de aula. Deveriam, ainda, identificar as Escolas envolvidas e definir as responsabilidades e procedimentos a serem adotados em relação ao Banco do Livro, identificando e quantificando, por Escola, o material necessário à montagem da Biblioteca, assim como dos recursos a serem transferidos para aquisição de material de consumo.

Em relação ao fortalecimento institucional, deveriam ser feitos o detalhamento e a especificação dos procedimentos operacionais do Estado para a implantação das intervenções definidas nos demais componentes, bem como a caracterização das entidades responsáveis por cada Projeto. Por outro lado, a programação de investimentos, deveria apresentar a estimativa dos custos unitários e globais, por componente e por área de abrangência, bem como o Plano Anual de Investimentos, contendo cronogramas físico e financeiro de sua execução.

Após a conclusão do Microplanejamento, iniciava-se a fase do Projetamento, que consistia na elaboração, por parte dos Estados, de projetos para cada uma das intervenções especificadas naquele, detalhando os aspectos técnicos, os organizacionais, os procedimentos e os custos. Esse detalhamento era elaborado a partir das orientações contidas em outro Manual, onde apareciam especificados os aspectos que deveriam ser contemplados no Projetamento de cada componente. Nessa fase, podia-se contar com assessoria dos órgãos responsáveis por cada um deles.

Os formulários preenchidos, nessas diferentes fases de Planejamento, eram repassadas ao MEC para fins de avaliação, realizada pela Coordenação Central do Programa ou pelos órgãos de assessoramento técnico, e a aprovação, feita pelo Gerente do Programa, com base no Parecer Técnico de avaliação.

O Planejamento proposto pelo Programa Monhangara reflete a necessidade daquele momento histórico, em que a demanda por vagas no Ensino Fundamental pressionava o Poder Público para a construção, ampliação e reforma de Escolas, bem como o fornecimento de mobiliário e material didático. Nesse sentido, o Programa buscou a provisão de Estados e Municípios com instrumentos de Planejamento da Rede Física, que levassem em conta as características e necessidades da demanda local, suprindo esses órgãos de recursos para realizar o que haviam planejado.

O Programa Fundescola também vai ter como eixo de suas ações a institucionalização do Planejamento nas Secretarias de Educação, não só dos Estados, como também dos Municípios, levando, ainda, os instrumentos de Planejamento para dentro das Escolas, com vistas a instaurar um novo modelo de Gestão da Educação, calcado em princípios gerencialistas.

Assim como o Monhangara, esse Programa atende a uma necessidade do Estado, nesse momento da história da educação brasileira, quando os governos declaram existir vagas suficientes para o atendimento da demanda de pessoas entre 7 a 14 anos de idade, no Ensino Fundamental, ao mesmo tempo em que estudos, em nível nacional e internacional, denunciam o alto índice de evasão e retenção de alunos nessa etapa da Educação Básica.

Nesse contexto, o Programa se desdobra em diversos componentes, para atender às mais diferentes necessidades da educação pública brasileira, mas todos eles estão baseados na incorporação da metodologia de Planejamento Estratégico pelas Secretarias de Educação e Escolas beneficiadas. Essa metodologia vem consubstanciada nas orientações do Planejamento Estratégico das Secretarias de Educação (PES) e do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

Segundo os seus propositores, Planejamento Estratégico é:

> ... uma ferramenta gerencial utilizada com o propósito de auxiliar uma organização a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que seus membros estejam trabalhando visando aos mesmos objetivos, avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança (XAVIER, 2005, p. 07).

Focalizando sua ação na elevação dos índices de aprendizagem dos alunos, o Fundescola coloca o Planejamento Estratégico como instrumento necessário para promover Escolas e Secretarias de Educação mais eficazes. Na esteira dessa concepção, o PES destina-se a orientar a elaboração do Planejamento Estratégico das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Segundo seu Manual, ele

> Foi concebido para que as secretarias possam alinhar a energia e o talento de seus colaboradores, bem como os recursos materiais de que dispõem, para atingir objetivos e resultados identificados e aceitos em comum, expressos em um plano (BRASIL, 2005a, p. 09).

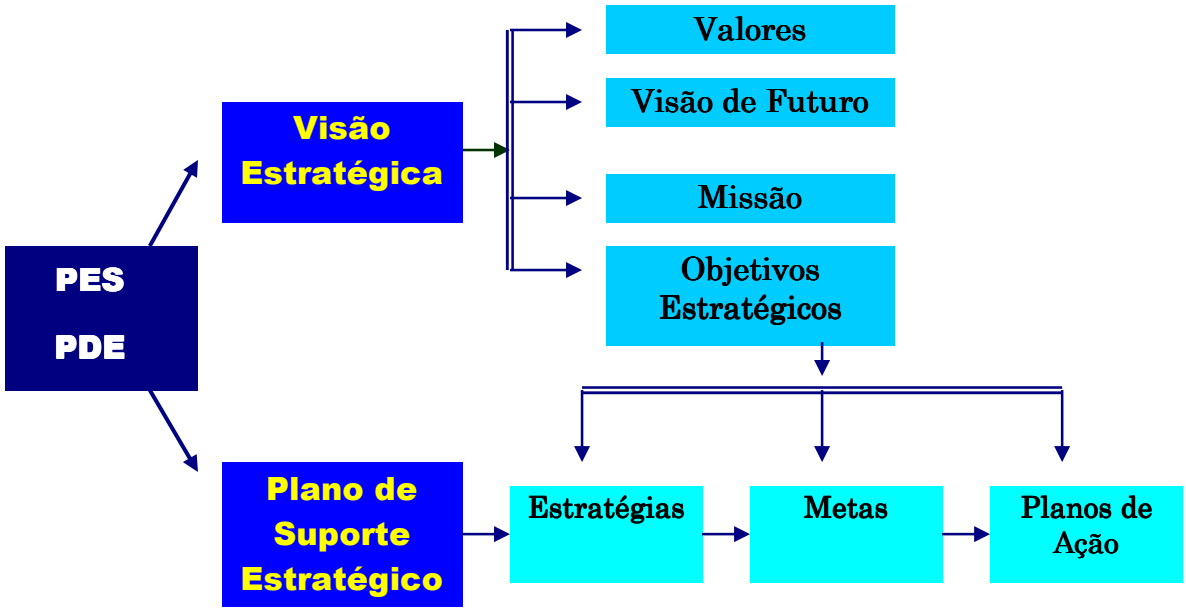
Já o PDE, tem como finalidade, orientar as atividades de Planejamento Estratégico pela equipe da Escola. Segundo o Manual do PDE,

> O Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de Planejamento Estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino, elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar, pais e alunos) (BRASIL, 1999, p. 19).

Ambos os Manuais trazem a mesma orientação de Planejamento Estratégico, que é representada pela Figura I:

FIGURA I

Estrutura do PES e do PDE



Fonte: Xavier e Sobrinho (1999), Xavier (2005). Elaboração para este trabalho.

A Figura I permite visualizar o desenho dos Planos (PES e PDE), da forma como devem ser apresentados à Gerência Nacional do Programa Fundescola. De acordo com essa orientação, a Instituição - seja ela Escola ou Secretaria de Educação - define seus valores, sua visão de futuro, sua missão e seus objetivos e, a partir dessas definições, realiza o Planejamento das atividades a serem desenvolvidas.

Para chegar a esse formato, porém, PES e PDE passam por várias etapas, as quais são minuciosamente orientadas nos Manuais correspondentes[40], os quais possuem 150 a 200 páginas cada um, e versam sobre os aspectos solicitados, desde o

[40] Ver anexos 4 e 5.

período em que deve ser realizada cada reunião, o que deve ser feito em cada uma delas, bem como os responsáveis por cada uma das ações.

Pode-se constatar que os questionários elaborados pelo Programa Fundescola são bem mais simples que aqueles utilizados no Programa Monhangara, mas ainda assim, apresentam cerca de 97 aspectos a serem contemplados na elaboração do PDE e 81 na elaboração do PES, dispostos em quadros estatísticos, questões de múltipla escolha e questões abertas.

Comparando esses Manuais, com os Manuais do Monhangara, pode-se perceber que, apesar de exigirem mais dados que os do Programa anterior, estes são bem menos complexos, não só por existir maior disponibilidade de dados nos dias atuais, mas também por estarem, agora, direcionados a pessoas sem conhecimento estatístico específico, o que não havia sido considerado anteriormente.

Diferentemente do Programa Monhangara, o Fundescola, principalmente no que se refere ao PDE, teve seu direcionamento voltado aos profissionais ligados à Escola, fossem eles Professores, Técnicos, Pais ou Alunos. Para promover a aproximação com seu público alvo, o Programa lançou, em anexo à revista "Nova Escola", uma "Fotonovela Pedagógica", intitulada "Sentir, planejar e agir: a escola descobre seu poder", a qual foi dividida em 5 suplementos, cada um com 7 páginas, que encadeiam uma história de amor entre dois Professores de uma Escola.

A história começa no primeiro fascículo da Revista "A preparação", em que o PDE é apresentado aos Professores da Escola, por uma Diretora muito preocupada com os índices de rendimento dos alunos e uma Coordenadora Pedagógica animada e sorridente. Após a reunião, "Tonico" e "Rosimar", os protagonistas da história de amor - em destaque na capa desse fascículo, conforme mostra a Figura II - apresentam posições diferentes sobre o PDE, ele o considerando neoliberal e frio e ela, muito entusiasmada para começar a trabalhar com o Projeto, acabando por contagiar o colega, que começa a participar mais ativamente do Grupo.

FIGURA II

Capa do primeiro fascículo da "Fotonovela Pedagógica"

Fonte: PDE (s.d.).

O segundo fascículo: “O desafio”, mostra as reuniões do Grupo de Sistematização, que tem como tarefa o preenchimento dos questionários do PDE. Todos os segmentos da Escola são chamados a participar e o assunto começa a se espalhar pelos corredores, em conversas entre Professores, Alunos, Funcionários Administrativos, Auxiliares de Serviços Gerais, Coordenador, Diretor e Pais de Alunos.

No episódio seguinte: “Sobre forças e fraquezas” - cuja capa é mostrada pela Figura III - o Grupo de Sistematização conclui a Análise Situacional da Escola em um clima de romance entre Tonico e Rosimar. Esse romance tem continuidade no fascículo seguinte, chamado “A lua e a escada,” que descreve os elementos necessários para a elaboração da Visão Estratégica da Escola.

Em meio ao clima de início de namoro, o casal se reúne com o restante do Grupo de Sistematização num sábado, na casa da Diretora da Escola e, em conversa descontraída, alimentada por pipoca, discutem os itens requeridos para realização do trabalho proposto pelo Programa, enfocando seus principais conceitos, como: Visão Estratégica, Plano de Suporte Estratégico, Cooperação, Visão de Futuro. O conteúdo dessa reunião é explicitado na Figura IV.

O tom com que o conteúdo do PDE é trabalhado nessa revista pode levar à identificação com as considerações de Melo (2000), quando comenta a política de Gestão Educacional sob as leis do mercado, a qual “... promete transformar a escola em um paraíso de realizações, onde todos trabalham com satisfação compartilhando dos mesmos sonhos e partilhando as responsabilidades e os frutos de tão harmonioso trabalho” (MELO, 2000, p. 246).

Essa concepção traz implícita a proposta de Gestão Compartilhada, cuja aplicação, diferentemente da Gestão Democrática - que incentiva os indivíduos a tomarem parte nas decisões - dá-se por meio de concessão de um poder parcial e limitado, calcado na perspectiva voluntarista e acrítica.

FIGURA III

Capa do terceiro fascículo da "Fotonovela Pedagógica"

Fonte: PDE (s.d.).

FIGURA IV

Trecho da "Fotonovela Pedagógica" Nº. 04

- Tonico, sei que a Lua é maravilhosa, mas... quer aterrissar, por favor? - brinca Jotacê.
- Não me custa repetir - suspira a "mãezona" Marta Aparecida.

Construir a Visão Estratégica da Escola é...

- Identificar quais são os seus VALORES, as convicções dominantes das pessoas, aquilo em que a maioria acredita.
- A partir dos valores compartilhados, elaborar a VISÃO DE FUTURO: o que a escola QUER SER.
- Redigir a declaração de MISSÃO: qual o propósito da escola.
- Definir os OBJETIVOS ESTRATÉGICOS a longo prazo, mostrando com o que a escola está comprometida, para onde está indo.

- E vamos construir tudo isso SOZINHOS?! Não é possível - diz Tonico.

- Claro que NÃO! - responde Marta Aparecida. - Primeiro: ao agir no cotidiano e ao dizer o que desejam que seja melhorado na escola as pessoas da escola, implicitamente, já manifestaram seus valores. Vamos apenas tentar explicitá-los. Segundo: depois todos terão oportunidade de modificar, melhorando o que decidirmos aqui.

- Ah, bom! - respira aliviado o professor.

Fonte: PDE (s.d.).

O último capítulo da fotonovela intitula-se “Chegou a hora de agir” e se constitui no momento em que o grupo elabora o Plano de Suporte Estratégico, no decorrer do qual outro romance se revela: entre a Diretora Cléa e o Professor Jotacê.

Intercalando discussões sobre Planejamento com bilhetinhos de amor, poesia, fofoca e suspense sobre os romances dos casais, a fotonovela vai enredando os personagens na trama de elaboração do PDE, finalizando ao considerar que este também se constitui um caso de amor, mas entre a Equipe e a Escola.

A Figura V mostra uma página da Revista em que o Plano de Suporte Estratégico é adequado a uma situação da vida prática, experimentada pela Equipe da Escola naquele momento, ilustrando a forma de preenchimento do Manual de forma descontraída e alegre, quase infantilizada.

A proposta da fotonovela imprime um clima bucólico à situação apresentada, despolitizando a função do Planejamento Educacional e representando um atrativo para chamar a atenção das Equipes das Escolas para o PDE, se considerarmos que ela se constitui em leitura essencialmente feminina. Segundo dados da CNTE (2003), o corpo docente das Escolas brasileiras é composto majoritariamente por mulheres (83%), entre as quais, o maior número possui idade entre 40 a 59 anos e cultiva o hábito de leitura “genérica” de, pelo menos, um livro por mês.

FIGURA V

Trecho da "Fotonovela Pedagógica" Nº. 05.

Plano de ação

Objetivo Estratégico: Elevar o nível de interesse de Clia por mim.
Estratégia: Fazer com que Clia perceba que sou capaz de fazer loucuras por ela
Meta 1 - Organizar 3 situações em que eu possa declarar publicamente meus sentimentos por Clia.
Indicador da Meta: (Nº de situações implementadas/ Nº de situações planejadas) X 100
Gerente da Meta: Eu (Jotacê)
Início: Semana 3 do PDE Término: Semana 8 do PDE

Ações	Período de realização	Responsável	Resultado Esperado	Indicador	Custeio	Capital	Quem Financia
1 - Enviar 1 poema semanalmente	20/3 a 24/4	Jotacê	04 poemas lidos por Clia	S (nº de bilhetes enviados/ nº de bilhetes previstos) x 100	———	———	———
2 - Colocar 12 rosas vermelhas na diretoria	10/4	Jotacê	12 rosas apreciadas por Clia	(nº de rosas enviadas/ nº de rosas planejadas) x 100	———	———	Jotacê
3 - Apresentar um Plano de Ação para conquistar Clia	24/4	Jotacê	Um Plano de Ação para conquistar Clia apresentado	Folha contendo Plano de Ação proposto	———	———	———

Fonte: PDE (s.d.).

A elaboração e implementação do PDE e do PES é orientada de acordo com as mesmas etapas, conforme demonstrado na Figura VI. Esta possibilita visualizar o desmembramento das etapas:

FIGURA VI

Etapas de Elaboração e Implementação do PES e do PDE

Fonte: Xavier e Sobrinho (1999), Xavier (2005). Elaboração para este trabalho.

Os itens contemplados na análise situacional realizada pelo PES e pelo PDE são diferentes, mas possuem a mesma forma de organização, como se pode comparar no Quadro IX:

QUADRO IX

Orientações para a análise situacional PES/PDE

PES	PDE
1. Levantamento da Situação Institucional *¹	1. Levantamento do Perfil e Funcionamento da Escola *¹
* descrição física da Secretaria * quantificação de pessoal * descrição do atendimento realizado (níveis e modalidades de ensino, nº. de escolas, etc.) * indicadores de desempenho por escola *informações sobre relação com as escolas e com a comunidade, Projetos em andamento, recursos disponíveis, etc.	* descrição física da escola * quantificação de pessoal docente e não – docente * descrição do atendimento realizado (turmas, turnos, nº. de alunos, etc.) * indicadores de desempenho por turma, turno e disciplina. *informações sobre autonomia da escola, sua relação com a comunidade e com a Secretaria de Educação, Projetos em andamento, dificuldades, etc.
2. Auto-avaliação do desempenho da Secretaria de Educação com base em critérios de excelência. *²	2. Análise dos fatores determinantes da eficácia escolar. *²
Atribuição de conceito de 1 a 5 aos seguintes itens: * liderança * Planejamento Estratégico * foco na escola, no aluno e demais partes interessadas * informação e análise * gestão de pessoas * gestão de processos * resultados	Atribuição de conceito de 1 a 5 aos seguintes itens: * efetividade do processo ensino-aprendizagem * clima escolar * envolvimento dos pais e comunidade * desenvolvimento do patrimônio humano * gestão participativa de processos * instalações e materiais de ensino
3. Avaliação estratégica da Secretaria de Educação *³	3. Avaliação estratégica da escola *³
* percepção (por meio de análise do ambiente interno) das forças e fraquezas da Secretaria * percepção (por meio de análise do ambiente externo) das oportunidades e ameaças que afetam ou podem afetar o desempenho da Secretaria.	* percepção (por meio de análise do ambiente interno) das forças e fraquezas da escola * percepção (por meio de análise do ambiente externo) das oportunidades e ameaças que afetam ou podem afetar o desempenho da escola.
*¹ - Preenchido pelas pessoas ou setores relacionados ao tema solicitado, sob a coordenação do Coordenador do PES/PDE. *² - Preenchido por pessoas mais diretamente envolvidas no assunto, sob indicação do a do PDE/PES em acordo com o Grupo de Sistematização. *³ - Preenchido pelos membros do Grupo de Sistematização.	

Fonte: Xavier e Sobrinho (1999), Xavier (2005). Elaboração para este trabalho.

De maneira geral, os itens a serem contemplados na análise situacional da Secretaria de Educação, no caso do PES, e no levantamento do Perfil de Funcionamento da Escola, no caso do PDE, são os mesmos, apresentando apenas diferenças nos aspectos a serem contemplados em cada item. O processo consiste na descrição física e de pessoal da Instituição, bem como do atendimento realizado e da forma como é realizado.

Em seguida, a Instituição desenvolve uma auto-avaliação, com base em critérios de eficácia previamente estabelecidos pelo Programa, os quais permitem visualizar em quais itens a Instituição possui mais ou menos eficácia. Finalmente, é desenvolvida a avaliação estratégica, pela qual são analisadas as condições internas e externas que indicam forças e fraquezas, bem como as oportunidades e ameaças ao desenvolvimento do trabalho.

A partir desse diagnóstico passa-se à terceira etapa, na qual é elaborado o Plano, com as informações dispostas da forma como se verifica na Figura I. Para tanto, os termos que devem ser definidos na visão estratégica (valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos) são explicados minuciosamente nos Manuais, os quais definem: o que é, para que serve, como fazer, e ainda dão exemplos e "dicas" do que deve ser levado em conta para a boa definição de cada termo. Elenca, também, os itens pelos quais a Equipe pode avaliar se as definições feitas atendem às exigências do Programa[41]. A mesma orientação é desenvolvida em relação ao Plano de Suporte Estratégico, sendo explicitados os significados de Estratégia, Meta, Plano de Ação, bem como a maneira como podem ser enunciados e respectivos exemplos.

A quarta etapa, consiste na implementação dos Planos elaborados e deve ser desenvolvida concomitantemente à quinta etapa, que é de acompanhamento das atividades desenvolvidas e adoção de medidas corretivas, caso seja necessário. Os Manuais alertam para a dificuldade em medir os progressos alcançados, e para tanto, recomendam que a elaboração das metas e dos Planos de Ação seja feita atentando-se para o estabelecimento de indicadores que permitam verificar seu cumprimento. Os

[41] Ver anexos 6 e 7.

exemplos trazidos pelos Manuais são bastante elucidativos, como pode-se confirmar com os exemplos apresentados a seguir:

Exemplo trazido pelo Manual do PDE:

> **Objetivo estratégico 01** – Elevar o desempenho acadêmico dos alunos
>
> **Estratégica 1.1.** – Concentrar esforços nas disciplinas e séries críticas (aquelas que apresentam índices mais baixos de rendimento).
>
> **Meta 1.1.1.** – Aumentar de 47% para pelo menos 80% o índice de aprovação dos alunos de matemática das 1ª séries A e C do turno matutino.
>
> **Indicador:** [(Nº de alunos das 1ª séries A e C do turno matutino aprovados em matemática / Nº total de alunos das 1ª séries A e C do matutino) x 100].
>
> **Resp.:** Profª. Olga (Coordenadora Pedagógica); **Início:** 02/98; **Revisão**: bimestral; **Término:** 12/08 (XAVIER, SOBRINHO, 1999, p. 148).

Exemplo trazido pelo Manual do PES:

> **Objetivo estratégico 01** – Promover o fortalecimento da escola
>
> **Estratégica 1.3.** – Consolidar a autonomia da escola
>
> **Meta 1.3.1.** – Assegurar repasse de recursos para 127 escolas (100% das escolas)
>
> **Indicador:** [(Nº de escolas com repasse automático de recursos): (Nº total de escolas) x 100].
>
> **Resp.:** Prof. Claudio
>
> **Início:** Janeiro de 2005; **Revisão**: trimestral; **Término:** Dezembro de 2005 (XAVIER, 2005, p. 128).

Esses exemplos permitem afirmar que o Programa privilegia, fundamentalmente, a quantificação das ações desenvolvidas nas Escolas e nas Secretarias de Educação, e não a qualidade das mesmas. Assim, não se trata simplesmente de racionalizar a ação institucional, mas de quantificá-la matematicamente.

Quando as ações propostas, para atender a um dos objetivos estratégicos, carecem de recursos para sua execução, a Equipe da Escola elabora o Projeto de Melhoria da Escola (PME), pelo qual solicita recurso para a aquisição dos

materiais necessários ao desenvolvimento daquela ação. Esses recursos são pré-definidos e têm um limite anual estabelecido pelo Programa, de acordo com o número de alunos que a Escola atende. Cada Escola tem o período de um ano para executar os Projetos aprovados, os quais são financiados de acordo com a Tabela V:

TABELA V

Limite anual de recursos do PDE por Escola, de acordo com o número de alunos:

N° de Alunos	Limite de financiamento anual
Até 500	R$ 6.200,00
De 501 a 1.000	R$ 10.000,00
De 1.001 a 1.500	R$ 12.000,00
Mais de 1.500	R$ 15.000,00

Fonte: Brasil, 1998, p. 24. Adaptação para este trabalho.

Os números da Tabela V possibilitam constatar que o aporte de recursos repassado pelo PDE diretamente às Escolas é muito reduzido, representando, em média, entre R$ 10,00 (dez reais) e R$ 12,00 (doze reais) por aluno/ano, sendo que, quanto maior o número de alunos atendidos, menor é o montante de recurso recebido. Já em relação ao PES, não é previsto qualquer repasse financeiro vinculado à sua elaboração pela Secretaria.

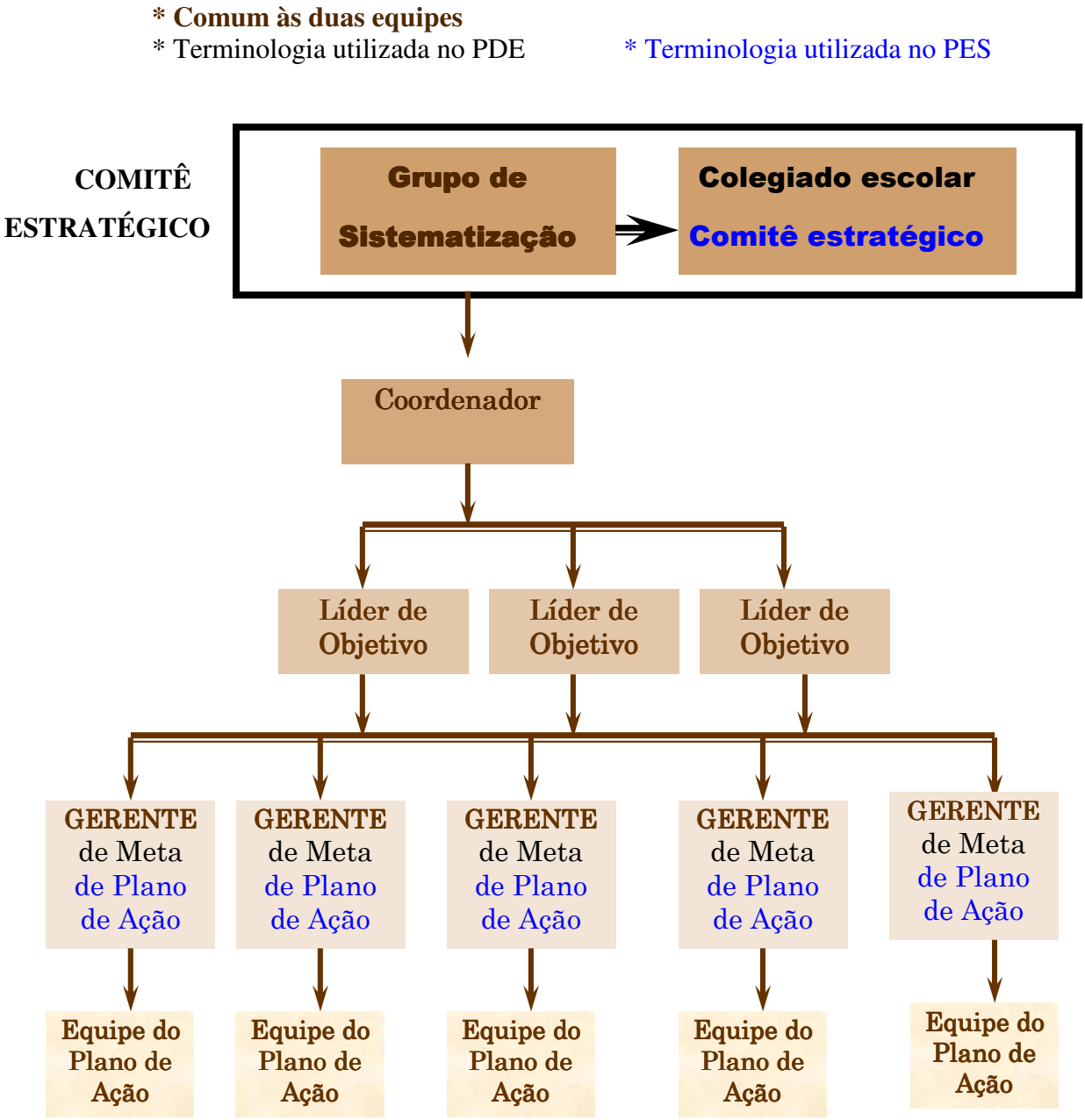
A estrutura que o Programa exige para por em prática o PES e o PDE também é muito parecida, como pode ser verificado na Figura XI[42]: O Grupo de Sistematização é constituído pelas lideranças formais da Escola, sob a coordenação do Diretor, no caso do PDE. No caso do PES, esse grupo é formado pelas lideranças da Secretaria de Educação, sob a coordenação do Secretário de Educação. Na Escola, o

[42] Os anexos 8 e 9 mostram os quadros separadamente.

Manual recomenda que sejam convidados para participar, um ou dois Professores, e na Secretaria, um ou dois representantes das Escolas.

FIGURA VII

Estrutura para Elaboração e Implementação do PES e do PDE



Fonte: Xavier e Sobrinho (1999), Xavier (2005). Elaboração para este trabalho.

O Comitê Estratégico representa a instância máxima para o acompanhamento e controle da execução de ambos os instrumentos de Planejamento. No caso do PDE, é composto pelo Grupo de Sistematização e pelo Colegiado Escolar, sob a liderança do Diretor da Escola, e no PES, o Comitê é formado, também, pelo Grupo de Sistematização, com a participação de um ou dois Diretores de Escola, pais e alunos. O Coordenador desse Comitê deve ser um membro do Grupo de Sistematização indicado pelo Diretor (PDE) ou Secretário de Educação (PES), com aprovação do Grupo. Sua função é secretariar o grupo e coordenar as ações a serem executadas.

Os Líderes de Objetivos Estratégicos, por outro lado, são pessoas indicadas pelo Grupo de Sistematização para coordenar as atividades relacionadas a cada objetivo estratégico. Os Gerentes de Metas de Melhoria (PDE), ou Gerentes dos Planos de Ação (PES) são pessoas indicadas pelo Grupo de Sistematização e pelos Líderes de Objetivos para gerenciar a execução das metas ou Planos de Ação. As Equipes de Planos de Ação são constituídas por pessoas indicadas pelo Grupo de Sistematização e pelos Gerentes de Metas ou de Planos de Ação, para atuar no respectivo plano.

A execução e o acompanhamento do trabalho exigem que a Instituição monte uma estrutura que envolva o Comitê Estratégico, o Coordenador, os Líderes de Objetivos, os Gerentes de Metas ou de Planos de Ação e os membros das Equipes de Planos de Ação. A operacionalização do trabalho dessa equipe é orientada pelos Manuais, com as seguintes recomendações:

- Reuniões mensais do Grupo de Sistematização;
- Reuniões semanais entre o Coordenador e cada Líder de Objetivos;
- Reuniões semanais entre cada Líder de Objetivo e os Gerentes de Metas nas Escolas e quinzenais entre cada Líder de Objetivos e Gerentes do Plano de Ação nas Secretarias;

- Reuniões semanais entre cada Gerente de Metas (ou Plano de Ação) com sua Equipe;

- Sempre que necessário, devem ser realizadas reuniões entre os membros das Equipes dos Planos de Ação.

Observe-se que, embora seja recomendado que o Comitê Estratégico esteja envolvido nas atividades de execução e acompanhamento do Programa, ele não aparece na relação de reuniões que devem ser programadas, já que esse Comitê é composto, nas Escolas, pelo Grupo de Sistematização e pelo Colegiado Escolar e, as reuniões previstas, mencionam apenas o Grupo de Sistematização, sem tratar da participação do Colegiado.

Como já foi mencionado, o Programa Fundescola tem como base o Planejamento Estratégico. Assim, também o Monhangara, ainda que não esteja rigorosamente organizado de acordo com essa metodologia, foi concebido a partir de uma visão estratégica, conforme afirma Parente Filho (2003, p. 39).

Uma análise histórica do Planejamento Estratégico permite constatar que sua aplicação ao campo educacional começou a ser realizada no final dos anos 1970, nos Estados Unidos, e só a partir de 1985 expandiu-se para o sistema educacional como um todo, principalmente nas Universidades. Dessa forma, em 1981, quanto foi proposto o Programa Monhangara, não havia, ainda, um modelo estruturado de adaptação do Planejamento Estratégico Empresarial ao campo educacional. Na verdade, a análise do conceito mais geral de Planejamento Estratégico, possibilita admitir que, até hoje não foi feita nenhuma adaptação, apenas a transposição para a educação pública de uma metodologia adotada no ramo empresarial.

Dessa forma, identifica-se uma ampliação do *lócus* de aplicação do Planejamento pelos Programas em análise, que, na década de 1980 era voltado apenas para as Secretarias de Educação e, na década de 1990, passa a abranger também a Escola. Em relação ao foco com que esse instrumento é aplicado, todavia, não há qualquer mudança, permanecendo a busca pela transferência da lógica privada à educação pública, como modelo de eficiência e eficácia organizacional.

3.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: CONCEITO E APLICAÇÕES

O conceito de estratégia surgiu da atividade militar, entendida como "...*coordenação* e direção de uma ação conjunta, associada à *decisão* política, que fixa objetivos e assegura os meios para a *execução* de operações reais, ou seja, táticas". (PARENTE FILHO, 2003, p. 29, grifos no original). No campo da administração, estratégia é definida como "... um conjunto de objetivos e de políticas principais capazes de guiar e orientar o comportamento da empresa a longo prazo" (CHIAVENATO, 1994, p. 185).

A "administração estratégica" (ANSOFF et all., 1981, p. 48) surgiu nos Estados Unidos, no final dos anos 1950, resultante de um esforço coletivo do empresariado norte-americano em busca de soluções para "sintomas perturbadores" que perpassavam suas empresas desde meados daquela década. Inserida numa abordagem contingencial de administração, elege o conhecimento técnico como salvação, no qual o Planejamento perpassa desde a natalidade ao consumo, desde a produção até o processo educacional (MOTTA, 1986, p. 87). Este autor lembra que,

> No mundo do planejamento só não há lugar para a voz da sociedade. Em nome do conhecimento técnico, a burocracia se arvora em sua representante, em sua guardiã de seu bem-estar. Evidentemente, a lógica da burocracia não muda. Ela sempre foi e continua sendo uma corporação. Como tal ela defende os seus interesses e não os da coletividade que teoricamente representa (MOTTA, 1986, p. 87).

Ansoff et all (1981) relatam que houve muita resistência, nos Estados Unidos, quanto à utilização do Planejamento Estratégico, inclusive no Departamento de Defesa norte-americano, onde foi implantado por Robert Mc Namara[43], mas só funcionou durante sua Gestão. Logo que ele deixou o cargo, retornaram a resistência e a inércia. Somente com a adoção nacional dos princípios de "governo empreendedor" nos

[43] Robert Mc Namara foi Secretário de Defesa do Governo Kennedy no período de 1961 a 1968. Entre 1968 e 1981, exerceu o cargo de Presidente do Banco Mundial.

Estados Unidos, na década de 1980, as resistências começaram a dar lugar à "experiências inovadoras".

Pode-se depreender desse histórico, que o momento em que o Programa Monhangara era implantado no Brasil, coincidiu com o início da disseminação do conceito gerencial de Administração Pública, nos Estados Unidos. As experiências lá desenvolvidas tiveram como base o Planejamento Estratégico (OSBORNE, GAEBLER, 1994). De acordo com esses autores, o Planejamento Estratégico é a base do governo preventivo, que se antecipa aos problemas, não apenas limitando-se a resolvê-los, posto que possibilita "... examinar a situação atual e a trajetória futura de uma organização ou comunidade, definindo objetivos, desenvolvendo a estratégia para atingi-los e avaliando os resultados" (OSBORNE, GAEBLER, 1994, p. 254).

Segundo Peter Drucker (1998), o Planejamento Estratégico,

> ... é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as *atividades* necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma *retroalimentação* organizada e *sistemática*, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas (DRUCKER, 1998, p. 136, grifos no original).

Esse processo de Planejamento é desenvolvido por meio das seguintes etapas: análise da situação interna e externa; diagnóstico ou identificação das questões mais importantes; definição de sua missão fundamental; articulação dos seus objetivos básicos; criação de uma visão do sucesso almejado; desenvolvimento de estratégias para alcançá-lo; elaboração de calendário para executar a estratégica; mensuração e avaliação dos resultados alcançados.

Parece unanimidade, entre os autores que tratam do Planejamento Estratégico, a constatação de que o mais importante, nesse processo, não é o Plano, mas a atividade de Planejamento, já que a participação exigida por ele, promove uma abertura à mudança por parte de todas as instâncias da Organização. A esse respeito, assim se pronunciam Silveira Jr. e Vivacqua (1999):

> O principal produto de um Planejamento Estratégico desenvolvido com a utilização de uma metodologia participativa não é o plano estratégico, mas a mudança organizacional proporcionada pelo processo. A organização passa de um patamar de resistência a mudanças para um estágio de ansiosa e aberta às mudanças que estão por vir com a implementação do plano (SILVEIRA JR.; VIVACQUA 1999, p. 87).

Pode-se depreender daí, que o Planejamento Estratégico constitui-se no principal instrumento para inserção dos princípios da "Nova Gestão Pública" nas organizações. Sua adoção visa promover o engajamento dos mais diferentes atores institucionais em um processo de mudança.

É nesse contexto, que Ansoff et all (1981, p. 55), alertam para o fato de que o Planejamento Estratégico exige uma transformação cultural na empresa como um todo, atingindo seus objetivos, seu sistema de valores, seus administradores, seus processos, seus sistemas e suas estruturas. Cabe indagar se a direção dessas mudanças é escolhida por esses indivíduos ou se suas diretrizes principais são traçadas nos órgãos mais altos de Gestão.

Parente Filho (2003, p. 68) esclarece que o Planejamento Estratégico é atribuição principal, mas não exclusiva, da Administração Central de uma Organização. No caso da educação brasileira, esse processo tem início no MEC, depois é desenvolvido em cada Unidade da Federação, em três fases distintas (PARENTE FILHO, 2003, p. 68 – 79):

1. Análise da missão e diagnóstico: na qual o Ministério deve definir os objetivos da educação nacional e avaliar a performance global do sistema de ensino, identificando os problemas a serem solucionados;

2. Formulação de políticas e estratégias: a partir de discussão entre o Ministério e os setores da sociedade envolvidos com cada um dos níveis de ensino, estabelecendo metas de longo prazo, bem como realizando a distribuição de papéis e atribuições dos diferentes níveis institucionais e atores sociais;

3. Programação, acompanhamento e avaliação: compreende a formulação do plano estratégico para o setor, contendo estratégias e diretrizes nacionais, bem como o estabelecimento de metas físicas e financeiras. Esse Plano deve ser desdobrado em Planos operacionais anuais, cujos resultados serão avaliados por sistemas e mecanismos desenvolvidos especificamente para esse fim.

A Unidade Escolar, para o autor, é a responsável pela concretização da política traçada em níveis federal e estadual. "Nesse nível estratégico-operacional, as ações são mais táticas e menos estratégicas" (PARENTE FILHO, 2003, p. 86), podendo ser desenvolvidas de acordo com as mesmas etapas, entretanto de forma mais detalhada:

1. Análise da missão organizacional: na qual é definida a missão da Instituição, além da realização de estudo da relação entre as ações desenvolvidas pela Escola e os resultados obtidos, análise do desempenho institucional, considerando os resultados educacionais que a Escola apresenta, identificação das forças e fragilidades da Instituição, bem como das oportunidades e ameaças do ambiente em que está inserida.

2. Formulação de políticas e estratégias: por meio do estabelecimento de políticas e objetivos organizacionais, formulação de estratégias concretas a serem implementadas, estabelecimento de metas de curto e longo prazo, e distribuição de papéis e atribuições aos atores envolvidos.

3. Programação, acompanhamento e avaliação: na qual é elaborado o Plano de Ação Estratégica e estabelecido um sistema de avaliação e monitoria. (Ibid., p. 86 – 97).

Parente Filho (2003) aponta que as primeiras experiências de utilização da metodologia de Planejamento Estratégico, na educação, foram realizadas em

Universidades norte-americanas, no final da década de 1970, mas que só a partir de 1985, sua expansão foi recomendada para toda a rede educacional.

Esse autor identifica a execução de Planejamento Estratégico pelo Governo Brasileiro em vários Documentos e Programas, como: o Plano Decenal de Educação para Todos (1993 – 2003); o Planejamento Político Estratégico (1995 – 1998); os Planos Estaduais de Educação em geral; o Projeto Nordeste e o Programa Fundescola, destacando o Programa Monhangara como o primeiro a ser concebido a partir de uma visão estratégica.

Não por coincidência, Arelaro (2000, p. 98) identifica, na análise do Plano Decenal de Educação para Todos, a sinalização de que o Governo Brasileiro começava a aceitar "compromissos e orientações nos termos das Agências de Financiamento Internacionais".

A orientação das Agências Internacionais, em direção ao Planejamento Estratégico, pode ser identificada em documentos do ILPES/CEPAL, (Instituto Latino Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social) e do IIPE/UNESCO[44] (Instituto Internacional de Planejamento da Educação), criados respectivamente em 1962 e 1963, sendo o primeiro voltado ao Planejamento Econômico e Social e o segundo dirigido especificamente ao campo educacional[45].

No texto "Planificación estratégica y gestión pública por objeti*vos*", Albavera (2003) classifica o Planejamento Estratégico como o instrumento que possibilita a construção do Projeto de Nação, necessário aos Países latino-americanos após a abertura democrática. Para o autor, "Organização, planejamento e controle constituem a medula da eficiência administrativa" (ALBAVERA, 2003, p. 22. Tradução própria).

---

[44] Apesar de vinculado à UNESCO, o IIPE foi criado a partir de financiamento tripartite, do qual participaram, além da UNESCO, o Banco Mundial e a Fundação Ford.

[45] Entre as publicações do ILPES/CEPAL, destaca-se a Série Gestão Pública, composta por textos como "Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para um 'nuevo consenso' en América Latina" (CARO, 2002) e "Planificación estratégica e gestión pública por objetivos" (ALBAVERA, 2003). Do IIPE/UNESCO ressalta-se a Coleção Princípios da Planificação da Educação, a qual comporta textos de COOMBS (1970) "Qu'est-ce que la planification de l'éducation?"; ROWLEY (1971) "Planification de l'éducation dans les pays em voie de développement"; WOODLALL (1970) "L'analyse coût-bénéfice dans la planification de l'éducation" e CARNOY (1999) "Mondialisation et réforme de l'éducation: ce que les planificateurs doivent savoir".

Nessa mesma direção, Caro (2002, p. 49)**,** no texto *"*Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para um 'nuevo consenso' en América Latina*",* faz referência à retomada da força do Planejamento na década de 1990, sustentado pela necessidade de se ter "uma visão de futuro", prestando atenção às rápidas mudanças que cercam o contexto externo dos Países, para desenvolver sua capacidade de resposta.

Essas orientações são repassadas às Escolas e Secretarias de Educação, por meio de Programas como o Monhangara, o Projeto Nordeste e o Fundescola, como forma de introduzir, em âmbito local, os princípios básicos da "Nova Gestão Pública".

3.3. PRINCÍPIOS DA "NOVA GESTÃO PÚBLICA"

Não por acaso, as iniciativas voltadas para a implantação da "Nova Gestão Pública" têm sido denominadas de neoliberais (ANTUNES, 2005), reportando-se à retomada da teoria liberal concebida principalmente por Adam Smith (1723 – 1790) e David Ricardo (1772 – 1823). O termo neoliberal, contudo, refere-se a um Projeto de sociedade que engendra, entre outros aspectos, os princípios da administração de organizações privadas e públicas.

No campo da Administração é possível encontrar os fundamentos que orientam a "Nova Gestão Pública" na Teoria Clássica que a fundamenta, tendo como principais expoentes Frederick Taylor (1856 – 1915) e Henri Fayol (1841 – 1925), pensadores mais recentemente retomados por Peter Drucker (1909 - 2005) e outros autores[46] cuja perspectiva teórica tem sido chamada de neoclássica.

Apesar de se basear, fundamentalmente na Teoria Clássica da Administração, esta absorve conteúdos de outras teorias administrativas, entre elas, os da Teoria das Relações Humanas, da qual assimila conceitos como abertura democrática, organização informal, dinâmica de grupos, de comunicações e de

[46] Entre estes, pode-se citar, William Newman (1950) e Ernest Dale (1966).

liderança. Na Teoria da Burocracia a "Nova Gestão Pública" buscou a ênfase nos princípios e normas formais de organização, desde o conceito de organização hierárquica, até os aspectos relativos à autoridade e responsabilidade. Da Teoria Matemática, trouxe a valorização da mensuração de resultados, e da Escola Behaviorista, a motivação humana. Conceitos da Teoria Estruturalista e da Teoria de Sistemas também são identificados nas obras de autores considerados neoclássicos. Chiavenato (2000) apresenta como aspectos comuns dessas obras, os seguintes:

- Reafirmação dos postulados clássicos da Administração, retomando a teoria clássica de forma redimensionada e reestruturada, de acordo com as necessidades da sociedade atual;

- Ênfase na prática administrativa, buscando resultados palpáveis, concretos e enfatizando o caráter instrumental da Administração;

- Ênfase nos princípios gerais da Administração, como Planejamento, Organização, Direção e Controle do trabalho, como base da ação administrativa em toda e qualquer instância;

- Ecletismo, caracterizado pela absorção de conteúdos de outras teorias administrativas, além da teoria clássica.

- Ênfase nos objetivos e nos resultados, afirmando que toda Organização existe para alcançar objetivos e produzir resultados quantificáveis.

Para que os objetivos sejam atingidos, são enfatizados dois aspectos fundamentais: a eficiência e a eficácia. A eficiência é entendida como o conjunto de meios pelos quais as coisas são feitas, a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. Já a eficácia, se refere ao alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis. Como conseqüência dessa concepção, elege como princípios da eficiência, a divisão do trabalho e a especialização das tarefas.

> ... cada órgão ou cargo passa a ter funções e tarefas simples e repetitivas que requeiram pouca experiência do executor e escassos conhecimentos prévios, reduzem-se os períodos de aprendizagem, facilitando as substituições de indivíduos por outros, proporcionando melhorias de métodos e incentivos no trabalho e aumentando-se o rendimento da produção (CHIAVENATO, 2000, p. 116).

A hierarquia verticalizada é outro aspecto destacado pelos pensadores neoclássicos, os quais acreditam que a autoridade deve concentrar-se nos níveis mais altos da Organização. Essa autoridade, no entanto, vai sendo delegada aos níveis inferiores, visando ao aumento de responsabilidade dos subordinados. Uma vez executada a tarefa, o resultado é avaliado pelo superior, sendo o executor sujeito a recompensa ou penalidade.

Essa forma de organização traz duas vantagens para o Poder Central: passa a imagem de que as decisões são tomadas coletivamente, por diferentes níveis de poder, ao mesmo tempo em que responsabiliza a todos pelo possível fracasso das mesmas, criando um clima de engajamento e de equipe para que o sucesso do Projeto se configure como êxito do grupo. Assim, muda a forma de exercício do poder - que deixa de ser piramidal – mantendo o controle vertical do trabalho, conforme constata Bruno (1997),

> A reformulação das organizações encaminha-se para a criação de pequenas unidades descentralizadas, com autonomia local, conectadas por laços mais ou menos frouxos ao núcleo central da organização, que exerce o controle global. (BRUNO, 1997, p. 37).

Esse controle é exercido, entre outros, por meio do acesso à informação, definição de canais de comunicação, transferência de recursos e estabelecimento de padrões de ação para as unidades (Ibid., p. 38). No entanto, a reengenharia de poder no domínio das empresas e do aparelho do Estado na década de 1980, possibilitou a "despersonalização" desse poder, pela qual a decisão pessoal dá lugar à aspiração do conjunto dos gestores.

Nesse contexto, as funções do Administrador são aquelas defendidas por Fayol (1954, p. 10/1), quais sejam: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Para uma maior evidência desse raciocínio, transcreve-se, no Quadro X, as tarefas do Administrador, nos termos da análise feita por Chiavenato (2000).

QUADRO X

Funções do Administrador

PLANEJAMENTO	ORGANIZAÇÃO	DIREÇÃO	CONTROLE
Definir missão	Dividir o trabalho	Designar pessoas	Definir padrões
Formular objetivos	Designar as atividades	Coordenar esforços	Monitorar desempenho
Definir Planos para alcançá-los	Agrupar as atividades em órgãos e cargos	Comunicar	Avaliar desempenho
Programar as atividades	Alocar recursos	Motivar	Ação corretiva
	Definir autoridade e responsabilidade	Liderar	
		Orientar	

Fonte: Chiavenato (2000, p. 125). Adaptação para este trabalho.

O método priorizado pelos pensadores neoclássicos para a ação do Administrador é o adotado pela Administração por Objetivos, o qual pode ser assim definido:

> Administração por Objetivos é um método de administração que focaliza resultados, isto é, volta a atenção de todos os administradores não para o modo de organizar ou de trabalhar, mas para o que se espera como resultado final (...) os números que vão resultar como decorrência de um determinado tipo ou de alternativas formas de organização (LODI, 1972, p. 06).

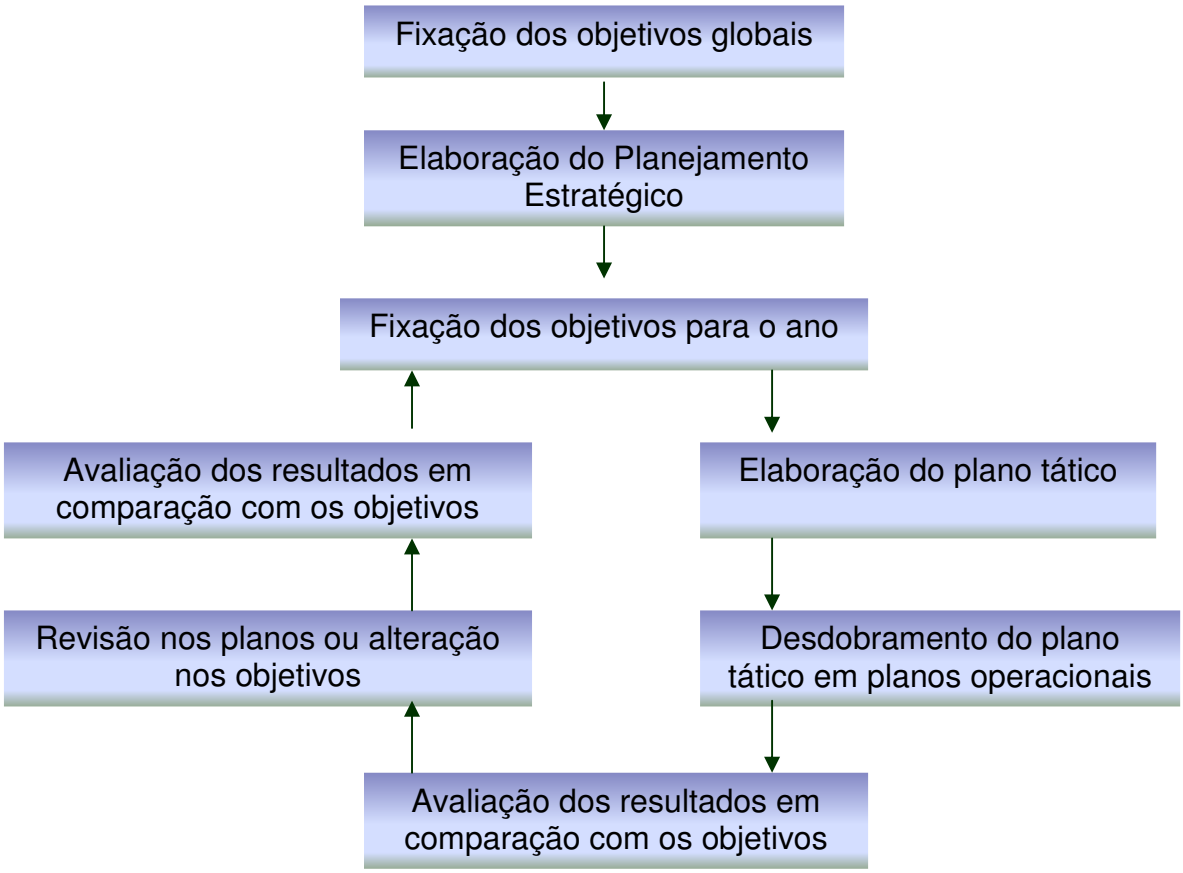
Tendo como foco principal o resultado quantitativo de uma ação institucional, o objetivo deve ser elaborado de forma a possibilitar a mensuração, a concentração naquilo que é mais importante, a exigência para com a equipe e a compatibilidade com outros objetivos e com o executivo.

A Administração por Objetivos desenvolve-se em ciclo contínuo, e pode ser representada de acordo com a Figura VIII. Esta explicita graficamente a Administração por Objetivos, cuja orientação pressupõe, inicialmente, a formulação de objetivos gerais a serem atingidos pela Organização, a partir dos quais é elaborado o Planejamento Estratégico, de característica de longo prazo, no qual são fixados os objetivos institucionais para o ano.

A partir desses objetivos, são elaborados os Planos Táticos, ou de médio prazo, estabelecidos em cada Departamento ou Setor da Empresa. Com base nos Planos Táticos, são formulados os Planos Operacionais, de curto prazo, correspondentes a cada tarefa a ser executada. Após execução das tarefas, os resultados são avaliados em comparação com os objetivos traçados, de forma que estes possam, ou não, ser revistos, ou que o Plano seja reformulado, sendo submetido à nova avaliação, tendo como referência os objetivos estabelecidos.

FIGURA VIII

Ciclo Contínuo da Administração por Objetivos



Fonte: Chiavenato (2000, p. 177). Adaptação para este trabalho.

3.3.1. A Gestão Pública Reformada: O que mudou?

Um dos principais objetivos da "Nova Gestão Pública", inicialmente, era a redução do âmbito de atuação estatal, entretanto, como aponta Hobsbawm (1995), a História mostrou que não havia como reduzir o peso do Estado na economia, o que ficou evidente após quatorze anos de Governo Thatcheriano na Inglaterra, no qual foram mantidas altas taxas de impostos sobre os cidadãos. Também o Governo Reagan, nos Estados Unidos (1979 a 1982), usou métodos keynesianos para sair da depressão, "entrando num déficit gigantesco". Naquele País, o complexo militar industrial evidencia, permanentemente, o peso do Estado na economia mundial, mais visível na Europa, através da política agrícola comum da União Européia, com altos subsídios à produção nesse setor.

Assim, o aparente "encolhimento" do papel do Estado atinge o financiamento dos serviços sociais e o controle sobre as operações financeiras, mas não compromete o financiamento dos mecanismos de mercado. Mészáros (2002, p. 912) alerta para o fato de que pesadas esferas da atividade econômica, como os complexos militares, não sobreviveriam sem o financiamento público, ao passo que importantes serviços sociais, como a previdência social, têm passado por cortes, em escala sempre crescente, sinalizando a destruição dos sistemas de aposentadoria. A Itália é citada como situação exemplar, o que não impediu que o mesmo ocorresse nos demais Países do mundo.

Outros setores, como saúde e educação, permaneceram sob a manutenção do Estado, mas seu controle passa a ser exercido pelas demandas de mercado, por meio das quais são introduzidas as noções de disciplina e eficiência, constituindo esses setores em "paramercados" (FERLIE ET ALL, 1999), "pseudomercados" (MÉSZÁROS, 2002), ou "quase-mercados" (BARROSO E VISEU, 2003).

A parca intervenção estatal nos gastos sociais não tem sido suficiente para reduzir as desigualdades ocasionadas pela implantação das políticas neoliberais. Dados do PNUD revelam que, em 1960, os 20% mais ricos do mundo possuíam renda *trinta* vezes superior à dos 20% mais pobres, já em 1997, esse índice subiu para *setenta e quatro*. (BORÓN, 2001, p. 190, grifos meus).

Essa desigualdade é intrínseca ao sistema do Capital e se constitui em contradição latente em seu âmbito. O aguçamento dessa contradição e a impossibilidade de contê-la, seja por meio da força bruta, ou da política de consenso[47], influenciou na modificação do "tom da política tradicional" (MÉSZÁROS, 2002, p. 993). Embora os resultados das reformas baseadas nessas formulações tenham sido altamente questionados, inclusive pelos seus propositores, as mudanças propostas atingiram tão somente sua forma de implantação, preservando a lógica neoliberal das reformas, pela qual o Estado é chamado a exercer o papel de regulador das relações do mercado, sofrendo um "encolhimento" no que diz respeito ao financiamento de serviços sociais.

Assim, as desigualdades sociais passam a ser veiculadas como uma das principais preocupações do Banco Mundial na atualidade, como evidencia o discurso de James Wolfensohn, em 2003. O então presidente do Banco resgata o compromisso entre Países pobres e ricos, firmado nas reuniões de Monterrey e Johannesburgo[48], onde os governos dos primeiros se comprometeram a fortalecer a governança, e os do segundo, a apoiar técnica e financeiramente esse esforço. Decorrido um ano dessas reuniões, Wolfensohn pondera:

> As políticas e a governança dos países em desenvolvimento nunca foram tão sólidas... [e] estão crescendo de maneira significativamente mais rápida que nos países ricos. No entanto (...) O progresso na pobreza difere acentuadamente entre regiões (WOLFENSOHN, 2003, p. 01).

Wolfensohn atribui essa disparidade entre desenvolvimento econômico e social nos Países em Desenvolvimento a dois fatores: a lentidão desses Países na implantação das reformas, preservando o favoritismo e a corrupção em suas políticas, e a falta de ajuda financeira dos Países Desenvolvidos, que, em direção contrária aos primeiros, não vêm cumprindo com os compromissos firmados nas reuniões citadas. Ressalta que "... a assistência atingiu seu nível mais baixo até hoje. Caiu de 0,5% do PIB, no início da década de 1960, para cerca de 0,22% atualmente. E esta é uma época

[47] Está se referindo, aqui, ao Consenso de Washington.

[48] Refere-se à Conferência Internacional das Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey, México, no primeiro semestre de 2002 e à Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo, África, no segundo semestre de 2002.

em que a renda nos Países Desenvolvidos nunca foi tão alta". (Ibid., p. 01). Lembra, ainda, que trata-se de um período em que os Acordos de Empréstimo Internacional têm obtido maior êxito.

Entre os argumentos utilizados por Wolfensohn para convencer os Países Desenvolvidos a investir nos Países mais pobres destacam-se as conseqüências do aumento da pobreza para os Países ricos. A esse respeito, assim se expressa o ex-presidente do Banco Mundial: "Estamos vinculados de tantas formas: não somente pelo comércio e pelas finanças, mas também pela migração, meio ambiente, doenças, drogas, crime, conflitos e – sem dúvida – pelo terrorismo" (WOLFENSOHN, 2003, p. 01).

Como observa Borón (2001, p. 288), o "problema da pobreza" se tornou tema da preocupação universal, discutido por "reformadores sociais" de origem duvidosa, os quais se limitam a atacar a pobreza, mas se intimidam quando concluem que, para erradicá-la, é preciso tocar no "outro lado da moeda": a riqueza. Dessa forma, o reconhecimento dos limites do Capital, pelos seus próprios agentes, só pode resultar em soluções paliativas, que não afetem a lógica que o rege.

Ações dessa natureza têm sido implantadas pelos Governos de diversos Países nas últimas décadas, tornando o problema da pobreza insolúvel, posto que passa a ser alvo de programas pontuais e fragmentados, como as políticas de "bolsas" do Governo Brasileiro, nos últimos anos[49], que só aumentam a dependência dos pobres em relação ao Estado, sendo muitas vezes utilizadas como mecanismos de cooptação e, até mesmo, de repressão em épocas eleitorais. De acordo com Borón (2001)

> Os programas 'focalizados' de combate à pobreza patrocinados pelo Banco Mundial, e aplicados por dóceis governos da região, não remetem a um conjunto de direitos, mas, sim, à conveniência e oportunidade de implementar um programa que pode ser abandonado tão logo os governos envolvidos assim desejem (BORÓN, 2001, p. 257).

[49] Está-se referindo, aqui, às Políticas de Bolsas implantadas pelo Governo Brasileiro nas duas últimas décadas, como: "Bolsa Alimentação", "Bolsa Escola", "Cartão de Alimentação", "Auxílio Gás" (reunidas, recentemente, no Programa Bolsa Família), "Bolsa Criança Cidadã", "Projovem", "Bolsa Atleta", entre outras.

Outra alternativa do Capital para "driblar" os índices de pobreza, refere-se ao investimento dos Países ricos nos Países pobres, o qual, além da possibilidade de ser extinto a qualquer momento, também contribui para a desobrigação do Estado para com os problemas sociais, posto que não se restringe ao setor público, mas ao contrário, envolve, também, o investimento em entidades privadas, denominadas "Organizações da Sociedade Civil" (OSCs). O novo Presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz, considera salutar o investimento nestas Organizações, defendendo-as como "motores do crescimento e fontes de oportunidades", atuando como ponte entre os cidadãos e os governos (WOLFOWITZ, 2005, p. 05).

Desse entendimento, decorre o repasse de recursos públicos para essas Organizações, as quais, frequentemente, não representam os interesses das classes mais pobres. Netto (2003) recorda que, os movimentos sociais da década de 1980, reforçaram a idéia de que a sociedade civil organizada é "boa", em contraposição ao Estado, que seria "mau". Questiona, porém, se Agências como a CNA, a FEBRABAN, a FIESP, a UDR, entre outras, não são organizações constitutivas da nossa sociedade civil, argumentando que "... as Agências das classes subalternas, na sociedade civil brasileira, têm seu protagonismo cortado, reprimido pelos instrumentos das oligarquias" (NETTO, 2003, p. 22).

Se são procedentes as afirmações de Netto, também não se pode negar o interesse do setor público em financiar organizações provenientes das classes subalternas, na medida em que elas podem representar mais uma forma de atendimento às necessidades da sociedade, com uma intervenção mínima do Estado. É na teia dessas relações que grande parte dos recursos advindos de Acordos de Cooperação Externa, são repassados às ONGs pelos governos nacionais: dos 241 Projetos aprovados em 1995, por exemplo, 47% tinham participação de ONGs (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 117. Tradução própria).

3.4. Impacto da "Nova Gestão Pública" nas Políticas Sociais

As Políticas Sociais, sob a ordem neoliberal, são entendidas como formas de "... permitir aos indivíduos a satisfação de certas necessidades não levadas em conta pelo mercado capitalista" (VIEIRA, 2004, p. 150), restringindo assim as desigualdades provocadas por ele. Os Programas sociais passam de direitos a mercadorias, ou seja, serviços vendidos pelo mercado.

Para Vieira (2004, p. 107 - 113), o que atualmente tem sido chamado de Políticas Sociais não passa de programas pontuais, focalizados, descontínuos, fragmentados, incompletos e seletivos, destinados aos indigentes, que não possuem meios de gerar renda mínima. Àqueles que possuem condições mínimas de consumo, são disponibilizados uma série de serviços como Planos de Saúde a preços populares, com serviços precários, Escolas e Faculdades com baixas mensalidades e, na maioria das vezes, baixa qualidade de ensino, administradas por empresas disfarçadas de "organizações sociais filantrópicas". O setor público é transformado em paramercado, no qual é mantida a gratuidade dos serviços, ao mesmo tempo em que lhe são impressas características empresariais como: qualidade, eficiência, escolha, responsabilidade e equidade. O conceito de qualidade, segundo Gentili, é

> ...decorrente das práticas empresariais e transferido, sem mediações, para o campo educacional. As instituições escolares devem ser pensadas e avaliadas (...) como se fossem empresas produtivas. (...) Se os sistemas de *Total Quality Control* (TQC) têm demonstrado um êxito comprovado no mundo dos negócios, deverão produzir os mesmos efeitos produtivos no campo educacional (GENTILI, 1999, p, 25, grifo no original).

Nos Países da América Latina, a introdução da lógica de mercado no setor público teve início na década de 1980. Referindo-se ao Brasil, Antunes (2005, p. 10) identifica nos Planos Collor 1 e 2 (1990 – 1992) "... um desenho econômico nitidamente neoliberal", marcado por ações como: enxugamento da liquidez e decorrente recessão, redução do déficit público, "modernização" privatista do Estado, estímulo às exportações e arrocho salarial. Para o autor, aliado a uma ação econômica

neoliberal, o governo Collor desenvolveu uma ação política de cunho autocrático, de orientação bonapartista, na medida em que desconsidera o Poder Parlamentar e usufrui excessivamente da autonomia, colocando o Executivo acima da sociedade civil.

Esse Projeto, em sintonia com o Grande Capital, trouxe conseqüências desastrosas para o mundo do trabalho, conforme mostram os estudos desenvolvidos por Antunes (2005); Kuenzer (1998) e Meszáros (2002), como o crescimento do desemprego, da economia informal e da subtração salarial, gerando um amplo processo de exclusão social.

Tendo continuidade durante todo o Governo Itamar Franco (1992 a 1994), a consolidação da orientação neoliberal na reestruturação do Estado Brasileiro se deu com o "outro Fernando" (ANTUNES, 2005), conhecido como FHC, sob a Gestão do qual, se desencadeou no Brasil um amplo processo de privatização dos serviços públicos, de desindustrialização e de reforma da Administração Pública, esta última, orientada pelo "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (1995), oriundo do Ministério da Administração e Reforma do Estado, criado pelo governo FHC.

Esse documento apresenta uma redefinição do papel do Estado Brasileiro, o qual "... deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento" (BRASIL, 1995, p. 12).

De acordo com Soares (2001) a reforma do Estado Brasileiro teve conotação meramente administrativa, já que não toca em questões de fundo como o padrão de financiamento do Estado. Para a autora "A estratégia central da reforma em questão resume-se à substituição da 'administração burocrática' pela 'administração gerencial'" (SOARES, 2001, p. 47).

O modelo de "Nova Gestão Pública" em oposição à "velha administração pública" é ratificado quando trata do objetivo da reforma, entendido como reforço à capacidade de governabilidade do Estado por meio da...

> ... transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania (BRASIL, 1995, p. 12).

Os princípios básicos dessa nova forma de "Administração Gerencial", são:

- Descentralização: a qual deve ser realizada progressivamente na Administração Pública, passando para Estados e Municípios as funções de execução de serviços sociais e de infra-estrutura;

- Participação: refere-se à participação da população, entendida como cliente, na Gestão e controle dos serviços públicos;

- Privatização: que pode ser executada, tanto com o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, quanto com o deslocamento desses serviços para o setor privado não lucrativo;

- Publicização: refere-se à transferência, para o setor público não-estatal[50], dos serviços sociais e científicos, antes prestados pelo Estado;

- Terceirização: consiste na transferência, para o setor privado, de serviços auxiliares ou de apoio.

As Políticas Sociais, nesse contexto, passam a ser serviços não exclusivos do Estado, que deverão passar por um processo de publicização. Entre esses serviços, Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração e Reforma do Estado, destaca:

[50] Esse princípio refere-se à transformação de organizações públicas estatais em organizações de direito privado, as quais conservam o status de públicas, mas não mais são mantidas exclusivamente com recursos públicos. Segundo Pereira (1997, p. 09), uma propriedade pública não-estatal, regida por Direito Privado, é pública do ponto de vista de seus objetivos, mas privada do ponto de vista jurídico.

> ...as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, as entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc.. (PEREIRA, 1997, p. 24).

De acordo com o então Ministro,

> ... não há razão para que estas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal. Mas também não se justifica que sejam privadas - ou seja, voltadas para o lucro e o consumo privado - já que são, freqüentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Por isso a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em publicização - ou seja, em transferência para o setor público não-estatal. (Ibid., p. 25).

A Reforma do Estado, proposta pelo MARE veio sendo implementada durante as duas Gestões de FHC (1995 - 1998 e 1999 - 2002) e do primeiro Governo Lula (2003 - 2006) e suas orientações têm norteado as várias reformas realizadas por esses Governos, entre elas, a do Ensino Superior, a Trabalhista, a da Previdência Social, perpassando também as mudanças nas políticas de Educação Básica, atingindo, em conseqüência, todos os níveis e etapas do ensino brasileiro.

No domínio da educação, essas reformas têm atingido, de modo mais intenso, o Ensino Superior. O último Censo Escolar divulgado (BRASIL 2003b), informa que entre as Instituições de Ensino Superior do País, 89% são privadas, detendo 86% das matrículas nesse nível de ensino.

A Tabela VI mostra a evolução das matrículas em Cursos de Graduação Presenciais nos últimos nove anos.

TABELA VI

Evolução das matrículas em Cursos de Graduação Presenciais – Brasil (1994 – 2003)

Ano	IES Públ.	%	IES Priv.	%	Total	%
1994	690.450	42%	970.584	58%	1.661.034	100%
1998	804.729	38%	1.321.229	62%	2.125.958	100%
2002	1.051.655	30%	2.428.258	70%	3.479.913	100%
2003	1.136.370	29%	2.750.652	71%	3.887.022	100%

Fonte: Brasil (2003b). Adaptação para este trabalho.

Esses dados mostram que a matrícula no Ensino Superior Público veio decrescendo, na última década, representando cerca de 13% de redução, mesmo percentual de crescimento das matrículas no Ensino Superior Privado. O Censo da Educação Superior de 2003 registra a criação de 210 novas instituições privadas, nesse período, em contraposição a 12 públicas. Esse crescimento implicou na triplicação das matrículas na rede privada, enquanto que a rede pública nem mesmo chegou a duplicar suas vagas, no mesmo período.

Para além da expansão de novas IES, contribuíram para esse quadro, os Programas de Repasse de Recursos Públicos para a rede privada, nesse nível de ensino, como o PROUNI[51] e o FIES[52], que possibilitaram uma pseudo-publicização das vagas no Ensino Superior Privado.

Dessa forma, vai se consolidando, nesse nível de ensino, a proposta gerencialista, que descentraliza o atendimento, transfere a responsabilidade da formação ao setor privado, ao mesmo tempo em que centraliza a avaliação do ensino oferecido, inicialmente por meio do Provão e, mais recentemente, do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

[51] Programa "Universidade para Todos", que consiste na distribuição de Bolsas (parciais e integrais) do Governo Federal a alunos selecionados de Instituições de Ensino Superior Privadas. Só no primeiro processo seletivo foram concedidas 112 mil Bolsas.

[52] Financiamento ao Estudante de Ensino Superior pelo qual o Governo Federal financia cerca de 50% do valor da mensalidade do aluno selecionado pelo Programa, em Instituições de Ensino Superior Privadas.

3.4.1. Implicações da "Nova Gestão Pública" para a Educação Básica

A Educação Básica, como toda política pública de corte social, foi atingida por essas reformas nos mais diferentes Países do mundo. Esse fato é comprovado por Barroso (2005)[53], o qual, considerando a diversidade de abordagem e de pontos de vista utilizados, a complexidade e a heterogeneidade das situações em diferentes Países, identifica três aspectos comuns no que diz respeito à introdução de novos modos de regulação política no campo educativo:

- Efeito de contaminação: relativo à utilização de conceitos, medidas e políticas comuns por diferentes Países, em escala mundial;

- Efeito de hibridismo: trata-se da sobreposição ou mestiçagem de diferentes lógicas, discursos e práticas na definição e ação políticas;

- Efeito mosaico: refere-se ao caráter fragmentado das políticas propostas, que raramente atingem a totalidade dos Sistemas Escolares, já que são implementadas por meio de medidas tópicas e avulsas, visando a situações, públicos ou clientelas específicos.

Pode-se afirmar que as Políticas Educacionais implantadas no Brasil, nas últimas décadas, estão em consonância com essas orientações. Os princípios de competição, autonomia, descentralização, excelência, entre outros, revelam o "efeito de contaminação" nas políticas nacionais. Já o hibridismo pode ser evidenciado no caráter centralizador das políticas "descentralizantes" do Governo Brasileiro, na "participação" da comunidade em decisões que já foram tomadas pelo poder central, entre outras situações. O efeito mosaico se revela nos inúmeros Programas Educacionais

[53] Barroso (2005) baseia suas afirmações em dados levantados por seis estudos, desenvolvidos por diferentes pesquisadores, que abrangem mais de vinte Países de diferentes continentes, como: Inglaterra, Estados Unidos, Bélgica, França, Portugal, Alemanha, Islândia, Chile, Hungria, Polônia, Romênia, Rússia, Escócia, Canadá, Austrália, entre outros.

focalizados, implantados em diferentes regiões do País, como o Monhangara e o Fundescola.

Em que pese o caráter fragmentado das ações implementadas no Brasil, pode-se identificar, no entanto, um objetivo comum a todas elas: a redefinição do modelo de Gestão Educacional. Arelaro (2000, p. 101) considera o novo modelo de Gestão como "marco divisório das reformas educacionais na década de 1990", reformas estas orientadas, principalmente, pelas recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, com patrocínio do BIRD, da UNESCO, da UNICEF e do PNUD, órgãos que passaram a condicionar seus empréstimos à adesão dos Países aos princípios defendidos naquela Conferência.

Esses princípios abrangem desde a garantia do direito à Educação Básica, a todos os cidadãos, até o incentivo a novos modelos de Gestão do Ensino Público, baseados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de Administração. Segundo Oliveira, essas recomendações, na verdade,

> Constituem-se em orientações administrativas cujo referencial é a realidade desenvolvida nas empresas privadas. Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, posicionando a escola como núcleo do sistema. São modelos alicerçados na busca de melhoria da qualidade na educação, entendida como um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, o que poderá ser alcançado a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola (OLIVEIRA, 1998, p. 91).

Esse processo consagrou quatro prioridades para a reforma educacional dos Países em Desenvolvimento, entre eles o Brasil (BANCO MUNDIAL, 1995):

1. Prioridade à Educação Básica;

2. Flexibilização dos modelos de Gestão;

3. Descentralização do Planejamento;

4. Centralização da avaliação.

A prioridade à Educação Básica vem sendo amplamente discutida, desde a década de 1990, tendo em vista uma tendência – presente principalmente nos Acordos Internacionais - de interpretação de Educação Básica como exclusivamente os quatro primeiros anos do Ensino Fundamental. É nessa direção que se efetivaram os empréstimos do Banco Mundial para a Educação Brasileira na década de 1980, sendo expandidos para os 4 últimos anos do Ensino Fundamental somente nos anos de 1990.

Apesar da aceitação da ampliação do conceito de Educação Básica pelo Banco Mundial, passando a financiar, nas décadas posteriores, também o Ensino Médio e Profissional[54], o Relatório Anual de 2005, ainda traz como sinônimo de Educação Básica o Ensino Fundamental, quando anuncia como uma das oito metas do milênio "Conseguir educação básica universal: Assegurar até 2015 que todas as crianças possam completar a educação fundamental" (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 13).

As metas da Cumbre de Las Americas II (1998) distinguem as prioridades a serem estabelecidas para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, sendo que, para o primeiro, é previsto o acesso gradual e universal até 2010, enquanto que, para o segundo, foi estabelecida a meta de acesso para um mínimo de 75% dos jovens, sem definir prazo ou data limite para essa meta.

A concepção que embasa essa priorização continua sendo econômica, para a qual a educação é vista como pressuposto fundamental para uma sociedade democrática e estável, tendo em vista que estudos sobre a relação custo-benefício, indicam que os anos iniciais de estudo resultam em maior taxa de retorno econômico. Para Friedman[55],

> Uma sociedade democrática e estável é impossível sem um grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de um conjunto de valores. A educação pode contribuir para esses dois objetivos (FRIEDMAN, 1990, p. 84).

[54] No período de 1992 a 1996 25% dos créditos do Banco para a educação foram destinados ao Ensino Secundário e Técnico e 12% ao Ensino Terciário (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 111).
[55] Milton Friedman é um dos precursores do pensamento neoliberal.

Além disso, esse nível de ensino é considerado especialmente necessário às mulheres, com vistas à sua inserção nas atividades produtivas, via preparação escolar rápida e de baixo custo (FONSECA, 1998, p. 59), ao mesmo tempo em que viabilize noções de Planejamento Familiar, que permita a redução do número de filhos das famílias pobres.

Em relação à flexibilização dos modelos de Gestão, essa proposta incorpora a reivindicação dos educadores que, historicamente, lutaram contra a centralização de poder nas mãos dos Técnicos Educacionais, defendendo a participação de toda a comunidade na sua Administração.

Nos Documentos das Agências Internacionais e do Governo Brasileiro, contudo, esse discurso se reveste de novo sentido, possibilitando, e até sugerindo, a participação da comunidade não só na Gestão, como também na manutenção da Escola, via financiamento privado ou comunitário e, até mesmo, via prestação de serviços, como indica orientação do Banco Mundial:

> A maior parte das famílias já participa, pois contribui direta ou indiretamente para os custos da educação. (...) É mais provável que os pais que participam na escola estejam satisfeitos e, o que é mais importante, que contribuam para fazê-la mais eficaz.
>
> ... Muitos países têm observado que as comunidades que participam na administração escolar estão dispostas a contribuir ao financiamento do ensino (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 91. Tradução própria).

No Brasil, essa tendência vem se concretizando por meio de Programas como o "Programa Dinheiro Direto na Escola" (PDDE), que repassa recursos financeiros diretamente às Escolas, chamando os pais para participarem da Gestão desses recursos. Esse processo tem sido denominado de Gestão Compartilhada, a qual é entendida como...

> ... concessão de um poder maior com o objetivo de envolver as pessoas e buscar aliados de "boa vontade" que se interessem em "salvar a escola pública". Para compartilhar a gestão [...] É bastante comprovar que a realidade é grave e precisa ser resolvida... (MELO, 2000, p. 246).

A partir desse entendimento, a Gestão Democrática, reivindicada pelos educadores, tem ficado diluída em um conceito restrito, que mais uma vez submete a educação aos interesses econômicos.

A concepção de participação da comunidade, como auxiliar na manutenção da Escola, traduz uma tendência internacional que atinge as Políticas Públicas no seu conjunto. Essa tendência está explícita, especialmente, no segundo item, dos nove pontos que nortearam as políticas de ajuste estruturais consensuadas em Washington, o qual prevê o redirecionamento das prioridades de investimento público.

O princípio de descentralização do Planejamento parte do pressuposto de que a Escola conhece melhor seus problemas e suas necessidades, portanto, cada Escola deve realizar o seu Planejamento e gestar sua política de acordo com suas potencialidades (OLIVEIRA, 1998, p. 97).

A presença do Planejamento, como prática cotidiana na Escola, tornou-se de fundamental importância para a concretização do modelo gerencialista de Administração Educacional. Nesse sentido, Amaral Sobrinho (1998) propugna a necessidade de que a Escola...

> ... mude a forma de administrar o tempo e o espaço escolar, o conteúdo das disciplinas, seus recursos humanos, sua estrutura física, seus processos e metodologias. Ela precisa definir seu rumo, os objetivos a alcançar em determinado prazo, a forma de organizar o tempo e o espaço escolar. Ela precisa deixar de lado o improviso para ter um rumo, para sinalizar para a sociedade e às famílias onde quer chegar. Ela precisa planejar (SOBRINHO, 1998, p. 06).

A proposta defendida por Sobrinho visa, claramente, a utilização do Planejamento como estratégia para redirecionar a Gestão Escolar em função de objetivos. Todavia, cabe questionar: objetivos de quem? A resposta a essa questão fica

um tanto obscura quando o autor alega que por meio do Planejamento a Escola passa a ter um rumo, podendo, assim, "se avaliar e ser avaliada" (Ibid., p. 06). Ora, considerando-se que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica não contempla as diversidades regionais, e muito menos as locais, qual autonomia a Escola teria para formular seus objetivos para além daqueles pré-estabelecidos verticalmente, pelos órgãos superiores de Gestão, que depois a avaliarão?

A centralização da avaliação consiste na implantação de sistemas nacionais de avaliação pelos governos centrais, como é o caso, no Brasil, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos, do Exame Nacional do Ensino Médio e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior.

Segundo Barreto (2001), a avaliação tornou-se componente imprescindível às reformas educativas, pois,

> ... permite não só a ampliação do controle do Estado sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, como também sobre os recursos aplicados na área (...) também possibilita que seja conferida uma autonomia vigiada às escolas, uma vez que assegura o controle dos seus resultados, e ainda permite que se descentralizem recursos, capazes inclusive de beneficiar escolas privadas... (BARRETO, 2001, p. 58).

Essa concepção de avaliação, corrobora o comentário feito sobre a Prioridade n.º 3, que "valoriza" o Planejamento elaborado por cada Instituição de Ensino, o qual, diante de um rígido e centralizado modelo de avaliação, só pode ser condicionado aos critérios estabelecidos pelo Governo Central. Assim, a autonomia local fica restrita a aspectos operacionais enquanto que os objetivos, metas e estratégias mais amplos são previamente definidos.

As quatro prioridades elencadas constam, e são discutidas no documento "Prioridades e Estratégias para a Educação", do Banco Mundial (1995), o qual, sendo constituído como um dos porta-vozes das diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington, recomenda uma Reforma no Financiamento e na Administração das Políticas Sociais dos Países em Desenvolvimento. Essa reforma é

colocada como condição para a obtenção de novos empréstimos, como mostra o Documento que trata do apoio futuro do Banco à educação: "... as operações futuras girarão, todavia, mais explicitamente, em torno de uma política para todo o setor, a fim de apoiar as mudanças no financiamento e na administração educacionais" (BANCO MUNDIAL, 1995, p, 121. Tradução própria).

O teor dessas mudanças é explicitado claramente no texto de Delannoy (1998), "paper" nº 21, publicado pelo Banco Mundial. Segundo ele,

> Um Ministério de Educação moderno é pequeno, mas tem um forte papel na orientação e condução das políticas setoriais, da regulação e da avaliação. Sua intervenção direta deve focalizar-se nas áreas onde há "falências de mercado", especialmente para proteger os membros mais vulneráveis da sociedade (DELANNOY, 1998, p. 18 – Tradução própria).

Essa sugestão de "desenho" de Reforma, atribui ao setor privado a responsabilidade pelos serviços educacionais, cabendo ao Estado uma atuação complementar e subsidiária, com vistas a garantir o acesso de "todos", financiando, sempre que necessário, o setor privado. Não deixa, também, de exercer o controle de todo o processo desenvolvido em esfera local, seja por meio da distribuição de recursos, como pela definição e controle dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados, ou ainda pelo estabelecimento de canais de difusão das informações ou pela definição de padrões gerais de funcionamento das escolas (BRUNO, 1997, p. 40).

Na esteira dessas relações, a participação dos atores escolares nas decisões tomadas em esfera local configura-se como um mecanismo de cooptação, visto por Bruno (1997) como "...medida de prevenção de conflitos e resistências que possam obstruir a implementação das medidas consideradas necessárias" (Ibid., p. 40).

Atendendo a esse pressuposto, todos os Países da América Latina e Caribe, com exceção de Cuba, desencadearam reformas educacionais convergentes com as Orientações Internacionais. Realizando um balanço das reformas educacionais desencadeadas nesses Países, o Banco Mundial apresenta o seguinte quadro:

QUADRO XI

Reformas Educativas na América Latina e Caribe

Países	Ano de início da reforma	Avaliação Estudantil	Sistemas de Informação de Gestão	Participação dos Pais	Gestão Descentrali-zada
Argentina	1994	X	X		X
Brasil – MG	1991	X	X	X	X
Brasil – PR	1995	X	X	X	X
Chile	1991	X			X
Colômbia	1989		X		X
Rep. Dominic.	1990	X	X	X	X
El Salvador	1992	X		X	X
México	1991	X	X	X	X
Nicarágua	1992	X	X	X	X
Paraguay	1995		X	X	X

Fonte: Banco Mundial, 1999, p. 82. Adaptação para este trabalho.

Pode-se observar no conjunto dos dez Países selecionados, que o Brasil está entre os quatro que atendem a todos os requisitos da reforma, a qual vem sendo expandida às mais diversas Regiões do País, por meio de Programas de Cooperação Internacional e de Políticas Nacionais como a "Reforma do Ensino Superior", também concebida de acordo com orientações das Agências Internacionais, apesar dos protestos das mais diversas organizações da sociedade civil.

Essa tendência foi incorporada à Política Educacional da década de 1990, como revela Arelaro (2000), em relação ao Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003):

> A análise deste Plano já evidencia que o governo brasileiro começa a aceitar, na área de educação, compromissos e orientações nos termos das exigências de financiamento internacionais, ainda que o Termo de Compromisso, firmado entre as entidades e o governo tenha sido expresso numa linguagem "progressista", em que as palavras "participação", "descentralização", "autonomia" e "gestão coletiva" são freqüentes (ARELARO, 2000, p. 98).

De fato, a utilização de termos que fundamentam propostas de origem progressista passa, na década de 1990, a fazer parte do vocabulário dos Agentes

Internacionais, sendo ressignificados de acordo com os interesses desses Órgãos. Um bom exemplo dessa inversão de significados está no conceito de Gestão Democrática, que é substituído pela expressão Gestão Compartilhada e chega às Escolas com sentido totalmente diferente do original. Nessa nova versão, ela se configura como uma concessão, para que a Comunidade Escolar se sinta estimulada a auxiliar no trabalho cotidiano da Escola, tanto no que se refere à orientação das tarefas dos filhos, quanto à prestação de serviço voluntário. Dessa forma, descaracteriza-se a participação como uma conquista efetiva das comunidades, em tomar parte nas decisões e nas diretrizes das Políticas Educacionais a serem adotadas na Escola.

Isso se dá, também, com conceito de Descentralização, pelo qual a responsabilidade sobre a execução e os resultados de ações, em nível local, é transferida para a Escola, ao mesmo tempo em que o Planejamento e a Avaliação dessas ações são centralizados em nível federal. Essa centralização ocorre por meio da implantação de Sistemas Nacionais de Avaliação Educacional, das Reformas Curriculares, que estabelecem conteúdos básicos de um currículo nacional, além do estabelecimento do Currículo para a Formação de Professores pelo Governo Central. Como destaca Arelaro (2000) "O inédito dessa descentralização de tarefas é seu controle absolutamente centralizado, baseado no que se constitui a atividade vital, o 'coração' da escola: currículos e avaliação". (Ibid., p. 106). Analisando essa situação, Gentili afirma que,

> O Estado neoliberal é *mínimo* quando deve financiar a escola pública e *máximo* quando define de forma centralizada o conhecimento oficial que deve circular pelos estabelecimentos educacionais, quando estabelece mecanismos verticalizados e antidemocráticos de avaliação do sistema e quando retira autonomia pedagógica às instituições e aos atores coletivos da escola... (GENTILI, 1999, p. 27, grifos no original).

Barroso e Viseu (2003) alertam para a especificidade que caracteriza as políticas neoliberais, a qual não se caracteriza apenas pela adoção de medidas isoladas de descentralização, reforço da autonomia da Escola[56] e promoção de novas técnicas de Gestão, mas sim, pela sua "combinação explosiva", com a livre-escolha, pelos pais, das

[56] Essa autonomia, segundo Afonso (2001, p. 26), parece mais retórica do que real, redundando em "... pretexto para a avaliação e para a responsabilização dos actores".

Escolas dos filhos, além do financiamento da Escola por número de alunos, o que provoca a concorrência entre as instituições.

Osborne e Gaebler (1994, p. 100) justificam estas alternativas de políticas, alegando que a educação não difere em nada de outros serviços ou indústria, e acrescentam:

> ... apenas e tão somente a competição pode motivar todas as escolas a melhorar, pois somente a competição por clientes é capaz de criar as pressões necessárias e gerar conseqüências reais diante de um fracasso. Só a competição força diretores e professores, constantemente, a que procedam às árduas mudanças necessárias à satisfação das necessidades de seus alunos (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 102).

A árdua mudança, defendida por esses autores, certamente conduzirá a uma Escola cada vez mais desvinculada do Estado, gerida como uma empresa, submetendo-se à concorrência gerada pela livre-escolha dos pais que, ao invés de parceiros, passam a ser considerados consumidores dos serviços escolares. A partir da satisfação desses consumidores, traduzida pela escolha da Escola no ano seguinte, esta estará avaliada, recebendo, assim, mais ou menos recursos.

3.4.1.1. A institucionalização da "Nova Gestão Pública" na educação: dados de alguns Países

O Planejamento Estratégico foi introduzido nas Escolas norte-americanas como forma de disseminação dos princípios da economia de mercado, buscando a "reinvenção do ensino público" (OSBORNE, GAEBLER, 1994). As principais características dessa reforma foram: maior possibilidade de escolha aos pais e alunos, sistema de avaliação focalizando resultados, descentralização da autoridade e da responsabilidade pelas decisões para a Escola e para a comunidade, premiação do

sucesso dos Estudantes e dos Professores e participação ativa dos pais e da comunidade empresarial.

Osborne e Gaebler (1994) relatam "experiências de sucesso" desenvolvidas no Estado de Minnesota, em New Haven, em East Harlem, entre outras localidades. Os autores discorrem sobre a importância de "usar os pais como parte do processo pedagógico" (OSBORNE, GAEBLER, 1994, p. 57), destacando sua atuação como assistente de sala de aula, ajudante nas viagens, entre outras atribuições que visam claramente à "transferência de responsabilidades da burocracia para a comunidade", por meio da "participação democrática" (Ibid., p. 54).

Uma avaliação geral nos diferentes Estados que adotaram esses princípios, possibilitou aos autores a seguinte constatação:

> Infelizmente, muitos desses sistemas dão aos pais a opção de escolher entre diferentes escolas, mas não forçam as escolas a competir de verdade. Muitas escolas de nível inferior, que não conseguiram atrair um número muito grande de alunos, parecem lotadas – com crianças de pais que ainda não estão atentos o bastante (OSBORNE, GAEBLER, 1994, p. 99).

Considerada pelo *Business Week* como "A nova bíblia da boa administração", a obra citada consagra os princípios de mercado como os únicos capazes de promover uma Gestão Pública eficiente, que "faça mais com menos". Dessa forma, os autores concluem que "O problema com a educação não consiste em não sabermos o que funciona bem. (...) O problema está em que muitas escolas não querem ou não podem praticar o que funciona" (Ibid., p. 345).

Barroso (2005, p. 738/40) refere-se à Inglaterra como a situação mais radical em termos de criação de um "quase-mercado" educativo, por meio da incitação à competição entre as Escolas, do alargamento dos dispositivos de avaliação externa dessas instituições, desenvolvida por uma agência nacional independente, com poder de influenciar até mesmo no fechamento de Escolas, e da "livre escolha" da Escola pelos pais.

Também em referência ao sistema educacional britânico, Ferlie et all (1999), destacam mudanças radicais proporcionadas pela introdução dos princípios da economia de mercado, simbolizadas principalmente pelo fortalecimento do papel dos pais na Gestão da Escola e pela diminuição do controle das Agências Educacionais, permitindo, inclusive, a desvinculação da Unidade de Ensino, que passa a ser mantida por subvenções. Essa pseudo-autonomia conferida às Escolas, no entanto, contrasta com a centralização do currículo, estabelecido pelo Governo Central.

A pesquisa desenvolvida pelos autores mencionados revela, ainda, que apesar da forte ênfase em medidas voltadas para a transformação da Escola em paramercado, esta teve menor mudança em sua cultura organizacional do que o setor da Saúde. Os dados apresentados pelos autores são elucidativos a esse respeito:

- Poucas Escolas optaram pelo esquema de subvenções;
- Aquelas que fizeram essa opção, sofreram mudanças inexpressivas em relação à introdução de novas práticas administrativas;
- O Sistema de Valores Gerencial foi incorporado por um pequeno grupo de funcionários seniores, enquanto o restante dos funcionários manteve os valores tradicionais, voltados para o aluno;
- As Juntas Diretivas são constituídas por representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar, os quais não possuem conhecimento gerencial, experiência em Gestão da coisa pública e nem mesmo noção do seu papel e de suas responsabilidades;
- A preocupação com a imagem e o bom desempenho das Escolas as levou a excluir indivíduos que possam eventualmente afetar essa “boa imagem”.

Os dados levantados permitiram aos autores a conclusão de que a instituição de paramercado em Educação tem ocorrido, no Reino Unido, de forma bem

mais lenta do que na Saúde. Constataram, ainda, que as Organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos gerenciais de mercado com a finalidade de aumentar sua própria legitimidade, os fluxos de recursos e, portanto, sua perspectiva de sobrevivência e não necessariamente pela eficácia das práticas e procedimentos adquiridos.

Concluem também que as medidas implementadas fracassaram no que se refere à despolitização das funções essenciais dos serviços públicos, tendo em vista as intensas manifestações de desagrado, cobertura da mídia e ação política desenvolvida pelos funcionários públicos.

Os resultados de estudos realizados nos Estados Unidos e na Inglaterra permitem inferir que, mesmo os Países precursores na implementação de políticas voltadas à consolidação do paramercado educacional não registram a universalização do modelo gerencial de administração em toda a rede de ensino. Barreto (2001, p. 59) destaca que, nesses Países, as estatísticas educacionais não têm motivado os pais a mudar os filhos de Escola e, no caso daqueles que optaram pela mudança, raramente levaram em consideração os critérios acadêmicos estabelecidos.

A escassez de resultados no que se refere à implantação das Diretrizes Internacionais na esfera educacional é comentada em Documento do Banco Mundial (1995), que considera um problema “perturbador” o tempo que leva entre a reforma dos sistemas econômicos e a de seus sistemas educacionais. Talvez por esse motivo, com vistas a apressar a assimilação da lógica privada em âmbito local, o Banco tenha financiado Projetos, como o Monhangara e o Fundescola, nos mais diferentes Estados brasileiros, os quais visam à inserção desse novo modelo de educação nas Escolas.

IV

A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA: UMA NOVA LÓGICA DE GESTÃO PÚBLICA?

Este capítulo tem como objetivo discutir os aspectos relativos à execução dos Programas Monhangara e Fundescola em nível local, abarcando o Estado de Mato Grosso do Sul e o Município de Dourados, MS. Procurou-se verificar como o Planejamento proposto nos Projetos é executado pelos atores locais, como se dá a participação dos diferentes segmentos envolvidos e como essa "tecnologia" foi e está sendo absorvida pelas Secretarias de Educação e Escolas envolvidas.

Como já foi observado, a execução dos Programas Monhangara e Fundescola perpassa os níveis Federal, Estadual, Municipal e Escolar, contudo, no que se refere ao Planejamento, somente o Fundescola abrange essas três instâncias, já que o Monhangara tinha como objeto de transferência da sistemática de Planejamento, somente as Secretarias de Educação.

4.1. A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA PELA SED/MS

As informações acerca do processo de implementação do Programa Monhangara na SED/MS, foram obtidas por meio de Relatórios de Avaliação da Fundação João Pinheiro e de depoimentos dos Técnicos envolvidos na sua operacionalização, já que, nesse Órgão, não mais se encontra qualquer Documento a respeito do Programa. Aqueles que haviam sido arquivados por uma Técnica, foram enviados para o *Arquivo Morto*, por sua Chefia Superior, com a finalidade de disponibilizar espaço para Documentos de outros Programas.

O *Arquivo Morto* da SED/MS, alojava-se, à época em que foi consultado, em um galpão de depósito, sob os cuidados de uma funcionária responsável por "abrir o portão" para a entrada de caminhões, ou seja, não havia nenhum registro

dos Documentos que entravam. Quando havia prateleiras disponíveis, esses Documentos eram ali distribuídos, porém, com a escassez de prateleiras, estes foram sendo "jogados" em um canto, formando um grande monturo. A própria funcionária declarou se ressentir da falta de cuidado com tais Documentos, pois, para ela, estes deveriam ter alguma importância, poderiam interessar a alguém. Entretanto, depois que formou-se o monturo, os funcionários que transportavam o material, limitavam-se a estacionar os caminhões ao lado dele e jogar, de cima do caminhão, os Documentos trazidos.

Ainda assim, foi feita uma "escalada" nesse monturo, em busca de umas "pastinhas verdes", que continham os Documentos do Programa Monhangara, mas nada foi encontrado. As avaliações realizadas pela Fundação João Pinheiro foram gentilmente cedidas a esta pesquisa pela Profª. Marília Fonseca.

As entrevistas realizadas e os Documentos consultados possibilitaram constatar que, o fato de o Programa ter financiamento do Banco Mundial causou um certo incomodo entre os Técnicos da Secretaria, porém, os mesmos foram convencidos de que não era possível, naquele momento, dispensar o aporte de recursos que ele trazia para o Estado. Conforme exposto no Relatório de Avaliação do Programa Monhangara (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987), a Equipe da Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, mesmo possuindo uma postura crítica diante da proposta, considerava impossível para um Secretário de Educação recusar um Programa que trouxesse recursos externos para o Estado. Isso seria politicamente questionável, podendo ser considerado como ineficiência do Secretário.

O Programa, então, foi colocado sob a responsabilidade do Professor Paulo Cabral, Coordenador de Planejamento da Secretaria. Trabalhavam com o Coordenador Geral, uma Coordenadora de Material Escolar, um Coordenador de Rede Física, uma Coordenadora de Recursos Humanos e dois Técnicos que auxiliavam na elaboração do Planejamento. Cada um exercia suas funções rotineiras na Secretaria e, quando havia alguma ação específica do Monhangara, essa equipe se reunia e trabalhava conjuntamente.

Essa forma de organização, entretanto, contrariava a orientação do MEC, que era a de que houvesse uma equipe específica para trabalhar com o Programa,

podendo, inclusive ser alocada em prédio alugado especificamente para esse fim, adquirindo móveis e toda a estrutura necessária ao seu trabalho e, ainda, recebendo do Programa, uma complementação salarial.

A equipe da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, no entanto, se recusou a montar essa "estrutura paralela", conforme afirma Paulo Cabral, em entrevista concedida para esta pesquisa:

> *... a gente tinha uma experiência anterior de Projetos Especiais na Secretaria, o que acaba criando um anticorpo contra o Projeto, porque você tem uma estrutura convencional desprivilegiada, aí vem o Projeto Especial com todos os recursos,e quem está trabalhando nele tem todas as condições, inclusive financeiras, e o resto do órgão na "pindura". Então o que acontece? O resto do órgão boicota, e com razão.*

Esse posicionamento da SED/MS foi atípico, tanto que, nos demais Estados, esse paralelismo foi avaliado pela Fundação João Pinheiro (FJP) como uma tentativa de "reforçar o modelo centralizador das máquinas estaduais de educação, dando-lhes eficiência, racionalidade e presteza" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, [s.d.], p. 01), mas acabou chocando-se com o modelo de educação implantado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em alguns Estados, como Goiás e Mato Grosso do Sul. Esse Partido, coerente com o clima político de resistência ao Governo Militar, propunha a descentralização como facilitadora da participação popular, adotando, portanto, outro conceito de eficácia e eficiência administrativas.

A efetiva execução do Programa Monhangara foi precedida de uma programação com a proposta de investimento anual, bem como a definição das atividades a serem desenvolvidas naquele período, no que se referia a cada componente. Após aprovação da programação proposta, deu-se início à sua execução, a qual foi acompanhada e controlada pelos Técnicos do MEC e dos Órgãos Assessores, seja em visita aos Estados, seja por meio de relatórios dos aspectos físicos e financeiros do Projeto, encaminhados pelos Técnicos das Secretarias de Educação. Para tanto, havia vários formulários de Modelos de Acompanhamento do Projeto.

As ações foram desenvolvidas sob a orientação dos Órgãos Assessores para cada componente, mas de forma integrada, ou seja, cada Escola participante do

Programa era contemplada com todos os componentes, de acordo com as necessidades elencadas no Microplanejamento: recebia reforma ou ampliação do prédio, móveis e equipamentos, kits de materiais didáticos para Alunos, Professores e salas de aula, capacitação para todos os Funcionários e Professores. Olga de Jesus Bento, na sua entrevista, esclareceu que,

> *... você construía a escola e depois você capacitava todas as pessoas que trabalhavam dentro da escola. Então tinha capacitação para Diretor, Secretário, Professores, Serventes e Merendeiras. Todos eram capacitados via Programa.*

Em relação às ações, Iara Marques informa que as mesmas eram desenvolvidas de acordo com os padrões estabelecidos, ou seja:

> *... número de horas/aula diárias; área de sala de aula e área de lazer, calculadas a partir do número de alunos atendidos; pacote de material para o aluno, para o Professor, para a sala de aula; como o Professor ia ser treinado, etc. Foram definidos esses padrões porque, como o empréstimo internacional era Setorial e não por Projeto, esses critérios faziam parte do Projeto de empréstimo, junto com os procedimentos e processos de planejamento e execução.*

Essa afirmação, presente em vários depoimentos, em especial dos Técnicos do MEC, permite constatar a falta de autonomia de Estados e Municípios na definição das ações do Projeto, bem como no que diz respeito à sua forma de implementação, cujas decisões estavam explicitadas pelo Banco já no Acordo de Empréstimo. Dessa forma, restava às instâncias locais de administração, a execução das ações dentro das orientações previamente estabelecidas, sob rígido controle da Gerência do Programa.

Apesar de todo esse rigor, a análise quantitativa do desenvolvimento do Programa revela que algumas de suas realizações ficaram bastante aquém das metas estabelecidas. Isso pode ser identificado na Tabela VII:

TABELA VII

Intervenções Planejadas no Microplanejamento e Ações executadas

(AC, AM, AP, GO, MS, MT, PA, RO, RR) 1984 – 1990

Componente	Unidade de Medida	Total Planejado	Total Executado	% execução
Rede Física				
• Ampliação e Recuperação	Escola	294	262	89
• Construção	Escola	197	58	29,5
Recursos Humanos				
• Docentes	Cursista	43.490	26.258	60,4
• Especialistas, Técnicos e outros	Cursista	22.515	7.825	34,8
MEA				
• Pacote Aluno	Pacote	1.592.913	1.583.481	99,4
• Pacote Professor	Pacote	48.241	64.285	133
• Pacote sala de aula	Pacote	8.403	6.279	75
• Pacote material de consumo	Pacote	2.525	6.593	261
• Acervo para biblioteca	Exemplar	248.398	184.305	74,2

Fonte: Brasil (1991). Adaptação para este trabalho.

Os dados apresentados permitem verificar que o componente "Material de Ensino-Aprendizagem" (MEA) foi o que executou as atividades previstas da forma mais próxima do que foi planejado, chegando a extrapolar o esperado em alguns itens. O componente "Rede Física" teve a maior parte das atividades de reforma e ampliação de Escolas executada, mas no que se refere às construções, ficou muito aquém do planejado.

Já o componente "Capacitação de Recursos Humanos" atingiu metas bastante inferiores às traçadas inicialmente, especialmente no que se refere aos Técnicos e Especialistas, que sequer atingiu 35% de sua meta. É surpreendente constatar também, que, em relação ao MEA, os pacotes destinados às salas de aula e o acervo para Bibliotecas, foram os sub-itens de menor realização, atingindo o máximo de 75% do planejado.

Convém lembrar que a prioridade de financiamento do Banco Mundial estava concentrada nos itens de Consultoria e Administração do Projeto (salário de pessoal). "Materiais Didáticos" seria um item contemplado com apenas 41% de financiamento externo e "Obras", com 35%, sendo o maior aporte de recursos, de responsabilidade da contrapartida nacional.

4.1.1. A FAE e distribuição de material de ensino-aprendizagem: extrapolando o Planejamento.

A Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) criada em 1983, a partir da reformulação administrativa realizada no MEC, resultou da fusão do Instituto Nacional de Assistência do Educando com a Fundação Nacional de Material Escolar. Suas ações visavam dar suporte ao processo ensino-aprendizagem por meio de diversos Programas, tais como:

- Programa Editorial: destinado à publicação de livros didáticos e distribuição a preços acessíveis à população carente;
- Programa de Material Escolar: consistia na produção e venda de materiais didáticos, a preços acessíveis, à clientela de 1° e 2° graus[57];
- Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental: considerado uma das ações prioritárias da Fundação, esse Programa visava o fornecimento gratuito de livros didáticos à população carente.
- Programa Nacional de Alimentação Escolar: Também considerado prioritário pelo governo da época (1979 - 1985), consistia na oferta

[57] Primeiro e Segundo Graus (1° e 2° Graus) é a denominação dada pela LDBEN 5692/71 aos atuais Ensino Fundamental e Médio, respectivamente.

de alimentação aos alunos, durante o período das atividades escolares;

- Programa de Bolsas: visava ao fornecimento de Bolsas em três segmentos: a) Bolsas de estudo para alunos das quatro séries finais do ensino de 1° grau e 2° grau, em Escolas Particulares, nos locais em que a Rede Pública não absorvesse a demanda; b) Bolsas de trabalho para alunos carente do ensino de 2° grau profissionalizante e c) Bolsas ASMEC, destinadas a subsidiar os custos de formação de servidores do MEC matriculados em Escolas Particulares;

- Programa de Salas de Leitura: destinado à criação de salas de leitura nas Escolas, como espaço alternativo às bibliotecas;

- Programa de Saúde Escolar: visava à implantação, junto com outros órgãos da área de saúde, de um sistema integrado de saúde escolar, por meio de atividades educativas, preventivas e curativas, de forma ordenada e sistematizada;

- Programa de Capacitação de Recursos Humanos: destinado à Capacitação de Recursos Humanos, essa ação era desenvolvida pelo IRHJP.

Entre os oito Programas executados pela FAE, quatro foram desenvolvidos no âmbito do Programa Monhangara: Material Escolar, Livro Didático, Salas de Leitura e Capacitação. No que diz respeito à Alimentação Escolar, o Programa Monhangara visava dar suporte ao Programa de Alimentação Escolar da FAE, já que esta fazia a distribuição dos alimentos, destinando-se, as ações do Monhangara, à reforma e aparelhamento das instalações das cozinhas e refeitórios e capacitação das merendeiras.

Os dados da Tabela VII permitem verificar que, grande parte das ações desenvolvidas pela FAE, à exceção da Capacitação de Especialistas, Técnicos e outros, esteve muito próxima da meta estabelecida, sendo que duas conseguiram extrapolar o número inicialmente estimado. Entre estas, não se encontra o Acervo para Bibliotecas,

apesar das duras críticas tecidas por Olga de Jesus Bento, que considerou ter havido manipulações em relação a este item.

Segundo a entrevistada, em um determinado período, assumiu a Gerência do Programa uma pessoa

> *que não era muito honesta (...) Nós ficamos um ano e meio sem ir aos Estados porque ele proibia, pra gente não saber das coisas. O que a gente sabia era por telefone. Esse gerente deveria ter alguma parceria com as editoras, pois só liberava recursos para aquisição de livros. (...) tinha Coordenador que saiu daqui, quando chegou em Porto Velho, RO, o pessoal do Rio já estava lá para vender os livros (Sic).*

Com base nesse depoimento, pode-se afirmar que, apesar da meta não ter sido atingida em 100%, os 75% realizados, o foram por meio de acordos especiais com as Editoras, o que é confirmado por Paulo Cabral, em entrevista, quando comenta que havia fortíssimos interesses editoriais na aquisição de livros pelo Programa. Ele afirma que *"...as Editoras pressionaram o MEC e parece que, inclusive, algumas Unidades Federadas para se fazer o arranjo dessas compras"*.

Como os Estados possuíam um Planejamento rigoroso a ser cumprido, havia a necessidade de acompanhamento constante, entretanto, o impedimento colocado aos Técnicos e a centralização das negociações nas mãos do Gerente, acabaram fragmentando algumas ações e facilitando a prática clientelista nos Estados, o que os Técnicos do Programa, conforme depoimentos, tentavam evitar, desde o início, organizando rigorosamente as atividades de Planejamento.

4.1.2. O IRHJP e a capacitação dos profissionais: concepções díspares.

Apesar de integrar a estrutura da FAE, o IRHJP tinha um histórico próprio, destacando-se em sua atuação, razão pela qual mereceu tratamento específico nessa pesquisa. O Instituto foi criado em 1955, inicialmente denominado Centro Regional de Pesquisas Educacionais de Minas Gerais, vinculado ao INEP/MEC. Ao longo de sua atuação, acumulou significativa experiência na capacitação de profissionais da educação, passando a destoar do novo papel assumido pelo INEP, após a Reforma Administrativa de 1972. Por meio dessa reforma, o mesmo foi transformado em Centro de Recursos Humanos João Pinheiro (CRHJP), mantendo sua vinculação ao MEC.

Entre as ações desenvolvidas pelo CRHJP, incluíam-se:

- Assessoramento aos Sistemas Públicos de Ensino para a implementação da Lei 5.672/71 e das metas do II Plano Setorial de Educação e Cultura;
- Assessoramento, desenvolvimento de estudos e experiências de educação comunitária;
- Assessoramento aos Estados para execução de Projetos de Capacitação de Recursos Humanos;

Em 1983, o CRHJP passou a integrar a estrutura da FAE, tendo sua denominação alterada para Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro (IRHJP) e estendendo seu assessoramento técnico para os Programas de Assistência ao Estudante.

Segundo informativo próprio, o IRHJP baseava sua Proposta de Desenvolvimento de Recursos Humanos numa concepção de Estado enquanto local de conflito entre classes e frações de classes, que envolvia um processo contínuo de acordos, conflitos e lutas. A proposta do IRHJP, entretanto, não coadunava com os Termos do Acordo. Apesar de ser constituído como Órgão Assessor para Capacitação de Recursos Humanos, sua ação deveria estar circunscrita às normas já definidas, as quais previam uma linha sistêmica. Dentro dessa linha, o diagnóstico das necessidades

de capacitação dos profissionais das Escolas do Programa foi desenvolvido por meio de...

> ... aplicação de questionários e provas individuais, em uma amostra de profissionais, versando sobre o conteúdo do currículo escolar (1ª a 4ª série do 1º Grau), sobre a prática dos profissionais e os interesses destes relativos à capacitação (MELO, 1989, p.138).

Posicionando-se contra essa Metodologia de Diagnostico, os Técnicos do IRHJP solicitaram, à Coordenação do Programa, a oportunidade de realização de uma experiência de formação baseada na sua concepção de diagnóstico. Para tanto, foi escolhido o Município de Caarapó, no Estado de Mato Grosso do Sul.

Essa escolha ocorreu devido à identificação dos Técnicos do Estado de MS com a proposta do IRHJP. Segundo Paulo Cabral, os Técnicos da SED/MS eram vistos como "rebeldes" pelo MEC. Considerados "progressistas", esses Técnicos compunham o primeiro Governo eleito pelo voto direto na Ditadura Militar. No processo de redemocratização social brasileira, o governador eleito era militante do PMDB, cuja proposta de educação denominava-se, sugestivamente, de "Educação para a Democracia".

O IRHJP era um interlocutor que "brigava junto conosco", afirmou Paulo Cabral, na entrevista, razão pela qual decidiram implementar essa proposta, a qual, apesar de considerada muito bem sucedida, não teve repercussão em nível nacional, sendo ignorada pela Direção do Programa[58].

[58] A proposta completa do IRHJP, desenvolvida no Mato Grosso do Sul, encontra-se em Melo (1989).

4.1.3. CEDATE: assessoria técnica X atrasos financeiros.

O Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação (CEDATE) foi criado pela Portaria Ministerial n° 566, de 08/10/1981, resultando da fusão do Programa de Melhoria do Ensino Superior (PREMESU), do Centro Brasileiro de Construções Escolares (CEBRACE) e da incorporação do Programa de Melhoria do Ensino Médio (PREMEM). Era um órgão autônomo, vinculado diretamente à Secretaria Geral do MEC e tinha por finalidade "... promover, coordenar e supervisionar atividades de geração de conhecimentos aplicáveis à administração e desenvolvimento da infra-estrutura física de apoio à educação, à cultura e ao desporto" (BRASIL, 1985, p. 316).

Sua atuação se dava por meio de operações de crédito, as quais não visavam somente à construção de prédios, mas principalmente, à elaboração de Planos e Projetos, de acordo com critérios arquitetônicos e urbanísticos coerentes com a realidade do País e com as exigências específicas do espaço a ser construído. Dessa forma, o órgão também prestava Consultoria, Cooperação Técnica, Capacitação e Treinamento de Pessoal Técnico.

No que diz respeito à Assessoria Técnica prestada aos Estados, para o Mapeamento Escolar Urbano e a elaboração do Protótipo para Construção de Escolas, no âmbito do Programa Monhangara, o CEDATE foi considerado pelos Técnicos dos Estados entrevistados pela FJP, como a "subunidade [...] que apresenta melhor desempenho" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987).

Segundo este Relatório, os problemas na execução das ações da Rede Física foram decorrentes dos atrasos do Governo Federal no repasse de recursos. Esses atrasos acabaram comprometendo a execução das obras, pois existiam prazos para a realização de licitações dos serviços previstos e pagamento das Empreiteiras.

O CEDATE foi extinto em 1989, mas o trabalho dos Técnicos ligados ao Programa Monhangara teve continuidade na Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB/MEC), para a qual esse grupo foi deslocado, formando o Grupo de Apoio à Infraestrutura da Rede Física Educacional. Esse órgão, segundo

Paulo Cabral, trouxe muitas contribuições aos Estados no que se refere ao Planejamento de sua Rede Física. Para ele,

> *A própria Rede Física da Secretaria de Educação aprendeu muito com o CEDATE. A gente aprendeu, por exemplo, coisas que na época não eram disseminadas, como barreiras físicas para escola, a própria questão arquitetural, a necessidade de ventilação cruzada no nosso clima, para permitir que não se crie colchão de ar quente, uma série de informações muito ricas que o CEDATE nos trouxe.*

Com relação à execução do Programa, apesar da grande maioria dos Estados ter aceitado a formação de estruturas paralelas, quando se consulta a obra de Parente Filho (1997)[59], que participou da execução do Programa Monhangara, integrando a equipe do MEC, constata-se que, no Estado de "Mato Grosso do Sul, onde não houve paralelismo, o Programa sempre apresentou melhor desempenho" (PARENTE FILHO, 1997, p. 25).

O desempenho, de que trata o autor, refere-se à agilidade com que a Equipe Estadual respondia às demandas da Gerência Nacional, principalmente no que se refere à Prestação de Contas. Essa avaliação foi corroborada por Paulo Cabral, na sua entrevista, ao afirmar que a equipe que trabalhava com o Programa possuía uma vasta experiência em administração pública. O exemplo dado pelo entrevistado foi de extrema relevância para a pesquisa, pois esclareceu como era desenvolvido o trabalho, para garantir a agilidade no uso dos recursos financeiros:

> *Muitas vezes você tinha uma ação prevista com o recurso do Ministério mas o dinheiro demorava um pouco a chegar. Ao invés da gente ficar esperando esse dinheiro chegar, a gente já ia dando margem para todos os procedimentos. (...) Caso o dinheiro não tivesse chegado do Ministério, a gente pegava o dinheiro da fonte 08, do Tesouro do Estado e pagava aquela despesa. No momento em que o dinheiro chegava do Ministério, era reposto para a fonte 08 e já prestava conta da execução daquele recurso e se habilitava a receber novos recursos. Então nossa resposta era muito ágil, nós fomos, entre todos os Estados onde houve Monhangara, o que conseguiu executar com maior agilidade a programação, por conta exatamente dessa compreensão: nós não fazíamos*

[59] O autor realiza, nesse texto, uma tentativa de sistematização de algumas reflexões sobre sua vivência nesse Programa.

> *absolutamente nada de ilícito, nada de errado, a gente só dava agilidade ao processo.*

O entrevistado mencionou, ainda, que poucas empresas, no Estado, encontravam-se aptas a atender às exigências do MEC para participar do processo de Licitação para reforma de Escolas, e os recursos financeiros para esse fim eram insuficientes, frente às precárias condições em que se encontravam as Escolas Públicas no Estado. Frente a essa realidade, a alternativa encontrada pela equipe, foi a realização de pequenos reparos, que utilizavam recurso de "Custeio" e possibilitavam pequenas melhorias das condições de trabalho nas Escolas.

Depreende-se desses exemplos, que o sucesso obtido pelo MS, na execução do Programa, foi decorrente de uma certa "desobediência" às normas estabelecidas por ele, e uma grande "criatividade" ao interpretá-las.

Identifica-se aí, o que Lima (2001) denomina de "infidelidade normativa", pela qual o Grupo de Execução Local interpreta as normas estabelecidas, dando a elas um significado próprio, ou ainda, opta por reproduzir integral, parcialmente, ou não reproduzir seu conteúdo. Assim, o autor, além de considerar os diferentes níveis de interpretação da legislação, desde a sua concepção até a chegada à Organização Escolar, também admite que,

> ... o facto de a reprodução normativa poder não ser perfeita e em plena conformidade, haverá que considerar a produção de regras, organizacionalmente localizadas, quer como simples resposta alternativa, quer como forma de preencher eventuais espaços não regulados normativamente (LIMA, 2003, p. 63).

Além de se contrapor à estrutura paralela do Programa, o Estado de Mato Grosso do Sul também optou por abdicar das Gratificações salariais destinadas aos Técnicos, com vistas a garantir a coesão da equipe e a qualidade do trabalho realizado, já que, para o Coordenador, essa complementação chamaria a atenção de políticos da região, que iriam querer inserir seus "apadrinhados" nesses cargos, provocando rotatividade no grupo e comprometendo a qualidade do trabalho.

Essas decisões, tomadas em conjunto, por toda a equipe, e com o aval do Secretário de Educação, visavam preservar o desempenho técnico do Projeto e, apesar de não implicar em novos custos para o Programa - pelo contrário, deixava de utilizar recursos destinados ao fortalecimento institucional e ao pagamento de pessoal - não teve boa aceitação na esfera ministerial, pois fugia às normas do Programa e legitimava, de certa forma, uma independência do Grupo em relação a ele.

A Equipe começou a trabalhar com a seleção dos Municípios a serem atendidos pelo Programa, cujo critério, definido pela Gerência Nacional, seria a escolha daqueles com maior taxa de crescimento da população urbana. Definido o Município, o critério inicial de definição das Escolas deveria ser demográfico, ou seja, seriam selecionadas as Escolas mais carentes das periferias urbanas dos Municípios.

Paulo Cabral relata em sua entrevista, que, quando os Técnicos do Estado estavam com o Perfil das Escolas praticamente pronto, de acordo com o critério previamente estabelecido, veio uma determinação, da Direção do Programa, de alteração desse critério, pela qual deveriam ser contempladas as escolas mais carentes de cada Município, independentemente da região em que se localizavam. Inconformado com esta mudança repentina e, inclusive, discordando do critério definido posteriormente, o entrevistado manifesta sua decisão de "insubordinação", expressa no seguinte trecho de seu depoimento:

> *Eu falei pro povo: _ Não vamos nos emocionar, deixa eles pensarem que concordamos com o novo critério. A gente mantém isso daí e diz que são essas escolas que estão mais carentes, eles não têm o resto da estatística. (...). A gente reapresentou aquela mesma proposta: coincidentemente, as escolas mais carentes eram aquelas que a gente tinha selecionado. E resolveu (Sic).*

Após o envio desses dados ao MEC, houve um momento de interrupção das ações. Segundo Relatório da Fundação João Pinheiro, o Programa Monhangara funcionava "por espasmos", momentos de excessivo trabalho se revezavam com períodos de total ausência de retorno e orientação por parte da Equipe de Coordenação Nacional.

Já os Técnicos do MEC se ressentiam da falta de clareza nos Critérios Internacionais, pois "não há uniformidade de opiniões e orientações entre os diferentes Técnicos do Banco que têm acompanhado o grupo da SEPS" (BRASIL, s.d., p. 09). Queixavam-se, também, da falta de profissionais, nos Estados, com competência para trabalhar com os instrumentos do Microplanejamento. Essa carência é referendada pelo depoimento de Iara Marques.

> *... o microplanejamento exigia da Secretaria de Educação profissionais com um perfil não disponível, como por exemplo arquitetos e profissionais com capacidade de trabalhar com dados estatísticos. Esse é um grande problema: os profissionais das Secretarias não estão preparados para a gestão de Projetos Educacionais. Eles são preparados para a parte pedagógica [...]. Foi também uma área de conflito, com certeza, o perfil das pessoas que estavam fazendo o planejamento.*

Quanto aos Técnicos que trabalharam com o Programa nos Estados, apesar de denominarem os instrumentos de coleta de dados como "verdadeiros lençóis de casal com vira" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987), dada a sua complexidade, não o avaliaram como o principal entrave no andamento do Projeto, mas sim os atrasos no envio de materiais e de recursos financeiros, além da alta rotatividade entre os Técnicos do MEC, que muitas vezes chegavam aos Estados sem conhecer o Programa. Esse fato é comentado no Relatório da FJP:

> ... enquanto a equipe do Estado é praticamente a mesma desde o início, o grupo de assessores do MEC passa por trocas constantes de pessoas. Em cada visita eram diferentes os técnicos que apareciam e tornava-se necessário explicar e discutir tudo de novo. [...] Essa rotatividade não iria também contra a desejada racionalidade do Programa? (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 26).

Isso também ficou confirmado no depoimento de Olga de Jesus Bento, Técnica do MEC, que atuou no Monhangara: *"... eu cheguei aqui em Brasília no dia 13 de Agosto de 1984, uma segunda-feira, e me disseram: Domingo tem uma viajem para Campo Grande, para testar o Microplanejamento"*. Esse depoimento

denota uma improvisação, senão uma irresponsabilidade no agendamento das visitas pela Equipe Nacional.

Em relação aos objetivos estratégicos de médio prazo, Parente Filho (1987), identifica que a ênfase recaiu pesadamente sobre o Planejamento, ficando em segundo plano o aspecto organizacional. Nos depoimentos obtidos e documentos consultados, também é possível perceber a elaboração de Manuais e Formulários de Planejamento, o constante treinamento de pessoas em técnicas de Microplanejamento, tudo isso para atender a uma necessidade imediatista do Programa, que carecia de dados quantitativos para poder delinear as ações a serem desenvolvidas.

No aspecto gerencial, contudo, o que ocorreu, na maioria dos Estados, como já comentado anteriormente, foi a constituição de Grupos de Trabalho, paralelos aos das Secretarias de Educação, o que dificultava o relacionamento com os demais Técnicos, bem como a circulação de informações e o apoio do restante do pessoal da Secretaria, às ações do Programa.

Apesar dessas críticas, Parente Filho considera que o Programa Monhangara fortaleceu a estrutura de Planejamento dos Estados, podendo ser questionadas as especificidades do gerenciamento do Projeto. Como afirma Parente Filho (1987) "As deficiências de natureza organizacional e gerencial eram sensivelmente percebidas e repercutiam diretamente no andamento do Programa ao nível local, sem que, concretamente, fossem adotadas medidas corretivas" (P. 27).

O Planejamento certamente ficou comprometido diante dessas deficiências, pois os Grupos Especiais que recebiam treinamento, retinham os conhecimentos acerca do processo de Planejamento. Esses Grupos, contudo, eram desfeitos ao final do Programa, fragmentando o conhecimento adquirido. É possível afirmar, a partir das entrevistas realizadas, que alguns Técnicos levavam, para seu órgão de origem, as experiências adquiridas com o Monhangara, o que acabou expandindo, de certa forma, o uso das técnicas de Planejamento, mas sem que fossem incorporadas institucionalmente pelos Estados.

Esse fato fica evidente no depoimento de Leocádia Aglaé Petry Leme, Coordenadora do Componente "Recursos Humanos" no Estado de Mato Grosso do Sul, no início do Programa:

> *Nós, da Secretaria, éramos poucos, [...] três Coordenadores, uma ou duas pessoas trabalhando no projeto de elaboração do planejamento. Não houve de nossa parte a preocupação, isso eu acho que foi até um equívoco nosso, de disseminar isso na Secretaria.*

A partir das entrevistas realizadas, pode-se afirmar que a não institucionalização das ações propostas em esfera local foi o aspecto que mais comprometeu o sucesso do Programa Monhangara. Mesmo assim, o Banco parece ter certa resistência à mudança na forma de implementação dos Programas. Essa resistência se mostra no processo de implantação do Fundescola, no qual, mais uma vez, o recurso financeiro é utilizado para chamar a atenção de Estados e Municípios em relação ao Programa, tornando-se seu principal atrativo. Como afirma Neide Gonçalves Baís, Coordenadora Executiva do Programa Fundescola no Estado de Mato Grosso do Sul:

> *No início o Programa dava uma conotação de que ele era só para recurso financeiro, só dinheiro, e muito dinheiro. Então ele iniciou como um Projeto só financiador. Quando chegou aos Estados, os olhos dos Secretários, Prefeitos, brilhavam, quando se falava em Projeto Fundescola, porque se falava em muito dinheiro (...). Eles chegavam e a primeira coisa que faziam: colocavam uma lâmina [no retro projetor], chamavam Prefeitos e Secretários de Educação, e o que aparecia primeiro: US$ 1 Bilhão e não sei quantos mil dólares e mandavam o povo sonhar bem alto.*

O depoimento de Baís é corroborado por Renato Ferreira Nunes, Supervisor do PDE, contratado pelo FNDE, no Estado de Mato Grosso do Sul; Sonia Maria Borges de Oliveira, primeira Coordenadora do GDE do Município de Dourados, MS, e atualmente Coordenadora do PDE em uma escola da Rede Municipal de Ensino; entre outros entrevistados. Estes confirmaram a questão dos recursos financeiros como o principal atrativo do Programa para os atores locais, fossem eles, Secretários de Educação, Prefeitos, Diretores de Escolas ou Professores, afirmando que esse fato foi

decorrente da própria postura dos Técnicos do Programa, durante a fase de implantação do mesmo.

É possível que essa postura fosse resultante da intenção inicial do Programa, exposta por José Amaral Sobrinho, em entrevista para esta pesquisa:

> *A idéia que a gente trabalhou com o Fundescola foi a de não utilizar recurso de Acordo Internacional para fazer "arroz com feijão". A idéia seria você usar os recursos para você começar a implantar bandeiras avançadas, inovar e depois mostrar aos sistemas educacionais: tem caminhos novos na área da educação!*

A forma, porém, como a proposta foi apresentada, despertou quase que exclusivo interesse pelo recurso financeiro. Isso fica evidente nas considerações de Antonio Augusto Neto, Coordenador Técnico do Fundescola, sobre o interesse dos participantes do *Seminário Internacional de Lançamento do Fundescola*, realizado pelo MEC e pelo Banco Mundial, em 1998. Segundo o então Coordenador, "... os participantes querem obter mais esclarecimentos sobre o PDE e a liberação de recursos" (BRASIL, 1998a, p. 06). Esse seminário reuniu 115 convidados, entre eles, Prefeitos, Secretários de Educação, Técnicos e Delegados do MEC, aos quais foram disponibilizadas, entre outras atividades, oficinas sobre o PDE, o Proformação e o Escola Ativa.

A identificação do Programa Fundescola com recursos financeiros para Escolas e Secretarias de Educação foi rapidamente internalizada pelos atores locais, tanto que o Programa está se reestruturando na última fase de sua implementação (III B), para assumir o Planejamento como seu eixo central, mantendo a orientação e a supervisão dos Técnicos contratados pelo FNDE, mas deixando a parte financeira a cargo dos Governos Estaduais e Municipais.

José Carlos Martinez Fernandez, Técnico em Planejamento que atua junto ao Fundescola, no FNDE, esclareceu, em entrevista à esta pesquisa, que a fase III B do Programa está sendo discutida internamente, principalmente no que se refere aos critérios para a retirada do MEC do Programa. Ressalta que uma equipe do Banco Mundial deve chegar no início de 2007, no Brasil, para participar dessas discussões.

O papel preponderante do Banco Mundial na definição do rumo das ações desenvolvidas foi também comentado por Amaral Sobrinho, na entrevista concedida a esta pesquisa. Segundo ele, o Fundescola III B, "*...pode acrescentar alguma coisa nova, mas a idéia básica do Acordo está no documento que foi assinado antes, a filosofia do Projeto está nos termos do Acordo e qualquer mudança tem que ter a autorização do Banco Mundial"*.

A Direção Geral do Programa parece ter ciência das dificuldades em manter o modelo de Planejamento proposto, sem o aporte financeiro do MEC e, talvez por este motivo, esteja estudando outras formas de fazê-lo, conforme insinua o depoimento de Neide Gonçalves Baís a esta pesquisa. Ela mencionou que, em reunião recente com o Diretor Geral do Fundescola e Técnicos do Banco Mundial, em Brasília, estes informaram que o Programa pretende, a partir de 2007, realizar a vinculação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ao PDE. Esclarece Baís:

> *Nós temos, dentro do Projeto Fundescola o PDDE, que é o Programa Dinheiro Direto na Escola, todas as escolas públicas recebem esse recurso. Só que - isso foi dito pelo nosso Diretor e até a pedido do Técnico do Banco Mundial – de que esse dinheiro do PDDE seja vinculado ao PDE. Então isso eles estão querendo normatizar para o ano que vem: a escola que tiver o Planejamento Estratégico vai receber o PDDE, aquela escola que não tiver, não vai receber o PDDE (Neide Gonçalves Baís).*

Percebe-se, assim, que os Dirigentes Nacionais, ao mesmo tempo em que reconhecem o equívoco em vincular o Planejamento ao repasse financeiro, não conseguem visualizar outra forma de garantir a institucionalização do Planejamento nas instâncias locais.

Essa observação se aplica, também, em relação à estrutura paralela montada para execução do Programa Monhangara, que já havia se mostrado um entrave na sua operacionalização, e que volta a se repetir na organização do Fundescola.

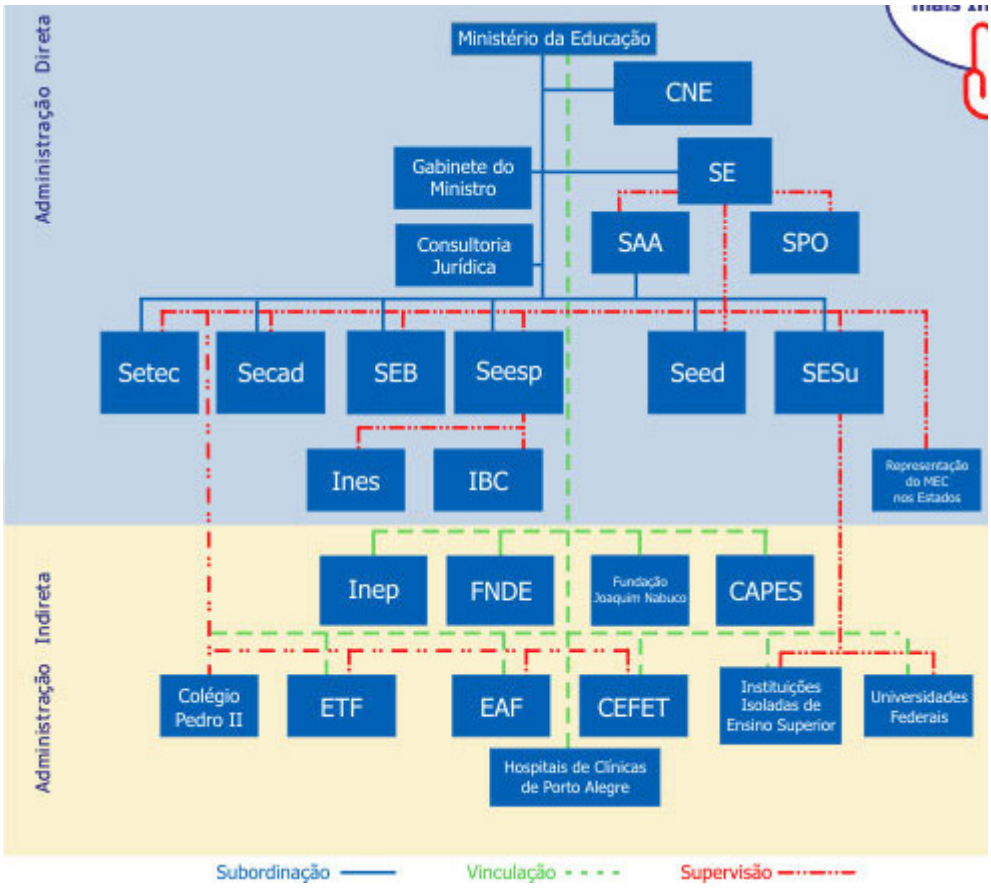
Os entrevistados afirmaram que, no início da implantação do Programa Fundescola, foi exigência do Banco Mundial, que sua Direção Geral, em nível nacional, ficasse subordinada diretamente ao Ministro da Educação e, consequentemente, a Direção Estadual, subordinada ao Secretário de Educação. Dessa

forma, a Coordenação Executiva Estadual do Programa (COEP) permaneceu, nos primeiros anos de execução do Programa, vinculada diretamente ao Gabinete do Secretário de Estado de Educação do Mato Grosso do Sul.

Posteriormente, essa vinculação institucional foi revista, de forma que, em nível federal, o Programa passou a ser vinculado à Diretoria de Programas e Projetos Educacionais (DIRPE), dentro do FNDE, Órgão da Administração Indireta do MEC, conforme pode ser verificado na Figura IX.

FIGURA IX

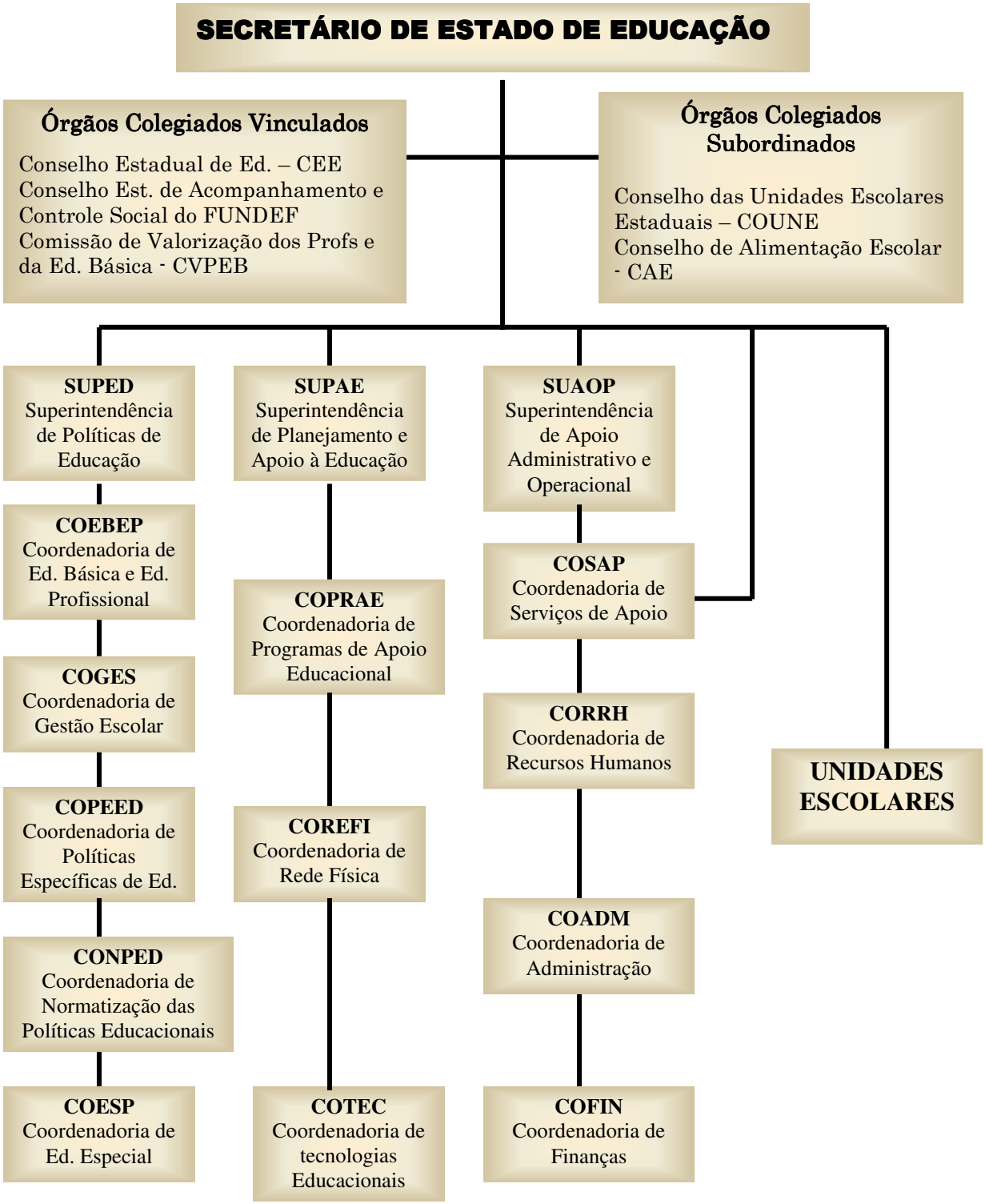
Estrutura do Ministério da Educação



Fonte: Brasil (2006).

FIGURA X

Estrutura da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul



Fonte: Mato Grosso do Sul (2006). Elaboração para este trabalho.

Quando essa orientação chegou aos Estados, a Secretaria de Educação do Mato Grosso do Sul já estava com a equipe formada e desenvolvendo seu trabalho, à parte do restante da Secretaria. A COEP, então, foi desvinculada do Gabinete do Secretário, mas permaneceu como um Setor paralelo à estrutura organizacional da Secretaria, ligado diretamente à Superintendência de Planejamento e Apoio à Educação (SUPAE), conforme detalhado na Figura X.

A Equipe da COEP é constituída por Técnicos da Secretaria de Estado de Educação que, diferentemente daqueles que trabalharam com o Monhangara, não tiveram a possibilidade de optar pela complementação salarial, posto que o Fundescola não a disponibiliza.

Baís sintetizou assim a situação em que o grupo se encontra na Secretaria:

> *O Coordenador fica numa situação, que nem sanduíche, a gente não recebe nada do Governo Federal ou do Banco Mundial, mas ao mesmo tempo, tem que "obedecer ordens" deles, porque eles têm uma orientação, mas também tem uma orientação daqui da Secretaria.*

Os Supervisores do Programa, são pessoas contratadas diretamente pelo FNDE, por meio de seleção pública. No Mato Grosso do Sul, são dois Supervisores que integram a equipe da COEP e são responsáveis por monitorar as Secretarias Municipais de Educação que participam do Programa em todo o Estado.

Renato Ferreira Nunes, um dos Supervisores, esclareceu, na entrevista concedida a esta pesquisa, que, no início do Programa, eles eram denominados Assessores Técnicos e acompanhavam a implantação do PDE nas Secretarias de Educação e nas Escolas, orientando o GDE (Grupo de Desenvolvimento da Escola) na implantação do PDE. Conforme orientação do Programa, aos poucos eles foram se retirando das Escolas e assistindo somente às Secretarias de Educação. Passando a Supervisores, esses dois Técnicos atendem atualmente às Secretarias de Educação na implementação das ações pedagógicas do PES, PDE, Gestar e Escola Ativa. Segundo Nunes,

> *... inicialmente, o Fundescola inclusive capacitava as escolas, hoje, não aconteceu ainda, mas os Municípios vão ter que assumir, nós vamos apoiá-los, podemos até fazer com eles, mas nós não vamos assumir e fazer para eles. Temos que fazer com que o município, ou o Estado, ande com suas próprias pernas e a gente fica responsável pelo apoio aos Técnicos.*

Esse "andar com as próprias pernas", todavia, vai depender da decisão dos líderes municipais e estaduais. Muitos Estados e Municípios assumiram as ações do Fundescola como sua Política Educacional. Baís mencionou, por exemplo, o Estado do Acre, no qual, segundo ela, "*a Política Educacional é o Fundescola"*. Também Amaral Sobrinho ressaltou os Estados de Tocantins e Goiás, como exemplos de adoção da metodologia do Fundescola, como política de Estado de Educação. Segundo ele, os Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia caminham na mesma direção.

Em relação à Bahia, o Boletim Técnico do Fundescola (BRASIL, 1999), refere-se à Secretaria Municipal de Educação de Salvador, BA, que teria adaptado o modelo do PDE à realidade do Município e faria a implantação gradativa em todas as 212 escolas da rede (BRASIL, 1999, p. 09).

Percebe-se que essas experiências decorrem de decisão dos Dirigentes locais, o que não ocorreu no Mato Grosso do Sul. Em entrevista para esta pesquisa, a Superintendente de Planejamento e a Coordenadora do Fundescola no Estado, declararam que os Programas do Fundescola não estão inseridos em sua Política Educacional, mas que essa situação poderá ser alterada com a mudança do Gestor da Secretaria, futuramente, frente às eleições para o Governo do Estado, realizadas em 2006.

No MS, a estrutura da COEP possui quatro Gerências: de Gestão, de Padrões Mínimos, de Aprendizagem e Gerência Financeira, as quais podem ser identificadas respectivamente com as Coordenadorias: de Gestão Escolar (COGES), de Rede Física (COREFI), de Programas de Apoio Educacional (COPRAE) e financeira (COFIN), estas integrantes da organização formal da SED/MS.

Como comentou, na entrevista concedida, Neide Baís, que já era Coordenadora executiva do Fundescola a época, a estrutura da COEP *"...é uma mini-secretaria dentro da Secretaria"*, entretanto, após a montagem dessa estrutura e a organização de todo um trabalho que ocorria, de certa forma, desvinculado dos outros

setores da Secretaria, ficaria muito difícil reestruturar tudo, inserindo os Técnicos do Fundescola dentro das Diretorias, *"...para isso seria necessário mudar a própria cultura dos Técnicos da Secretaria"*, comenta a Coordenadora.

Fica evidenciada, neste depoimento, a dificuldade em incorporar as estruturas criadas especialmente para um projeto, dentro do organograma da Secretaria de Educação. Se essa dificuldade já existe durante o processo de execução do Projeto, após sua conclusão, certamente isso será ainda mais difícil.

No caso da SED/MS, verifica-se que, apesar do trabalho das Gerências do Fundescola estar articulado ao trabalho das Coordenadorias correspondentes, encontra-se fora delas, como explica o Supervisor Renato Ferreira Nunes: "*Hoje existe uma ilha COEP, que é a coordenação aqui dentro da secretaria, tem todas as ações dela e a secretaria tem as dela. Agora isso não é só aqui: raros são os Estados em que existe uma integração".*

Esse fato pode ser explicado pelo conflito que os Programas de Cooperação Internacional criam nas Secretarias, o que fica evidente na execução do Monhangara e também do Fundescola, não só em nível estadual como federal. Duílio Braga, Coordenador Financeiro de ambos os Programas, no MEC, relata essa situação no início do processo de implantação do Monhangara:

> *No âmbito do Ministério da Educação, àquela época, o Projeto parecia um corpo estranho, um pouco fora da realidade do MEC, até porque ele não era bem aceito dentro do Ministério, a equipe era reconhecida como pessoas que vieram de fora, indicadas por políticos, que não eram servidores públicos, então a equipe enfrentava muitas dificuldades no relacionamento com os servidores públicos, o mesmo ocorrendo com as equipes dos Estados beneficiados.*

Esse fato reflete a dificuldade existente, tanto em esfera federal quanto estadual, de institucionalização das ações dos Programas financiados com recursos internacionais, como evidencia passagem do Relatório da FJP "O Monhangara, com exceção do Mato Grosso, não logrou institucionalizar-se dentro das Secretarias. É visto como um Programa de fora – do MEC" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, [s.d.], p. 02). No Ministério da Educação, contudo, o Programa também é visto como "um Projeto de fora", do Banco Mundial.

Fonseca (1995) comenta essa questão, por constituir-se, conforme ela, em fato comum entre os diferentes Projetos executados com financiamento externo. Diz a autora:

> ... a organização de unidades especiais de gerência colabora para a retenção das informações no limite dessa equipe e, conseqüentemente, para a pouca divulgação das ações. Concluído o acordo, os integrantes das equipes especiais são redistribuídos para outros órgãos ou dirigem-se para o setor privado. Como conseqüência, as informações são deslocadas de um setor para o outro, senão arquivadas (FONSECA, 1995, p. 107).

No caso do Fundescola, a entrevistada Leda Regina Taborda Angeli, Superintendente de Planejamento e Apoio à Educação – SUPAE/SED/MS. Mencionou que, na SED/MS, há atritos ideológicos a respeito do Programa, por ter financiamento do Banco Mundial. Essa opinião foi referendada por Renato Ferreira Nunes e já havia sido comentado por Leocádia Aglaé Petry Leme, a respeito da chegada do Monhangara no Estado.

Em relação ao Fundescola, Baís comenta "*Nós éramos vistos aqui como os ricos, os privilegiados, as pessoas achavam até que os nossos salários eram diferentes. Nós sempre fomos tidos como os "primos ricos" dentro da Secretaria"*.

Apesar da resistência dos demais Técnicos da Secretaria de Educação em trabalhar com o Fundescola, Baís alega que há uma interface entre as Gerências do Fundescola e as Diretorias da Secretaria, principalmente no que se refere à Gerência de Padrões Mínimos e à Gerência Financeira. Essa informação leva à inferência de que, a relação entre a equipe do Fundescola e o restante da Secretaria, dá-se, somente, naqueles aspectos essencialmente necessários.

Ora, é evidente que a Gerência de Padrões Mínimos não pode trabalhar separadamente da Rede Física da Secretaria, pois ambas implicam na construção e reforma de Escolas. Assim também o Departamento Financeiro, já que o Programa representa aporte ao orçamento da educação no Estado. Não por coincidência, as Gerências de Gestão e de Aprendizagem não foram mencionadas nessa interface, por desenvolverem ações paralelas, pouco integradas à Política Educacional da Secretaria.

A implementação do PES pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul é um exemplo desse paralelismo, como declarou a Superintendente de Planejamento da Secretaria, em sua entrevista, quando afirmou que houve a elaboração do Documento, mas que não ocorreu da forma como deveria, *"... não é aquele processo que a gente consiga ter toda a secretaria envolvida, porque passa pelas pessoas, passa pelo acreditar também"*.

Renato Ferreira Nunes, que realiza a Supervisão dos componentes do Programa Fundescola, afirmou no se depoimento à pesquisa que, na Secretaria, onde se encontra a Gerência Estadual do Programa, a equipe não assumiu o PES, ou seja, sua existência se justifica por uma necessidade formal vinculada ao Programa Fundescola, porém, não se configura como um instrumento de Planejamento Estratégico que envolva toda a equipe da Secretaria.

As informações obtidas junto aos Técnicos que coordenam a implementação do Programa, no Estado e nos Municípios, permitem constatar a importância do papel dos atores locais na realização dos objetivos finais do Programa. Como declara Renato Ferreira Nunes,

> *As Secretarias que têm a visão que o PES é um instrumento para ajudá-los a se organizar, eles vão embora, e ficam até ansiosos, porque eles visualizam, através do Manual, o que é possível. Mas ainda tem Secretaria que levanta dados porque está no Manual, mas não trabalha em cima desses dados, e tem escolas que trabalham muito isso: preencher documentos porque tinham que preencher, sendo que os instrumentos são para auto-avaliação.*

O depoimento do Supervisor evidencia que a plena realização do objetivo maior do Programa, ou seja, a institucionalização do Planejamento como prática cotidiana das Escolas e Secretarias, só é possível quando há uma identificação da equipe local com sua lógica. Em não havendo essa identificação o Programa pode até se realizar como um cumprimento de tarefa para recebimento de recursos financeiros, mas tão logo esses recursos se esgotem as organizações locais retomam seu funcionamento rotineiro, como ocorreu no caso do Monhangara, desconsiderando os referidos instrumentos de Planejamento.

4.2. A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA PELA SEMED DE DOURADOS, MS

Do período de execução do Programa Monhangara, na Secretaria Municipal de Educação de Dourados, restou uma pasta com alguns Documentos relativos ao Programa, principalmente Planilhas de Custos de Materiais Permanentes para as Escolas, dados quantitativos a respeito de Matrícula e Mapeamento Escolar, com anotações sobre a construção de duas Escolas, bem como o Termo de Convênio firmado entre o Município e o Estado de Mato Grosso do Sul.

Entrevista com um Técnico que atuava junto à Secretaria Municipal de Educação de Dourados, à época, permitiu constatar que as atividades de Planejamento e Gestão Financeira do Programa eram desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Educação. Às Secretarias Municipais eram solicitados levantamento e orçamento das necessidades das Escolas, a partir dos itens financiáveis, sem estabelecer qualquer relação com as técnicas de Planejamento repassadas pela Gerência do Programa.

Com relação ao Programa Fundescola, este teve início, no Município de Dourados, por meio da implantação do PDE, em 07 Escolas da Rede Municipal de Ensino, no ano de 1999. Em 2000 teve início a fase de expansão do Projeto, na qual outras 19 Escolas passaram a integrá-lo.

No ano de 2001 assume a prefeitura do Município um partido de esquerda, e a Secretária de Educação nomeada – Profª. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes - aventou a possibilidade de não assinar o Termo de Convênio para continuidade do Programa, por divergências teóricas em relação a proposta que este engendra. Nesse momento, conviviam na Secretaria dois grupos com opiniões diferentes sobre o assunto, um que apoiava a secretária e outro, que acreditava que o Programa poderia ser implementado como uma ferramenta a mais de trabalho dentro da Secretaria. Fazia parte desse segundo grupo, o Prof. Antonio Leopoldo Van Suypene, então Superintendente de Administração da Secretaria Municipal de Educação, que assume a Gestão da mesma, a partir de 2003.

A possibilidade de rompimento com o Programa enfrentou críticas de outros setores do Governo Municipal, tendo em vista, principalmente, suas implicações financeiras. Dessa forma, o Fundescola teve continuidade no Município de Dourados, tendo como principal argumento de defesa a preservação das relações entre os Governos Municipal, Estadual e Federal. (FREITAS ET ALL, 2004, p. 60).

> No decorrer da implementação do PDE, duas Escolas desistiram de participar, por considerá-lo muito burocrático. A primeira Coordenadora do Grupo de Desenvolvimento da Escola (GDE) do Município comenta, em entrevista concedida à esta pesquisa, que outras duas Escolas manifestaram a intenção de deixar de participar do Projeto.
>
> Frente a essa manifestação, Sonia Maria Borges de Oliveira menciona o encaminhamento dado pela Secretaria: *"Como não é conveniente para o Município que as escolas abandonem o Projeto, todo um trabalho de convencimento é feito para que a escola continue. Isso foi feito com as duas escolas e elas decidiram continuar"*.

Após a desistência das outras 2 Escolas, o Município de Dourados ficou com 24 Escolas atendidas pelo PDE. O PES começou a ser implantado somente em 2002, e está com a segunda versão em processo de elaboração, tendo como Coordenadora a Chefe de Gabinete da Secretaria de Educação – Shirley Saraiva Viana.

No Município de Dourados, o PES é desenvolvido por meio de reunião do Grupo de Sistematização (GS), que conta com a participação de diversos segmentos da Secretaria. São realizadas também reuniões por setor, quando alguma ação proposta possui relação direta com ele. As decisões tomadas pelo grupo, são levadas às reuniões semanais de Secretaria, entre Coordenadores e Superintendentes.

Em entrevista com o Secretário de Educação e sua Chefe de Gabinete, eles declararam que o PES constitui-se em um instrumento de Planejamento da Secretaria, não o único, mas aquele que prevê as ações estratégicas. A esse respeito, o Supervisor do PES, em esfera estadual, declarou que entende que as Secretarias Municipais podem e devem desenvolver outras formas de Planejamento, pois suas atividades rotineiras não cabem no instrumento de Planejamento Estratégico, mas que deve haver uma integração entre esses dois tipos de Planejamento, o que não vinha

acontecendo em Dourados. Apesar de o PES ser elaborado com a participação de diversos segmentos da Secretaria, o chefe de Planejamento da mesma não integrava o grupo, passando a fazê-lo após recomendação do Supervisor do Programa.

Conforme os depoimentos obtidos, pode-se afirmar que, no Município de Dourados, o grupo que elabora o PES, procura entendê-lo como um instrumento de Planejamento que deve contemplar as ações estratégicas da Secretaria. Segundo Shirley Saraiva Viana, Coordenadora do GS,

> *... para você implementar o PES você tem que seguir a metodologia deles. Eles têm uma metodologia toda própria de planejamento, então a gente não pode fugir muito daquilo ali, agora dentro daquilo a gente coloca o que é Política da Secretaria.*

O entendimento evidenciado por Viana é resultado de um longo processo de trabalho com os instrumentos do Programa. A princípio, ela mencionou, houve muitos conflitos, "*porque essa metodologia do PES é bem neoliberal, foge daquilo que é filosofia, que é política de uma administração de esquerda"*.

Além disso, os instrumentos são muito burocráticos, repetitivos e não acompanham a dinâmica do processo educacional. Somente quando a equipe consegue articular o caráter técnico do Documento com as ações pedagógicas que a Secretaria pretende desenvolver, é que consegue trabalhar de forma coerente, mesmo assim, com bastante dificuldade no preenchimento dos mesmos, devido, principalmente, ao seu caráter quantitativo. A esse respeito, a Coordenadora da elaboração do PES comenta:

> *A gente, na educação não tem muito hábito de trabalhar com dados, e o PES te permite isso, ele vai criando essa cultura, você vai aprendendo a trabalhar esses dados. (...) Nós somos um órgão gestor a gente tem que se preocupar, porque se hoje nós temos uma taxa por volta de 30% de reprovação e temos 25 mil alunos, quantos alunos por ano não conseguem promoção? E quanto a Secretaria gasta a mais com isso? Então, a gente tem que ter esse olhar, e a gente tem dificuldade (Shirley Saraiva Viana).*

O Secretário Municipal de Educação: Antonio Leopoldo Van Suypene referenda a afirmação de Viana quando declara, na entrevista dada à pesquisa:

> *O que ajudou, com relação à Secretaria, na minha avaliação, foi no levantamento dos números, principalmente. Nós temos as estatísticas que nos ajudam na elaboração dos Programas e dos Projetos. Então, por exemplo: índice de reprovação, produtividade mensal. Anteriormente, eu particularmente, não dava muito valor a essa questão, no entanto, vendo os números trazidos pela equipe do PES, a gente percebeu que os números dizem muitas coisas também. É ali que você passa a planejar em cima daquilo que foi demonstrado.*

Questionado acerca da continuidade das ações do Programa Fundescola, após o encerramento do Convênio com o MEC, o Secretário alega que isso vai depender de uma discussão com os segmentos envolvidos, mas que até o momento, o PES nunca foi visto como "camisa de força", mas sim como um instrumento a mais no trabalho técnico da Secretaria. Tanto que, argumentou Suypene, existem outras formas de Planejamento sendo executadas, e a utilização do PES se dá, principalmente, pela contribuição trazida pelos dados que apresenta, os quais servem para embasar a elaboração da Política Educacional do Município.

Em relação à continuidade ou não do PDE, após o encerramento do Convênio com o MEC, o Secretário declarou que acredita na autonomia das Escolas, de forma que, até o momento, só participaram do PDE aquelas Escolas que desejaram fazê-lo. Em função disso, a decisão se o PDE terá continuidade ou não, vai depender de uma decisão coletiva. Suypene ainda esclarece que, a Secretaria Municipal de Educação possui uma política definida, para a qual o PES e o PDE têm contribuído, até o momento, como instrumentos de Planejamento e, também, com a melhoria das condições de trabalho nas Escolas.

> *... reformamos, com os recursos do Fundescola, 28 escolas: trocamos cerca de 7 mil conjuntos de cadeiras e carteiras com recursos do Fundescola. Lógico que isso foi importante também porque você tendo a infra-estrutura é importante para você estar fazendo o debate.*

Na entrevista, Shirley Viana lembrou, também, dos materiais adquiridos pelas Escolas com recursos do PDE/PME, que isentam a Secretaria de adquiri-los, podendo utilizar os recursos para atender a outras necessidades. Rosane Franciosi de Carvalho, atual Coordenadora do GDE da Secretaria Municipal de

Educação, disse acreditar na continuidade do PDE, mesmo sem os recursos financeiros, pois a Escola já possui bastante material adquirido com recursos do Programa.

Pareceu, na entrevista, que a própria Coordenadora do GDE, mesmo reconhecendo que o foco do PDE não é a questão financeira, acaba por associá-lo senão ao aporte financeiro, pelo menos aos materiais que este permitiu adquirir, ou aos Planos específicos para utilização de tais materiais.

Ora, a definição do Plano de Desenvolvimento da Escola é bem mais ampla que um Plano, englobando o Planejamento Estratégico de todas as atividades desenvolvidas na Escola com vistas ao atingimento de seus objetivos, que são compartilhados pelo conjunto da Comunidade Escolar. Esse entendimento, por parte dos Técnicos das Secretarias de Educação, é visado pelo Programa desde o início, e o processo desenvolvido pelos Assessores Técnicos visou à "autonomia" de trabalho da Equipe Técnica local, desde que esta não fugisse das orientações expressas nos Manuais.

O Supervisor entrevistado, Renato Ferreira Nunes, não fala propriamente em autonomia, mas sim no fato do Município assumir o Programa. Para que isso ocorra, a assistência técnica oferecida, pelos então Assessores contratados pelo FNDE, foi bem mais intensa no início do Projeto, chegando a fazer o acompanhamento das Escolas, juntamente com o GDE. Posteriormente, esses Assessores se retiraram das Escolas, deixando para os GDEs o acompanhamento das mesmas, desafio este enfrentado com muita dificuldade por grande parte dos Municípios de outros Estados, como declara o Supervisor em entrevista a esta pesquisa.

Hoje denominado Supervisor, o papel desempenhado por esse agente, é o de acompanhar os Técnicos locais, retirando-se gradativamente do Município, conforme estes vão internalizando o processo. Um entrave, nesse caso, é a rotatividade dos Técnicos das Secretarias de Educação, principalmente em períodos de troca de Gestão Municipal. Por esse motivo, está sendo discutida, com alguns Municípios, a possibilidade de transformar o PES em Lei Municipal, como uma estratégia que visa garantir a realização das metas propostas.

4.3. A EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA NA ESCOLA PESQUISADA

A Escola, escolhida para realização da pesquisa, pertence à Rede Municipal de Ensino de Dourados, MS e localiza-se na periferia urbana deste Município. Atende crianças na Educação Pré-Escolar e no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries, nos períodos matutino e vespertino, totalizando 10 turmas, com 302 alunos matriculados, no início do ano de 2005. Há também 02 turmas de Educação de Jovens e Adultos, que funcionam no período noturno.

Seu quadro de funcionários conta com 01 Diretor de Escola, 02 Coordenadores Pedagógicos, 15 Professores, 04 Cozinheiras, 06 Auxiliares de Serviços Gerais, 02 Funcionários Técnico-Administrativos e 1 Bibliotecária. Possui 06 salas de aula, 01 sala de professores, 01 laboratório de informática equipado com 10 micro-computadores conectados à rede de internet, 01 secretaria, 01 quadra de esportes, 01 cantina e 06 banheiros.

A sala de informática foi instalada por meio de um Programa do MEC, que sorteou 03 escolas do Município de Dourados para serem contempladas com os equipamentos. A prioridade foi dada às escolas que possuíssem espaço disponível para a instalação da sala. Esta escola, para receber os equipamentos, desativou sua Sala de Recursos, destinada ao atendimento de alunos com Necessidades Educativas Especiais, os quais foram incluídos nas salas de aula regulares, ou transferidos para outras escolas.

Nessa Escola, há quatro funcionários que atuam na Educação Municipal desde a década de 1980, quando foi implantado o Programa Monhangara, uma das razões das escolha desta como objeto de pesquisa. Questionados sobre o Programa, uma Professora mencionou ter ouvido falar, mas não participou de sua execução, duas Auxiliares de Serviços Gerais alegaram desconhecer o Programa, nunca ouviram falar, mas recordam-se que quando chegaram à Escola, na década de 1980, vinha caixas e caixas de material, como pratos, talheres e armários.

Esta Escola participa do PDE desde o primeiro ano de sua implantação no Município de Dourados. A primeira Coordenadora do Projeto, na Escola, Ana Lucia Medeiros da Silva, recorda-se das dificuldades que o grupo sentia no preenchimento dos Formulários, conforme depoimento dado à pesquisa:

> *Foi difícil, foi muito difícil, às vezes a gente ficava pensando: nossa, tem que preencher tudo isso? E nossas idéias teriam que estar ali dentro, mesmo que a gente tivesse que preencher aqueles campos tinha que estar colocando a idéia da Escola.*

Ana Lucia esclareceu, ainda, que era muito difícil para o grupo ter essa percepção, e que, posteriormente, na sua atuação como Coordenadora do GDE, pode verificar que essa dificuldade era comum a todas as Escolas e, mesmo depois do Projeto estar em andamento, a mudança do Coordenador e até mesmo do Secretário da Escola, responsável pela digitação das informações nos Formulários, influenciava diretamente no andamento dos trabalhos.

> *... como o PDE é um documento estratégico, tem uma organização que tem que ser seguida, tem que saber em que lugar, e como vão ser colocadas as idéias do pessoal da escola. Então, quando troca o Coordenador, nem sempre o outro que entra está a par de como é essa organização, ás vezes ele até tem a idéia, mas não sabe como colocar no PDE, porque até a linguagem modifica, as ações têm que ser colocadas dentro do PME.*

O depoimento da Professora, possibilita constatar a importância dos atores escolares para o sucesso da implementação do PDE, mas ao mesmo tempo permite questionar que instrumento de "Planejamento Participativo" é esse que apresenta tantas dificuldades em sua operacionalização. E até se não seria uma dificuldade proposital, a fim de desmotivar a participação da comunidade na sua elaboração, posto que até mesmo a Equipe Gestora da Escola tem dificuldade em atender às suas exigências.

A análise do Manual de Elaboração do PDE, permite verificar o tipo de participação requerida da Comunidade Escolar. Já na sua apresentação, constata-se: "Este Manual é destinado aos profissionais da educação, principalmente às pessoas que

exercem a função de liderança (Diretor, Vice-Diretor, Coordenador Pedagógico, Orientador, Secretário)" (XAVIER, SOBRINHO, 1999, p. 15). Segundo o Manual,

> Cabe aos líderes criar um senso de propósito no local de trabalho para que as pessoas fiquem motivadas para dar o melhor de si; manter as pessoas informadas e envolvidas, mostrando como elas fazem parte e são importantes no quadro mais amplo da escola; promover a comunicação e o desenvolvimento das pessoas para que cada indivíduo possa fazer o melhor no seu trabalho (Ibid., p. 15).

A importância da liderança à frente do processo de implementação do PDE é destacada também pelo Supervisor do Fundescola no Mato Grosso do Sul. Para ele, "*Não há como melhorar os resultados, as condições de trabalho se a liderança não funciona (...) se a pessoa não tem esse perfil, não quer liderar, complica, porque a equipe vai depender da motivação do líder, ele é que vai envolver as pessoas"*.

O papel decisivo da liderança na Escola pode ser melhor exemplificado com a discussão posta por Sonia Maria Borges de Oliveira. A primeira Coordenadora do GDE do Município de Dourados, comentando sobre uma Escola que manifestou desejo de deixar de participar do PDE, relata:

> *A Escola (...) no início, no ranking que o Programa costuma fazer, ela se destacava porque apresentava envolvimento com o Projeto, fazia divulgação, marketing na Escola, houve até entrevista de um aluno para a Voz do Brasil. Agora, na minha avaliação, pelo acompanhamento que nós fazíamos, a gente observa que o PDE se desenvolvia satisfatoriamente naquela Escola em que alguém encabeça. No caso dessa Escola, isto ficou muito claro, uma vez que era marcante a atuação da Coordenadora do PDE, e quando ela se ausentou o trabalho da Escola foi decaindo, decaindo até chegar ao ponto de querer sair do Projeto. Então a questão é: até que ponto era um trabalho com envolvimento de todos, em equipe?*

De fato, a proposta de Planejamento do PDE, não parece estar efetivamente direcionada ao Planejamento Participativo, em que todos compartilham das decisões tomadas, constituindo-se em um formato participativo criado pela própria Administração, de forma a garantir maior eficiência da organização, a qual é denominada por Motta de "participação imposta" (MOTTA, 2003, p. 371) ou

"participação decretada" (LIMA, 2003, p. 70), a qual passa do âmbito de direito reclamado, ao de direito instituído e, até mesmo, um dever ética e civicamente justificado.

Esse tipo de participação, segundo Motta (2003), não abre um leque de possibilidades, mas representa uma oportunidade que pode ser explorada pela comunidade. Esta, por sua vez, não possui, na maioria das vezes, os conhecimentos e habilidades necessários à participação, mas isso não deve impedir sua atuação, já que "Boa parte desses conhecimentos e habilidades são entretanto fruto da própria experiência" (MOTTA, 2003, p. 371). Assim, pode-se concluir, como insiste o autor, que é participando que se aprende a participar.

No caso da participação da Comunidade Escolar no PDE da Escola pesquisada, foi possível verificar que, quando ela ocorre, envolver, de forma mais efetiva, a comunidade interna, já a comunidade externa participa muito pouco e somente para ser informada sobre as decisões já adotadas.

Os depoimentos e Atas das Reuniões da Escola evidenciam que o Grupo de Sistematização do PDE se reúne periodicamente, convocando todos os Professores e Funcionários no início do ano letivo para participar das decisões a serem tomadas pelo grupo. A exemplo da Gerência Nacional do Programa, o principal atrativo utilizado pela Coordenação do PDE para chamar a atenção da Comunidade Escolar para as reuniões é a possibilidade de aquisição de materiais para a Escola, por meio dos recursos financeiros do Programa.

Verifica-se, pelas Atas analisadas, que a composição do GS raramente mudou, são sempre as mesmas pessoas envolvidas. O grau de envolvimento, contudo, pode ser questionado se considerarmos, em especial, o depoimento de uma das Professoras. Zaira Wolf é Professora da Escola há 14 anos, e participa ativamente de todas as atividades: foi membro do GS do PDE desde a sua implantação, e também da APM e, atualmente, é Presidente do Conselho Escolar. Questionada, todavia, sobre sua atuação no PDE, no ano de 2006, ela respondeu que era responsável por uma das ações, mas não se lembrava exatamente de qual ação, isso teria que verificar no Documento do PDE da Escola.

Este depoimento é exemplar para se refletir sobre a real participação da própria Equipe Escolar no PDE, pois fora os "líderes" diretos do Programa, os participantes, em geral, pouco sabem informar sobre ele. Em relação aos pais, a própria Coordenadora Pedagógica reconhece que a participação é muito baixa e, mesmo havendo representantes na APM e no Conselho Escolar, eles raramente comparecem, talvez pelo horário de agendamento das reuniões, que coincide com o horário de trabalho dos pais, pondera a Coordenadora. Em função disso, já foram realizadas reuniões em horário diferenciado, mas a participação não aumentou, como evidencia o depoimento da Coordenadora Clara Mariza Oliveira a esta pesquisa:

> *Os pais têm participação nas reuniões de Colegiado, os nomes deles estão lá, mas vem um, as vezes não vem nenhum, mas nós os convocamos, sempre. E todo começo de ano fazemos uma reunião explicando o que é o PDE e também todo mês temos uma reunião, onde convidamos todos os pais. Fazemos esta reunião geralmente no período noturno, para ver se vêm mais pais, mesmo assim não é muito, pela quantidade de alunos que nós temos.*

Há uma participação maior nas grandes reuniões de culminância dos Projetos desenvolvidos pela Escola, em que são feitas apresentações pelos alunos e a Diretora repassa as informações sobre o PDE.

As entrevistas realizadas com as mães, todavia, permitiram constatar que estas não têm conhecimento mínimo a respeito do Programa. Em dia que se realizava Conselho de Classe realizou-se abordagem a algumas mães que compareceram à Escola, para buscar as notas de seus filhos.

Uma das mães declarou nunca ter ouvido falar no PDE, mas esclareceu que também não participava das Reuniões da Escola, apenas de Conselho de Classe. Outra mãe, indicada pela Coordenadora, por participar das Reuniões Gerais da Escola, respondeu: "*PDE? O que é isso?"*. A Coordenadora, que estava presente, esclareceu que era um Projeto que trazia recursos para a Escola, e que era apresentado em toda reunião de início de ano. A mãe, então, respondeu: *"Eu venho nas reuniões, mas não presto atenção em tudo" (Sic).* A Coordenadora acrescentou: "*Mas você assina as Atas"*. E ela respondeu: *"Eu já assinei um monte de papel mesmo. Eu assinei isso? Da próxima vez vou prestar mais atenção. Desculpa"*.

Outras duas mães, abordadas pela pesquisadora no portão da Escola, alegaram participar das Reuniões, mas que nunca ouviram falar do PDE. Já Nereide Tavares Pereira, mãe de aluna e Vice-Presidente da APM há um ano, declarou ter ouvido falar do PDE em uma das reuniões e viu uma faixa em frente à Escola sobre o PDE, mas que não sabe dizer o que era e quais as ações que desenvolvia. Conforme seu depoimento à esta pesquisa, ela e outros cinco pais participam de reuniões da APM, e opinam sobre o que deve ser feito na Escola (contratação de vigia, reforma, etc.). Informou, ainda, que as Prestações de Conta dos recursos financeiros recebidos, são feitas pela Presidente, que é Professora, e pelo Secretário da Escola, os demais integrantes da APM são chamados somente para assinar esses Documentos, depois de prontos.

Quanto aos Professores, pode-se verificar que a situação não é diferente: se aquela que participava ativamente do PDE não se recordava qual a ação pela qual era responsável, a segunda professora entrevistada, que não participava, nem sabia que o PDE ainda existia na Escola. Sueli Gomes de Almeida já havia participado do PDE em outra Escola e nesta também, mas, no momento, não participava mais do Programa. Declarou que, quando o PDE chegou à Escola, parecia que tudo ia mudar, mas o que aconteceu, de fato, é que

> *... encheu os Professores de trabalho, muito papel para preencher, números e mais números, datas para começar e para terminar as ações, muita pressão. Depois parece que foi esfriando, eu nem sabia que ainda existia o PDE. Parece que agora ele é direcionado para as primeiras e segundas séries, eu na quarta não vejo nada. Ainda tem recurso pra comprar material? Essa parte é boa, mas eu vejo a outra parte, aquele tanto de papel pra preencher (Sic).*

Para a Professora Sueli,

> *É muito trabalho para pouco, pouquíssimo, resultado. O que vale a pena é o dinheiro para comprar materiais, então às vezes, você preenche todos aqueles formulários porque precisa do dinheiro para executar a ação. Mas eu me pergunto hoje, se vale a pena.*

A Professora explicou, em sua entrevista, que o trabalho pedagógico da Escola é desenvolvido por meio de projetos: um por bimestre. Ela discorreu sobre o trabalho que desenvolveu no segundo bimestre de 2006, quando seus alunos desenvolveram pesquisa sobre Monteiro Lobato, por meio de consulta à internet, leituras, enfim, muito trabalho, cujo resultado foi apresentado com sucesso, sem necessidade de recursos financeiros.

A fala da Professora retrata uma situação já comentada pelo Supervisor e pela Coordenadora do GDE do Município de Dourados, de que muitas Escolas só elaboram o PDE com a condição de receberem recursos financeiros, desviando-se, assim, do objetivo central do Projeto, que é o de promover a institucionalização do Planejamento Estratégico nas Escolas.

No caso da Escola pesquisada, a Coordenadora Pedagógica argumentou que era possível inserir os objetivos da Escola no Planejamento realizado via PDE. Como os Projetos eram voltados para a melhoria do índice de aprendizagem, o grupo solicitava material para a operacionalização dos Projetos e tinha seus Planos aprovados.

A esse respeito o Supervisor do Programa também afirmou que muitas Escolas elaboraram seu PDE visando somente os recursos financeiros, o que acaba dificultando a aprovação dos Projetos encaminhados. Nunes lembra que,

> *Nós tivemos um problemão no ano passado, quando fomos alertados, já no final da aprovação do PME, que nossos Planos eram bons em termos de aprendizagem, de proposta, mas tinham um problema sério na questão da coerência (...). E realmente, você olhava o diagnóstico e não batia com a proposta, porque a proposta era para comprar material. Aí a gente tinha que cortar esse item. O pessoal ligava e a gente dizia que não daria para comprar o material solicitado, pois não tinha coerência com o diagnóstico apresentado*

De fato, a lógica do Planejamento Estratégico está na identificação do problema e na formulação da ação para resolvê-lo, lógica esta que perpassa o PDE, cuja elaboração do PME só se justifica se estiver requisitando recursos para financiar as ações previstas para solucionar os problemas identificados no Planejamento. Enquanto a

Escola não se dá conta que é o Planejamento o cerne do Programa, tem muita dificuldade para ter seus PMEs aprovados.

A Escola pesquisada pareceu já ter avançado nessa percepção, tanto que demonstrou ter assimilado os valores difundidos pelo Programa - a melhoria dos índices de aprovação e a permanência do aluno na Escola. No corredor principal de entrada da Escola, pode-se constatar a presença de cartazes que exibem os índices de desempenho dos alunos por série.

A Professora Ana Lucia, que foi Coordenadora do GDE na Secretaria de Educação, acentuou esta, como uma das principais mudanças trazidas pelo Programa:

> *Assim como na maioria das Escolas estamos sempre preocupados com o índice de aprovação. Essa é uma preocupação até a nível de Município mesmo: o índice de aprovação das crianças. Isso é cobrado pelo Programa e nós mesmos nos cobramos (Sic).*

A atual Coordenadora do PDE na Escola ressalta que a "maneira de trabalhar" do Programa acrescentou muito à Equipe da Escola. Clara Mariza Oliveira, em depoimento a esta pesquisa, afirmou:

> *Isso é muito importante porque primamos pela qualidade de ensino, e todo bimestre podemos ver como está a turma que estamos acompanhamento através do PDE. Fazemos o acompanhamento nas 1ª e 2ª séries porque essas são as duas séries mais críticas, que dão problemas de aprendizagem. Por isso foram escolhidas essas séries, foi uma escolha de todos da Escola.*

A consulta às Atas de Reuniões da Escola, bem como o confronto entre os depoimentos dos diferentes atores escolares entrevistados, permite afirmar que realmente, houve um empenho da Escola em seguir rigorosamente o Manual de Orientação para elaboração do PDE, ouvindo os diversos segmentos da Escola, evidentemente aqueles que manifestaram interesse em participar.

Não é possível afirmar, contudo, que houve um exercício de autonomia em definir as ações a serem desenvolvidas, pois, analisando o PDE elaborado pelo GS, observa-se que a definição de missão, visão de futuro e objetivos da Escola foram literalmente copiados do Manual do PDE, conforme pode ser verificado no Quadro XII.

QUADRO XII

Comparação entre modelo do Manual e PDE da Escola pesquisada

Item pesquisado	Como configura no PDE da Escola pesquisada	Exemplos do Manual de Orientação
Valores	**Participação:** trabalhamos em equipe, cada pessoa contribui no limite de sua participação nas atividades escolares **Inovação**: buscamos e incentivamos formas apropriadas para soluções de problemas dos nossos alunos, e que resolvam nossos desafios organizacionais **Transparência**: orgulhamo-nos de ter uma comunicação aberta e honesta **Criatividade**: apoiamos a criatividade e a inovação individuais	**Participação:** trabalhamos em equipe, e cada pessoa contribui no limite de sua participação nas atividades escolares **Inovação**: buscamos e incentivamos formas apropriadas para a solução de problemas e soluções inovadoras que frutifiquem em resultados para nossos clientes e resolvam nossos desafios organizacionais **Transparência**: orgulhamo-nos de ter uma comunicação aberta e honesta **Criatividade**: apoiamos a criatividade e a inovação individuais
Visão de Futuro	Pretendemos nos tornar uma Escola de referência pela qualidade e criatividade do ensino que ministramos, pela maneira como atendemos nossos alunos e pais, pela competência profissional de nossa equipe, com uma gestão transparente.	Pretendemos nos tornar 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.
Missão	...assegurar um ensino de qualidade, garantindo o acesso e a permanência dos alunos na Escola, através do caráter inovador e criativo da prática de ensino e pela participação e transparência da equipe.	...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.
Objetivos Estratégicos	01 – Elevar o desempenho acadêmico dos alunos 02 – Modernizar a Gestão da Escola	01 – Elevar o desempenho acadêmico dos alunos 02 – Modernizar a Gestão da Escola

Fontes: Xavier, Sobrinho (1999), Dourados (2005). Elaboração para este trabalho.

Acredita-se, porém, que isso não traduz qualquer má fé por parte dos agentes envolvidos na elaboração do Documento, mas se deve ao fato de que a elaboração desses itens, sem a observação rigorosa das orientações expressas no Manual, não é aceita pela Gerência maior do Projeto.

A Dissertação de Mestrado de Sonia Maria Borges de Oliveira (2005), analisando a implementação do PDE em outra Escola do Município de Dourados, verifica que "... a escola se 'apegou' aos exemplos contidos no Manual" (OLIVEIRA, 2005, p. 99). Em entrevista para esta pesquisa, a autora do estudo, que também já foi Coordenadora do GDE da Secretaria Municipal de Educação de Dourados, relata que a rigidez do Planejamento Estratégico traz muita dificuldade na execução do Programa. Da sua atuação como Coordenadora de GDE recorda que

> *As orientações deveriam ser seguidas a risca para que o planejamento fosse aprovado. Isso dava um grande desgaste na relação entre GDE e escola, escola e assessor, GDE e assessor. Havia conflitos que passavam muito mais pela questão da rigidez da metodologia do que pela qualidade das ações pensadas.*

Essa rigidez metodológica envolve, inclusive, os termos utilizados na definição de objetivos, metas e ações, já que os mesmos devem ser quantificáveis. Por isso, muitas vezes, a Escola até consegue colocar suas necessidades dentro dos objetivos do Programa, mas a semântica utilizada não contempla a possibilidade de verificação quantitativa, sendo então devolvido o plano para que seja refeito.

Um exemplo desse rigor foi dado por Shirley Saraiva Viana, Coordenadora do PES na Secretaria Municipal de Educação de Dourados, em depoimento para esta pesquisa. Ela estava concluindo a redação do documento e comentando que guarda todas as versões feitas, pois o Supervisor sempre faz correções nos verbos utilizados, visando à sua substituição por aqueles indicados no Manual.

Na Escola pesquisada, a Professora Ana Lucia comentou, em entrevista concedida a esta pesquisa, que no início da implementação do PDE na escola, *"... sempre falavam para gente que colocamos a idéia mas não foi aceita, foi reprovada. E, as vezes, isso acontecia até pela própria linguagem que usávamos, depois que eu comecei a perceber isso"*.

Está em jogo, nesse processo, a autonomia da Escola e da Secretaria na elaboração do seu Planejamento. Verifica-se que o Programa propõe uma falsa autonomia às organizações, na medida em que estas são convocadas a pensar sua missão institucional, em conjunto com a comunidade, e a elaborar Planos para atingir os objetivos propostos. Todavia, para que esses Planos sejam aprovados e recebam financiamento, devem estar intimamente relacionados com os objetivos do Programa Fundescola. Estes, por sua vez, são elaborados pela Gerência do Programa, de acordo com as orientações técnicas dos Assessores e com os Documentos do Banco Mundial.

Dessa forma, pode-se afirmar que a autonomia concedida às Escolas circunscreve-se aos limites impostos pelo próprio Programa, tanto no que se refere ao que se deve executar, como quanto se pode gastar, já que os valores também são pré-definidos pela Gerência, conforme explicitado na Tabela V. Dessa maneira, as necessidades da Escola devem ser obrigatoriamente "encaixadas" nos objetivos do Programa, possíveis de serem executadas com os recursos (mínimos) pré-estabelecidos e passíveis de avaliação quantitativa que comprove sua contribuição para a melhoria dos índices de aprendizagem.

Apesar de a Escola pesquisada parecer ter assimilado parcialmente os valores do Programa, quando se questiona a principal contribuição que este trouxe, a questão financeira é a que se sobrepõe, como evidencia o depoimento da Coordenadora Clara Mariza à pesquisa. Diz ela:

> *Agora, em relação à mudança na Escola (pelo comentário do pessoal antigo aqui), foi muito bom, pelos recursos que foram adquiridos, porque temos aqui na Escola, hoje em dia, armários em todas as salas, televisão, vídeo, máquina fotográfica, livros, material didático para nós (Coordenadoras), Professores e para as crianças. Nós não temos falta de nada, na medida do possível. Todos os projetos que a Escola desenvolve dão certo devido aos materiais que conseguimos com as verbas do PDE. Então eu acho que é muito positivo para gente isso, tanto pelo dinheiro quanto pelo envolvimento.*

A Professora Zaira Wolf também destaca, em seu depoimento, que a principal mudança que a Escola sofreu com o PDE foi a possibilidade de aquisição de materiais e equipamentos. Ela afirma que,

> *A mudança, eu vejo que é na aquisição do material. O PDE deu essa condição para a Escola, porque antes nós não tínhamos material de apoio, no caso da literatura infantil, então, o PDE veio para somar. Hoje, o Professor não pode falar que não tem material para trabalhar. A nossa Escola não deixa a desejar, em nada, à Escola particular, na questão de material, de recursos. Então a gente está bem amparada.*

Dados obtidos por meio das atas de registro das atividades do PDE na Escola pesquisada denotam a preocupação com o repasse financeiro. Muitas atividades são previstas pelo GS a partir do repasse a ser realizado, o atraso nesse repasse compromete a execução das atividades propostas, desmotivando todo o grupo. Esse fato é manifestado na Ata nº. 06, de 16 de maio de 2004, na qual o GS avalia as contribuições do PDE:

> Enquanto escola, consideramos que o PDE pode nos ajudar na nossa organização de atividades, mas a não vinda de recursos financeiros na época programada prejudica o bom andamento das ações e desestimula a equipe escolar pois a falta de material torna inviável a realização de várias ações (DOURADOS, 2004, p. 57).

Várias outras atas retratam a realização de reuniões somente para reprogramar as atividades previstas, devido ao atraso do repasse financeiro. A Diretora da Escola relata que nesses sete anos de participação no PDE a Escola recebeu somente quatro repasses financeiros via PME, em 2000, 2001, 2003, e 2005, nos outros anos as ações tiveram que ser reprogramadas, causando transtornos e frustração à equipe responsáveis. A Diretora comenta que:

> *O PDE é um Projeto que acarreta dificuldade quando alguma coisa é da ação financeira e que o dinheiro não vem. Você sabe que o PDE tem algumas ações que sem a parte financeira ficam paradas, o que é possível são aquelas não financiadas.*

Apesar dos atrasos e inconstâncias nos repasses financeiros do PDE, este é mencionado, pela maior parte dos entrevistados, como a principal contribuição que o Projeto trouxe para a Escola. Somente uma Professora apresentou como principal mudança a preocupação com os índices de reprovação dos alunos. Outras mudanças mencionadas pontualmente, foram: a preocupação da Escola com a participação dos

pais na vida escolar dos alunos; o maior envolvimento da Comunidade Escolar nas atividades desenvolvidas, e o aprendizado que o Programa trouxe para a Gestão da Escola, no que se refere ao Planejamento e à Prestação de Contas.

Quanto ao envolvimento da Comunidade Escolar nas atividades desenvolvidas, a entrevista realizada com a Professora Sueli, que não participa do PDE, evidenciou que sua participação decorre da metodologia de projetos, adotada pela Escola, e não do seu envolvimento no PDE. No início do ano, os professores, juntamente com a Direção e a Coordenação, elegem os temas que serão trabalhados em cada bimestre, e cada Professor desenvolve o tema sob a forma de um projeto.

Os projetos desenvolvidos, nem sempre necessitam de recursos financeiros, entretanto, aqueles que o necessitam podem ter esse recurso solicitado via PME, desde que seus objetivos atendam às prerrogativas do Programa Fundescola. Uma vez solicitado recurso para financiamento de determinado projeto pedagógico, o Professor realiza seu planejamento contando com a aquisição dos materiais solicitados, porém, não raras as vezes, os repasses financeiros atrasam, muitas vezes chegando à escola no ano seguinte. Debates sobre essa questão são recorrentes nas Atas da Escola pesquisada, evidenciando a necessidade de reprogramação das ações planejadas, seja por meio de transferência destas para o ano seguinte, seja pelo desenvolvimento dos projetos com outros materiais disponíveis na escola, prescindindo dos recursos financeiros do Programa.

Frente a estas constatações, não é possível afirmar que o envolvimento da comunidade escolar, nas atividades desenvolvidas, seja decorrente do PDE. As observações realizadas permitem inferir que esse envolvimento resulta, na verdade, da metodologia de trabalho pedagógico adotada pela escola.

4.4. A AVALIAÇÃO NOS/DOS PROGRAMAS MONHANGARA E FUNDESCOLA

O desenvolvimento do Programa Monhangara foi acompanhado por Técnicos da Fundação João Pinheiro (FJP), Instituição vencedora do processo de Licitação, com vistas à sua avaliação. Esta avaliação foi desenvolvida durante todas as etapas de sua execução, sendo apresentados Relatórios Gerais de Avaliação do Programa como um todo, assim como Relatórios de visita a cada Estado onde o Projeto foi desenvolvido. Alguns desses Relatórios, consultados para esta pesquisa, contribuíram significativamente para o conhecimento do processo de execução do Projeto, bem como para a identificação de suas contradições, falhas e êxitos.

No âmbito do MEC, foi apresentado um Relatório do Programa Monhangara (BRASIL, 1991), com informações eminentemente quantitativas, que contribuiu para uma melhor visualização dos resultados do Programa. Esse Documento foi elaborado por Olga de Jesus Bento, em conseqüência do encerramento das atividades do Programa. Em relação à avaliação qualitativa, a entrevistada alega que não houve interesse por parte do MEC. Em entrevista, Bento declara que,

> *No final do Projeto, as equipes foram diminuindo, nós terminamos o Projeto em cinco pessoas, [...]. E a própria Secretaria naquela época, no final, não tinha muito interesse pelo Projeto, senão teria feito um relatório final, uma avaliação. Eu que me preocupei com avaliação, chamei até uma pessoa para falar, mas a secretária que estava na época não teve interesse nenhum em avaliar o Monhangara. Os resultados não foram apresentados, não foi feita uma avaliação.*

Esse depoimento expressa um sentimento que também foi manifestado por outros entrevistados, de que, ao chegar à fase final, o Programa foi sendo esquecido pelo MEC, as pessoas e os interesses foram se deslocando para novos Projetos. De acordo com as informações obtidas nas entrevistas, é possível afirmar que isso se deve à inexistência de institucionalização do Programa na estrutura do Ministério, na qual ele era visto como um "corpo estranho", que ao ser retirado, ou diminuir em tamanho e expressividade, causou certo alívio a todos.

A esse respeito, Maria Madalena Rodrigues dos Santos assim se manifesta:

> *Numa visão de quem já estava de fora eu acho que o Monhangara ficou meio que num "limbo", meio que, bom, essa experiência não deu muito certo, então vamos nos esquecer dela, em vez de realmente recuperar dela o que teve de interessante.*

Iara Marques, que também já não integrava o Projeto no momento de sua conclusão, desconhece qualquer avaliação feita, mas independentemente disso, pondera:

> *Eu acho que ninguém lê as avaliações feitas, [...] até porque, os Projetos do Banco criam uma aversão nas pessoas que não participam dele. [...] Você tem duas alternativas para executar um Projeto como esse: ou você o dilui na estrutura do Ministério, ou você cria um Grupo de Gestão. Se você o dilui na estrutura do Ministério, esquece, ele não vai andar nunca, como não anda nada no Ministério. Se você cria um grupo específico de gestão, o Projeto anda de uma forma mais eficiente, todavia não tem sustentabilidade, não deixa raízes. Quando ele acaba pouco fica para a instituição. Esse é um dos dilemas de Projetos de empréstimo externo, as duas opções têm problemas.*

O depoimento da entrevistada permite identificar a convergência de pensamento da Burocracia Nacional com o Projeto das Agências Internacionais para a educação brasileira. A atribuição da morosidade na execução dos Projetos à ineficiência dos Técnicos Brasileiros, tão comum nos Relatórios do Banco, advém da forma como a Burocracia Nacional analisa os fatos. Nesse sentido, vale ressaltar que os dados obtidos pelas Agências Internacionais, em suas pesquisas, são fornecidos por Órgãos do Governo Brasileiro, *lócus* de origem de julgamentos como este citado acima.

As entrevistas realizadas e os Documentos consultados permitem inferir que o Programa Monhangara não foi concluído pelo MEC, ele foi "definhando", até que o prazo final se esgotou. Na verdade, foi estabelecido um prazo para que as atividades fossem concluídas e, em seguida, passaram "nova tarefa" aos Técnicos nele envolvidos, os quais, por sua experiência em Projetos com financiamento externo,

continuaram trabalhando com o Projeto Nordeste, que já estava em fase de negociação, e depois com o Fundescola.

No âmbito do Banco Mundial foi realizada uma avaliação do Programa, concluída em 1993, mas o Relatório possui caráter sigiloso, servindo apenas para uso interno de seus funcionários. Em contato com uma funcionária dessa agência, em Brasília, ela identificou este Documento - Urban Basic Education Project for North and Center West – Project Completion Report (10/05/1993) - no sistema de arquivos internos do Banco, e informou que a autorização para tornar público um Documento de Avaliação de Programa é conferida pelo País onde este foi desenvolvido. De acordo com essa informação, o Banco, ao concluir um Relatório, encaminha-o ao Governo do País e este, autoriza ou não, a sua publicização.

Vários estudos específicos foram realizados pelo Banco Mundial, bem como pelo MEC e seus órgãos filiados, os quais constituem um conjunto de considerável suporte técnico para a compreensão das dificuldades que impediram o bom desempenho dos Projetos, e também de indicações para a superação das mesmas. No entanto, não foi possível verificar, em que medida estes estudos têm sido levados em conta para a correção de problemas ou para a decisão sobre futuros Acordos, por parte do Banco Mundial.

Já em relação ao MEC, é possível afirma que as informações advindas das avaliações realizadas, não são consideradas na proposição de novos Projetos, o que foi constatado durante as visitas à sede do Fundescola, em Brasília. Os depoimentos dos Técnicos do Programa Monhangara, que participam do Fundescola, revelam desconhecimento de qualquer avaliação acerca do primeiro. Aqueles que trabalham somente com o Fundescola, também desconhecem os Documentos resultantes das Avaliações realizadas sobre ele, tendo conhecimento, apenas, de resultados fragmentados, divulgados ela Gerência do Programa.

No escritório do Banco Mundial, à exceção de Maria Madalena Rodrigues dos Santos, que foi Gerente do Programa Monhangara na época de sua implantação, e atualmente é Diretora de Projetos Sociais do Escritório do Banco Mundial no Brasil, os demais funcionários procurados declararam nunca ter ouvido falar do Programa Monhangara. O Relatório Final só foi encontrado porque a própria

pesquisadora disponibilizou o número de seu registro, entretanto, não foi liberado para consulta.

Quanto ao Programa Fundescola, a consulta a diferentes edições do Boletim Técnico do Programa, bem como as entrevistas com os Técnicos envolvidos, permitiram identificar dois processos avaliativos. O primeiro foi realizado pelo INEP em 1999, por solicitação da Gerência do Programa e visou identificar as mudanças ocorridas nas Escolas em função da implementação do PDE.

Esta primeira avaliação constituiu-se de pesquisa amostral, realizada nos Estados do Pará, Rondônia e Mato Grosso do Sul, com a finalidade de avaliar a etapa de implantação do Projeto, com vistas à sua expansão. Os resultados dessa pesquisa apontam as seguintes conclusões:

- A boa implementação do PDE depende do perfil dos Professores e principalmente do Diretor da Escola;
- Professores e pais identificam mudanças iniciais na forma de conduzir a Escola;
- Há um grande interesse dos Gestores e Professores em relação ao PDE;
- O PDE introduziu nas Escolas processos como: o diagnóstico da Escola, os grupos de sistematização e a participação da comunidade, mas que ainda precisam ser incorporados à sua rotina.

A segunda avaliação, foi realizada em 2001, quando o Programa contratou, mediante seleção, os serviços de Professores da Universidade de Stanford, na Califórnia, para desenvolver pesquisa sobre o processo de Planejamento baseado nas Escolas. A pesquisa baseou-se numa amostra de 176 Escolas, localizadas em 34 Municípios, distribuídos entre todas as regiões atendidas pelo Programa. Assim, foram contemplados os Estados de Sergipe, Pernambuco, Pará, Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul.

Serviram de base para a pesquisa, os dados quantitativos do INEP, como: Censo Escolar, resultados de Testes aplicados pelo INEP nas Escolas pesquisadas e resultados do Levantamento da Situação das Escolas (Fundescola). Na dimensão local, foram analisados os PDEs e os PMEs elaborados pelas Escolas, bem como as respostas dos questionários por parte de Diretores, Professores, Pais e Alunos das Escolas da amostra.

O Documento Final também teve circulação restrita e não chegou às mãos dos Técnicos do FNDE ou da SED/MS. Este, tiveram acesso a uma versão muito resumida dos quatro volumes do Relatório, a qual foi elaborada por Sobrinho (2004) e condensa, em onze páginas, as principais conclusões apontadas pela pesquisa.

No resumo feito por Sobrinho, os resultados foram apresentados em três categorias de análise. A primeira delas referiu-se ao nível de implementação do Programa, indicando que as Escolas com PDE:

- Se sobressaem, em relação às Escolas sem PDE, por terem o foco definido na melhoria da aprendizagem dos alunos e na redução da repetência e evasão, propondo-se a desenvolver ações coerentes com essas prioridades;

- Destinam cerca de dois terços dos recursos do PME para ações voltadas para o ensino/aprendizagem;

- Possuem processos e relações internas bem melhores que as Escolas sem PDE;

- Apresentam maior espírito de equipe, em que há maior conhecimento, por todos, dos caminhos definidos pela Escola, os quais são discutidos pelo grupo;

- São preferidas pelos pais para matricularem seus filhos, pois estes sentem que estas funcionam melhor do que as Escolas sem PDE.

Dado o caráter limitado do resumo consultado, não foi possível verificar os critérios pelos quais os pesquisadores chegaram à conclusão de que as

relações internas são melhores, assim como a de que os pais preferem matricular seus filhos em Escolas com PDE. Permanece, portanto, a dúvida, se foram entrevistados apenas os membros da Comunidade Escolar de Escolas com PDE, em que parâmetros se baseou essa comparação? Não se pode afirmar, também, em que medida as informações quantitativas possibilitaram parâmetros de comparação desses itens.

No que se refere ao foco das Escolas - na melhoria da aprendizagem dos alunos e na redução da repetência e da evasão, bem como a destinação de recursos financeiros do PME para ações voltadas a esses objetivos - este parece ser decorrente, muito mais, do direcionamento dado pelo Programa, do que uma opção da Escola, já que o foco no ensino é condição para aprovação do PDE e do PME.

No que tange ao maior envolvimento da Equipe Escolar e maior conhecimento de todos a respeito dos caminhos da Escola, de fato esses resultam do processo de desenvolvimento do PDE. Por mais que se reconheça a importância da liderança e que, muitas vezes, seja centralizada, nas mãos do Coordenador, a elaboração de todo o PDE, os instrumentos exigem consulta e comunicação à Comunidade Escolar das decisões tomadas. Mesmo que isso não represente uma participação efetiva, em que os representantes dos diferentes segmentos tomem parte dos processos decisórios, tem que se admitir que não deixa de ser um tipo de participação.

O segundo aspecto analisado, na pesquisa realizada pelos consultores externos, é o desempenho dos alunos, em relação ao qual são apresentados os seguintes resultados em relação às Escolas com PDE:

- O desempenho dos alunos nas disciplinas de Português e Matemática foram superiores em relação às Escolas sem PDE, constatando-se que os resultados em Português foram melhores que os em Matemática;

- A média das notas dos alunos, em Português e Matemática, foi mais elevada do que a média obtida, nas mesmas disciplinas, nas Escolas sem PDE;

- As taxas de repetência se reduziram em percentual mais significativo nas escolas com PDE do que nas Escolas sem PDE;

- Estes resultados foram considerados mais consistentes quando se levou em conta o tempo de adoção do PDE.

Pode parecer estranho o fato de que o resumo da avaliação, apresentado por Sobrinho (2004), não contemple os índices estatísticos que separam as Escolas *com* PDE das Escolas *sem* PDE. Pode-se inferir, a partir das entrevistas realizadas, que esses índices não constaram desse resumo por serem pouco expressivos.

O Supervisor Renato Ferreira Nunes mencionou, em seu depoimento a esta pesquisa, que esses índices estavam em torno de dois ou três pontos percentuais a mais para as Escolas que têm PDE. Nesse caso, há que se referendar a afirmação feita pela Profª. Sueli, sobre o PDE: *"É muito trabalho"* e, acrescentaria, muito dinheiro e muito *marketing*, *"para pouco, pouquíssimo resultado"*.

O terceiro ponto contemplado pela pesquisa foi o custo/benefício das ações do PDE, cujos resultados indicam efeito positivo do gasto adicional de R$ 1,00/aluno em relação aos Testes de Português e Matemática. Foram analisados, também, os efeitos dos gastos com mobiliário escolar nos resultados dos testes dos alunos, cujos resultados indicam que estes apresentam resultados em relação ao rendimento dos alunos nas mesmas matérias, o que não pode ser verificado em relação a outros tipos de gastos.

Em relação às estratégicas utilizadas, a pesquisa realizada pelos Professores da Universidade de Stanford conclui que "...as estratégias que mais resultados oferecem são os gastos do PDE com a Equipe Escolar e o aumento da proporção de Professores com curso superior". (SOBRINHO, 2004, p. 10).

Um terceiro momento de avaliação do Programa parece estar se configurando no âmbito do MEC, mais recentemente, com a criação de um Departamento de Avaliação, ligado à SEB/MEC, que será responsável pela avaliação integral do Programa.

V

CONCLUINDO O TRABALHO, NÃO A DISCUSSÃO

O presente estudo foi desenvolvido com o objetivo de identificar a trajetória percorrida pelo Governo Brasileiro, com apoio do Banco Mundial, na implantação da lógica de Planejamento nas Escolas Públicas Brasileiras, tendo como *lócus* empírico de pesquisa o Estado de Mato Grosso do Sul e o Município de Dourados.

Os Programas desenvolvidos por meio de Acordo entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, objetivaram causar impacto na educação brasileira, no que se refere à melhoria dos índices educacionais e à reestruturação da Gestão Pública em Educação. Após treze anos transcorridos desde o encerramento do Programa Monhangara e oito anos de execução do Programa Fundescola, com a conclusão de duas etapas, cabe questionar qual foi o impacto que esses Programas causaram na educação do Estado de Mato Grosso do Sul, do Município de Dourados e da Escola pesquisada.

5.1. O IMPACTO DO PROGRAMA MONHANGARA NA ESCOLA E NAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO PESQUISADAS

Em relação ao Programa Monhangara, identificou-se que este foi estruturado a partir do aperfeiçoamento e da adaptação da proposta apresentada no Projeto Edurural, todavia, as condições históricas do momento em que foi desenvolvido, imprimiam limitações à realização do seu objetivo, levando a uma concentração das ações no plano das realizações físicas e materiais, necessidades mais urgentes na rede pública de ensino do período.

O Planejamento, nesse contexto, se concretizou apenas no âmbito do grupo que trabalhava diretamente com o Programa na SED/MS, ligado diretamente à necessidade de aprovação, pela Gerência do Programa, das ações propostas. Com a

conclusão do Programa, e conseqüente desarticulação do grupo, a técnica de Planejamento proposta não foi incorporada pelos outros setores da Secretaria.

Esse resultado corrobora com a pesquisa de Ferlie et all (1999), os quais, tratando das mudanças na Gestão Escolar Pública Britânica, afirmam:

> ... um pequeno grupo de funcionários seniores, trabalhando com os dirigentes, adota o sistema de valores gerencial e voltado para o mercado, enquanto o resto dos funcionários mantém os valores tradicionais voltados para o aluno (FERLIE ET ALL, 1999, p. 111).

A pesquisa aqui realizada permitiu constatar que, a continuidade no uso das técnicas de Planejamento introduzidas pelo Programa Monhangara, foi decorrente mais da intervenção de funcionários seniores do MEC, do que da institucionalização dessa prática no âmbito deste Órgão.

Certamente, um dos aspectos que pode ter comprometido essa institucionalização, foi a forma de organização dos Programas de Cooperação Internacional no Brasil, que são executados independentemente do Projeto de Educação Nacional, sendo, inclusive, alocados em prédio próprio.

No Estado de Mato Grosso do Sul, não se registrou a existência física dessa estrutura paralela, mas o trabalho foi, e continua sendo desenvolvido, da mesma forma, sem integração com as demais instâncias da Secretaria de Educação. Assim, quando o Programa Monhangara foi extinto, o grupo deixou de existir, e as práticas instituídas pelo mesmo se perderam. Dessa maneira, não se pode considerar que o processo de Planejamento, instalado em função do Programa, tenha sido uma ação de impacto, na medida em que não foi incorporado à rotina da Secretaria, no conjunto de suas ações.

Em nível local, as entrevistas realizadas com pessoas que atuavam nas Escolas contempladas pelo Programa, à época, evidenciaram que o impacto deixado pelo mesmo foi relativo à aquisição de materiais para as Escolas. Mesmo os Técnicos da Secretaria de Educação, que não atuaram diretamente no Programa, se recordaram da abundância de Materiais Permanentes e de Consumo no período em que foi

desenvolvido o Monhangara. Considerando, todavia, os objetivos do Programa, faz-se necessária uma análise mais apurada que permita verificar em que medida estes foram atingidos.

O primeiro objetivo do Programa era a "melhoria da qualidade e eficiência das Escolas Primárias existentes (da 1ª à 4ª séries)". Se analisado em comparação ao contexto do Estado ou do Município, em que o Programa foi desenvolvido, é impossível verificar a realização de tal objetivo, tendo em vista que o Programa foi restrito a um número reduzido de Escolas, em especial aquelas concentradas em regiões pobres.

Analisando esse objetivo, em referência às Escolas atendidas pelo Programa, é possível afirmar que tenha sido atingido, pelo menos em parte, uma vez que as atividades de capacitação foram dirigidas a todos os integrantes da Equipe Escolar, o que é de extrema relevância para a qualidade de qualquer trabalho pedagógico. Isso é ratificado em um dos Relatórios da FJP, que ressalta:

> A maioria dos profissionais enfatiza o significado e a relevância da participação nesse curso [Introdução ao Programa Monhangara]. Segundo eles, o conteúdo trabalhado foi fundamental para a integração e o entrosamento dos profissionais atuantes na escola (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1988, p. 24).

O Estado de Mato Grosso do Sul desenvolveu, juntamente com o IRHJP, uma experiência de capacitação que se constituiu em referência para a Equipe Estadual, apesar dessa experiência não ter sido disseminada aos demais Estados. Isso se deve à concepção de capacitação do IRHJP, que se difere da perspectiva do Programa, posto que coloca o aspecto político à frente da questão técnica. Dessa forma, não foi possível identificar se o crédito pelo sucesso das atividades de capacitação foi do Programa ou do IRHJP.

Além da capacitação, pode-se afirmar que, as reformas dos prédios e a aquisição de equipamentos, contribuíram para a melhoria da eficiência da Escola, já que isso possibilitou uma estrutura apropriada para que fosse desenvolvido o trabalho

técnico e pedagógico, ainda que não se tenha garantias de que estas condições tenham alterado a realidade local.

Quanto à distribuição de materiais didáticos para Alunos, Professores e salas de aula, ainda que seja potencialmente importante, não garante a melhoria da qualidade do trabalho desenvolvido nas Escolas, principalmente em se considerando que essa distribuição foi esporádica e eventual, terminando com o fim do Projeto.

É necessário lembrar, que as condições de trabalho, dentro da Escola, constituem-se, apenas, um dos aspectos que pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação, o qual está inserido entre tantos outros - tão ou mais importantes – como por exemplo, a alimentação do aluno fora da Escola, condições de moradia, saneamento básico, meios de locomoção dos alunos até a Escola, sua saúde, a jornada de trabalho do Professor, bem como seu salário, dentre outros.

Há que se considerar, ainda, que as condições proporcionadas às Escolas, pelo Programa, causavam um impacto na região onde se localizava, mas não necessariamente na direção pretendida, como revela o depoimento de Iara Marques:

> *Quando o Projeto da Escola ficava pronto, é claro que a população de todos os bairros em volta queria ir para aquela Escola nova, bonita, cheia de material e com um Professor diferente. Então a Escola logo ficava muito parecida com as demais, o que contribuiu para que a qualidade das Escolas do Monhangara ficasse diluída na média do Estado. [...] O que se imaginava: que aquela tecnologia ia se espalhar para o restante das áreas dos Municípios selecionados, como efeito demonstração, contribuindo para reduzir a desigualdade, não aconteceu.*

Quanto ao segundo objetivo do Programa, "expansão do acesso ao Ensino Básico por crianças das 1ª a 4ª séries", os dados quantitativos permitem identificar que o mesmo não foi atingido. A esse respeito, observou-se, na Tabela VII, que menos de 30% das Escolas necessárias foram construídas. Apesar das reformas e ampliações terem atingido a meta, em mais de 80%, a expansão do acesso ficou comprometida devido às escassas construções, principalmente se considerarmos que essas metas referiam-se somente a determinadas regiões dos Municípios (as mais pobres), não representando, sequer, a maioria das Escolas realmente necessárias.

O Relatório da FJP constatou que, a não concretização do objetivo do Programa, que pretendia a diminuição do número de turnos de funcionamento das Escolas, resultou dos constantes atrasos nos repasses de recursos à rede física. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 39).

A respeito do terceiro objetivo: "criação da capacidade institucional-gerência e investimento para o Ensino Básico nos níveis Municipal, Estadual e Federal do Governo", constatou-se que o Programa investiu mais esforços no fortalecimento do Planejamento do que no gerenciamento. Mesmo que essas atividades de Planejamento tenham contribuído para a instrumentalização da gerência, ficaram confirmadas, também, as suas limitações, geradas, principalmente, pela criação de estruturas paralelas às equipes das Secretarias de Educação, e pelo apadrinhamento político devido às vantagens econômicas oferecidas aos Técnicos que participassem do Programa, os quais entravam e saíam do Programa, de acordo com essas indicações de caráter político-fisiológicas.

É importante ressaltar que o Projeto descrito foi proposto, negociado e executado durante a década de 1980, tendo os Acordos para sua operacionalização, sido assinados também naquele período. Foi um momento histórico marcado pelas teorias críticas, que questionavam as determinações internacionais para a educação brasileira, principalmente no que se refere ao aspecto técnico do Planejamento, o qual passa a ser execrado, no campo acadêmico e nos órgãos oficiais, após o fim do Governo Militar. Assim se pode explicar os questionamentos à orientação técnico-política do Banco Mundial, por parte dos Técnicos das Secretarias de Educação, que não depositavam confiança nessas orientações.

Pode-se inferir, a partir dessas constatações, que o momento político não era dos mais favoráveis à implantação de tais propostas, o que vai mudar sensivelmente na década de 1990.

5.2. O IMPACTO DO PROGRAMA FUNDESCOLA NA ESCOLA PESQUISADAS E NAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO

O Programa Fundescola encontra uma realidade diferente na sua implementação, tanto no campo material, pois as Escolas Públicas do Estado já possuíam melhores condições de funcionamento e de atendimento à demanda pelo Ensino Fundamental, quanto na esfera ideológica, em que se registra a introdução da ideologia reformista na Gestão Pública, que (re)habilita, na Escola, conceitos como: produtividade, eficiência, eficácia, resultados educacionais, cliente, serviço educacional, avaliação de desempenho, gestão escolar competente, entre outros. O Programa Fundescola foi um dos veículos de divulgação dessa proposta, como a melhor - senão única – alternativa para a melhoria da qualidade do ensino.

A introdução das reformas de caráter neoliberal, na educação e no setor público em geral, alia as mudanças legais ao discurso modernizante e privatista, que acaba envolvendo grande parte dos atores sociais no clima de "mudança necessária" à melhoria da eficiência do "serviço público". É nesse contexto que o Programa Fundescola chega às Escolas e Secretarias de Educação Brasileiras e, num primeiro momento, parece "agitar" as práticas tradicionais nesse setor.

Inicialmente, o enfoque do Programa foi centrado no PDE, intrinsecamente relacionado ao PME, já que este permite o financiamento às ações previstas no primeiro. Assim, o maior trunfo do Programa no assédio a Estados e Municípios era o repasse financeiro, o que levou até mesmo Governos de "esquerda", com diferenças fundamentais em relação a proposta do PDE, a adotar sua metodologia. Na medida em que o PDE foi se consolidando nas Escolas, o Programa passa a Orientação e Supervisão para as Secretarias de Educação, colocando a necessidade de que esta também desenvolva o Planejamento Estratégico, para que possa acompanhar o trabalho desenvolvido pelas Escolas. Nesse momento é inserido o PES nas Secretarias Estadual e Municipais de Educação.

A pesquisa desenvolvida permite constatar que, o sucesso inicial do Programa, se deveu mais ao *marketing* realizado pelo Governo Federal e alguns Governos Estaduais e Municipais, principalmente, em função dos recursos financeiros

que pleiteavam, do que ao interesse pela proposta de Gestão Educacional que o Programa apresentava.

A análise dos depoimentos das pessoas envolvidas na implementação do Programa, evidenciou que este foi melhor aceito naquelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação que não possuíam muita clareza acerca da proposta educacional a ser desenvolvida na sua Gestão. Mesmo em Governos de "esquerda", como era o caso do Mato Grosso do Sul, a aceitação do Programa não se deu de forma unânime, sendo conflituosa em quase todas as gestões.

Apesar de o Estado de Mato Grosso do Sul, o Município de Dourados e o Município de Ponta Porã, serem geridos por Governos do mesmo Partido Político, na fase de expansão do Programa, cada Governo apresentou comportamento diferente em relação à incorporação da sua metodologia na Gestão da Educação.

A SED/MS, até o momento da conclusão desta pesquisa, não havia incorporado as ações do Programa, permitindo seu funcionamento como estrutura paralela, já o Município de Dourados incorporou algumas ações, porém buscando adequar a proposta pedagógica do Governo Municipal à metodologia do Programa, a qual foi utilizada como instrumento de Planejamento. Já a SEMED do Município de Ponta Porã, é vista por Sonia Maria Borges de Oliveira, ex- Coordenadora do GDE da SEMED/Dourados, como muito receptiva à metodologia proposta pelo Programa, não só pelo seu investimento em *marketing,* mas também pela incorporação da sua lógica.

Enquanto o Estado de Mato Grosso do Sul desenvolveu uma Política Educacional à parte do Fundescola, o Estado do Acre o adotou como Política Educacional. Esses dados permitem constatar o papel central dos Dirigentes Locais no sucesso, ou não, da implementação do Programa e na incorporação de sua metodologia de trabalho. Esse aspecto ficou evidente, também, na Escola e na Secretaria Municipal de Educação pesquisadas, em que o papel do Coordenador foi ressaltado como definitivo no desenvolvimento do Programa, interferindo até mesmo na permanência ou não da vinculação da Escola às ações propostas por ele.

Apesar de o Fundescola ainda não ter sido concluído, a pesquisa realizada permite constatar alguns impactos deixados por ele, até o momento, nas Escolas e Secretarias de Educação:

1. Racionalização do processo de Planejamento de Escolas e Secretarias de Educação;

2. Aumento da participação da comunidade interna na Escola;

3. Melhoria das condições de trabalho, via aquisição de materiais permanentes e de consumo para as Escolas;

Em relação ao primeiro item, foi possível constatar que a Escola e a Secretaria de Educação do Município de Dourados, por meio do processo de Planejamento instaurado pelos instrumentos PDE e PES, passaram a refletir sobre o foco de suas ações, seus pontos fortes, problemas e limitações, buscando desenvolver ações que visassem atingir os objetivos estabelecidos, a partir do diagnóstico da instituição.

Percebe-se, contudo, que esse diagnóstico é bastante influenciado pelos aspectos presentes nos Manuais do Programa, redundando sempre na questão da elevação dos índices de rendimento. Assim, as Instituições pesquisadas pareceram supervalorizar essa variável, em detrimento de outros aspectos que poderiam ter sido contemplados em seu Planejamento, e que interferem no cotidiano escolar.

Não se pode negar, todavia, a importância do despertar dessa preocupação. Como comentou o Secretário de Educação do Município de Dourados quando, por meio de análise dos dados apresentados através do PES, se deu conta do alto índice de reprovação, em uma turma da 7ª série, de uma determinada Escola, e foi até lá para conversar com a Direção e a Coordenação, buscando identificar os motivos desse índice tão atípico, já que os maiores índices de reprovação normalmente se concentram nas 1ª e 5ª séries, procurando contribuir para a escola superar essa dificuldade.

Também a Professora Ana Lucia ressalta que, só depois de participar dos estudos para elaboração do PDE, começou a atentar para o índice de desempenho dos seus alunos, buscando identificar de onde vinham os problemas, se de fora da Escola ou da metodologia utilizada por ela. Ela enfatizou que, na metodologia do Programa, não possui espaço para esse tipo de reflexão, mas desperta a equipe para pensar nessas questões.

Essa preocupação também gerou, na Escola, a iniciativa de buscar o apoio e o acompanhamento dos pais, promovendo conversas individuais durante os Conselhos de Classe, enviando bilhetinhos de aviso para comparecerem à Escola. Mesmo assim, a Coordenadora ressalta que os pais, cujos filhos apresentam maiores dificuldades, não costumam comparecer à Escola, e, quando o fazem, é no horário de chegada ou saída das crianças, em que só é possível uma conversa rápida na porta da sala de aula.

Analisando essa informação, e comparando-a com as entrevistas realizadas com as mães de alunos, pode-se inferir que os valores do PDE, na Escola pesquisada, não chegaram à comunidade externa, mas mobilizaram a comunidade interna, a qual tem ampliado sua participação nas decisões, apesar do caráter limitado dessa participação. Ainda assim, o fato de o Professor e os demais funcionários visualizarem o "retrato da escola", motivou um processo de reflexão sobre o seu papel na manutenção ou mudança do quadro que se apresenta.

A Coordenadora da Escola ressaltou, contudo, que ainda enfrenta muitas dificuldades em relação ao trabalho coletivo. A metodologia do Programa estimula o trabalho em equipe e, de fato, este ocorre, por meio da reflexão conjunta durante as reuniões e da divisão das tarefas a serem executadas. A partir daí, cada equipe, ou Gerente de Meta, trabalha individualmente, percebendo-se, até, um certo espírito competitivo.

De fato, a idéia posta pelo Programa é a de organização do trabalho de equipe, entendida como divisão de tarefas para otimizar o desenvolvimento das ações. Certamente, o espírito competitivo está implícito à proposta do PDE, já que se constitui em elemento chave na "Nova Administração Pública". Essa concepção difere profundamente da concepção de trabalho coletivo, a qual implica no envolvimento de todo o grupo, em todas as tarefas, para que um objetivo comum seja atingido.

A aquisição de materiais que o Programa proporciona, via repasse financeiro ao PME, é o principal aspecto avaliado como positivo, de forma unânime, na fala dos atores escolares. Por mais limitados que sejam esses recursos, possibilitam a melhoria das condições de trabalho dos funcionários, já que passam a contar com: livros

paradidáticos, jogos para os alunos, aparelho de som, televisão, armários para organizar os materiais, entre outros.

Voltando à análise dos objetivos do Programa, pode-se verificar que, da mesma forma como ocorreu com o Monhangara, o Fundescola, até o momento, atingiu apenas parcialmente os objetivos estabelecidos. No que se refere ao primeiro objetivo – "Melhoria da qualidade da Escola e dos resultados educacionais" – este resultado parcial, pode ser verificado pela própria pesquisa realizada pelo Programa, a qual apresenta um índice muito baixo de melhoria na aprendizagem em Escolas com PDE em comparação às Escolas sem PDE. O Supervisor do Programa Fundescola no Estado de MS, comentou que a própria Gerência Nacional do Programa esperava um impacto maior.

No que se refere à ampliação do acesso e da permanência das crianças com idade escolar, em todas as séries do Ensino Fundamental, a Tabela VIII evidencia que os índices de evasão e retenção no Ensino Fundamental caíram, bruscamente, após o primeiro ano de execução do Programa no MS. A evasão seguiu num processo decrescente, mas a reprovação voltou a aumentar em anos posteriores.

TABELA VIII

Movimento e Rendimento Escolar na Rede Pública de Ensino de Mato Grosso do Sul (1985 a 2004) – Ensino Fundamental

Ensino Fundamental	**1985**	**1988**	**1990**	**1994**	**1999**	**2003**	**2004**
% Evasão	24,	27,	15,	14,	8	7	7,
% Reprovação	25,	27,	29,	19,	12,	18	20,

Fonte: Brasil (2003a, 2006b); Senna, 2000, p. 69. Adaptação para este trabalho.

Não se pode, contudo, estabelecer uma relação direta entre os índices apresentados e o Programa Fundescola. A queda e posterior retomada do crescimento dos índices de reprovação, por exemplo, pode ter ocorrido em função da adoção, pelo Estado, da forma de organização do Ensino em Ciclos e Progressão Continuada, no final da década de 1990, retomando posteriormente a seriação, o que pode ter levado ao retorno do índice de reprovação, em 2004, de 20%, 8 pontos percentuais a mais que no ano de 1999.

A diminuição dos índices de evasão podem, também, estar associados à política implementada pelo FUNDEF, que vincula o repasse de recursos financeiros para o Ensino Fundamental, ao número de alunos atendidos pela esfera pública, despertando interesse dos Municípios em implementar políticas que contribuíssem para a manutenção dos alunos nas Escolas.

O Bolsa Escola é outro Programa governamental que estimula e promove a redução da evasão escolar, posto que vincula o recebimento do beneficio à freqüência da criança à Escola.

Quanto ao aprimoramento da Gestão das Escolas e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, pode-se afirmar que este objetivo vem sendo alcançado pelo Programa, via PDE e PES, pelo menos no período em que é mantido o acompanhamento por parte dos Supervisores e a vinculação do Planejamento Escolar ao repasse financeiro. Entretanto, a expectativa da Direção Geral do Programa é bem mais ampla:

> A relação entre o Fundescola e seus parceiros deve levar em conta que o objetivo perseguido não é apenas o de desenvolver bons produtos e entregá-los às secretarias e escolas, e sim o de viabilizar políticas educacionais, promovendo a internalização e sustentabilidade das ações, garantindo alto desempenho do sistema (BRASIL, 2003, p. 15).

Levando-se em conta essa premissa, só será possível uma avaliação mais consistente, do impacto efetivo do Programa, após a retirada da Assistência Técnico-Financeira do Programa, em 2010.

Em vista desta inconclusão, elaborou-se novo Projeto de pesquisa, destinado a realizar avaliação de impacto do PDE no Estado de Mato Grosso do Sul no período de 2007 a 2010. Trata-se de um Projeto coletivo e interinstitucional, a ser desenvolvido em cinco entre as nove microrregiões do Estado, visando ampliar o campo de pesquisa desta tese e verificar o impacto final do Programa.

5.3. A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO NOS PROGRAMAS ANALISADOS

A aplicação da metodologia de Planejamento Estratégico à educação revelou-se extremante conflituosa, desde a primeira tentativa de implantação. Apesar de constituir-se em eficiente instrumento de Planejamento, a quantificação dos diagnósticos e das ações do Programa não permitia contemplar as subjetividades do cotidiano escolar. A complexidade dos cálculos exigidos tornava a metodologia pouco acessível e de difícil execução.

Essa metodologia foi aperfeiçoada desde a sua primeira tentativa de implantação até a mais recente. Nesta, os instrumentos são relativamente simplificados em relação à anterior, explicando minuciosamente os processos a serem desenvolvidos e enumerando vários exemplos. Revela-se simples na medida em que o Manual é seguido rigorosamente, sendo, inclusive, reproduzidos os objetivos elencados no Planejamento feito pelos órgãos locais. A tentativa de articular os objetivos das instituições locais ao Plano mostra-se muito trabalhosa, pois não são aprovadas pelos Supervisores do Programa, necessitando de várias adequações, principalmente no que se refere ao aspecto semântico, pelo qual a instituição revela a incorporação de conceitos como: eficiência, excelência, qualidade, entre outros.

A pesquisa permitiu concluir que os manuais que orientaram a execução do Programa Monhangara e que orientam as ações do PES e do PDE, no Fundescola, limitam as ações a serem desenvolvidas em esfera local àquelas que atendam aos objetivos do Programa, os quais, por sua vez, estão inseridos nas

prioridades e estratégias do Banco Mundial para o País. Dessa forma, a autonomia local permitida pelos Programas é mínima, mas verifica-se que dentro dessa "autonomia relativa" os atores locais conseguem "driblar", em certa medida, o rigor dos instrumentos, chegando até a inviabilizar o atingimento dos objetivos gerais dos Programas.

Nesse sentido, revela-se de fundamental importância avaliar o papel desses atores na operacionalização dos Programas, tendo em vista que os atores, na medida em que interpretam e adaptam as normas externas, cometendo, nas palavras de Lima (2000) uma "infidelidade normativa", possibilitam a adequação dos recursos financeiros advindos desses Programas às necessidades locais. O estudo apontou que aquelas instituições que possuem maior clareza de sua proposta pedagógica têm maior facilidade de adaptar os Manuais à sua proposta de educação.

Dessa forma, verifica-se que os Programas Monhangara e Fundescola deixaram, como ações de impacto, aquelas que eram de interesse e necessidade dos órgãos locais, e não necessariamente as que estavam estabelecidas em seus objetivos. Assim, o Programa Monhangara deixou como principal ação de impacto a provisão de materiais para as Escolas. De fato, numa época em que se expandia o acesso à educação pública, em que as Escolas não possuíam condições mínimas de funcionamento, o Programa possibilitou a construção, reforma, reparos e equipagem das Escolas. No que diz respeito ao objetivo estratégico do Programa – transferência de tecnologia de Planejamento para as Secretarias de Educação – este não se realizou.

A não institucionalização do Planejamento proposto pelo Programa Monhangara na Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul deveu-se mais à forma como o Programa se estruturou em âmbito local do que à resistência dos Técnicos envolvidos ao modelo de Planejamento proposto. Pode-se considerar que a resistência dos Técnicos dava-se de forma passiva, posto que não há registro de embates de idéias, mas simplesmente a desconsideração das atividades desenvolvidas por ele.

No caso do Programa Fundescola, seu desenvolvimento, até o momento, trouxe algumas mudanças no que se refere ao Planejamento e Gestão da Escola e Secretarias de Educação, no entanto, ainda não se revela como uma prática sistemática desses órgãos, constituindo-se em ações executadas a parte, para atender às

necessidades do Programa. Não obstante as equipes locais destaquem as contribuições que o raciocínio estratégico trouxe à organização do trabalho, este não se configura como uma prática cotidiana em âmbito local. Constituindo-se em objetivo central do Programa, o Planejamento não aparece, no depoimento dos entrevistados, como a principal mudança que o Programa trouxe para a Escola. A principal mudança destacada pelos atores entrevistados refere-se aos materiais adquiridos com os recursos financeiros vinculados ao PDE, via PME.

Pode-se afirmar, então, que as mudanças provocadas pelo Programa Fundescola, até o momento de conclusão desta pesquisa, são de caráter incremental, o que, na definição de Ferlie et all (1999, p. 154) consiste na mudança focada sobre uma função ou uma unidade da organização. A mudança estratégica, para os autores, é aquela que influencia grandes subsistemas e produz efeitos que causam impacto em muitas partes da organização, em maior dimensão temporal. Os atores apontam seis indicadores de mudança transformadora: (FERLIE ET ALL, 1999, p. 158/9):

1. Existência de mudanças múltiplas e inter-relacionadas no sistema como um todo;

2. Criação de novas formas organizacionais em nível coletivo;

3. Desenvolvimento de mudanças em cascata que causam impacto descendente em todo o sistema;

4. Introdução de mudanças nos serviços prestados e no modo de fornecê-los;

5. Reconfiguração das relações de poder (especialmente a formação de novos grupos de liderança);

6. Desenvolvimento de uma cultura, ideologia e significados organizacionais novos.

A análise dos resultados dos Programas Monhangara e Fundescola, a partir dos indicadores elencados, aponta que, em ambos os casos, não houve a existência de mudanças múltiplas e inter-relacionadas no sistema como um todo. No Monhangara as mudanças propostas em relação ao Planejamento não se efetivaram, nem mesmo no âmbito da equipe que o operacionalizava, já que esta utilizava as técnicas somente para as atividades propostas pelo próprio Programa, muitas vezes adaptando-as às necessidades e condições de trabalho do grupo.

Já no Fundescola, pode-se constatar um início de mudança, contudo, ainda bastante fragmentada: as Escolas Estaduais, por exemplo, implantaram o PDE, enquanto que a SED/MS não utiliza o PES. Na Escola analisada, a Coordenadora e a Diretora afirmam utilizar o PDE em todas as atividades de seu cotidiano, entretanto, a Professora que não participa do GS, nem mesmo tinha conhecimento da existência do Programa na Escola.

Também não foi possível verificar, nas instâncias pesquisadas, a criação de novas formas organizacionais em nível coletivo, já que tanto no Programa Monhangara quanto no Fundescola, as técnicas de Planejamento são utilizadas apenas pelos grupos responsáveis pela sua implementação, sem a disseminação para o restante da organização. Também o trabalho desenvolvido dentro desses grupos parece caracterizar-se mais por trabalho em equipe, resultante da somatória de ações isoladas dos diferentes membros, do que trabalho coletivo, construído conjuntamente por todos os segmentos envolvidos.

No que diz respeito ao desenvolvimento de mudanças em cascata, que causam impacto descendente em todo o sistema, esta não se configurou no Programa Monhangara. Neste, as ações eram restritas à Secretaria de Estado de Educação e nem mesmo dentro desta conseguiu causar algum impacto.

A organização do Fundescola parece estar voltada para a concretização desse fim, já que atua em todos os níveis da Administração da Educação (Federa, Estadual, Municipal e Local), no entanto, ainda não foi possível identificar uma relação entre as ações desenvolvidas em cada instância. Na SED/MS, por exemplo, a COEPE trabalha de forma independente em relação aos demais setores da Secretaria, não havendo uma integração entre as suas ações e as Políticas de Educação do Estado.

Na Secretaria Municipal de Educação de Dourados há uma tentativa de inserir as Políticas de Educação do Município dentro do PES, mas existem diferenças ideológicas radicais entre ambos. Na Escola, o trabalho com os instrumentos de Planejamento do Programa, além de ser restrito ao GS, não é desenvolvido de forma integrada à Política da Secretaria de Educação.

Não foi possível verificar, no estudo dos Programas, a introdução de mudanças nos serviços prestados, nem tampouco no modo de fornecê-los. A implantação do PDE parece ter provocado maior preocupação, por parte de Professores e Coordenadores, sobre os resultados do trabalho da Escola, e a importância da participação dos pais e da comunidade, mas não se configura em mudança na forma de atuação da Escola ou na reestruturação da relação escola-família-comunidade.

Também não foi possível identificar a reconfiguração das relações de poder ou formação de novos grupos de liderança. No Monhangara não havia nem mesmo espaço para essa reconfiguração, já que o trabalho era mais centralizado nas mãos de Técnicos, já no Fundescola, as atas do PDE permitem identificar a permanência das mesmas pessoas nos grupos de sistematização, desde a criação do Programa até a finalização da pesquisa. A participação dos pais dá-se de forma superficial e não sistemática, não chegando a constituir-se parte do grupo de liderança da Escola.

O desenvolvimento de cultura, ideologia e novos significados organizacionais também é mais enfatizado no Programa Fundescola, mas não tem extrapolado os grupos envolvidos na sistematização do PES e do PDE e, nestes, mais particularmente, os Dirigentes.

Os dados evidenciados nesta análise levam à confirmação da primeira hipótese deste trabalho, que referia-se à não instalação da prática de Planejamento Estratégico nas Secretarias de Educação e na Escola pesquisada. A esse respeito, só é possível uma conclusão definitiva acerca do Monhangara, já que o Fundescola não foi finalizado e seus Supervisores ainda estão acompanhando, orientando e cobrando a realização desse Planejamento, buscando outras formas de realizar seus objetivos por meio de mudanças na fase III B. Dessa forma, somente após o encerramento do convênio, em 2010, será possível verificar como as Secretarias e

Escolas, usufruindo de sua autonomia em relação à contrapartida, e a outras vinculações com o Programa, irão conduzir esse processo.

Em relação à recorrência, no Fundescola, dos problemas apresentados na execução do Monhangara, a hipótese é confirmada no que se refere à questões estruturais. A esse respeito, verificou-se que a organização dos Programas em estruturas paralelas às Secretarias de Educação, e ao próprio MEC, é um problema que vem se arrastando desde o Monhangara, e até hoje não foi resolvido.

Apesar de os Relatórios de Avaliação do Monhangara apontarem dificuldades advindas dessa organização, o Fundescola repete os mesmos problemas em sua fase inicial. Mesmo após abertura recente da possibilidade de desvinculação do Programa da Administração Direta, a organização em estruturas paralelas permanece, dificultando, senão inviabilizando, a assimilação da lógica do Programa pelas Secretarias de Educação.

Essa resistência dos Técnicos do Banco à mudança, em determinados aspectos, certamente se deve à necessidade de garantia de realização dos seus objetivos por parte do Programa e, principalmente, do receio de perda de controle sobre o processo, tanto que mesmo as equipes dos Estados, que não são contratadas pelo Programa, devem obedecer a ordens diretas de sua Coordenação Geral.

Ainda que se tenha identificado a recorrência de problemas identificados no primeiro Projeto, pode-se destacar também, mudanças significativas de um Programa para outro. Exemplo destas está na desvinculação entre o repasse de recursos externos e os recursos da contrapartida, ou seja, aqueles são aplicados mais pesadamente no início do Programa, e conforme ele vai sendo implementado, diminuem os recursos externos e entram os da contrapartida nacional, assim, o Banco utiliza o conceito de responsabilização dos órgãos locais. Outro exemplo está na ampliação de foco de Planejamento, antes direcionado somente às Secretarias de Educação, e que agora chega também às Escolas. Essas mudanças, no entanto, se realizam apenas em aspectos superficiais do Programa, o qual, em sua essência, permanece orientado pela mesma lógica.

Não se pode afirmar que as alterações ocorridas no Programa Fundescola estejam relacionadas às avaliações desenvolvidas no Programa Monhangara

ou no Projeto Nordeste, já que estas não foram disponibilizadas para esta pesquisa. Há que se avaliar, também, que os resultados dessas avaliações não chegam ao conhecimento dos Técnicos Nacionais, Estaduais e locais, envolvidos na sua operacionalização.

Vários depoimentos de funcionários - como Olga Bento, que está há mais de 20 anos no MEC; Maria Madalena Rodrigues dos Santos, que participou do Monhangara no MEC e hoje acompanha o Fundescola como integrante da equipe do Banco Mundial, assim como Leocádia Aglaé P Leme, que atuou na implementação do Monhangara na SED/MS e ocupava o cargo de Secretária de Estado de Educação no MS no início das negociações do Fundescola, José Carlos Fernandez, Técnico em Planejamento do Programa Fundescola no MEC, Renato Ferreira Nunes, Supervisor do Programa Fundescola no MS, entre outros – retratam o desconhecimento, por parte destes, das avaliações dos Programas junto aos quais atuam ou atuaram.

A terceira hipótese inferia que, em relação ao Planejamento, o Fundescola seria uma versão reeditada do Monhangara. Nesse caso, o resultado da pesquisa extrapolou a hipótese inicial, evidenciando a indentificação entre os objetivos de vários Programas desenvolvidos desde a década de 1980, por meio de Cooperação Internacional. Assim, tanto o Edurural, quanto o Monhangara, como o Projeto Nordeste e o Fundescola possuem, em essência, os mesmos objetivos, com pequenas alterações no aspecto semântico e ampliação de alguns conceitos e níveis de abrangência, principalmente no caso do Fundescola.

Esses dados permitem concluir que os Programas analisados, ainda que sejam propostos por Técnicos nacionais, que possuem uma identificação direta com as diretrizes educacionais do Banco Mundial, são em grande parte determinados pelas orientações do Banco, seja via Documentos, seja por meio de intervenção direta de seus Técnicos nos processos de elaboração dos Projetos.

Em vista disso, pode-se afirmar que os Programas Monhangara e Fundescola visam a atender, para além das necessidades locais, às determinações do Capital Internacional, de elevar os índices de rendimento da educação no País, os quais vão incidir diretamente no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) nacional, reduzindo assim os conflitos advindos da má distribuição de renda no País e no mundo.

Os agentes locais, nesse contexto, são vistos como meros executores de uma política de resultados, a qual, a parte das questões específicas de cada sistema educacional, de cada Escola ou de região geográfica, objetiva a elevação de índices estatísticos. Faz-se necessário, nesse processo, que os agentes sejam co-responsabilizados pelas ações desenvolvidas, para que sintam-se parte dele, e assim, desenvolvam as ações com maior empenho e dedicação. Dessa forma, como afirma Mészáros (2002), o capital provoca um "curto circuito não-dialético", fazendo com que as partes envolvidas acreditem que estão tomando decisões, as quais já vêm estabelecidas desde a origem do Programa. Para Mészáros,

> Sob o sistema do capital, os escalões do topo de sua estrutura de comando, com sua perversa centralidade, usurpam o lugar do todo e dominam as partes, impondo a sua *parcialidade* como o interesse do *todo*. É assim que a totalidade autosustentada do capital pode se afirmar, provocando um curto-circuito não-dialético na relação parte/todo, como um sistema orgânico (MÉSZÁROS, 2002, p. 980, grifos no original).

A participação requerida, sob essa lógica, permite a tomada de decisões a respeito de aspectos periféricos e secundários do Projeto, já que a essência, voltada para a elevação de resultados, está posta pelo Programa.

VI

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, A. J. (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**. Campinas: CEDES, Ano XXII, Nº 75.

ALBAVERA, F. S. (2003). **Planificación estratégica y gestión pública por objetivos**. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL. (Serie Gestión Pública n° 32).

ALCÁNTARA, A. (2006). Tendências mundiais na educação superior: o papel dos organismos multilaterais. **INTER-AÇÃO**. Goiânia, GO: EDUFG, v. 31, nº 1.

ALVES, M. M. (1968). **Beabá dos MEC – USAID**. Rio de Janeiro: Sabiá.

ALVES, M. H. M. (1985). **Estado e oposição no Brasil** (1964-1984). 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

ANSOFF, H. I, et all. (1981). **Do Planejamento Estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas.

ANTUNES, R. (2005). **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). Campinas, SP: Autores Associados.

ARAPIRACA, J. O. (1982). **A USAID e a educação brasileira.** São Paulo: Cortez: Autores Associados.

ARANTES, C. O. (1989). **Planejamento educacional e planejamento de redes escolares**: o caso brasileiro. Brasília, (Mimeo).

ARAÚJO, A. B. de. (1991). **O Governo Brasileiro, o Bird e o Bid**: cooperação e confronto. Rio de Janeiro: IPEA. (Série IPEA, 131).

ARELARO, L. R. G. (2000). Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário**

educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados.

ANDRADE, L. A. G. de; PEREIRA, L. G. da S. (S.d.). **Monhangara:** um experimento positivo do planejamento educacional. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. (Mimeo).

AZANHA, J. M. P. (2001). Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, J. G. de C. et all. **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica.** São Paulo: Pioneira.

BARRETO, E. S. de S. (2001). A avaliação na educação básica: entre dois modelos. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, SP: CEDES. Ano XXII, nº 75.

BARROS, R. P, MENDONÇA, R. S. P. De (1997). **O impacto de gestão sobre o desempenho educacional.** Washington, DC: BID.

BARROSO, J. (2005). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: **Educação & Sociedade**. Campinas, SP: CEDES, v. 26, n. 92.

BARROSO, J., VISEU, S. (2003). A emergência de um novo mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. **Educação & Sociedade.** Campinas, SP: Unicamp, v. 24, n. 84. P. 897-921.

BELLONI, I., MAGALHÃES, H. de., SOUSA, L. C. de. (2001). **Metodologia de avaliação em políticas públicas.** São Paulo: Cortez. (Coleção Questões da nossa época).

BITTAR, M. (1998). **Estado, educação e transição democrática no Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, MS: EDUFMS.

BORÓN, A. (2001). **A coruja de Minerva**: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes.

BRUNO, L. (1997). Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes.

CABRAL NETO, A. (1995). **Democratização da Educação no Projeto Nordeste e Seus Desdobramentos no Rio Grande do Norte**: a memória reconstruída. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Tese de Doutoramento).

CANO, I. (2004). **Introdução à avaliação de Programas sociais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

CARNOY, M. (1999). **Mondialisation et reforme de l'éducation**: ce que les planificateurs doivent savoir. Paris: UNESCO/IIPE. (Principes de la planification de l'éducation - 63).

CARO, A. R. (2002). **Concertación nacional y planificación estratégica**: elementos para um "nuevo consenso" en América Latina. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL. (Serie Gestión Pública, n° 28).

CHIAVENATO, I. (1993). **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Mc Graw-Hill, Makron Books.

_____. (1994). **Administração de empresas**: uma abordagem contingencial. 3ª ed. São Paulo: Makron Books.

_____ (2000). **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Campus.

CHOSSUDOUSKI, M. (1999). **A globalização da pobreza**: impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna.

COOMBS, P. (1970). **Qu'est-ce que la planification de l'éducation?** Paris: UNESCO/IIPE. (Principes de la planification de l'éducation - 01).

CORAGGIO, J. L. (1998). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez.

COSTA, F. L. da, CASTANHAR, J. C. (2003) Avaliação de Programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 37 (5).

CURY, C. R. J. (2002). Gestão democrática da educação: exigências e desafios. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** São Bernardo do Campo, SP: ANPAE, v. 18, n. 2.

DELANNOY, F. (1998). **Reformas en Gestión Educacional en los 90s**. Washington, D.C.: The World Bank, 1998. (Paper Series Nº 21).

DRUCKER, P. (1998). **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira.

FAYOL, H. (1954). **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas.

FAVERO, O. (1999). A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Orgs). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica.

FERLIE, E et all. (1999). **A nova administração pública em ação**. Brasília: EdUNB: ENAP.

FERNANDES, M. D. E (2000). **Políticas públicas de educação**: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS: EDUFMS.

_____ (2003). O Estado de Mato Grosso do Sul e os recursos vinculados constitucionalmente para a educação. In: SENNA, E. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: EDUFMS.

FIORI, J. L. (2001). O cosmopolitismo de cócoras. **Educação & Sociedade**. Campinas, SP: CEDES, v. 22, n. 77.

FRIEDMAN, M. (1990). **Capitalismo e liberdade**. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural.

FONSECA, M. (1995). O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, R. P. de (Org.). **Política Educacional**: impasses e alternativas. São Paulo: Cortez.

_____. (1998). O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez.

_____.(1998a). O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**. V. 24, n. 1. São Paulo: USP, Jan./Jun.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de. (2003). O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. Poços de Caldas, MG: ANPED, 2003. ANAIS. Reunião Anual da ANPED. Poços de Caldas, MG: ANPED.

FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. de. (Orgs). (2004). **Escolas Gerenciadas**: planos de desenvolvimento e Projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia, GO: EdUCG.

FREITAS, D. N. T. de et all. (2004). PDE: evidências do município de Dourados. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e Projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia, GO: EdUCG.

GARCIA, W. E. (2001) Tecnocratas, educadores e os dilemas da gestão. In: FERREIRA, N. S., AGUIAR, M. A. (Orgs.). **Gestão da Educação**. São Paulo: Cortez.

GENTILI, P. (1999). Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. (Org). **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília, CNTE.

HAYEK, F. A. (1990). **O caminho da servidão**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

HARVEY, D. (2003). **Condição pós-moderna**. São Paulo, Loyola.

HIPÓLITO, A. M. (2005). **Estado Gerencial, reestruturação produtiva e gestão escolar.** ANAIS ANPED. Caxambu, MG: 28ª Reunião Anual da ANPED.

HOBSBAWM, E. (1995). **A era dos extremos**: o breve século XX (1914 – 1991). São Paulo: Companhia das Letras.

HÖFLING, E. de M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES.** V. 21, nº 55. Campinas, SP, nov.

IANNI, O. (1971). **Estado e planejamento econômico no Brasil** (1930 – 1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

KOSIK, K. (2002). **Dialética do concreto**. São Paulo: Paz e Terra.

KOWARICK, L. (1970). **Estratégias do planejamento social no Brasil.** São Paulo: CEBRAP. (Cadernos CEBRAP, nº 2).

KRUPPA, S. M. P. (2000). **O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90.** São Paulo: Universidade de São Paulo. (Tese de doutoramento).

KUENZER, A. (1998). As mudanças no mundo do trabalho e a educação: Novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. S. (Org.). **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez.

LAFER, B. M. (1975). **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva.

LEHER, R. (1998). **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza. São Paulo: Universidade de São Paulo. (Tese de Doutoramento).

LIMA, L. (2003). **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez.

_____. (1996). Construindo um objecto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. In: BARROSO, João (Org.). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora.

LOBO, T. (2001). Avaliação de processos e impactos em Programas sociais - algumas questões para reflexão. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez.

LODI, J. B. (1972). **Administração por Objetivos**: uma crítica. São Paulo: Pioneira.

MARTINEZ, M. J. (1978) **Planejamento escolar.** São Paulo: Saraiva.

MASCARO, C. L. (1968). A administração escolar na América Latina. In: TEIXEIRA, A. et all. **Administração Escolar**. Salvador, BA: ANPAE.

MELO, M. A. B. C de ; COSTA, N. R. (1995). A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, E. et all. **Pluralismo, espaço social e pesquisa.** São Paulo: ANPOCS/Hucitec.

MELO, R. L. C. de. (1989). Diagnóstico participativo: uma experiência de capacitação. In: **Política de capacitação dos profissionais da educação.** Departamento técnico pedagógico. Divisão de produção de materiais e publicações. Belo Horizonte: FAE/IRHJP.

MELO, T. L. de. (2000). Gestão Educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez.

MENDES, D. T. (2000). **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EDUERJ.

MENDIZABAL, L. E. T. (1994). **Banco Mundial**: uma visão da carteira de empréstimos ao Brasil. Brasília: UNB/Faculdade de Estudos Sociais Aplicados/ Departamento de Administração. Convênio UNB/ Banco Central. (Mimeo).

MÉSZÁROS, I. (2002). **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo. Campinas, SP: EDUNICAMP.

MORAES NETO, B. R. (1989). **Marx, Taylor, Ford**: as forças produtivas em discussão. São Paulo: Brasiliense.

MOTTA, F. C. P. (1986). **Teoria das organizações**: evolução e crítica. São Paulo: Pioneira.

_____. (2003) Administração e participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, V. 29, nº 2, jul/dez.

NETTO, J. P. (2003). O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, F. M., RIZZOTTO, M. L. F. (Orgs.). Estado e políticas sociais no Brasil. Cascavel: UNIOESTE.

NOGUEIRA, F. M. G. (1999). **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE.

OLIVEIRA, D. A. (1997). Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: _____ (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes.

OLIVEIRA, F. de (1981). **Elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Paz e Terra.

OLIVEIRA, S. M. B. de. (2005). **Plano de Desenvolvimento da Escola** – PDE: a implementação em escolas públicas de Dourados – MS, no período de 1999 a 2002. Campo Grande, MS: UFMS. (Dissertação de Mestrado).

PADILHA, P. R. (2005). Planejamento dialógico: como construir o Projeto político-pedagógico da escola. São Paulo: Cortez (Guia da Escola Cidadã, v. 7).

PARENTE FILHO, J. (2003). **Planejamento Estratégico na educação**. Brasília: Plano.

_____ (1987). **Algumas reflexões sobre uma experiência de Planejamento Educacional nas Regiões Norte e Centro-Oeste o Brasil**. Paris. (Mimeo).

PDE: Plano de Desenvolvimento da Escola. (s.d.). Sentir, planejar, agir - a escola descobre o seu poder: O desafio. N.º 1. Capturado no endereço: <http://www.fvc.abril.com.br/fasciculos/PDE1.pdf>, Capturado em 28 de Agosto de 2006.

_____. (s.d.). Sentir, planejar, agir - a escola descobre o seu poder: O desafio. N.º 2. Capturado no endereço: <http://www.fvc.abril.com.br/fasciculos/PDE2.pdf>. Capturado em 28 de Agosto de 2006.

_____. (s.d.). Sentir, planejar, agir - a escola descobre o seu poder: O desafio. N.º 3. Capturado no endereço: <http://www.fvc.abril.com.br/fasciculos/PDE3.pdf>. Capturado em 28 de Agosto de 2006.

_____. (s.d.). Sentir, planejar, agir - a escola descobre o seu poder: O desafio. N.º 4. Capturado no endereço: <http://www.fvc.abril.com.br/fasciculos/PDE4.pdf>. Capturado em 28 de Agosto de 2006.

_____. (s.d.). Sentir, planejar, agir - a escola descobre o seu poder: O desafio. N.º 5. Capturado no endereço: <http://www.fvc.abril.com.br/fasciculos/PDE5.pdf>. Capturado em 28 de Agosto de 2006.

PEREIRA, L. C. B. (1997). **A reforma do Estado dos anos 1990**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: MARE (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1).

QUEIROZ, M A. (1997). **EDURURAL/NE no Rio Grande do Norte**: o desafio de transformar a administração educacional municipal (1980/1985-1987). São Paulo: USP. (Tese de Doutorado).

ROSAR, M. de F. F.; SOUSA, M. S. de. (1999). A política de municipalização no Estado do Maranhão: alguns aspectos contraditórios. In: OLIVEIRA, C. et all (Orgs.). **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica.

ROWLEY, C. D. (1971). **Planification de l'éducation dans les pays en voie de developpement.** Paris: UNESCO/IIPE. (Principes de la planification de l'éducation - 15).

SALLUM JR., B. (1995). Transição política e crise do Estado. In: SOLA L., PAULANI, L. M. (Orgs.). **Lições da década de 80**. São Paulo: EDUSP; Genebra: UNRISD. (Seminários 1).

SANDER, B. (2003). Produção do Conhecimento em Política e Gestão da Educação: Principais Tendências. In: **XXI Simpósio Brasileiro e III Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Recife, PB. <http://www.bennosander.com/> Capturado em 13/03/2006.

SCHULTZ, T. W. (1973). **O capital humano**: investimentos em educação e pesquisa. Rio de janeiro: Zahar.

SENNA, E. (2000). Estado, economia e políticas públicas em Mato Grosso do Sul: balanço da década de 1980. In: _____. (Org.). **Política Educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais**. Campo Grande, MS: EDUFMS.

SILVA, M A. (2002). **Intervenção e consentimento**: a Política Educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados: FAPESP.

SILVEIRA JR, A.; VIVACQUA, G. (1999). **Planejamento Estratégico como instrumento de mudança organizacional**. São Paulo: Atlas.

SKIDMORE, T. (1988). **Brasil:** de Castelo a Tancredo, 1964-1985. 8ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

SOARES, L. T. (2001). O Estado Brasileiro e as Políticas de Saúde: Os riscos do desmonte neoliberal. In: NOGUEIRA, F. M (Org.). **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel, PR: EDUNIOESTE.

SOARES, M. C. C. (1998). Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez.

SOARES, R. P. (2000). Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, nº 21.

SOBRINHO, J. A. (2004). **PDE**: resultados e perspectivas. Brasília: FNDE/Fundescola (mimeo).

_____ (1998). Reflexões sobre a escola. In: _____. Gestão escolar: colocando os pingos nos "is". Brasília: Fundescola/MEC.

XAVIER, A. C. da R. (2005) **Como elaborar o Planejamento Estratégico de sua secretaria de educação.** Brasília: Fundescola/FNDE/MEC.

XAVIER, A. C. da R., SOBRINHO, J. A. (1999). **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola.** Brasília: Fundescola/FNDE/MEC.

VALENTE, I. (2001). **Plano Nacional de Educação**. São Paulo: DP&A.

VIANNA, I. O. de A. (1986). **Planejamento participativo na escola.** São Paulo: EPU.

VIEIRA, E. A. (2004). **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez.

WOLFENSOHN, J. D. (2003). **Um novo equilibrio global: o desafio da liderança.** Washington, D.C.: World Bank Group. <www.worldbank.org>. Capturado em 30/11/2005.

WOLFOWITZ, P. (2005). **El derrotero hacia el una política de resultados**. Washington, D.C: World Bank Group, Internacional Monetary Fund. <www.worldbank.org>. Capturado em 30/11/2005.

WOODLALL, M. (2004) **L'ánalyse coût-bénéfice dans la planification de léducation.** Paris: UNESCO/IIPE, 1970. (Principes de la planificatión de l'éducation – 80).

DOCUMENTOS

BANCO MUNDIAL. (1984). **Relatório de Avaliação Técnica de um Projeto de Ensino Básico Urbano no Norte e no Centro-Oeste**. Washington, D.C: Banco Mundial.

_____. (1995). **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington, D.C: Departamento de Educación y Políticas Sociales. (version preliminar).

_____. (1999). **Documento estratégico del Banco Mundial**: la educación en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial. (Borrador).

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006). **Cidades.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Capturado em 30/06/2006.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). **Censo Demográfico.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/default.shtm>. Capturado em 30/06/2006.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2006). **Resultados Finais do Censo Escolar 2005**. Brasília: MEC/INEP. Disponível em <http://www.inep.gov.br/basica/censo/escolar/resultados.htm>. Capturado em 30/06/2006.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2006b). **EDUDATABRASIL:** Sistema de Estatísticas Educacionais. Brasília: MEC/INEP. Disponível em <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>. Capturado em 16/08/2006.

_____. Ministério da administração e Reforma do Estado (1995). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF.

_____. Ministério da Educação e Cultura. (1986). **Sinopse do ensino de 1º grau**. Brasília, MEC.

_____. Ministério da Educação. Fundescola. (1998). **Projeto Fundescola I**: Manual de Operação e Implementação do Projeto – MOIP; Orientações Gerais. V. I. Brasília, DF: Fundescola/MEC, Banco Mundial.

_____. Ministério da Educação. Fundescola. (2002). **Fundescola**: Manual de Operação e Implementação do Projeto Fundescola IIIA – MOIP; Orientações Gerais. V. I. Brasília, DF: Fundescola/MEC, Banco Mundial.

_____. Ministério da Educação. Fundescola. (2003). **Fundo de Fortalecimento da escola** (1998 – 2002). Brasília, DF: Fundescola/MEC, Banco Mundial.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste (1998a). **Boletim Técnico**. N. 21, ano III.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste (1999). **Boletim Técnico**. N. 26, ano IV.

_____. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto Nordeste (1999a). **Boletim Técnico**. N. 28, ano IV.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2003b). **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: MEC, INEP.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2003a). **Sinopse estatística da educação básica (1991 – 1995)**. Brasília, DF: MEC, INEP.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Nacional de Educação Básica. (1991). **Relatório do Programa Monhangara**. Brasília, DF: MEC.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Nacional de Educação Básica. (1991b). **Mapeamento educacional urbano**. Brasília: MEC.

_____. Ministério da Educação. Secretaria Nacional de Educação Básica. (1991c). **Microplanejamento educacional urbano**. Brasília: MEC.

_____. SEAC. SEPS. (s.d.). **Andamento do Programa de Acordo MEC/BIRD para o Desenvolvimento da Educação Básica nas Regiões Norte e Centro-Oeste**. Brasília, DF.

_____. (1984). **Acordo de Empréstimo** (Projeto de Ensino Básico Urbano para as Regiões Norte e Centro Oeste) entre República Federativa do Brasil e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Brasília, DF: República Federativa do Brasil.

Chamada à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste. (1997). Brasília: Projeto Nordeste/Banco Mundial/UNICEF.

CNTE (2003). **Retrato da escola:** relatório de pesquisa sobre a situação dos trabalhadores (as) da educação básica. Brasília, DF: CNTE.

CUMBRE DE LAS AMÉRICAS II (1998). **Plan de acción**. Santiago, Chile, Abril.

DOURADOS. Escola Manoel Santiago de Oliveira (2004). **Ata N.º 06**, de 16 de maio de 2004.

_____. (2005) **PDE 2005/2006**. Dourados, MS

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (s.d.). **Avaliação do Programa Monhangara:** Visita exploratória aos estados da região centro-oeste. Relatório Preliminar. Belo Horizonte: FJP.

_____. (1987). **Balanço Preliminar do Programa Monhangara.** Parte III: Relato das informações coletadas no Estado de Mato Grosso do Sul. Belo Horizonte: FJP.

_____. (1988a). **Balanço Preliminar do Programa Monhangara.** Volume 6. Belo Horizonte: FJP.

_____. (1988). **Balanço Preliminar do Programa Monhangara.** Volume 7. Belo Horizonte: FJP.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. (1985). II Plano Estadual de Educação: Educação para a Democracia. In: BITTAR, M. **Estado, educação e transição democrática no Mato Grosso do Sul.** Campo Grande, MS: EDUFMS, 1998.

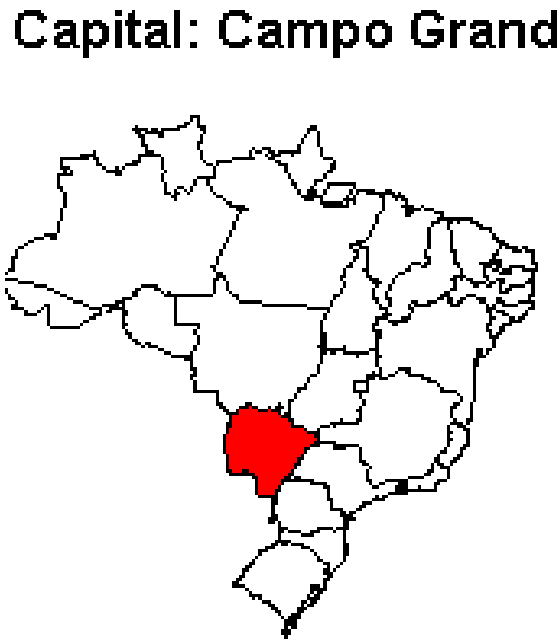
_____. Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia (2005). **Dourados.** Disponível em <http://www.seplanct.ms.gov.br>. Capturado em 06/10/2005.

WORLD BANK. (1986). **School Qualify and Achievement in Rural Brazil.** Washington, DC: World Bank..

A N E X O S

Anexo 1

Localização Geográfica do Estado de Mato Grosso do Sul no Brasil e dos principais municípios do Estado



Anexo 2:
Roteiros semi-estruturados das entrevistas

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

Planejamento da Educação e Cooperação Internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola

Doutoranda: Elisângela Alves da Silva Scaff

Orientadora: Profª Lisete Regina Gomes Arelaro

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS TÉCNICOS DA SED/MS E DO MEC

1. Qual foi sua participação no Programas Monhangara? Que cargo ocupou ou ocupa na execução desses programas?
2. Como o projeto Monhangara foi apresentado ao Sr. e aos demais membros desse órgão?
3. Em que medida o órgão participou da concepção do Programa Monhangara?
4. Como se estruturaram as relações entre os técnicos do MEC, os técnicos de Estados e Municípios envolvidos e os funcionários das escolas durante a execução desse programa?
5. Qual era o principal objetivo do projeto Monhangara? Ele foi alcançado?
6. Quais os principais resultados obtidos com o desenvolvimento do Monhangara?
7. Quais os principais entraves na operacionalização desse projeto?
8. Houve uma avaliação final? Como foi feita? Quem participou? Quais as conclusões?
9. Como esses resultados foram apresentados aos segmentos envolvidos?
10. Qual foi a principal contribuição do projeto Monhangara na época? O que restou dele hoje?
11. O Monhangara era um projeto piloto? Por que não teve continuidade e não foi expandido?
12. Qual era o papel da Fundação João Pinheiro e do Instituto João Pinheiro nesse projeto?
13. Qual é o principal objetivo do PDE/PES? Ele foi alcançado na fase de disseminação?
14. Quais os principais entraves na operacionalização desse projeto no âmbito do MEC?

15. Qual o impacto do PDE e do PES, até o momento, na gestão da escola e das secretarias de educação?
16. Como ocorre a avaliação dos resultados desses projetos? Quem realiza e quem participa?
17. Como é feita a divulgação e/ou discussão dos resultados das avaliações nas diferentes esferas de governo envolvidas (MEC, Estados, Municípios) e nos órgãos executores locais?
18. Esses resultados são utilizados no aprimoramento das demais etapas do programa? Cite Exemplos.
19. Como deverá se configurar o financiamento do PDE na fase III B do Fundescola? Como se dará a participação dos Estados, dos Municípios e do Governo central?
20. Como é avaliado o desempenho do Estado de MS na implementação do PES e do PDE?

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

Planejamento da Educação e Cooperação Internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola

Doutoranda: Elisângela Alves da Silva Scaff

Orientadora: Profª Lisete Regina Gomes Arelaro

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS TÉCNICOS DA SEMED

1. Identificação pessoal, cargo que ocupava e/ou ocupa
2. Como o Programa Monhangara foi apresentado aos técnicos da SEMED?
3. Os técnicos receberam algum treinamento para executar o projeto? Qual foi o seu conteúdo? Auxiliou na execução do mesmo?
4. Com que freqüência os técnicos recebiam treinamentos sobre o programa? Quem participava? Quem ministrava?
5. Qual era o principal objetivo do projeto Monhangara? Ele foi alcançado?
6. Quais os principais resultados obtidos com o desenvolvimento do Monhangara?
7. Quais são as principais dificuldades na execução do Monhangara?
8. Como se estruturaram as relações entre os técnicos do MEC, os técnicos de Estados e Municípios envolvidos e os funcionários das escolas durante a execução desse programa?
9. Após a conclusão do projeto Monhangara, as escolas/municípios envolvidos deram continuidade às ações? De que maneira?
10. Houve uma avaliação final? Como foi feita? Quem participou? Quais as conclusões? Como esses resultados foram apresentados aos segmentos envolvidos?
11. Qual foi a principal contribuição do projeto Monhangara na época? O que restou dele hoje?
12. Como o Programa Fundescola foi apresentado aos técnicos da SEMED?
13. Em que medida o Município de Dourados participou da concepção do Programa Fundescola? Era possível interferir nos objetivos e ações?
14. Os técnicos receberam algum treinamento para executar o projeto? Qual foi o seu conteúdo? Auxiliou na execução do mesmo?
15. Com que freqüência os técnicos recebem treinamentos sobre o programa? Quem participa? Quem ministra?

16. Como o Programa Fundescola está instalado na Secretaria? Há uma equipe específica para trabalhar com o programa? Há financiamento específico do programa para remuneração, equipamento, locomoção dessa equipe?
17. Como funciona a elaboração do PES na Secretaria de Educação de Dourados? A Secretaria utiliza o PES? Em quais circunstâncias?
18. Quais são as principais dificuldades sentidas no âmbito da Secretaria em relação à execução do PES?
19. Pretende-se adotar o PES como um método do planejamento para todas as ações da Secretaria? Por que?
20. Em relação ao PDE, é desenvolvido em quantas escolas do Município? Existem escolas que se recusaram ou desistiram de participar? Por que?
21. Como é feito o acompanhamento da execução do PDE em Dourados (MEC/SED/SEMED/Escolas)?
22. Como é desenvolvido o trabalho de apoio da secretaria às escolas que não possuem o PDE? Elas recebem recursos? Possuem alguma atividade sistematizada de planejamento?
23. Qual é o percentual de recursos repassado atualmente pelo MEC para a execução do programa? Qual é o percentual do Município?
24. Quais são as principais dificuldades sentidas no âmbito da Secretaria em relação à execução do PDE?
25. Quando o programa deixará de receber recursos do MEC? A secretaria pretende dar continuidade ao programa com recursos próprios?
26. Há recursos destinados especificamente para divulgação do programa?
27. O que está sendo feito para que o PDE tenha continuidade após o encerramento do convênio?

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL

DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

Planejamento da Educação e Cooperação Internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola

Doutoranda: Elisângela Alves da Silva Scaff

Orientadora: Profª Lisete Regina Gomes Arelaro

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A EQUIPE DE SISTEMATIZAÇÃO DO PDE NA ESCOLA

1. Identificação do entrevistado – cargo que ocupa na escola e função no PDE.
2. Desde quando a escola/você participa do PDE?
3. O que levou a escola a aderir ao PDE? Como a equipe tomou conhecimento do mesmo?
4. Quais os procedimentos que precederam sua implantação na escola? Como foi a participação dos atores escolares nesse processo?
5. Quem participa do projeto na escola? Há quanto tempo? Como é feita a constituição dessa equipe?
6. Quais as principais atividades desenvolvidas pelo PDE na escola? Como é organizado o trabalho?
7. Como é a participação da administração, professores, pais e alunos?
8. As atividades do PDE estão presentes no dia-a-dia da escola? Como?
9. Como é feito o acompanhamento pela SEMED? Há visitas de técnicos do MEC? Qual a sua finalidade?
10. Quais as principais dificuldades encontradas na execução do PDE?
11. Quais as mudanças implementadas por esse projeto no cotidiano da escola?
12. O que o projeto deixou como experiência para a escola? Foi positiva ou negativa? Por que?
13. Qual a avaliação que você faz a respeito do PDE? Foi bom para a escola? Por que?
14. A escola pretende dar continuidade ao PDE, mesmo sem financiamento? Por que? Como isso pode ser feito?
15. Você participou da execução do programa Monhangara?
16. Quais as ações desenvolvidas pelo programa?
17. Qual a contribuição que ele trouxe para a escola?
18. O que ficou de experiência para a equipe que participou do programa Monhangara?
19. Você identifica alguma relação entre o Monhangara e o Fundescola?

Anexo 3:
Orientações do Manual de Microplanejamento do Programa Monhangara

5.5.8 - Demanda de Aquisição de Pacote de Material de Ensino-Aprendizagem para Salas de Aula de 1ª e 2ª Séries.

O pacote de material de ensino-aprendizagem para salas de aula deve ser distribuído a todas as salas de aula das unidades escolares das Áreas de Abrangência, somente uma vez, durante o período de duração do Programa. Sua demanda no ano **j**, deve resultar da soma das salas de aula existentes no ano j e da Necessidade Líquida de Salas de Aula estimada para o ano **j**.

Há que se considerar, todavia, que a informação sobre salas de aula engloba as quatro primeiras séries, sendo necessária sua desagregação, por série, para efeito do cálculo da demanda de pacotes de sala de aula para as 1ª e 2ª série.

Os procedimentos de cálculo da demanda de pacotes de material de ensino-aprendizagem para salas de aula são desenvolvidos em três etapas:

- Cálculo da participação relativa das matrículas de 1ª e 2ª séries, no total de matrículas de 1ª a 4ª série, no ano **j**, na Área de Abrangência, cujos procedimentos de cálculo são descritos no item 5.5.8.1;
- Cálculo da necessidade total de salas de aula de 1ª e 2ª séries, no ano **j**, cujos procedimentos de cálculo são descritos no item 5.5.8.2, e
- Cálculo da demanda de pacotes de material de ensino-aprendizagem para salas de aula de 1ª e 2ª séries, no ano **j**, cujos procedimentos de cálculo são descritos no item 5.5.8.3.

5.5.8.1 - Cálculo da Participação Relativa das Matrículas de 1ª e 2ª Séries

A participação relativa da matrícula de 1ª e 2ª séries no total de matrícula de 1ª a 4ª séries, no ano **j**, na Área de Abrangência é dada pela expressão:

$$P_{1ª\ e\ 2ª,\ j} = \frac{MI_{1ª,\ j} + MI_{2ª,\ j}}{MI_{1ª\ a\ 4ª,\ j}}$$

onde:

$P_{1ª\ e\ 2ª,\ j}$ = participação da matrícula de 1ª e 2ª séries no total de matrículas de 1ª a 4ª séries, da rede pública, da rede da Área de Abrangência;

$MI_{1ª,\ j}$ = matrícula inicial de 1ª série, no ano **j**, constante na Ficha 5.9, e

$MI_{2ª,\ j}$ = matrícula inicial de 2ª série, no ano **j**, constante na Ficha 5.9.

5.5.8.2 - Cálculo da necessidade de Salas de Aula de 1ª e 2ª Séries.

$$NS_{1ª\ e\ 2ª,\ j} = P_{1ª\ e\ 2ª,\ j}\ (S_j + NL_j)$$

onde:

$NS_{1ª\ e\ 2ª,\ j}$ = necessidades de salas de aula de 1ª e 2ª séries, no ano **j**, para o atendimento da rede de ensino pública na Área de Abrangência;

$P_{1ª\ e\ 2ª,\ j}$ = participação da matrícula de 1ª e 2ª séries no total de matrículas de 1ª a 4ª séries, no ano **j**, para o atendimento da rede pública da Área de Abrangência;

S_j = número de salas de aula de 1ª a 4ª séries existentes na Área de Abrangência, no ano **j**, e que não serão substituídas pelo Programa, e

NL_j = necessidade líquida de sala de aula, no ano **j**, para o atendimento da rede de ensino da Área de Abrangência, constante da Ficha 5.10.

Anexo 4:
Etapas de Elaboração do PDE:

Nº	O QUE (Ações)	QUEM (Responsável)	QUANDO (Prazo)
	Etapa de Preparação		
01	Constituir o Grupo de Sistematização.	Diretor	1ª semana
02	Indicar o coordenador do PDE.	Diretor	1ª semana
03	Estudar o **manual** do PDE.	Diretor	1ª semana
04	Esclarecer a comunidade escolar sobre o PDE e o processo de elaboração.	Diretor	1ª semana
	Etapa da Análise Situacional		
05	Efetuar o levantamento do perfil e funcionamento da escola (Questionário 1) e preencher a Ficha-resumo 1.	Coordenador do PDE	2ª semana
06	Efetuar a análise dos fatores determinantes da eficácia escolar (Questionário 2) e preencher a Ficha-resumo 2.	Coordenador do PDE	2ª e 3ª semanas
07	Proceder à avaliação estratégica da escola (Questionário 3), junto aos membros do Grupo de Sistematização, e preencher a Ficha-resumo 3.	Coordenador do PDE	2ª e 3ª semanas
08	Elaborar o Documento-Síntese da Análise Situacional.	Coordenador do PDE	4ª semana
	Etapa da Definição da Visão Estratégica e Plano de Suporte Estratégico		
09	Realizar a primeira reunião do Grupo de Sistematização (Reunião de Minuta) para a elaboração da primeira versão do PDE.	Diretor	5ª semana
10	Realizar 1ª rodada das reuniões de apoio.	Líderes de objetivos	5ª e 7ª semanas
11	Realizar a segunda reunião do Grupo de Sistematização (Reunião de Consenso) agregando as sugestões dos grupos de apoio.	Diretor	8ª semana
12	Realizar a 2ª rodada das reuniões de apoio.	Líderes de objetivos	9ª semana
13	Realizar a terceira reunião do Grupo de Sistematização (Reunião de Comprometimento) para a elaboração da versão final do PDE.	Diretor	10ª semana
14	Apresentar o PDE para a comunidade escolar e colegiado (se houver).	Diretor	11ª semana

Anexo 5:
Etapas de Elaboração do PES

	O QUE (ações)	QUEM (responsável)	QUANDO (prazo)
ETAPA DE PREPARAÇÃO			
1	Constituir o Grupo de Sistematização	Secretário	1ª semana
2	Indicar o coordenador do PES	Secretário	1ª semana
3	Estudar o manual do PES	Secretário	1ª semana
4	Esclarecer os colaboradores	Secretário	1ª semana
ETAPA DA ANÁLISE SITUACIONAL			
5	Efetuar o Levantamento da Situação Institucional – LSI	Coordenador do PES	2ª e 3ª semanas
6	Efetuar a Auto-Avaliação do Desempenho da Secretaria – ADS	Coordenador do PES	2ª e 3ª semanas
7	Efetuar a Avaliação Estratégica da Secretaria – AES	Coordenador do PES	2ª e 3ª semanas
8	Elaborar a Síntese da Análise Situacional	Coordenador do PES	4ª semana
ETAPA DE DEFINIÇÃO DA VISÃO ESTRATÉGICA E DO PLANO DE SUPORTE ESTRATÉGICO			
9	Realizar reunião de minuta para elaborar a primeira versão do PES	Secretário	5ª semana
10	Realizar primeira rodada de reuniões de apoio	Líderes de objetivos	5ª, 6ª e 7ª semanas
11	Realizar reunião de consenso, agregando sugestões dos colaboradores	Secretário	8ª semana
12	Realizar segunda rodada de reuniões de apoio	Líderes de objetivos	8ª e 9ª semanas
13	Realizar reunião de comprometimento para elaborar versão final do PES	Secretário	10ª semana
14	Apresentar PES para todos os colaboradores	Secretário	11ª e 12ª semanas
ETAPAS DE EXECUÇÃO E DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO			
15	Divulgar o PES	Secretário	A partir da 12ª semana
16	Executar o PES	Todos	A partir da 12ª semana
17	Monitorar e avaliar a execução do PES	Coordenador do PES	A partir da 12ª semana

Anexo 6:
Exemplos de valores e Metas para elaboração do PDE

1. **Excelência** -Valorizamos nossos clientes com o fornecimento de qualidade e excelência em tudo aquilo que fazemos e pelo modo como o fazemos.

2. **Inovação** -Buscamos e incentivamos formas apropriadas para a solução de problemas, e soluções inovadoras que frutifiquem em resultados para nossos clientes e resolvam nossos desafios organizacionais.

3. **Respeito pelo Indivíduo** -Respeitamos a dignidade e os direitos de cada pessoa dentro da escola.

4. **Participação** -Trabalhamos em equipe, e cada pessoa contribui no limite de sua participação nas atividades escolares.

Outros exemplos de valores defendidos por outras escolas

Parceria -Valorizamos o trabalho em parceria, considerando cada parceiro como nosso cliente.

Serviço ao Cliente -Prestamos aos nossos clientes um serviço melhor do que o de qualquer outra escola do país.

Igualdade -Proporcionamos oportunidades iguais a todos os colaboradores

Transparência -Orgulhamo-nos de ter uma comunicação aberta e honesta

Criatividade -Apoiamos a criatividade e a inovação individuais

Exemplos de metas

.Objetivo estratégico 01 -Elevar o .desempenho acadêmico dos alunos.

Estratégia 1.1 -Concentrar esforços nas disciplinas e séries críticas (aquelas que apresentam índices mais baixos de rendimento).

Meta 1.1.1 -Aumentar de 47% para pelo menos 80% o índice de aprovação dos alunos de matemática das 1 as séries A e C do turno matutino.
Indicador: [(N° de alunos das 1as séries A e C do matutino aprovados em matemática / N° total de alunos das 1 as séries A e C do matutino) x 100]; *Resp.:* Profa. alga (Coordenadora Pedagógica); *Início:* 02/98; *Revisão:* himestral: Término: 12/98.

Meta 1.1.2 -Aumentar de 52% para pelo menos 85% o índice de aprovação dos alunos de português das 1 as séries A e B do turno matutino.
Indicador: [(N° de alunos das 1as séries A e B do matutino aprovados em português / N° total de alunos das 1 as séries A e B do matutino) x 100]; *Resp.:* Profa. alga (Coordenadora Pedagógica); *Início:* 02/98; *Revisão:* mensal; T ér- *mino:* 12/98.

Meta 1.1.3 -Reduzir de 40% para no máximo 15% a reprovação em ciências nas quatro primeiras séries do turno vespertino.
Indicador: [(N° de alunos das quatro primeiras séries do vespertino reprovados em ciências / N° total de alunos das quatro primeiras séries do vespertino) x 100]; *Resp.:* Profa. alga (Coordenadora Pedagógica); Início: 02/98; *Revisão:* mensal: Término: 12/98.

Anexo 7:
Exemplos de valores e Metas para elaboração do PES

QUALIDADE:

- Excelência em todos os serviços oferecidos aos nossos clientes.
- Excelência na realização dos serviços, assegurando a satisfação da comunidade escolar.
- Excelência na oferta dos serviços educacionais e nos resultados do ensino.
- Garantia de eficiência e eficácia nos serviços públicos educacionais.
- Excelência nas ações educativas desenvolvidas junto à sociedade.

DEMOCRATIZAÇÃO:

- Transparência, parceria e descentralização nos atos da gestão.
- Gestão participativa e transparente.

EQÜIDADE:

- Igualdade de oportunidades aos clientes.
- Acesso, permanência e sucesso no processo educacional.
- Igualdade de oportunidade no acesso aos recursos, respeitando as necessidades e a capacidade das escolas.
- Distribuição eqüitativa dos recursos educacionais pelas escolas e alunos.
- Garantia da oferta de educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

INOVAÇÃO:

- Criatividade e agilidade na solução dos desafios educacionais.
- Ações empreendedoras, criativas e flexíveis.
- Busca de soluções criativas e ágeis aos desafios da organização.

ÉTICA:

- Elevado senso de compromisso, seriedade e respeito com a gestão escolar pública.
- Respeito, seriedade e elevado senso de compromisso com a educação pública.
- Responsabilidade, probidade e respeito na gestão da educação.
- Respeito aos princípios da dignidade e valorização da pessoa humana.

EFICIÊNCIA:

- Capacidade de realizar serviços e atendimentos com elevado padrão.

TRANSPARÊNCIA:

- Articulação, parceria e divulgação dos procedimentos e decisões de gestão do sistema educacional.

Exemplos de metas

Objetivo estratégico 1: Fortalecer a escola

- Estratégia 1.1 - Consolidar a democratização da gestão escolar

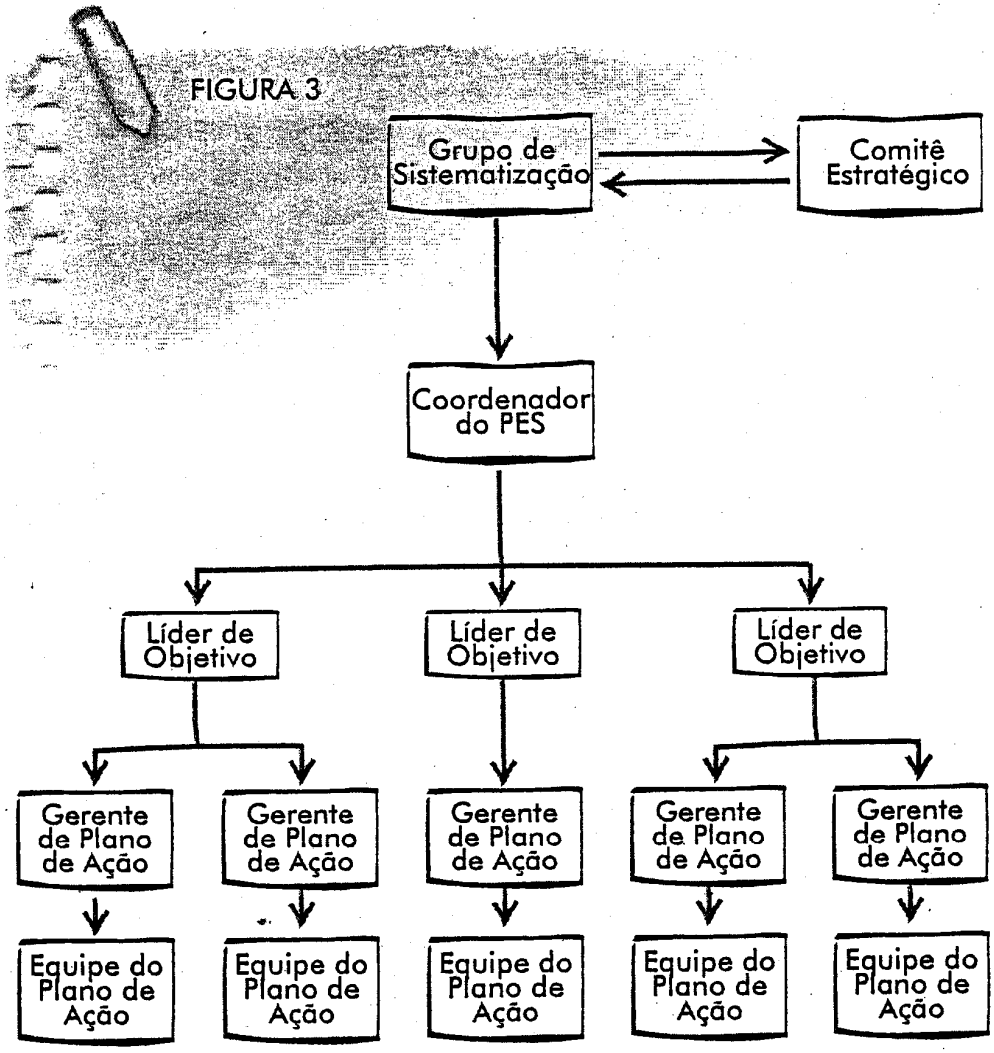
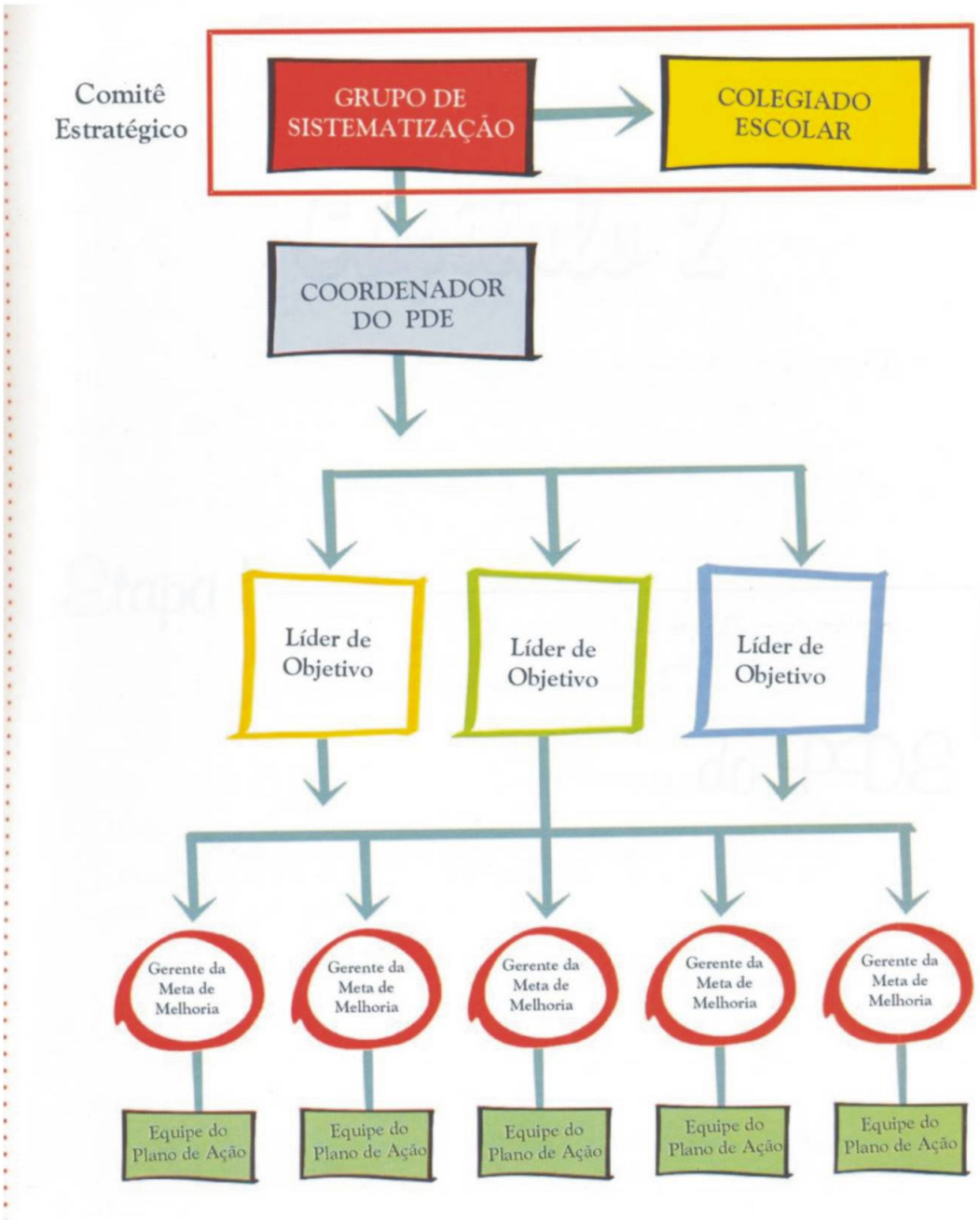
  Meta 1.1.2 – Implementar o PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) em 372 escolas estaduais (100% das escolas)

  Indicador da meta: [(Número de escolas com PDE implantado): (Número total de escolas) x 100]

  Responsável: Professora Rosa

  Início: Janeiro 2001; Revisão: Bimestral; Término: Dezembro 2001

Anexo 8:
Estrutura para Elaboração e Implementação do PES



Anexo 9:
Estrutura para Elaboração e Implementação do PDE