

O PDE-Escola no contexto da descentralização de recursos para a Educação Básica

Izabel Cristina da Silva Padinha¹

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo fazer algumas reflexões sobre o processo de descentralização de recursos para a educação básica a partir PDE-Escola. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica pautada na abordagem qualitativa. O PDE-Escola tem como um de seus propósitos melhorar a qualidade do ensino e os resultados educacionais, particularmente das escolas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O PDE-Escola requer um modelo de gestão diferenciado, se volta para uma proposta descentralizadora da política educacional, mas no que tange administração dos recursos, a tomada de decisão continua centralizadora. No entanto, percebe-se que a descentralização ganha característica de um processo de desconcentração pelo fato de que as mudanças ocorrem na distribuição de tarefas e responsabilidade pelos resultados. Compreendemos que no cenário brasileiro o tem ocorrido é a implementação de inúmeros projetos no espaço escolar que não consideram muitas vezes as especificidades locais, nas quais serão implementadas. Faz-se importante pensarmos que as escolas não instituições isoladas, mas que pertencem e estão imersas a um contexto dinâmico social, econômico, ambiental e cultural. Palavras-chave-Reforma do Estado. PDE-Escola. Descentralização.

INTRODUÇÃO

Com a reforma do Estado brasileiro cujo aprofundamento ocorreu na segunda metade da década de 1990, novas mudanças passam a fazer parte do campo educacional. Dentre as recomendações dessa reforma, o ajuste estrutural que incidia em deslocar um menor investimento no setor social.

O Estado nessa conjuntura da reforma deixa de ser o provedor de direitos e passa a ser cobrador de imposto,

¹ Mestranda da UFPA/Campus Universitário do Tocantins/Cametá. E-mail: cristinapadinhal@yahoo.com.br

configurando-se como Estado fiscal, torna-se mínimo para as políticas sociais e máximo para anseios do capital, neste contexto, a educação deixa de ser um direito e transforma-se num serviço, assim a cidadão é considerado na lógica da reforma do estado um cliente.

A nova tendência de gestão pública que se apresenta a partir do modelo gerencial e se diz democrática ao mesmo tempo, porque não visa lucro, mas sim o interesse da sociedade, traz em seu cerne o controle social mascarado de participação.

O Estado com essa nova reconfiguração não tem como papel principal promover os direitos de cidadãos. Dessa forma, ele se define como uma organização burocrática na qual detém o poder de legislar sobre a população. Assim ele ausenta-se da oferta de direitos configurados nas políticas pública não isenta o controle e a cobrança o estado de direito transforma-se o estado controlador e a cidadania abstrata vem legitimar o poder desse Estado.

Dentro desse contexto dos anos de 1990 vamos ter o Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) integrado por as ações financiadas como do PDE-Escola - um plano que busca um modelo inovador de gestão e planejamento estratégico, se resignificando em anos posteriores com Plano de Desenvolvimento de Educação –PDE.

O PDE-Escola, constitui uma ferramenta de apoio as escolas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional, dando assistência técnica e financeira. É um plano que tem como prioridade a educação básica de qualidade, mais autônoma e com condições de oferecer e financiar ações para garantir a permanência e o acesso das crianças nas escolas públicas, com aprendizagem de qualidade.

Este plano requer um modelo de gestão diferenciado, voltada para o gerenciamento caminhando para uma proposta descentralizadora da política educacional, contudo a administração dos recursos e na tomada de decisão continua centralizadora.

Nesse sentido no presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise reflexiva sobre o processo descentralização

recursos públicos para a educação com ênfase no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).

A aquisição de informações será respaldada por uma pesquisa bibliográfica a partir de uma abordagem qualitativa com análise de textos previamente selecionados, no qual confrontou-se as considerações teóricas de alguns autores para chegar a um posicionamento crítico a respeito da descentralização de recursos para educação básica e o PDE-Escola nesse cenário.

DESCENTRALIZAÇÃO / DESCONCENTRAÇÃO

A descentralização tende a ser uma ação de mão dupla, pois ao mesmo tempo em que descentraliza para gerir melhor os recursos, o processo de responsabilidade também acaba deslocando dos órgãos públicos para comunidade no caso escolar essa forma de repasse de responsabilidade, porém, não pretende estabelecer mudanças significativas nas relações entre sistema e a escola. Com isso ocorre um maior controle sobre a escola, delegando maior encargo na realização das tarefas e nos resultados que essa possam trazer.

A descentralização, concebida como estratégia de afastamento do Estado, em relação as suas obrigações sociais e acompanhada de novas formas de controle, vem se configurando na gestão dos gastos públicos no Brasil, não pressupõe necessariamente a participação do cidadão na formulação e realização das políticas públicas, não garante a eficácia e eficiência dos serviços oferecidos e não se constitui uma estratégia obrigatória para a consolidação da gestão democrática, conforme expresso no discurso atual. (LUCK, 2000, p.3).

De acordo com Luck (2000), a descentralização, refere-se ao fato de que nem sempre, funciona como um elemento motivador da descentralização da ação estatal, pois ela se configura como um elemento eficiente do controle dos gastos públicos.

Nesse sentido o processo de descentralização vem tomando formas antidemocráticas de transferência de responsabilidade do Estado com a manutenção da educação básica, ensino fundamental e médio - para outras instâncias

da sociedade sem, contudo, democratizar os mecanismos de financiamento.

Dentro dessa perspectiva a descentralização é concebida pelo Estado brasileiro e tem servido de referência para encaminhar as reformas propostas pelo governo. Esta orientação mostra-se expressa em documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Destaca-se nesse documento o deslocamento de obrigações que historicamente pertenciam ao Estado como saúde, educação, cultura e até mesmo pesquisa-científica, para o setor não-estatal.

Diante dessa nova postura há uma reordenação do papel do Estado e um estímulo à publicização dos serviços, em detrimento da descentralização enquanto fator de consolidação do processo democrático. Nesse sentido a implementação da ideia de Estado mínimo, própria do neoliberalismo.

A redefinição do papel do Estado brasileiro é uma das implicações da política neoliberal, notadamente no que diz respeito á questão da educação escolar, saúde e outros serviços não está de acordo com a lógica do mercado. Essa reconfiguração do Estado se verifica mediante a utilização de diferentes estratégias, sendo a mais frequente o discurso a favor da esfera privada, da descentralização e da flexibilização, como meios para atingir a democratização e de eficiência.

No entanto, o processo de descentralização e flexibilização vem tomando formas antidemocráticas de transferência de responsabilidade do Estado com a manutenção da educação básica, ensino fundamental e médio - para outras instâncias da sociedade sem, contudo, democratizar os mecanismos de financiamento. Diante de toda essa redefinição estatal dos serviços públicos sociais, a educação ocupa um espaço muito importante, pois a política educacional do Estado brasileiro é redimensionada a partir da década de 90 seguindo as normas de gerenciamento, buscando de desenvolver o crescimento de sua produtividade.

Os anos de 1990 se caracterizaram por inúmeros acordos nacionais para renovar os sistemas educativos. Estes chamados por Rodríguez (2004) de "pactos educativos" buscaram modernizar os sistemas de ensino adaptando-se às exigências

da economia globalizada. Essas mudanças no cenário educativo fizeram parte da agenda política, que procurava a reformar a gestão das políticas públicas, enfatizando a descentralização como forma de transferência das responsabilidades da gestão e realização dos serviços educativos da união para os estados e municípios; no entanto na maioria dos países uma administração centralizada. Como resultado do ajuste econômico e a diminuição do papel social do Estado, países como o Brasil tem se direcionado para o processo de descentralização, adentrando-se a municipalização.

Ressalta-se que na América Latina a reforma educativa segue determinações dos organismos internacionais (CEPAL, UNESCO, BM, BID), sendo que os fundamentos dessa reforma pauta-se em questões relacionada à qualidade, eficiência e a equidade com lógica no mercado.

Assim dentro do contexto do neoliberalismo busca-se construir *maximização* do *Estado* para atender as exigências do capital. Para isso impõe-se uma nova política social de caráter assistencialista e o Estado transforma-se em avaliador e vai gerir *os serviços*, que são transferidos ao setor privado e ou/a sociedade civil que passa a ter responsabilidades. Dessa maneira ao Estado fica reservada a função de avaliar, de fiscalizar; no entanto uma avaliação e controle feitos por meio de critérios como os da gestão eficiência e do mercado.

A descentralização e autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais e responsabilidade de disputar o mercado de venda de seus produtos ou serviços. Opera-se uma metamorfose do plano dos direitos para o plano dos serviços os quais cada cidadão deve comprar. Compra quem pode, e os demais são excluídos e tidos como incompetentes. (GADOTTI, 2000, p.13).

O sistema educacional brasileiro passa a ser reestruturado por documentos legais tais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Lei 9.394/96; da Emenda Constitucional N° 14 e da Lei Federal N° 9.424/96 que criam, regulamentam e instituem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

No campo pedagógico as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio e os Parâmetros Curriculares Nacionais para os segmentos da educação básica também contribuíram para desencadeamento de processos de reformulação dos sistemas de ensino.

A criação do FUNDEF promoveu significativas mudanças no financiamento da Educação no Brasil e iniciou uma dinâmica nas relações entre as esferas de governo, no que se refere à responsabilização pela oferta das diferentes etapas da educação básica. Com FUNDEF passa a se organizar a participação das três esferas do governo no financiamento do ensino fundamental e assim a correção das distorções regionais que ainda existem na distribuição dos recursos em âmbito estadual e nacional. A municipalização do ensino fundamental foi a principal materialização da descentralização do financiamento produzida e incentivada pelo FUNDEF.

Entretanto, a experiência brasileira ainda é recente na descentralização de programas implementados pelo governo federal de apoio ao ensino fundamental. As mudanças introduzidas no ensino fundamental fazem parte da atual agenda brasileira de reformas institucionais, visando universalização e a maior equidade do acesso; assim como melhoria da qualidade do ensino e a execução de processos mais eficazes e eficientes na realização dos serviços educacionais. Dentre os segmentos da reforma, a descentralização do sistema de ensino e dos programas que o apoiam compõe o processo que, reorganiza a política educacional.

Na verdade descentralização ganha característica de um processo de desconcentração pelo fato de que as mudanças ocorrem na distribuição de tarefas e não na tomada de decisão. É preciso que os processos de descentralização sigam patamares no qual as políticas educacionais venham contribuir para a construção de gestão educacional e escolar pautadas em bases que promovam maior participação efetiva e não representativa, considerando a coletividade. O que tem ocorrido no cenário brasileiro é a implementação de inúmeros de projetos criados por agências internacionais de financiamento que, na maioria dos casos, desconhecem as realidades nas quais serão implementadas.

Contrapõe-se ao modelo gerencial o projeto educacional que segue uma lógica democrática e se efetiva pela participação dos sujeitos que estão inseridos na comunidade escolar, assim como na construção dos projetos escolares, nos momentos de decisão, onde a organização do trabalho pedagógico deve se direcionar pela necessidade de garantir a qualidade social da educação.

Logo, compreende-se que o processo de gestão democrática por mais que normas legais sejam instituídas, não garante sua execução, pois sua materialidade se configura enquanto uma construção coletiva e permanente, na busca diária para superação de práticas autoritárias de centralização de poder, sendo necessário que haja a prática do diálogo, informação e conhecimento. Desta maneira, a gestão democrática é um exercício cotidiano e o espaço escolar passa ser um ambiente promissor para as interações democratizantes.

A gestão democrática é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em conselhos, a eleição para diretores, a autonomia financeira, são processos pedagógicos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação, depois de muitos e muitos anos de ditadura, é um longo processo de construção. (PERONI, 2012, p. 11).

No entanto, a postura de participação ainda é ato a ser aprendido para que possa ser colocado em prática, sendo necessário que aconteça segundo Gadotti (2004) uma *mudança de mentalidade*, onde a escola deixa de ser vista pelos membros da comunidade escolar como um prédio público, normativo do Estado para o ensino, mas um espaço de conquista, relação, proximidade.

Por sermos um país marcado por tantas desigualdades sociais e por tradição histórica de autoritarismo existe ainda ausência de ações institucionais para uma participação efetiva. Mesmo que a educação venha ocupando lugar de destaque nas políticas públicas somente permitir o acesso ao ensino não é suficiente para promover a inclusão educacional e social de uma parcela significativa

da sociedade brasileira. Cremos sim que a permanência e a qualidade do ensino público seja o passo importante e de que a participação popular seja o caminho viável para a construção de um mundo justo e feliz. (LÜCK, 2000, p. 12).

Diante do exposto entende-se que a função da escola é propiciar ao educando condições para que se aproprie dos conhecimentos científicos das diferentes áreas para construa um pensamento crítico, reflexivo que lhe permita traçar discussões e debates sobre demandas ideológicas da administração pública para que possa desvelar a organização social vigente, tornando-os capaz de construir uma identidade social consciente e solidário, humanizado no sentido de organizar-se em grupos sociais para superar o individualismo presente num contexto de dominação política e exploração capitalista.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA- PDE- ESCOLA

O PDE-Escola na sua concepção torna a escola, responsável pela melhoria da *qualidade* do ensino, a dinâmica desse processo decorre da realização de um diagnóstico da sua situação, definição metas, objetivos estratégicos e planos de ação a serem alcançados. A promoção dessa qualidade decorre de uma postura de fortalecimento da gestão escolar, esta ganha destaque por ser vista como mecanismo para atingir as metas educacionais desejadas, sendo aspecto considerado em todo o processo de elaboração implementação do PDE-Escola Essas ações fazem parte de um contexto mais amplo, o da reforma político-administrativa do Estado brasileiro.

PDE é entendido como o carro-chefe do FUNDESCOLA, uma vez que assinala uma ênfase na “escola com foco no aluno”. Nesse processo, a escola é considerada a responsável pela melhoria da qualidade de ensino, e o projeto visa modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola, segundo um processo de planejamento estratégico coordenado pela liderança da escola e elaborado de maneira participativa (OLIVEIRA, FONSECA E TOSCHI, 2004, p.29)

A Concepção do PDE-Escola da ênfase estratégica à gestão e aos mecanismos que visem à maior eficácia e à eficiência na condução das instituições de ensino com objetivo de associar eficácia com *qualidade* medida por resultados educacionais.

Ressalta-se que a escola ao listar suas necessidades e demandas, estas devem estar de acordo com projetos e programas já instituídos pelo Ministério da Educação, com o intuito de aumentar desempenho escolar, avaliado através IDEB.

Os procedimentos para a elaboração das ações do plano já vem prescrita, o uso dos recursos com as ações financiáveis são limitados e devem seguir os critérios pré-determinados. Portanto a flexibilidade e autonomia enquanto proposta do PDE-Escola se apresenta aos moldes de gestão gerencial. O que existe aumento da responsabilidade das equipes escolares sobre a gestão dos recursos financeiros enquanto estratégia do Estado, pois as tomadas de decisões ainda são centralizadas ao predeterminar que ações devam ser implementadas pelo plano e ter como parâmetro de qualidade são os resultados.

Assim sendo, gestão de uma unidade escolar de que segue os princípios democráticos, exige aprendizado e participação efetiva de todos os segmentos da escola, para que as relações democráticas possam emergir, na prática do cotidiano escolar, pautadas numa visão de organização interna de gestão em conjunto, capazes de consolidar a construção democrática do processo educacional, com coerência de ideias e transparência na execução dos projetos de interação das relações no interior da escola pública. Não se trata de uma tarefa fácil, por se tratar de uma população que historicamente sempre viveu à margem dos processos decisórios do país.

Dessa forma, o PDE-Escola tem como proposta inovar a gestão escolar através de pressupostos democráticos, de autonomia e participação, com a presença dos diferentes agentes da comunidade escolar. Esse momento permite:

[...] elevar o conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários com resultados educacionais; estimular a gestão participativa e o acompanha-

mento dos pais nas atividades escolares em geral e na aprendizagem dos filhos. Sua ação visa promover a autonomia e o fortalecimento da gestão escolar por meio de uma metodologia de planejamento estratégico centrada na racionalização, na eficácia e na eficiência do desempenho escolar. (FONSECA, 2009, p.275)

Percebemos que no campo da de gestão escolar, muitos programas foram implantados, a partir da reforma do Estado em 90, com o objetivo de contribuir para o processo de democratização da escola. Podemos citar o PDE-Escola, PDDE e o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares.

No caso do PDE-Escola, enfatiza a gestão democrática baseada numa concepção gerencialista que vai nortear o trabalho educativo nas escolas públicas. Onde processo de A autonomia está relacionada repasse de recurso financeiro que escola diretamente recebe, ficando as unidades de ensino responsável para investir em ações e materiais pré-listados pelo Ministério da Educação para a melhoria da qualidade de ensino, lembrando que esta qualidade está focada nos resultados.

Outro ponto fundamental a ser destacado articula-se à concepção restrita de autonomia (restrita à dimensão financeira) e ao caráter diretivo e centralizador do PDE, num cenário em que os profissionais da educação e alguns sistemas de ensino envidavam esforços no sentido de implementar, com base na legislação em vigor, projetos político pedagógicos cujo norte se contrapunha à concepção gerencialista presente no PDE. (DOURADO, 2007, p.929)

O PDE-Escola com base na gestão gerencial direcionado por um planejamento estratégico adotado parâmetros do mercado. Portanto ocorre um redimensionamento da gestão democrático e da participação, pois os princípios da empresa privada são deslocados para as intuições públicas de ensino.

Uma gestão baseada em princípios participativos tem como base a constituição em um ambiente público de direito, com condições adequadas e de igualdade que assegure o desenvolvimento de estrutura física e material para a promoção

de serviços de qualidade, proporcionando um local de trabalho que predomine decisões coletivas em detrimento de atividades do sistema escolar seletivo e excludente, fechando espaço postura autoritária com ações verticalizadas, na qual não se permite exposição de ideias.

No que diz respeito, a participação da comunidade na escola, ressalta-se que faz parte de transformações maiores que vêm acontecendo na sociedade. Portanto, não são atitude e comportamentos espontâneos de concessão feita ou não pelo diretor. Trata-se de um movimento que se configurando com diferentes formas em cada rede de ensino e em cada comunidade escolar de acordo com os documentos oficiais elaborados para políticas públicas em educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela literatura existente verificou-se que o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é uma ferramenta gerencial que se propõe auxiliar a escola na melhoria da qualidade de ensino por meio de um planejamento estratégico, embora ele pregue à democratização, a autonomia, a participação, nota-se que estas palavras são reconfiguradas dentro desse novo contexto não são plenas, mas restrita na prática.

As políticas educacionais vêm delegando a comunidade escolar que gerenciamento dos recursos se responsabilizando pelos resultados que esta venha a apresentar. Como tais recursos são insuficientes a escola, esta busca outras estratégias para fazer complementação no caso da promoção de festinhas, bingos, rifas, sorteios, coletas com os funcionários e pais, esporadicamente, para realizar uma ações e obras na escola.

No entanto, percebe-se que a descentralização ganha característica de um processo de desconcentração pelo fato de que as mudanças ocorrem na distribuição de tarefas e responsabilidade pelos resultados, pois a tomada decisões permanece centralizada. Esta forma de organizar a escola vai delineando uma política no qual o papel do Estado é o de avaliador e controlador das políticas educacionais.

Compreendemos que no cenário brasileiro o tem ocorrido é a implementação de inúmeros projetos no espaço escolar que não consideram muitas vezes as especificidades locais, nas quais serão implementadas. Faz-se importante pensarmos que as escolas não instituições isoladas, mas que pertencem e estão imersas a um contexto dinâmico social, econômico, ambiental e cultural.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MEC. **Manual Como elaborar o Plano Desenvolvimento da Escola**; Aumentando o desempenho da escola, por meio do Planejamento eficaz. 3. ed. Brasília, DF: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.

CHAVES, Vera Lucia Jacob, MENDES, Odete da Cruz et. al. **Gestão da educação – uma revisão conceitual na perspectiva de análise do Plano de Ações Articuladas** - PAR Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Co-municacao/VeraLuciaJacobChaves_GT1_resumo.pdf>.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. **Descentralização da Educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

FONSECA, M.; TOSCHI, M.S.; OLIVEIRA, J.F. Educação, Gestão e Organização Escolar: concepções e tendências atuais. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M.S.; OLIVEIRA, J.F. (Org.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: UCG, 2004.

FONSECA, M. É possível articular o projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola? Reflexões sobre a reforma do Estado e a gestão da escola básica. In: OLIVEIRA, D. A.; FERREIRA, E. B. (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

GANDINI, Raquel Pereira Chainho; RISCAL, Sandra Aparecida. A gestão da educação como setor público não-estatal e a transição

para o Estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D.A.; Rosar, M. de F.F. (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO José E. (Org.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 2004

LÜCK, Heloísa. Gestão Escolar e Formação de Gestores. **Revista Em Aberto**, Brasília, v.17, n. 72, fev./jun. 2000.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Revista Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), maio/ago., 2012.

RODRÌGUEZ, Margarita Victoria. Políticas Públicas e Educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análises e perspectivas. In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). **Gestão e Política da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.