

## **GESTÃO ESCOLAR E O NOVO PARADIGMA IMPLANTADO PELO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE) E SEUS IMPACTOS EM UMA ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL DE PIRACURUCA-PIAUI: UM ESTUDO DE CASO**

Ivonalda Brito de Almeida Morais<sup>1</sup>  
Jacqueline Oliveira Leão<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este trabalho trata do novo paradigma de gestão escolar implantado pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e seus impactos em uma escola de Ensino Fundamental de Piracuruca-Piauí. O objetivo geral da pesquisa centrou-se na análise dos impactos do novo modelo de gestão implantado pelo PDE em uma escola de Ensino Fundamental na cidade de Piracuruca-Piauí. Já os objetivos específicos propuseram descrever o processo de gestão escolar na educação pública brasileira a partir da década de 90; destacar as características da gestão participativa e democrática; avaliar, a partir das perspectivas de gestores e professores da escola investigada, as principais dificuldades enfrentadas na implantação do PDE; verificar o processo de implementação do PDE em uma escola pública de Piracuruca-Piauí e avaliar os indicadores da escola investigada, no período de 2010 a 2012, e a relação deles com a implementação do PDE. A pesquisa de campo foi realizada através da abordagem qualitativa de natureza descritiva por meio de entrevistas semiestruturadas, com perguntas abertas. Por fim, a pesquisa revelou, como impactos decorrentes da implantação do PDE, a cultura de compartilhamento de poder e valorização da participação do grupo nos processos de tomada de decisão, a utilização racional dos recursos repassados à escola e a busca constante pela eficiência e eficácia em todos os processos, sejam de natureza administrativa, financeira ou pedagógica.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática e Participativa. Gestão Escolar. Plano de Desenvolvimento da Escola.

**ABSTRACT:** This study addressed the new paradigm of school management deployed by the School Development Plan (PDE). The global objective was to analyze the impacts of the new management model implemented by PDE in an elementary School in the municipality of Piracuruca, Piauí. The specific objectives were to describe the process of school management in the Brazilian public education from the 1990s; discuss features of democratic and participatory management; evaluate the prospects of managers and school teachers investigated on the major difficulties in the implementation of the EDP; describe the process of PDE implementation and evaluate indicators of the performance in the school investigated in 2010-2012. The research was conducted through descriptive qualitative approach using semi-structured interviews with open questions. The impacts from the implementation of the PDE were the development of the culture of power sharing and appreciation of group participation in the processes of decision making, the rational use of resources transferred to

<sup>1</sup>Mestre em Administração – FEAD. E-mail: ivonaldaa@yahoo.com.br

<sup>2</sup>Pós-doutora em Letras – UFMG. E-mail: jacleao@gmail.com

the school and the constant search for efficiency and effectiveness in all the administrative, financial and pedagogical.

Keywords: Democratic and Participative Management. School Management. School Development Plan.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo traz como tema “Gestão Escolar e o novo paradigma implantado pelo Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e seus impactos em uma escola de Ensino Fundamental de Piracuruca-Piauí: um estudo de caso”. Atualmente, as mudanças na sociedade, sobretudo, aquelas ocorridas nas últimas décadas, fizeram com que a educação vivenciasse um período de transformações profundas, a partir da década de noventa. Nesse contexto, pensar e repensar a organização do trabalho nas escolas, no que tange aos processos de gestão, constitui um grande desafio. As políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC) têm adotado uma nova linha de gestão, tendo como modelo a gestão empresarial, trazendo assim para a administração escolar as ferramentas daquela área, que têm sua origem no modelo “Nova Administração Pública”, também conhecida como Administração Pública Gerencial, caracterizada pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público (PAULA, 2007). Observa-se que esse modelo de gestão traz em seu bojo a ideia de participação e de democracia, uma vez que o gestor, sendo líder, deverá promover o envolvimento de todos os segmentos escolares, promovendo um ambiente aberto ao diálogo e à participação de todos. Assim, a gestão democrática e participativa consolida-se como princípio basilar da educação brasileira, conforme prescreve da Lei N. 9.394/96- Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 3º, VIII, *in verbis*: **O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: Omissis VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino (BRASIL, 1996).**

Importante ainda destacar o Planejamento Político Estratégico (1995-1998), elaborado por, Paulo Renato de Souza, ex-ministro da educação no governo de Fernando Henrique Cardoso, trazendo como estratégias a descentralização da

execução, transferência da ênfase dos controles formais e burocráticos para avaliação de resultados, novas formas de gestão escolar e novos parâmetros de eficiência e de controle de qualidade, tendo como marco legal condizente com as exigências de uma administração/gestão gerencial a Lei Nº 9.394/96; EC Nº 14/96; Lei Nº 9.424/96-FUNDEF; Lei Nº 9.131/95, cria Conselho Nacional de Educação- CNE; Lei Nº 10.172/01, aprova o Plano Nacional de Educação - PNE (SALERNO, 2007). Por todo o exposto, coloca-se em foco o problema: como o modelo de gestão, baseado na racionalização e na eficiência administrativa, implantado pelo PDE, traz impactos em uma escola de Ensino Fundamental da Rede Estadual da cidade de Piracuruca-Piauí?

Assim, a pesquisa traz como objetivo geral: Analisar o impacto do novo modelo de gestão implantado pelo PDE em uma escola de Ensino Fundamental na cidade de Piracuruca-Piauí. E como objetivos específicos: Descrever o processo de gestão escolar na educação pública brasileira a partir da década de 90; Destacar as características da gestão democrática e participativa; Avaliar, a partir das perspectivas de gestores e professores da escola investigada, as principais dificuldades enfrentadas na implantação do PDE; Verificar o processo de implementação do PDE em uma escola pública de Piracuruca-Piauí e Avaliar os indicadores da escola investigada, no período de 2010 a 2012, e a relação deles com a implementação do PDE. A pesquisa qualitativa, com abordagem descritiva, estudo de caso, foi realizada na cidade de Piracuruca-Piauí, localizada a 220 km da capital Teresina, na região norte do Estado. O município de Piracuruca possui uma população de 27.553 habitantes (IBGE, 2010), 10 escolas, sendo 02 da rede particular e 08 da rede pública, atendendo alunos do Ensino Fundamental e Médio. O campo da pesquisa foi uma escola da rede estadual de ensino, fundada em 1951, sendo uma das mais tradicionais escolas da rede pública de Piracuruca- Piauí. Essa instituição atende a aproximadamente 500 alunos matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental (Regular e EJA) e Ensino Médio. Os alunos são distribuídos em 03 turnos, sendo 119 alunos no Ensino Fundamental Regular no turno matutino; 191 do Ensino Fundamental Regular no turno vespertino e, no turno noturno, 116 no Ensino Fundamental EJA e 82 no Ensino Médio (EJA e Regular).

## **O NOVO PARADIGMA DE GESTÃO ESCOLAR IMPLANTADO PELO PDE**

A Reforma do Estado brasileiro, ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso, através do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado- MARE, foi influenciada diretamente pela Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial, que tem como característica principal o tratamento

do provimento dos serviços públicos como negócio e a inserção da lógica empresarial no setor público e teve seu auge nos anos 80 na Inglaterra e nos Estados Unidos (PAULA, 2007). Para se entender melhor as raízes desse novo paradigma de gestão, faz-se necessário abrir um parêntese para explicitar, de forma sucinta, a teoria Geral da Administração, sem nenhuma pretensão de aprofundamento nesta seara. A escola clássica da Administração surge no princípio do século XX e compõe-se de 03 (três) movimentos iniciais: Administração Científica, Administração Geral e Administração Burocrática, sendo seus expoentes, respectivamente, Taylor, Fayol e Weber (SALERNO, 2007).

Ainda segundo Salerno (2007), a Administração Científica surgiu nos Estados Unidos, tendo como idealizador Frederick W. Taylor. Alinhada à visão científica do começo do século XX, considera a desordem social como produto da ignorância, e a ordem, subordinação da prática à teoria. A ciência substituíu a improvisação por meio do planejamento de tarefas. Assim Taylor tirou do operário a sua maneira pessoal de executar o trabalho, impondo-lhe um método planejado e estudado por um profissional especializado no planejamento de tarefas. Já a Administração Geral ou Administração Clássica, de Henri Fayol, propõe uma abordagem sintética, global e universal com a intenção de identificar e compartilhar os mecanismos da administração eficaz, da organização como um todo. Possui caráter altamente técnico, enfatiza as tarefas dentro da empresa, reduzindo o desperdício e elevando o índice de produtividade. Concebia o corpo organizacional constituído de 06 (seis) funções: técnica, comercial, financeira, segurança, contábil e administrativa. Distingue o papel do administrador da organização. Reconhece que todos os agentes da organização participam dos processos administrativos.

Seguindo a linha de raciocínio do mesmo autor, a Administração Burocrática, de Max Weber, tem como preocupação central a racionalidade. É uma teoria aplicável às organizações maiores, reduzindo as frustrações e a irracionalidade. São vantagens dessa teoria precisão, rapidez, falta de ambiguidade, especialização, continuidade, discricção, unidade, estreita subordinação e disciplina, dentre outras. Assim, preocupa-se com o cumprimento das leis e normas que norteiam o funcionamento da

organização. Pode-se ainda citar, conforme Salerno (2007), a Teoria das Relações Humanas como constituinte da escola clássica. Essa teoria, que tem George Elton Mayo como precursor, tenta conciliar os interesses de operários e dirigentes. Surgem então ideias como delegação de autoridade, autonomia do empregado, confiança e abertura, senso de pertencimento, reconhecimento e segurança, dinâmica interpessoal, enfatizando-se a liderança e a colaboração grupal. Tais conceitos são bastante atuais, o que demonstra que essa teoria, embora conserve muito das outras escolas, traz em seu bojo inovações que revolucionaram a administração. É na segunda metade do século XX, porém, que surge a Teoria Neoclássica da administração, aproveitando conceitos das demais teorias, com princípios da Teoria Clássica, porém com uma nova aparência, num contexto de flexibilização, defendendo a descentralização e dando destaque aos aspectos práticos, tendo como objetivo os resultados concretos. A Escola Neoclássica, portanto, coaduna-se com os ideais democráticos através da Administração por Objetivos (APO) ou Administração por Resultados.

Nessa esteira, começa-se a visualizar a relação entre a Escola Neoclássica e os ideais administrativos implantados pela Reforma do Estado brasileiro de Bresser-Pereira que, indubitavelmente, tem suas raízes nessa teoria, marcada por uma nova forma de enxergar os processos administrativos e o ser humano neles envolvido. O que se observa nessa transição de um estilo para o outro, conforme o quadro apresentado alhures, dentre outros aspectos, é o foco no resultado, ou seja, a busca da eficácia, remodelando o público pelo padrão do privado, valorizando a iniciativa, o trabalho em equipe, exigindo-se um novo perfil de gerente que saiba trabalhar compartilhando seu poder na busca pela participação de todos os envolvidos no processo de tomada de decisões. Assim, desenha-se um novo modelo de Administração, que se delinea no movimento histórico da administração pública apresentado por Bresser-Pereira (1995a), segundo o qual passa por três estilos: Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial. Esse último modelo, ainda segundo o autor supracitado, surge da necessidade de adaptação do capital à crise do Estado numa

busca de alinhar-se a uma nova realidade. Utiliza do modelo de administração de empresas privadas.

Assim, tem-se a tônica desse novo modelo administrativo que passa a encarar a coisa pública sob um outro olhar, voltando-se para a qualidade dos serviços, inaugurando uma nova filosofia de administração pública, cujo embrião está no livro *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, dos americanos David Osborne e Ted Gaebler (Afonso, 1999). As marcas desse modelo ainda podem ser observadas hodiernamente, como, por exemplo, na fragmentação do ensino e na organização do tempo das disciplinas. Essa incorporação das características das teorias clássicas pela escola, confere a ela um caráter racional, padronizado e disciplinado, com visão tecnicista. As decisões são tomadas de cima para baixo e o cumprimento dos planos é de responsabilidade apenas de uma pessoa, não havendo a participação dos indivíduos que compõem a escola. Assim, a escola configura-se como uma organização social na qual o modelo de administração é hierarquizado.

Dessa forma, não há a preocupação com a dimensão humana dos protagonistas do processo educacional, mas diante das demandas sociais que começam a surgir em consequência dos avanços do setor industrial e a criação de atividades mais complexas no interior das fábricas e a exigência do mercado por trabalhadores com habilidades diferenciadas, um novo elemento agrega-se à administração escolar, a motivação humana, sem, no entanto, abandonarem-se a razão, a disciplina e a autoridade trazidas da teoria clássica. O interesse pelas relações humanas nas organizações sociais, influenciado pelas ciências sociais, traz uma nova dinâmica para a administração em geral, integrando fundamentos da Psicologia e da Sociologia, pautada na dimensão social do trabalho e na concepção de cooperação entre os trabalhadores (FÉLIX, 1985). A tendência burocrática também exerce sua influência no meio escolar, atingindo os níveis administrativos e pedagógicos e impõe a especialização e divisão de tarefas. Isso pode ser observado nos cargos existentes na escola: diretor, vice-diretor, supervisor escolar e orientador educacional. A escola

desenvolve, a partir dessa teoria, uma hierarquia de autoridade bem definida, passando a voltar-se mais para a busca da eficácia do que da eficiência (FÉLIX, 1985).

E, finalmente, no fim do século XX, período que vai interessar a presente pesquisa, com a expansão da economia mundial que ocorre devido ao avanço de novas tecnologias, a informática e a microeletrônica, o mundo passa por profundas e rápidas transformações (SANTOS, 2006). Diante de um novo contexto econômico, cultural e social, ocorre uma maior integração entre os países, criando-se novas redes de relações. Inicia-se a cooperação financeira e a assistência técnica prestada pelas agências internacionais junto aos órgãos e instituições educacionais. Constata-se assim que a adaptação das teorias da administração geral à administração escolar não se constitui numa inovação, no entanto, o que se enfoca nesta pesquisa é a forma como essas teorias, sobretudo a neoclássica, vai dar sustentação à Nova Administração Pública ou Administração Gerencial que, por sua vez, terá influência direta na Reforma do Estado brasileiro e será adaptada à gestão escolar, a partir dos anos 90, quando o princípio da gestão democrática e participativa passa a embasar o processo de gestão escolar, ganhando novos contornos com a implantação do PDE nas escolas públicas brasileiras.

Assim, observa-se, a partir da década de 1990, um novo modelo de gestão implantado nas escolas públicas, que converge para as orientações do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), apresentado pelo MARE, apresentando uma significativa mudança nos padrões da administração pública. Emerge assim uma nova forma de pensar e administrar o sistema educacional, uma visão estratégica começa a surgir. O planejamento na escola ganha novos contornos, promovendo uma ruptura com a prática centralizada e tradicional da administração escolar vigente até então. A organização escolar passa a ser considerada como “um sistema que agrega pessoas considerando o caráter intencional de suas ações e as intenções sociais que estabelecem entre si e com o contexto sociopolítico.” (LIBÂNEO, 2005, P.34). As ideias de democratização e participação coletiva são reforçadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) que traz em seu bojo a garantia da participação da comunidade nos processos decisórios da escola. Assim, a concepção

de gestão propõe um trabalho coletivo no contexto escolar que deve envolver não só alunos e professores, mas toda a comunidade escolar.

E é nesse contexto somado às pressões populares que cobram a democratização da educação, com ênfase no acesso e na qualidade dos serviços ofertados à população, como meio de garantir a permanência do aluno na escola, que o Estado adota medidas com o escopo de atender essa demanda. Essas medidas assumem um duplo caráter: dar respostas imediatas às pressões sociais e compatibilizar o atendimento a uma política de contenção de gastos (OLIVEIRA, 2006). Dessa forma, a contenção dos gastos e a otimização do uso dos recursos disponíveis são os alvos principais para resolver os problemas de ineficiência das redes públicas de ensino. Daí a necessidade de o estado adotar uma política de racionalização da gestão escolar, fazendo com que essa cumpra seus objetivos, equacione seus problemas e otimize seus recursos, adotando o planejamento estratégico, com objetivos, metas e prazos a serem alcançados e cumpridos, responsabilizando os próprios envolvidos pelos resultados. Nessa nova perspectiva de gestão, o gestor escolar, portanto, deve estar apto a compartilhar o poder ao tempo em que deverá conhecer a legislação que regulamenta sua atuação bem como não perder de vista os princípios básicos da administração já elencados acima, sempre em busca de oferecer ensino de qualidade em conformidade com o princípio da eficiência, o qual preconiza que:

Implantação do serviço público atenda plenamente à necessidade e às finalidades para as quais foi criado, (...) importante que a gestão financeira da escola pública seja eficiente, portanto, que atenda às metas estabelecidas para a elevação da qualidade do ensino e da aprendizagem (PROGESTÃO, 2009, p. 18).

Para que os princípios supramencionados sejam atendidos no que concerne à adequada utilização dos recursos financeiros repassados à escola, a comunidade escolar deve discutir os padrões de funcionamento da instituição, o levantamento da situação da escola, o diagnóstico, e o PDE torna-se um importante instrumento de gestão. O Projeto Político-Pedagógico, por sua vez, fica relegado a um segundo plano,

uma vez que traz concepções mais axiológicas e filosóficas em contraponto ao PDE, que se trata de um documento mais objetivo e pragmático, que coleta dados e, a partir deles, cria metas a serem alcançadas, considerando as ações que são atribuídas à equipe encarregada de sua execução. Dessa forma, vale dizer que, na escola, convivem duas concepções de gestão educacional, oriundas de diferentes referenciais teóricos. Uma de natureza burocrática concebida por orientações de agências financeiras internacionais e outra que se constrói a partir das aspirações da comunidade escolar, valorizando a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares, estimulando a autonomia da escola.

Há a necessidade premente de se alinharem estes dois documentos (PPP e PDE) no contexto escolar, fazendo com que em vez de antagônicos passem a ser complementares, contribuindo para o fortalecimento da gestão escolar, uma vez que o PDE vê a escola em sua totalidade na perspectiva estratégica, e não apenas na dimensão pedagógica. É uma ferramenta gerencial que ajuda a escola na definição de suas prioridades e a convertê-las em metas, avaliar os resultados alcançados e seu próprio desempenho. Assim, não substitui o PPP, mas o complementa. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) é um dos produtos que compõem o programa FUNDESCOLA, que resulta de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial e o MEC, destinado às regiões brasileiras consideradas pobres, como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O PDE possibilita à escola exercitar a autonomia na resolução de seus problemas e consecução de suas aspirações, além de contribuir para a melhoria da educação e para a busca da eficiência e da eficácia do sistema de ensino. A elaboração e implementação do PDE desdobra-se em cinco etapas: preparação, análise situacional, definição de visão estratégica e do plano de suporte estratégico, execução e monitoramento e avaliação (Brasil, 2006).

No âmbito da escola, todo o processo de elaboração e implantação é realizado pela equipe de sistematização do PDE, constituída pelo diretor da escola, coordenador do PDE e líderes dos objetivos estratégicos. Convém ressaltar que a elaboração do PDE deve ter em mira o planejamento estratégico da escola, já que constitui uma valiosa ferramenta de gestão. Não deve, portanto, ser confundido como um mero meio

de conseguir repasse financeiro para a instituição de ensino. Não obstante a tudo isso, ainda há um caminho a percorrer a fim de que o PDE possa efetivamente ser um instrumento de otimização de todo o processo educacional. Para ilustrar, Fonseca (2003, p. 311), em mais um de seus muitos estudos sobre o assunto, analisa a concepção de gestores e docentes em relação ao PDE e conclui que estes dois segmentos têm diferentes visões em relação ao PDE. Aqueles o concebem como um instrumento facilitador da administração. Estes consideram o PDE como mais um aparato burocratizador da escola que em nada contribui para mudanças qualitativas no trabalho pedagógico em sala de aula. Percebe-se, portanto, que, segundo a autora citada acima, o PDE é um instrumento que, no contexto escolar, ganha mais a adesão do gestor do que do docente, o que fortalece o pensamento de que o objetivo do plano é fortalecer o processo de gestão, visão essa confirmada por Amaral Sobrinho; Xavier (1999, p.19):

O PDE 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 e pais de alunos). O PDE define o que é a escola, o que ela pretende fazer, aonde ela pretende chegar, de que maneira e com quais recursos. É um processo coordenado pela liderança da escola para o alcance de uma situação desejada, de uma maneira eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e recursos.

Assim, o FUNDESCOLA tem no PDE um instrumento de gestão criado com o escopo de ajudar no surgimento de escolas de qualidade para consequentemente ofertarem um ensino de qualidade. E essa concepção de escola de qualidade é muito abrangente, não se restringindo a apenas um aspecto da instituição escolar, mas em todos os aspectos, incluindo a valorização das relações interpessoais construídas entre todos os sujeitos envolvidos no processo escolar, como assevera o manual Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (BRASIL, 2006, p.7):

Por escola de qualidade, entende-se a que desenvolve relações interpessoais que conduzem a atitudes e expectativas positivas em relação aos alunos; que coloca o aluno como foco de suas preocupações; que dispõe de recursos humanos com formação e motivação adequadas e com material escolar e didático necessário; que conta com instalações em quantidade e em condições adequadas

de funcionamento; que tem assegurada a participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos e na avaliação da escola. Além disso, uma escola de qualidade é aquela que constrói um clima escolar que favorece o processo de ensino-aprendizagem e que define e organiza processos que conduzem ao alcance de seus objetivos. A reunião dessas características se traduzirá em bom desempenho dos alunos.

Libâneo (2005), estudioso do tema gestão democrática e participativa, tem demonstrado que a participação é o instrumento principal para assegurar a gestão democrática, uma vez que propiciará o envolvimento de todos os interessados nos processos decisórios da instituição escolar. Essa participação pode se dar em duas vertentes: interna e externa. A de natureza interna contempla os processos administrativos, a participação da equipe escolar nos projetos pedagógicos como meio de conseguir a autonomia da escola. A de natureza externa, ligada à função social da escola na forma como produz, divulga e socializa o conhecimento. A estrutura participativa é circular, retratando a interação entre as várias partes ou funções da organização e são essas interações que vão fortalecer o processo democrático e participativo no contexto da escola, possibilitando que todos os segmentos possam tomar conhecimento da organização da escola e sentir-se convidado a intervir em seu cotidiano, principalmente participando dos processos de tomada de decisão.

Nessa perspectiva, a circulação, a socialização e a utilização de informações sobre os processos e as metodologias adotados pela escola são essenciais, tornando a gestão transparente e proporcionando o conhecimento do funcionamento da escola. Isso facilitará a troca de conhecimentos e experiências entre os envolvidos no processo educacional. O papel fundamental da escola que é formar para a cidadania, portanto, deve ser não apenas ensinado, mas vivenciado em suas práticas diárias para assim formar sujeitos solidários, críticos, éticos e participativos. Destaca-se, além das três características já elencadas (participação, autonomia e liderança do diretor), outras que também vão colaborar na implantação de uma cultura de democracia e de participação no contexto da escola, por exemplo, eleição do diretor pela escola e a comunidade ou pela combinação do processo eleitoral com outros atributos profissionais; construção do projeto político-pedagógico; financiamento das escolas e

criação de colegiado ou conselho escolar cuja função primordial é democratizar as relações de poder (LIBÂNEO, 2004).

## **IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA**

O PDE pauta-se em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades ( OLIVEIRA, 1997). Assim, no intuito de verificar qual o impacto da implantação desse instrumento de gestão na escola cenário desse estudo, optou-se por realizar entrevistas com professores, diretor e coordenador pedagógico para analisar as diferentes visões em relação às questões apresentadas e a partir daí, inferir conclusões que pudessem responder às questões norteadoras desse estudo bem como confirmar as hipóteses levantadas e os objetivos definidos. Analisou-se, que, em relação a ter conhecimento sobre o PDE, todos os entrevistados afirmam conhecê-lo, embora apenas uma das respondentes tenha participado mais ativamente, como responsável pelas ações. No que tange à implantação do PDE, todos referem participação em reuniões que ocorrem no início do ano letivo. Para os quatro entrevistados, o PDE é um importante instrumento de gestão, embora reconheçam a importância dos aportes financeiros veiculados a ele. Numa observação importante, uma das respondentes afirma que depende do diretor tornar o PDE um instrumento a serviço da melhoria da gestão.

Quanto às etapas de implantação do PDE (preparação, autoavaliação, definição de visão estratégica e do plano de suporte estratégico, execução ou monitoramento e avaliação), observa-se que estas etapas não estão muito bem definidas para os professores que repetem a mesma resposta de sua participação em reuniões para discutir problemas e até referem-se a metas, mas, em momento algum, falam de monitoramento ou avaliação. Quanto à forma como a comunidade escolar é informada sobre as metas traçadas para a escola pelo PDE, são apontadas reuniões entre pais e mestre, com alunos, festividades, projetos pedagógicos e Conselho Escolar, como importantes canais de comunicação e informação, no entanto um dos

entrevistados destaca o desinteresse da comunidade por este tipo de informação. Identificou-se também que todos os entrevistados são unânimes em relação à contribuição do PDE para mudanças qualitativas no trabalho pedagógico em sala de aula, tendo alguns alegado que essa melhoria se dá pelo fato de ficarem mais atentas aos resultados esperados, tais como melhoria dos índices de evasão e reprovação, trabalho que precisa ser feito em sala de aula. Na opinião dos professores entrevistados, o PDE, como instrumento de gestão e captador de recursos financeiros, não é suficiente para garantir um ensino de qualidade. Nesse quesito, todos se reportaram ao fato de que os recursos oriundos do PDE são escassos e que assim não garantem a qualidade da escola. Nenhum, nesse momento da entrevista, reconheceu a importância do PDE como instrumento de gestão.

No que tange ao questionamento sobre a relação do PDE e os avanços dos indicadores da escola, as respostas vieram corroborar uma das hipóteses levantada por esse estudo, qual seja de que o PDE por si só não impulsiona tais indicadores, mas estes também são influenciados pelas avaliações externas, sobretudo pelo IDEB. Quanto à relação entre o PDE e o PPP nenhum dos entrevistados relatou se há o alinhamento entre os dois documentos ou como, no decorrer do processo de elaboração do PDE, o PPP é consultado. Todos os docentes destacaram a importância dos dois documentos para a qualidade do ensino oferecido pela escola, o que vem ao encontro do pensamento de Melo (2000) quando diz que, com o PDE, o PPP ficou relegado a um segundo plano no contexto escolar. Já em relação ao fato de o PDE ter implantado um novo modelo de gestão, das falas dos entrevistados, emergem opiniões que vêm coadunar com o que Lück (2007) destaca em relação ao PDE, como a implantação de uma visão gerencial estratégica, tendo como base a racionalização de gastos e a eficiência operacional, não esquecendo a importância do elemento humano. No relato dos professores, eles abordam tais questões, referindo que com o PDE, o diretor planeja melhor a aplicação dos recursos, trabalha com metas e busca a participação dos segmentos da comunidade escolar. Na entrevista realizada com a diretora e a coordenadora pedagógica da escola, foram feitas 09 perguntas. Das respostas dadas pela diretora e pela coordenadora pedagógica da escola, podem-se tirar algumas conclusões importantes para revalidar as hipóteses do estudo. As duas,

em sintonia com as respostas dadas pelos docentes, concordam que os resultados dos indicadores da escola, não se devem apenas ao PDE, mas sofrem influência, sobretudo, do IDEB, embora reconheçam a contribuição dada pelo PDE na consecução desses resultados.

A diretora e a coordenadora pedagógica confirmam que o PDE tem uma importância maior como arrecadador de fundos para a escola do que como instrumento de gestão. A diretora ainda destaca que o PDE tem se constituído em um entrave burocratizador que impede a autonomia da escola em questões pedagógicas, acrescentando que no que tange à autonomia, sua influência fica mais no aspecto financeiro. Ambas as entrevistadas, concordam que a etapa de implementação do PDE que traz mais dificuldade é a de preparação e enumeram ainda como dificuldades a resistência da comunidade escolar em participar ativamente desse processo, as próprias limitações impostas pelo PDE e ainda a dificuldade em reunir todos os professores para promover momentos de discussão. Quanto à divulgação das metas do PDE, dois aspectos importantes emergiram das falas dessas duas entrevistadas. A primeira é quando a diretora afirma que após aprovação do PDE pelo Comitê Estratégico, são organizadas reuniões para divulgar tais metas. Assim, pode-se inferir que a comunidade não toma parte no processo de construção de tal instrumento de gestão, mas só é informada quando tudo já está pronto e acabado. A segunda, diz respeito ao fato de a coordenadora pedagógica só se referir aos professores, não destacando em nenhum momento a participação do segmento dos funcionários da escola, por exemplo. Tais constatações corroboram a hipótese de que a construção do PDE é pouco participativa. Quanto ao PPP, nenhuma das entrevistadas descreve a forma como os dois documentos se alinham e se completam numa confirmação e que realmente o PPP é relegado a um segundo plano quando da elaboração do PDE.

E, por último, as gestoras entrevistadas concordam que o PDE trouxe um novo modelo de gestão, destacando a busca da eficiência e eficácia, a descentralização do poder e a distribuição e responsabilidades. Para que o processo de democratização da escola de fato ocorra, faz-se necessária a participação de pais, alunos, professores e

sociedade civil nas decisões tomadas em assembleias combinada com eleições para os cargos de gestão (HORA, 2007). Na escola investigada, percebe-se o esforço da gestora na busca da participação dos vários segmentos da comunidade escolar nas decisões da instituição, mas ainda não há sedimentada a cultura de participação no contexto da escola. Outra fragilidade no que diz respeito à gestão democrática e participativa na escola é a atuação do Conselho Escolar que, conforme análise do livro de atas encontra-se plenamente regulamentado e obedece ao cronograma de reuniões, mas numa análise mais apuradas do conteúdo dessas atas, verifica-se que, na maioria dos casos, a pauta predominante é a apresentação da prestação de contas para aprovação, sendo raras as vezes em que se discutiu algum tema de caráter pedagógico ou administrativo. Assim, pelas falas das entrevistadas, vislumbra-se um conselho implantado, mas que de fato não funciona como órgão deliberador e representante dos segmentos escolares. Na fala da diretora, fica clara que apenas é consultado sobre “medidas definidas pelo grupo”.

Outro fato que desperta interesse na investigação são as eleições para diretor que nos últimas três pleitos tiveram chapa única, ou seja, a mesma diretora concorrendo sozinha ao cargo, o que, de certa forma, configura uma acomodação dos demais sujeitos que compõem os vários segmentos escolares que não se dispõem a assumirem a responsabilidade da gestão da escola. Assim, a implantação do PDE torna-se uma tarefa difícil, uma vez que há falta de interesse dos segmentos que compõem a escola em participar de seus processos de tomada de decisão e isso constitui um entrave para que esse instrumento seja implantado de forma efetiva. Sendo o PDE, um instrumento que aponta problemas a partir dos dados coletados e estabelece metas e ações para seu enfrentamento, sem a participação e o interesse efetivos de toda a comunidade escolar, sua elaboração pode tornar-se um trabalho solitário apenas da equipe gestora e sua implantação, de outro lado, constituir-se-á em uma tarefa árdua, pois as ações e metas ali definidas não serão frutos de uma construção coletiva, expressão dos anseios mais genuínos daqueles que formam a escola. A partir do PDE, os indicadores da escola passaram a ser monitorados de forma mais sistemática, uma vez que o próprio PDE prescinde da busca desses dados para o estabelecimento das metas a serem alcançadas, mas sem deixar aqui de

destacar que a preocupação com a melhoria desses indicadores também perpassa o alcance das metas estabelecidas pelo IDEB, estas com divulgação ampla e com consequente criação e *rankings* entre as escolas. Na escola investigada, observa-se o seguinte cenário no que se refere aos resultados alcançados no IDEB, desde sua criação:

**Quadro 1 – Resultados do IDEB**

<b>ANO</b>	<b>META PROJETADA</b>	<b>IDEB ALCANÇADO</b>
<b>2005</b>	-	3,2
<b>2007</b>	3,2	3,4
<b>2009</b>	3,4	3,4
<b>2011</b>	3,6	3,8

Fonte: INEP

Pela análise dos dados apresentados, verifica-se que as metas do IDEB têm sido plenamente alcançadas, tendo sido superadas por duas vezes, o que confirma que há uma preocupação em monitorar os dados relativos ao desempenho dos alunos e consequente melhoria dos indicadores escolares, sendo estes decisivos para se alcanças as metas projetadas por esse índice. Já em relação aos indicadores da escola, o cenário que se delineou nos últimos três últimos anos é o que se pode observar no quadro abaixo:

**Quadro 2 – Indicadores da Escola**

<b>ANO</b>	<b>EVASÃO (%)</b>	<b>APROVAÇÃO (%)</b>	<b>REPROVAÇÃO (%)</b>
<b>2010</b>	10,7	81,2	8,1
<b>2011</b>	10,0	75,0	15,0
<b>2012</b>	5,3	88,2	6,5

Fonte: Secretaria da Escola

Em relação aos indicadores escolares, o que se observa é um aumento nos índices de reprovação no ano de 2011, ao mesmo tempo em que há uma queda nos

índices de evasão. Já em 2012, os índices voltam a melhorar, uma vez que tendo sido apontados como um dos problemas da escola, foram convertidos em metas a serem alcançadas com o trabalho de toda a equipe escolar e pais, numa busca por resultados, coadunando com a proposta do PDE. São considerados elementos de liderança o enfoque pedagógico do gestor; a ênfase nas relações humanas; a criação de ambiente positivo; as ações voltadas para metas claras, realizáveis e relevantes; a disciplina em sala de aula garantida pelos professores; a capacitação em serviço voltada para questões pedagógicas e o acompanhamento contínuo das atividades escolares (LÜCK *et al.*, 2010). Na escola investigada, pode-se observar que a gestora consegue criar um clima escolar favorável, estimulando os professores a participarem das decisões bem como mostra transparência em seu trabalho, compartilhando ideias e resultados com o grupo, o que estimula sua adesão aos projetos realizados pela escola.

Não obstante ao que se observa em relação ao bom clima escolar, há ainda dificuldades no envolvimento de todos, motivado principalmente pela rotatividade dos professores na escola que a cada ano tem renovado seu quadro, em razão da contratação de professores em regime de trabalho temporário, os chamados professores celetistas, ou seja, oriundos de processos seletivos com contrato por tempo determinado. Apesar desses problemas enfrentados pela escola, a gestora mostra-se comprometida com seu papel de líder e consegue definir metas claras e alcançar bons resultados no que tange aos indicadores da escola e satisfação dos professores, compartilhando o poder e fazendo com que todos se sintam responsáveis pelos resultados da escola.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A educação brasileira tem passado, nas últimas décadas, sobretudo a partir de 1990, por um significativo processo de transformação, principalmente, no que tange à

gestão escolar, que ganha corpo com a implantação do PDE, valioso instrumento de gestão no contexto educacional. Dessa forma, o grande desafio pelo qual passa a escola pública, em todos os seus níveis e modalidades, é a democratização do espaço escolar, dando direito de participação a todos os membros da comunidade interna e externa, seja aluno, professor, pais, funcionários, através da gestão democrática e participativa. Nessa perspectiva, a gestão deve responsabilizar-se pela organização e pelo uso racional dos recursos humanos, burocráticos e financeiros da escola, de modo a fazer com que esta cumpra seu duplo papel: constituir-se num espaço potencializador de aprendizagens e formar cidadãos críticos. Esse modelo de gestão, portanto, pode levar a uma democratização que, forjado na escola, chega à sociedade, por meio de cidadãos mais atuantes e participativos e conseqüentemente comprometidos com uma sociedade mais igualitária. O PDE, como instrumento de qualificação da gestão, traz para o contexto da escola um novo modelo de gestão, baseado na lógica empresarial, com o compromisso de envolver todos os atores escolares na identificação dos problemas e definição de metas que, para serem alcançadas, prescindem da participação de todos na execução das ações planejadas.

A pesquisa teve como objetivo geral analisar o impacto do novo modelo de gestão implantado pelo PDE em uma escola de Ensino Fundamental na cidade de Piracuruca-Piauí. Para tanto, o caminho percorrido foi a descrição do processo de gestão escolar na educação pública brasileira a partir da década de 90; o destaque das características da gestão participativa e democrática; a avaliação, a partir das perspectivas de gestores e professores da escola investigada, das principais dificuldades enfrentadas na implantação do PDE; a verificação do processo de implementação do PDE e a avaliação dos indicadores da escola investigada, no período de 2010 a 2012, e a relação deles com a implementação do PDE. Foi um estudo de caso, realizado numa escola situada no município de Piracuruca-Piauí. Nessa linha, identificou-se que o novo modelo de gestão, implantado pelo PDE na escola, traz impactos positivos, principalmente na mudança de postura dos gestores que passam a compartilhar o poder no seio da escola, dando importância maior à participação dos segmentos escolares nos processos de tomada de decisão e ainda observou-se a elevação dos resultados dos indicadores da escola que passaram a ser

monitorados de forma mais sistemática, sempre objetivando o alcance das metas estabelecidas, embora o avanço desses indicadores seja impulsionado também por avaliações externas, com destaque para o IDEB.

Importante ressaltar que, mesmo numa sociedade capitalista e autoritária, o compartilhamento do poder é de suma importância para o gestor, que necessita do apoio e do comprometimento de sua equipe no alcance dos objetivos traçados. Dessa forma, confirma-se a primeira hipótese levantada por esse estudo, qual seja de que o PDE por si só não impulsiona os indicadores da escola, mas estes também são influenciados pelas avaliações externas, sobretudo pelo IDEB. No que diz respeito à segunda hipótese levantada, a pesquisa aponta que o PDE, embora seja reconhecido como importante instrumento de gestão, tem uma importância muito grande como arrecadador de fundos para a escola, e o que vai definir, no contexto escolar, se constituirá um valioso instrumento de gestão ou mais um documento burocratizador, é a atuação do gestor. Como maiores dificuldades apontadas no processo de implantação do PDE na escola, foi apontada a falta de participação de todos os segmentos escolares, seja por falta de interesse ou pelo fato de, no caso dos professores, trabalharem em outras escolas e assim não disporem de tempo livre, o que exige um trabalho contínuo e persistente no intuito de implantar uma cultura de participação em toda a comunidade escolar.

Evidenciou-se, através das entrevistas realizadas e da pesquisa documental e bibliográfica, que existe uma grande dificuldade por parte da gestão em trazer a comunidade externa para a escola e fazer com que ela participe de todos os seus processos. Essa participação é promovida principalmente em reuniões de pais, festividades e realização de projetos, inexistindo a criação de momentos mais específicos para discussão de problemas e busca de soluções coletivamente. Assim, dentre as causas que podem ser apontadas para esse distanciamento estão a falta de abertura participativa e a ausência de sentimento de pertencimento da comunidade em relação ao espaço escolar. Essas mesmas características são observadas na comunidade interna, principalmente em relação aos funcionários da escola, uma vez que os professores são mais atuantes e participativos, embora ainda haja o problema

da grande rotatividade de docentes na escola todos os anos. Com relação à melhoria do processo de gestão na escola pública, a partir da implementação do PDE, é inegável que houve um avanço significativo, tendo como elementos coadjuvantes a escolha do diretor por meio de eleição direta e a autonomia financeira a partir da descentralização do repasse dos recursos destinados à escola. No que tange à autonomia, o PDE, de acordo com a pesquisa, é mais decisivo no aspecto financeiro, uma vez que ainda carece de uma desburocratização de seus processos de implantação para dar mais poder de decisão à escola, uma vez que, segundo relato da gestora da escola investigada, esse instrumento ainda é muito burocrático.

A despeito da importância atribuída aos colegiados para a efetividade da gestão democrática e participativa, foi possível constatar sua pouca visibilidade no contexto da escola. O Conselho Escolar constitui um órgão burocrático que tem como finalidade referendar decisões tomadas em outras instâncias, principalmente no que se refere à prestação de contas dos recursos repassados à escola, não cumprindo sua função como mecanismo de ação coletiva. Tal situação pode ser justificada pela baixa participação da comunidade escolar nos órgãos colegiados. Percebe-se ainda a importância da gestão democrática e participativa na elaboração e execução do PDE, uma vez que todos precisam estar informados e comprometidos com os resultados almejados pela escola. Nesse sentido, é necessário empenho da própria comunidade escolar para sair de sua zona de conforto e se lançar ao desafio de se mobilizar e de se organizar em prol da cidadania ativa, tornando-se protagonista e não expectadora na luta pela escola de qualidade. Concluindo, os impactos do novo modelo de gestão, implantado pelo PDE, na escola investigada são relevantes no que tange à implantação de uma cultura de compartilhamento de poder e valorização da participação do grupo nos processos de tomada de decisão, na utilização racional dos recursos repassados à escola e na busca constante pela eficiência e eficácia em todos os processos, sejam de natureza administrativa, financeira ou pedagógica. Este estudo abriu novas perspectivas a partir da análise levada a efeito, porém o tema está longe do esgotamento, sendo recomendável que os resultados aqui apresentados consistam em pontos de partida para novos estudos e investigações, a fim de

aprofundar o conhecimento sobre os impactos do PDE sobre a qualidade do ensino no Brasil.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, mercado, Comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. In: **Educação & Sociedade**: revista quadrimestral de Ciência da Educação/CEDES, n. 69. Campinas, 1999.

AMARAL SOBRINHO, José; XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 2 ed. Brasília, 1999.

BRASIL. **Lei Nº 9.394/1996**, de 20 de dezembro de 1996 . Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995a. Disponível em: <http://www.mare.gov.br>. Acesso em : 20 de março de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Planejamento político-estratégico – 1995-1998**. Brasília, 1995b.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3 ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração Escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo, Cortez, Autores associados, 1985.

FONSECA, Marília. Projeto Político-pedagógico e o plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cadernos CEDES** v. 23, nº61, p. 302 a 318. Campinas, dez. 2003.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Educacional Democrática**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo demográfico 2010**. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=22&dados=1>. Acesso em: 12/05/13.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação Escolar**: política, estrutura e organização. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática.** 5 ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2008.

\_\_\_\_\_, Heloisa. **Gestão Educacional. Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional.** Petrópolis: Vozes, 2010.

\_\_\_\_\_, Heloisa. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática.** 3 ed. São Paulo: Vozes, 2007.

MELO, M. T. L. **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, 2000.

OLIVEIRA *et al.* **Educação, Gestão e Organização Escolar: concepções e tendências atuais.** São Paulo: Cortez, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado.** IN: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PROGESTÃO. **Programa de capacitação à distancia para gestores escolares.** 2009. Disponível em: [http://crv.educacao.mg.gov.br/sistema\\_crv/documentos/certificacaoocupacional/05\\_progestao/modulo\\_06.pdf](http://crv.educacao.mg.gov.br/sistema_crv/documentos/certificacaoocupacional/05_progestao/modulo_06.pdf). Acesso em: 19/2/13.

SALERNO, Soraia Chafic El Kfour. **Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.