

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

**PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ
(1995-2002): A ESCOLA COMO PONTO DE
PARTIDA?**

Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque

**FORTALEZA
2005**

Maria Gláucia Menezes Teixeira Albuquerque

**PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ
(1995-2002): A ESCOLA COMO PONTO DE
PARTIDA?**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito final para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Sofia Lerche Vieira

**FORTALEZA
2005**

*Para três mulheres que ocupam lugar especial
em minha vida:
Delite Menezes Teixeira, minha mãe; Ingrid
Menezes Albuquerque e Érika Menezes
Albuquerque, minhas filhas.*

*À primeira, pela força sempre presente nas
minhas lutas e conquistas. Uma pessoa fonte
de luz, energia e que sempre divide comigo as
dores e as alegrias da vida.*

*Ingrid e Érika, razão de vida, esperança e
renovação. Forças nas quais me fortaleço a
cada manhã. Que o tempo roubado de nossa
convivência durante a construção desse
trabalho seja lembrado pela determinação e
perseverança na busca de um sonho.*

*A vocês, mulheres imprescindíveis, que nunca
esqueci, mesmo na ausência que a produção
deste trabalho exigiu.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e inspiração.

À Professora Sofia Lerche, orientadora e amiga, cuja presença firme e carinhosa em minha trajetória pessoal e profissional completa uma década. Por meio de sua orientação competente e lúcida incursionei no mundo da política educacional, que se tornou objeto central de minhas inquietações e estudos.

Aos professores Antônio Cabral Neto e André Haguette, pelas contribuições apresentadas quando do exame de qualificação.

Aos professores, diretores, técnicos, pais e alunos das escolas pesquisadas; gestores e técnicos da Secretaria da Educação Básica do Ceará e das secretarias municipais que se dispuseram a colaborar para a realização deste estudo.

A todos do Grupo de Pesquisa Política Educacional, Docência e Memória do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará pelo apoio.

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram para a realização deste trabalho. Não sendo possível citar todos os amigos, destaco alguns, em especial, pela presença mais próxima e significativa nesse percurso. Cada um deles, a seu jeito e ao seu tempo, compartilhou comigo a elaboração desse trabalho e com muito carinho eu agradeço: Ana Ignês Nunes, Eloísa Vidal, Isabel Sabino, Nora Krawczyk e Walter Garcia.

Aos familiares que, em momentos de ausência e distância, foram suporte afetivo.

RESUMO

Este é um estudo sobre o planejamento educacional cearense. A investigação voltou-se para a articulação entre o micro (a escola) e o macro (SEDUC/CREDE/SEM), no processo de planejamento, no período 1995-2002, que corresponde à segunda e à terceira gestão do governo Tasso Jereissati. A questão central que norteou seu desenvolvimento foi assim formulada: que articulações/relações ocorreram no processo de planejamento, entre organismos centrais do sistema educacional e a escola, e qual sua repercussão para que a escola se configurasse como ponto de partida da política educacional? Para tanto, recorri à pesquisa empírica de cunho qualitativo. A incursão privilegiou 45 representantes das diferentes instâncias do sistema educacional, incluindo quatro escolas públicas (municipais e estaduais), situadas nos municípios de Pacatuba e Fortaleza. A discussão sobre o planejamento, categoria central deste estudo, foi aprofundada com a análise de documentos nacionais e estaduais, dela emergindo a descentralização, a participação e a autonomia, como categorias decorrentes. A pesquisa tomou como referência o movimento de aproximação da agenda educativa nacional e local às orientações de organismos internacionais. Partiu também da compreensão de que a escola, para constituir centro do processo educativo e instância definidora da proposta pedagógica, precisa ter liberdade administrativa, financeira e pedagógica para que possa definir ações a partir das demandas específicas e, de modo articulado, com a macroorientação do sistema educacional. Ela precisa atuar para além do plano operacional, o que requer o estabelecimento de relações institucionais que ultrapassem a mera incorporação de orientações externas e reconheça os sujeitos como capazes de definir e implementar rumos mais próximos às suas demandas. As análises das falas dos entrevistados evidenciaram que muitos foram os esforços empreendidos visando assegurar condições objetivas para a sistematização da política com foco na escola. Constatou-se que o sistema educativo, ao buscar cumprir uma agenda maior (internacional/ nacional), foi paulatinamente atendendo às orientações do Plano Decenal de Educação (1993/2003). As ações encaminhadas, no período, foram norteadas pelos eixos explícitos na proposta *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*, descuidando-se de sua tradução em iniciativas que permitissem a escola caminhar em sintonia com a macroorientação do sistema. Em termos práticos, isso significou a redução do planejamento à sistematização de demandas imediatas em função dos recursos existentes em cada instância, a mera programação. A ausência de um plano estadual de educação, no período, retrata a negação do macroplanejamento. Nas unidades escolares, foram identificados diversos instrumentos de planejamento (Projeto Político-Pedagógico, Plano de desenvolvimento da Escola, Plano de Ação Básico de Melhoria, Plano de Ação Básico 5S), o que não garantiu à escola capacidade de sistematização das ações, não sendo possível, portanto, afirmar que o planejamento tenha contribuído para torná-la centro do processo educativo, instância definidora de rumos.

ABSTRACT

This is a study about the educational planning of Ceará State. The investigation faced to the articulation between the micro (the school) and the macro (SEDUC/CREDE/SEM), in the planning process, over 1995-2002 period, that corresponds the second and the third administration of Tasso Jereissati Government. The central issue that guided its development was the following: which articulations/relations occurred in the planning process, between the central organisms of the educational system and the school, and what is its rebound to the school configures as starting point of the educational policy? For that, I runned over the empirical research of qualitative features. The investigation favoured 45 representatives of the different instancies of the educatinal system, including four public schools (municipal and state), located in Pacatuba and Fortaleza Municipalities. The discussion about the planning, central category of this study, was deepen with the analysis of national and state documents, from which raised the decentralization, the participation and the autonomy, as derived catagories. The research took as reference the movement of approximation of the national and local educative shechedule to the orientation from international organisms. It also departed from the comprehension that the school, to constitute the educative center process and definer instance of the pedagogical proposal, needs to have administrative, financial and pedagogical liberty to have condition of defining actions from the specifíc demands and, in an articulated way, with the macro orientation of the educational system. It needs to act for beyond the operational plan, which requires the establishment of institutional relations that surpass the mere incorporation of external orientations and perceive the subjects as able to define and implement directions nearer its demands. The analysis of the enterviwers speech evidenced that several were the efforts done aiming to assure objective conditions to the systematization of the politics with the focus on the school. We verified that the educative system, when seeking for accomplishing a larger schedule (international/national), was gradually serving the orientation of the Decenal Education Plan (1993/2003). The actions conducted in the period, were guided by the explicit axles in the proposal. *Everyone in Favour of the Education of Quality for Everyone*, becoming careless of its translation in initiatives that allowed the school goes on in reciprocity with the macroorientation of the system. In practical terms, it means the reduction of the planning to the systematization of imediate demands due to the existent resources in each instance, the mere programming. The lack of a state education plan, over the period, retracts the negation of the macroplanning. In the school units were identified several planning instruments (Political-Pedagogical Project, Development plan of the School, Basic Action Improvement Plan, Basic Action 5S Plan), what did not assure to the school the capacity of systematization of the actions, not being possible, thus, to say that the planning contributed to transform it in the educative process center, instance determiner of direction.

RESUMEN

Este es un estudio sobre la planificación educativa cearense. La investigación se volcó hacia la articulación entre lo micro (la escuela) y lo macro (SEDUC/CREDE/SEM), en el proceso de planificación, en el periodo 1995-2002, que corresponde a la segunda y tercera gestiones del gobierno Tasso Jereissati. La cuestión central que guió su desarrollo fue así formulada: ¿Qué articulaciones/relaciones ocurrieron en el proceso de planificación, entre los organismos centrales del sistema educativo y la escuela, y cual su repercusión para que la escuela se configurase como punto de partida de la política educativa? Para ello, recurrimos a la investigación empírica de sello cualitativo. La investigación privilegió 45 representantes de las diferentes instancias del sistema educativo, incluyendo cuatro escuelas públicas (municipales y provinciales), ubicadas en los municipios de Pacatuba y Fortaleza. La discusión sobre la planificación, categoría central de este estudio, fue profundizada con el análisis de documentos nacionales y provinciales, de ella emergiendo la descentralización, la participación y la autonomía, como categorías resultantes. La investigación tomó como referencia el movimiento de aproximación de la agenda educativa nacional y local hacia las orientaciones de los organismos internacionales. Partió también de la comprensión de que la escuela, para constituirse en el centro del proceso educativo e instancia definidora de la propuesta pedagógica, necesita tener libertad administrativa, financiera y pedagógica para que pueda fijar acciones a partir de las demandas específicas y, de modo articulado, con la macroorientación del sistema educativo. Ella necesita actuar más allá del plano operativo, lo que requiere el establecimiento de relaciones institucionales que sobrepasen la mera incorporación de orientaciones externas y reconozca los sujetos como capaces de definir e implementar rumbos más próximos a sus demandas. Por los análisis de los relatos de los entrevistados se evidencia que muchos fueron los esfuerzos emprendidos objetivando asegurar condiciones objetivas para la sistematización de la política con el enfoque en la escuela. Se constató que el sistema educativo, al buscar cumplir una agenda mayor (internacional/nacional), fue paulatinamente atendiendo a las orientaciones del Plan Decenal de Educación (1993/2003). Las acciones encaminadas, en el periodo, fueron guiadas por los ejes explícitos en la propuesta Todos por la Educación de Calidad para Todos, menospreciando de su traducción en iniciativas que permitieran la escuela caminar en sintonía con la macroorientación del sistema. En términos prácticos, eso significó la reducción de la planificación en la sistematización de demandas inmediatas en función de los recursos existentes en cada instancia, la mera programación. La ausencia de un plan provincial de educación, en el periodo, retrata la negación de la macroplanificación. En las unidades escolares, fueron identificados diversos instrumentos de planificación (Proyecto Político-Pedagógico, Plan de Desarrollo de la Escuela, Plan de Acción Básica de Mejoría, Plan de Acción Básica 5S), lo que no garantizó a la escuela la capacidad de sistematización de las acciones, no siendo posible, por lo tanto, afirmar que la planificación haya contribuido para volverla en centro del proceso educativo, instancia definidora de rumbos.

LISTA DE QUADROS

1. Fontes secundárias utilizadas	37
2. Representantes do Sistema Educacional/códigos	40
3. Técnicos da SEDUC/códigos	41
4. Técnicos da COEDUC – Fortaleza/códigos	41
5. Técnicos da Secretaria de Educação – Pacatuba/códigos	41
6. Escolas pesquisadas – perfil e localização	44
7. Escolas estaduais e municipais pesquisadas: sujeitos entrevistados	45
8. - Caracterização dos contextos escolares investigados	188

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ANPED – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
- AO – Orçamento Anual
- BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- CAGE – Coordenadoria de Articulação e Gestão Educacional
- CDTP – Coordenadoria de Desenvolvimento Técnico-Pedagógico
- CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
- CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
- CIC – Centro Industrial Cearense
- CREDE – Centro Regional de Desenvolvimento
- CMC – Coordenadoria de Monitoramento e Controle
- CNPIC – Conselho Nacional de Planejamento Econômico
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- COESE – Colóquios Estaduais para Organização dos Sistemas de Ensino
- COEDUC – Coordenadoria de Educação
- CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Educação
- CPE – Comissão de Planejamento Econômico
- CPPE – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DERE – Delegacia Regional de Ensino
- DEMEC – Delegacia Regional do MEC
- D.O. – Diário Oficial
- EDURURAL – Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio rural do Nordeste
- ENC – Exame Nacional de Curso
- ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
- EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
- EPENN – Encontro de Pesquisa do Norte e Nordeste
- ETENE – Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
- FCO – Fundação Christiano Ottoni
- FADE – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da Escola
- FESTAL – Festival de Talentos da Escola Pública do Ceará
- FDC – Fundo de Desenvolvimento do Ceará
- FDG – Fundação Desenvolvimento e Gestão

FIA/FEA – Fundação Instituto de Educação/ Faculdade de Economia, Administração da USP
FMDE – Fundo Municipal de Desenvolvimento da Escola
FMI – Fundo Monetário Nacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação do Estado
FPM – Fundo de Participação do Município
FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GATT – Acordo Geral sobre Tarifa e Comércio
GQTE – Gerenciamento da Qualidade Total em Educação
HARC – Centro de Estudos Avançados de Houston
ICMS – Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IFF – Instituto Recursos para o Futuro
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
JOC – Juventude Operária Católica
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária
LSE – Levantamento da Situação da Escola
MEC – Ministério de Educação
MIT – Instituto de Tecnologia de Massachusetts
NAE – Núcleo de Assistência ao Estudante
NEBAS – Necessidades Básicas de Aprendizagem
NEED – Núcleo de Estudos, Documentação e Difusão
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações não Governamentais
PABM – Plano de Ação Básico de Melhoria
PAB5S – Plano de Ação Básico 5S
PAEG – Programa de Ação Econômica de Governo
PAS – Programa de Avaliação Seriada
PAPE – Programa de Adequação de Prédios Escolares
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PEE – Plano Estadual de Educação
PES – Planejamento Estratégico Situacional
PLAGEC – Plano de Governo do Estado do Ceará
PLAMEG – Plano de Metas Governamentais
PLANDECE – Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Ceará.
PLANED – Plano Estadual de Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual de Investimento
PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários de Educação
PRASEMPRE – Programa de Apoio às Prefeituras
PSEC – Plano Setorial de educação e Cultura
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME – Plano de Melhoria da Escola
PMEB – Plano de Melhoria da Educação Básica
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNE – Plano Nacional de Educação
PNT – Planejamento Estratégico Tradicional
PPA – Plano Plurianual de Investimento
PPP – Projeto Político-Pedagógico
PROFORMAÇÃO – Programa de Formação de Professores em Exercício
PROMUNICIPIO – Projeto de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios
PRONASEC – Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais
PRÓ-QUALIDADE – Projeto de Qualidade da Educação Básica de Minas Gerais
PSDB – Partido da Socialdemocracia do Brasil
PSECD – Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto
SAP – Sistema de Acompanhamento Pedagógico
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDAS – Secretaria de Educação e Assistência Social
SEDUC – Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará
SEFAZ – Secretaria da Fazenda
SEM – Sistema Educacional Municipal
SER – Secretária Regional
SIIGE – Sistema de Informações Integradas de Gestão Educacional
SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará
SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

UNDIME – União Nacional dos Diretores Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO: ELEMENTOS TEÓRICO-METODÓLOGICOS	25
1.1 O FOCO DA INVESTIGAÇÃO: OBJETO CONSTRUÍDO NA PRÁTICA PROFISSIONAL	26
1.2 CONTRIBUIÇÃO DA ABORDAGEM QUALITATIVA NO ESTUDO DAS RELAÇÕES MACRO E MICRO DO SISTEMA EDUCACIONAL	31
1.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS: PROCEDIMENTOS UTILIZADOS	34
1.4 A PRÁTICA DA PESQUISA: SOBRE OS CONTEXTOS E SUJEITOS INVESTIGADOS	38
1.5 EXPLICITANDO NOÇÕES-CHAVE À COMPREENSÃO DA PROBLEMÁTICA INVESTIGADA	47
CAPÍTULO 2 – O PLANEJAMENTO NA CONJUNTURA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA	63
2.1 O PLANEJAMENTO NA AGENDA EDUCACIONAL PARA A AMÉRICA LATINA	65
2.2 ENFOQUES DO PLANEJAMENTO NO CENÁRIO NACIONAL	70
2.3 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL 1995/2002 – ÊNFASE NA RECENTRALIZAÇÃO	90
CAPÍTULO 3 - O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ	104
3.1 ENFOQUES DO PLANEJAMENTO NO CENÁRIO ESTADUAL	105
3.2 PROGRAMAÇÃO, ÊNFASE DO PLANEJAMENTO	114
CAPÍTULO 4 – POLÍTICA COM FOCO NA ESCOLA – O QUE MUDA NO SISTEMA EDUCACIONAL ?	143
4.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA DA SEDUC	145
4.2 ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM PACATUBA E FORTALEZA: AJUSTES E REFORMAS	166
CAPÍTULO 5 - O PLANEJAMENTO NA ESCOLA: PRÁTICAS, AVANÇOS E PERSPECTIVAS	186
5.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA ESCOLA	187
5.1.1 O Projeto Político-Pedagógico (PPP)	188
5.1.2 O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)	202
5.1.3 O Plano de Melhoria da Educação Básica (PMEB)	219
REFLEXÕES FINAIS: PLANEJAMENTO NA ESCOLA – ESPAÇO DE AUTONOMIA?	227
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	237
ANEXOS	260

INTRODUÇÃO

Vim pedir ajuda para desenvolver a proposta "Todos pela Educação de Qualidade de Educação para Todos". Precisamos de pesquisa de LUZ ALTA. Levantar o farol para frente significa produzir análises que possam contribuir com a definição de políticas para a SEDUC. É preciso posicionar o farol nessa direção para não repetirmos erros do passado (informação verbal)¹.

(Antenor Naspolini)

Este é um estudo sobre o planejamento educacional cearense. De modo específico, a investigação voltou-se para a articulação entre o micro (a escola) e o macro (SEDUC/CREDE/SEM), no processo de planejamento, no período 1995-2002, que corresponde à segunda e à terceira gestão do governo Tasso Jereissati.

A temática constitui objeto de interesse decorrente das experiências que se vêm, nos últimos anos, sistematizando na escola pública cearense. A aproximação fortaleceu mais ainda a decisão de tomar como referência a realidade da rede pública de ensino cearense (estadual e municipal).

Para investigar as relações no processo de planejamento entre organismos centrais do sistema educacional e a escola, visando à efetivação da política educacional com foco na escola, recorri à pesquisa empírica de cunho qualitativo. A incursão privilegiou 45 representantes² das diferentes instâncias do sistema educacional, sendo 18 nos órgãos centrais (SEDUC, CREDE, COEDUC, SER, SEM) e 27 em quatro escolas públicas (duas municipais e duas estaduais). Esses estabelecimentos de ensino estão situados nos municípios de Pacatuba e Fortaleza, na área de abrangência dos CREDEs 01 e 21.

¹ Discurso do Secretário de Educação, em visita a FACED/UFC, 1995.

² Cabe registrar que não desconheço as questões de gênero. Para maior objetividade e clareza na escrita, todavia, priorizei o uso do masculino na identificação dos sujeitos.

Nas relações entre SEDUC (principal coordenador da política educacional), CREDEs, SEM e as escolas, órgãos diretamente envolvidos na sistematização das políticas educacionais, está situada a problemática de pesquisa. Sua compreensão, de início, exige situá-la no quadro das mudanças estruturais do Estado contemporâneo.

Tomo, como ponto de partida, a idéia de que as últimas décadas do século XX assistiram a profundas transformações sociais, que vêm repercutindo fortemente sobre a Educação. Essas mudanças impulsionadas pelo processo de globalização, pela redefinição das formas de organização do Estado e pelo fortalecimento da intervenção dos organismos internacionais, na definição de agendas (VIEIRA, 2002c), promovem transformações significativas na economia, nas instituições sociais, culturais e políticas e afetam a natureza das relações entre essas esferas. Os efeitos do ordenamento, expressos no esgarçamento das fronteiras do Estado-Nação e na formação de blocos econômicos hegemônicos, definem o “novo padrão de acumulação”, caracterizado pela predominância do capital financeiro sobre o capital produtivo (CABRAL NETO, 2004). Esse movimento se intensifica nas últimas décadas do século XX, promovendo transformações significativas na economia, nas instituições sociais, culturais e políticas que afetam a natureza das relações entre essas esferas.

O projeto político-econômico subjacente às transformações impulsionadas pela globalização, apoiado no ideário do liberalismo e da desregulamentação, é fortemente defendido pelos países desenvolvidos, em nome de maior hegemonia. Este movimento de abrangência mundial, ao postular o predomínio dos determinantes econômicos e liberação de todo e qualquer controle, promove o desmonte do Estado intervencionista, do Estado do Bem-Estar Social (Welfare State), cujo foco de ação está voltado para a melhoria na qualidade de vida, provimento de fundos públicos de amplos direitos sociais (habitação, saúde, emprego e educação). Vale lembrar que a forma como o Estado do bem-estar social se manifestou, nos

países latino-americanos, é bastante diferente da ocorrida nos países de capitalismo avançado. No Brasil, em particular, pode-se mesmo dizer que ele nem sequer chegou a concretizar-se.

Mesmo com abrangência mundial, todavia, a globalização comporta formas diferenciadas. Nos países latino-americanos, é bastante diferente dos países de capitalismo avançado. A defesa do Estado mínimo, por exemplo, é um postulado fortemente defendido para os países em desenvolvimento, orientação de reduzida difusão nos países desenvolvidos, conforme sinalizam estudos diversos (CABRAL NETO, 2004; BORON, 1999; REZENDE, 2002; ANDESON, 1995).

De modo geral, são estes os contornos que vão definir o cenário da “globalização contemporânea”. Se tal configuração é específica do momento histórico atual, também é importante ressaltar, recorrendo às análises de Castanho (2001, p. 17), que este não é um fenômeno novo; “a globalização tem a mesma idade do capitalismo”, constituindo-se mesmo como parte integrante de sua lógica interna.

Castanho defende essa posição ao compreender o Estado como forma de organizar a sociedade para a produção capitalista, em dimensão ampla – os instrumentos públicos e privados de dominação burguesa – e restrita: a sociedade política (ibidem, p. 22), com o que concordo.

Esse entendimento respalda-se nas formulações gramscianas que compreendem o Estado como atividades práticas e teóricas por meio das quais a classe dominante justifica e mantém a dominação, visando a conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce dominação (GRAMSCI, 1989). Assim é que o Estado, como elemento da superestrutura da sociedade, apresenta-se, por um lado, como poder político organizado, aparelho governamental detentor do monopólio da coerção, aceito socialmente como legítimo; por outra parte, como sociedade civil, que compreende o conjunto de aparelhos privados de hegemonia, constituídos de persuasão e consenso.

Tomando, como referência, as formulações gramscianas acerca do Estado, é possível afirmar que, desde o início, o capitalismo é globalizante, considerando o desiderato de acumular riquezas. O que muda, ao longo da evolução histórica do capitalismo, no mundo ocidental, é a forma como a acumulação se processa: na era mercantil (do século XV a meados do século XVIII), comercial; na industrial (do século XVIII até o início dos anos de 1970), manufatureira; na pós-industrial (a partir de 1970), gerencial-financeira (CASTANHO, 2001). A globalização é tendência que acompanha o capitalismo desde os primórdios, fazendo parte constitutiva de sua lógica interna; constitui característica essencial do modo de produção capitalista.

Em cada momento histórico, o capitalismo desenvolve estratégias diferentes de sobrevivência, às quais o Estado é chamado a ajustar-se, o que torna a relação sempre tensa, haja vista sua dimensão privada. Na contemporaneidade, os ajustes implicam fortes repercussões na natureza do Estado, até então predominante, em que a “desestatização³, a abertura da economia, a competitividade industrial e a desregulamentação passaram à ordem do dia”, caracterizando a reestruturação econômica em curso (DINIZ; BOSCHI, 1993, p. 16).

A ideologia emergente, nesse cenário, defende a desregulação dos Estados nacionais e limita as possibilidades de ação do Estado, o que acontece, sobretudo, em duas dimensões. De um lado, estimula a transferência de competências até então afetas ao Poder Público para organizações não governamentais e, mais especificamente, para as comunidades locais; de outro, delega parte do poder de regulação social (regras, leis e normas) para organizações

³ Santos (1998, p. 59) identifica três tendências gerais na transformação do poder do Estado: “a desnacionalização do Estado, um certo esvaziamento do aparelho do Estado nacional que decorre do fato de as velhas e novas capacidades do Estado estarem a ser reorganizadas, tanto territorial como funcionalmente, em níveis subnacionais e supranacional; a desestatização dos regimes políticos refletida na transição do conceito de governo (government) para o de governação (governance), ou seja, de um modelo de regulação social e econômica assente no papel central do Estado para um outro assente em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, para-governamentais, nas quais o aparelho do Estado tem apenas tarefa de coordenação enquanto *primus inter pares*; e a tendência para a internacionalização do Estado expressa no aumento do impacto estratégico do contexto internacional na atuação do Estado, o que pode envolver a expansão do campo de ação do Estado Nacional sempre que for necessário adequar as condições internas às exigências extra-territoriais ou transnacionais.”

multilaterais presididas por governos e banqueiros dos países capitalistas centrais (Grupo dos Sete / G-7; Acordo Geral de Tarifa e Comércio / GATT; Organização Mundial do Comércio / OMC etc). O processo de transferência de competências e de regulação social é intensificado pelo agravamento da dívida dos países periféricos que, reféns do sistema financeiro internacional, precisam se adequar aos programas de ajuste estrutural, monitorados por organismos financeiros externos.

A configuração da ordem nacional e mundial, na contemporaneidade, marcada pelo capitalismo multinacional e transterritorial, engendra outros espaços, outras redes de poder e de racionalização, colocando, em relevo, o local a serviço do modelo econômico global transnacional e transcultural (GAMBOA, 2001). A reorganização dos eixos de autoridade possibilita deslocamento de processos e de responsabilidades do Estado para a iniciativa privada e outras instâncias organizadas da sociedade civil.

O Estado contemporâneo assume a ampliação da dimensão privada, não mais se reconhecendo como agente único de promoção de bens e serviços, inclusive nas áreas sociais (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002a). O processo de descentramento do Estado se expressa na transferência de responsabilidades e funções para outros sujeitos sociais, na indução de processos, na emergência de novas representações e concepções sobre o bem-comum e o espaço público. Emerge assim o chamado Terceiro Setor, que pode ser definido como constituído de organizações sem fins lucrativos, de direito privado, que prestam serviços com finalidade pública. Com ele entram em cena outros atores e parceiros (voluntários, fundações, institutos e ONGs), na oferta de serviços até então de prerrogativa do Poder Público.

A atuação do Terceiro Setor, considerando as ações das organizações não governamentais (ONGs), multiplica-se nos últimos anos. Esses organismos estão empenhados “na solução privada e setORIZADA de problemas relativos à educação, à política de amparo, à pobreza absoluta, habitação, saúde, atividades culturais, etc. – atividades e serviços cobertos

por organismos políticos (nacionais ou locais)” (MORAES, 2001, p. 41). A comunidade solidária, a filantropia e a caridade aparecem como complemento de reformas orientadas para o mercado. Este é o lugar estratégico do local no plano político social contemporâneo.

Tal ordenamento acentua o foco na educação. Breve retrospectiva da evolução das idéias sobre educação, nas últimas cinco décadas do século XX, permite compreender, de modo mais situado, o atual foco das políticas educacionais sobre a escola, no cenário mundial. Nóvoa (1992) dispõe a trajetória em cinco fases: acento no indivíduo-aluno, predominante até os anos de 1950; ênfase nas interações no processo educativo (sala de aula), nos anos de 1950 e 1960; destaque para o sistema educativo, nos anos 1960/1970; retorno à sala de aula, nos anos de 1970/1980. Por fim, nas décadas subseqüentes (1980/1990), o centro das atenções desloca-se para a escola como organização.

Com efeito, a tipologia de Nóvoa permite perceber que a escola vem, de modo contínuo, sendo alvo de atenção da política educacional e das investigações neste campo. Assim, além de evidenciar que a escola, há muito, se encontra na pauta de tais agendas, ressalta que as alterações havidas, no percurso, centram-se sobre o aspecto priorizado em cada momento: ora o aluno, ora a sala de aula, ora o sistema. O que muda é modo como se vê.

Nos anos de 1990, essa visão voltou-se para a idéia de escola como organização que precisa responder às demandas do mercado, o que implica a elaboração de nova teoria curricular, no investimento dos estabelecimentos de ensino como lugares dotados de margens de autonomia, como espaço de autoformação participada, como centro de investigação e de experimentação, enfim, como núcleos de interação social e de intervenção comunitária (NÓVOA, 1992, p. 19). Esse enfoque é decorrente, de um lado, das orientações e decisões políticas encaminhadas, em vários países consignatários de agenda pactuada globalmente, a exemplo da descentralização dos sistemas educativos, da valorização dos estabelecimentos de ensino como unidades autônomas, de participação da comunidade na escola, de investimento

na figura do diretor da escola; de outro lado, dos avanços registrados nos estudos sobre a análise organizacional e administrativa da escola, para o que contribuíram, sobretudo, o movimento das escolas eficazes⁴ e as modificações efetuadas nas teorias da organização e administração educacional (COSTA, 1998; TYLER, 1996).

No Brasil, o progressivo interesse das diferentes esferas governamentais sobre a escola também pode ser evidenciado nesse mesmo período. A tendência se manifesta, nos instrumentos de planejamento, na legislação e nos projetos que vão surgindo no campo da educação (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002a). Vários eventos, nacionais e internacionais, contribuem para tal movimento: Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien – Tailândia, no ano de 1990; Seminário sobre Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica, promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em novembro de 1991, em Pirenópolis/Rio de Janeiro; e a Conferência Nacional de Educação para Todos, realizada no ano de 1994. No conjunto, esses e outros acontecimentos, nos anos de 1990, reconheceram a escola como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade (BRASIL, 1993). Como encaminhamento, postulam a necessidade de “fortalecer sua gestão e ampliar sua autonomia”, através da descentralização como estratégia de construção de escolas eficazes, “direção prioritária da política educacional” (ibidem, p. 46).

O foco na escola como organização revela-se, em toda sua potencialidade, no anúncio das prioridades do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995 (VIEIRA, 2000b), momento a partir de que este estudo se detém. Em discurso de posse, o novo presidente acenou para aonde se dirige a visão da política educacional de sua gestão, ao afirmar que *a*

⁴ O Movimento das Escolas Eficazes (effective schools) “inicia-se nos Estados Unidos como reação à tese de que ‘as escolas não marcam a diferença’ (schools make no difference), ou seja, de que os resultados acadêmicos dos alunos não tinham que ver com as escolas (características, recursos, e efeitos provocados pelas variáveis organizacionais), mas, antes, estavam dependentes de variáveis sócio-culturais e familiares exteriores à escola. Trata-se de um movimento de valorização da escola-organização, que atua em duas vertentes: por um lado, enquanto linha de investigação na perspectiva da cultura organizacional e, por outro, como estratégia de intervenção em contextos educativos de vários países devido ao seu caráter normativo e prescritivo na busca de escolas com sucesso educativo” (COSTA, 1998, p. 20-21).

escola precisa voltar a ser o centro do processo de ensino. De modo geral, é possível dizer que a reforma educativa em curso, nesse período, proclamou a escola como *locus* onde as coisas devem acontecer. A partir de então, o sistema público de educação básica passou a experimentar “uma forte inflexão no sentido da descentralização do poder decisório das suas estruturas organizacionais” (DRAIBE, 2001, p. 69).

O Ceará, sintonizado com as orientações nacionais⁵, elegeu a escola como ponto de partida de toda ação pedagógica e identificou, em parceria com os municípios, o caminho para viabilizar o regime de colaboração entre União, Estado e municípios. Tal proposta encontra-se explicitada no *Plano de Desenvolvimento Sustentável* (CEARÁ, 1995a), que define as principais diretrizes governamentais para o período 1995/1998. O documento apresenta um projeto educativo apoiado no slogan *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*, que se fundamenta em três grandes eixos: Todos pela Educação, Educação de Qualidade e Educação para Todos.

Dois princípios se destacam na proposta educacional cearense registrada no documento: a mobilização e a descentralização da gestão. A gestão educacional voltada para a descentralização, inclusive de recursos financeiros, chega até a escola. O modelo, pautado em relações participativas e democráticas, foi proposto visando à construção de instituições autônomas adaptadas às peculiaridades locais. A escola, concebida como ponto de partida, passou a ser destacada como instância definidora do projeto pedagógico, a partir da gestão democrática, que deve levar “em consideração a identidade cultural dos atores envolvidos e a continuidade das políticas educacionais bem-sucedidas” (CEARÁ, 1995a, p. 57).

⁵ A escolha, em 1995, de Antenor Naspolini, representante de um organismo internacional - UNICEF para Secretario de Educação é emblemática dessa sintonia. Ele imprime na proposta educacional do período “a marca do debate e da agenda que se dá nessa esfera”, como assim se expressa: “O Plano do Ceará, de 1995, prevê todos pela educação de qualidade para todos, seguindo exatamente as orientações da Conferencia de Jomtien. [...] O diferencial básico da proposta é o todos pela educação, ou seja, se todos não vestirem a camisa da educação, não haverá educação de qualidade nem será para todos. Esse é o nosso lema.” (NASPOLINI, 2000, p.89).

Essa política propôs gestão em modelo compatível com a reforma global do Estado, que pretendia reestruturar o sistema por meio da descentralização financeira e administrativa, tendo, como primeiro elo da grande corrente, a escola, que devia unir todos pela educação. Para tanto, pretendeu outorgar-lhe autonomia financeira, administrativa e pedagógica, responsabilizando-a pelos resultados educativos.

A proposta da escola como ponto de partida tributa-lhe uma série de novas exigências. Enfatiza a melhoria qualitativa da gestão do sistema educacional e o entendimento da educação como responsabilidade de toda a sociedade, especialmente da comunidade em seu entorno. Hoje se espera que a escola tenha relação próxima com a comunidade, defina rumos e gerencie os recursos. Depositam-se, na escola, responsabilidades muito amplas. Na realidade cearense, são criados organismos intermediários, na gestão educacional, visando a apoiar o trabalho da escola: os centros regionais de desenvolvimento da educação (CREDEs), no sistema estadual de ensino; e as secretarias regionais (SERs), no sistema municipal de ensino de Fortaleza. Os demais municípios do Estado mantêm estrutura centralizada por meio das secretarias municipais de educação (SEM). A questão é saber que condições os organismos centrais (SEDUC/CREDE/SER/SEM) oferecem para que a escola realmente possa ser o centro do processo educativo.

Ao implementar os CREDEs (sistema estadual) e os distritos de Educação (sistema municipal de Fortaleza), como instâncias intermediárias do processo educativo (assunto detalhado no Capítulo 4), o Ceará explicita um modelo descentralizado da gestão. Essa característica da reforma educacional cearense colocou, em destaque, as mudanças necessárias ao sistema educativo para que a escola constitua ponto de partida da política educacional⁶.

⁶ A idéia da “escola como ponto de partida” expressão identificada à política educacional da Secretaria de Educação Básica do Estado (SEDUC), em sintonia com a chamada nacional que destaca a escola como lugar onde as coisas acontecem. Embora não assumida nestes termos nos dois municípios pesquisados, é preciso

A questão norteadora do desenvolvimento da pesquisa pode ser assim expressa: Que articulações/relações ocorreram no processo de planejamento, entre organismos centrais do sistema educacional e a escola, e qual sua repercussão para que a escola se configurasse como ponto de partida da política educacional? A essa indagação inicial, foram incorporadas outras interrogações: Quais as reformas empreendidas no período de 1995/2002, no Estado, e que condições propiciaram à sistematização da política educacional centrada na escola? Quais os mecanismos institucionais organizados/implementados nesse cenário para viabilizar a política com foco na escola? Quais os instrumentos de planejamento, presentes na escola, e a repercussão no exercício de práticas autônomas na gestão?

Parto da compreensão de que a escola, para constituir centro do processo educativo e instância definidora da proposta pedagógica, precisa ter liberdade administrativa, financeira e pedagógica para que possa definir ações a partir das demandas específicas e, de modo articulado, com a macroorientação do sistema educacional. Ela precisa atuar para além do plano operacional, o que requer o estabelecimento de relações institucionais que ultrapassem a mera incorporação de orientações externas e reconheça os sujeitos como capazes de definir e implementar rumos mais próximos as suas demandas.

O esforço de reflexão busca compreender o objeto de estudo – *articulações organismos centrais do sistema educacional e escola no processo de planejamento* – nas relações e mediações. À procura de captar o fenômeno em concretude, foram eleitas quatro categorias: planejamento, descentralização, participação e autonomia. O planejamento é a categoria central, dela decorrendo a descentralização, a participação e a autonomia. O conjunto de elementos conceituais possibilitou acessar a forma material que a problemática investigada assumiu no contexto educacional cearense, compreendendo-a na perspectiva de totalidade. Essas categorias, trabalhadas, ao longo de todo o texto, foram abordadas no

considerar que a SEDUC, como articuladora de políticas macro, caminha no sentido de integrar suas ações às de seus municípios a partir dessa orientação.

Capítulo I, onde se buscou tornar clara a acepção de orientação da análise da problemática investigada.

Com essas considerações, faz-se necessário registrar a forma deste trabalho, bem como os objetivos que o orientaram. A investigação teve, como objetivo central, analisar as relações no processo de planejamento entre organismos centrais do sistema educacional e a escola, e sua repercussão na concretização da política educacional que destaca a escola como centro do processo educativo. Seguem os fins específicos:

- a) mapear as reformas empreendidas no sistema educacional cearense, no período de 1995/2002, explicitando os mecanismos institucionais implementados e as condições para viabilizar a política com foco na escola;
- b) investigar as relações que perpassam o processo de planejamento entre macro e microorganismos do sistema educacional, identificando o lugar dos diversos atores envolvidos no processo, na tomada de decisões; e
- c) examinar as manifestações do planejamento educacional, na escola, e sua repercussão na construção da autonomia desta instância.

As diferentes seções deste trabalho mostram a trajetória percorrida, no intuito de dar conta dos fins delineados. Além da introdução, o texto compreende cinco capítulos seguidos das reflexões finais, bibliografia e anexos.

O Capítulo I – *Caminhos da Investigação: elementos teórico-metodológicos*, além de realçar a trajetória de construção do objeto de estudo, cuja produção está diretamente vinculada à minha experiência profissional e de formação, registra os procedimentos utilizados na coleta dos dados (entrevista semi-estruturada, análise documental e observação). Apresenta, ainda, noções-chaves à compreensão da problemática investigada.

No Capítulo II – *O Planejamento na Conjuntura Governamental Brasileira* – apresentam-se elementos históricos da elaboração do planejamento como ação governamental no Brasil, buscando explicitar as abordagens de sustentação. Este exercício toma como referência o movimento de aproximação da agenda educativa nacional e local às orientações de organismos internacionais, a exemplo da CEPAL e BIRD. A temática foi aprofundada com base em documentos nacionais a partir da análise das categorias descentralização, participação e autonomia. No Capítulo III, *O Planejamento Educacional no Ceará*, faz-se o mesmo percurso pondo em relevo o planejamento educacional cearense.

O Capítulo IV – *Política com foco na escola – o que muda no sistema educacional?*, dá voz aos sujeitos que participaram da pesquisa, visando perceber as circunstâncias estabelecidas para que a escola pudesse se tornar ponto de partida. Receberam destaque iniciativas de reforma e ajustes no sistema educacional do Estado e dos municípios pesquisados. O esforço da sistematização convergiu no sentido de estabelecer um diálogo entre as categorias analíticas e os diferentes pontos de vista dos sujeitos investigados.

Em *O Planejamento na escola: práticas, avanços e perspectivas*, Capítulo V, busquei mostrar os instrumentos de planejamento da escola, sua implementação e repercussão na política educacional com foco na escola. Os sujeitos pesquisados, na comunidade escolar, falaram dos quatro instrumentos de planejamento – o Projeto Político-Pedagógico, o *Plano de Desenvolvimento da Escola*, o *Plano de Ação Básico 5S* e o *Plano de Ação Básico de Melhoria*. A partir dos relatos, procurei delinear os contornos desses instrumentos na escola, discutindo sua repercussão na construção de práticas autônomas, no contexto.

Nas *Reflexões Finais: Planejamento na Escola - espaço de autonomia?*, registram-se achados centrais da pesquisa, bem como indicativos que possam servir na formulação de políticas. A bibliografia contempla a literatura consultada e a referenciada no decorrer deste trabalho. Nos anexos encontram-se mapas, imagens e roteiros de entrevistas.

CAPÍTULO 1

CAMINHOS DA INVESTIGAÇÃO: ELEMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A noção comum que se tem a respeito do escritor é que são pessoas excepcionais, nascidas com o dom de escrever bem o belo [...]. Pode ser que existam esses privilegiados, mas os que conheço são diferentes. Não há nada de súbito, nem de claro, nem de fácil. O processo todo é penoso e dolorido [...]. A arraia miúda escrevente – ai de nós, é mesmo assim como eu disse: pena, padece e só então escreve.

(Rachel de Queiroz)

As palavras da escritora cearense expressam, com nitidez, o trabalho de elaboração de pesquisa que começa e está para além do esforço de delinear o foco da investigação; situa-se, sobretudo, no desafio de objetivação das análises que, paulatinamente, vão compondo a interpretação do real.

Traduzir, na forma de texto acadêmico, os caminhos percorridos, obstáculos e as decisões tomadas, delineando a orientação metodológica utilizada, não é tarefa simples como pode parecer à primeira vista. Sua complexidade reside justamente no entendimento de que a construção cronológica de estudo distingue-se, e muito, do modo da exposição (MARX, 1974).

Desse modo, para facilitar a compreensão da trajetória de elaboração deste estudo, é necessário evidenciar idas e vindas da caminhada, feita de sucessivos exercícios de aproximação. Muitas foram as situações vividas, as quais contribuíram na descoberta do eixo da pesquisa.

1.1 O FOCO DA INVESTIGAÇÃO: OBJETO CONSTRUÍDO NA PRÁTICA PROFISSIONAL

O planejamento educacional, como temática de estudo, apresenta-se como desdobramento das investigações, no curso de Mestrado em Educação Brasileira, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Na ocasião, ao discutir “As Políticas de Ensino Médio: tendências no Brasil e no Ceará – 1987/96”, o planejamento como instrumento de operacionalização da política destacou-se como elemento de análise, na medida em que possibilitou perceber as articulações entre o proposto e o realizado, nos diferentes governos. Na primeira aproximação à política educacional, foi possível verificar que boa parte das diretrizes anunciadas, no período (de ensino médio) permaneceu no âmbito das intenções formalizadas em planos governamentais, evidenciando certa distância entre o dito e o feito. Tal situação põe, em relevo, a complexidade da relação entre escola e organismos centrais do sistema educacional, na edificação (concepção e operacionalização) da proposta educativa.

A incursão acadêmica abriu espaço para outras experiências profissionais. Inscreve-se aqui minha inserção no sistema educacional público municipal, em atividade de assessoria técnica junto à Secretaria de Educação do Município de Maracanaú⁷. Este trabalho ensejou a vivência, no âmbito da política e do planejamento, das vicissitudes da articulação entre a escola e organismos centrais do sistema educacional. Durante o período em que estive à frente da assessoria técnica, pude perceber, recorrendo às palavras de Fávero (1999, p. 111), que as diretrizes educacionais desenvolvidas “não foram produto do processo de planejamento local”, mas induzidas pelo MEC às demais instâncias administrativas, as quais encontram, no *Plano Decenal de Educação para Todos (1993)*⁸, matriz referencial.

⁷ Serviço técnico especializado prestado ao Município de Maracanaú, no período de março de 1997 a dezembro de 1998.

⁸ Este instrumento de política educacional, elaborado em decorrência dos compromissos assumidos por ocasião da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), sistematiza ações para os dez anos subseqüentes (1993/2003). Teve desdobramentos diversos no projeto educativo de âmbito nacional, estadual e municipal, documento analisado no capítulo III.

Tal situação vem promovendo, com frequência, divergências entre formuladores de política e a comunidade escolar que redesenha, muitas vezes, os rumos definidos no plano central. Esse movimento revela que várias são as interfaces dos dois segmentos, os quais dão corpo a relações complexas e não lineares, que configuram a política concretizada. O aprendizado advindo do exercício profissional reforçou a compreensão de que a política educacional é, tomando emprestado as palavras de Rosar (1995, p. 12), “a síntese das lutas travadas, tanto nos momentos de sua elaboração, como de sua execução”. Delineia-se, a partir de então, a relação organismos centrais do sistema educacional e escola, no processo de planejamento como tema de interesse de investigação.

A compreensão do processo, em suas potencialidades e limitações, encontrou campo fértil na docência superior, na Universidade Estadual do Ceará (UECE), quando assumi a disciplina Planejamento Educacional⁹. No âmbito dessa disciplina, desenvolvi, com os alunos, projeto coletivo de pesquisa em sala de aula,¹⁰ visando a facilitar a compreensão do contexto mais amplo em que são concebidas as iniciativas educacionais que interferem nas diversas dimensões da realidade escolar. O contato direto com o cotidiano da escola pública possibilitou, mediante análise das inovações educacionais introduzidas no contexto, perceber que essa instituição vive uma profusão de demandas, sem que haja tempo de sistematizar tais idéias. Foram programas/projetos externamente induzidos pelos organismos centrais (MEC/SEDUC/SEM), como estratégia de política educacional que se caracterizaram pela introdução e adoção, na escola, de algo fora dela – equipamentos, procedimentos, conteúdos e

⁹ Esta é uma das disciplinas constituintes do programa curricular do Curso de Pedagogia do Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará, na qual atuo, ininterruptamente, desde 1998.

¹⁰ Esta experiência, desenvolvida no primeiro semestre letivo de 1999 e 2001, sob a coordenação da Prof^a. Dr^a. Sofia Lerche Vieira, teve como objetivo promover o exercício da pesquisa em educação junto a alunos do curso de Pedagogia. Neste sentido, busquei aprofundar conceitos e estratégias metodológicas necessárias à formação em pesquisa, tomando como eixo a visão dos atores escolares sobre as inovações introduzidas na escola pública cearense. As informações coletadas nessa iniciativa produziram um banco de dados: Inovações Institucionais na Escola, disponível ao público através do Núcleo de Estudos, Documentação e Difusão (NEED), vinculado ao grupo de pesquisa Política Educacional, Docência e Memória, da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Tal prática tem merecido registros diversos por desenhar alternativa metodológica de inovação da pesquisa em sala de aula no âmbito acadêmico. A este respeito, conferir: Vieira *et al* (EPENN/2003); Albuquerque e Nunes. (ANPED/2003).

outros. Essa estratégia produz certo ativismo no desenvolvimento do trabalho educativo, comprometendo o exercício da autonomia possível da escola, na construção da proposta pedagógica. Dito de outra forma: por haver muitas coisas para realizar, a escola restringe a ação de planejamento à dimensão meramente operacional.

Importa registrar que a constatação não é recente nas reflexões que realizo. Ela se confirma em diferentes incursões sobre o sistema público de ensino e a escola pública cearense, como quando de minha participação em dois estudos: o *Registro de Experiências Municipais Educacionais*¹¹ (1996) e *Eleição de Diretores: o que mudou na escola?*¹² (1998).

Os resultados da pesquisa *Registro de Experiências Municipais Educacionais* mostraram que as políticas educacionais se desenvolvem priorizando os seguintes aspectos: acesso, permanência e sucesso na escola; gestão do sistema escolar; gestão da escola; valorização dos profissionais de ensino; alianças e parcerias com outras instituições governamentais e não governamentais. O ponto convergente, em todos os casos, foi a decisão política dos gestores municipais de priorizar o segmento educacional em sua administração, mediante a garantia de repasse de recursos (custo aluno) pelo governo estadual proporcionalmente ao número de alunos. Essa incursão evidencia a centralidade do regime de cooperação entre Estado e municípios cearenses, no desafio de fazer da escola muito mais do que espaço de concretização das políticas educacionais.

¹¹ Esta pesquisa, realizada pelo CENPEC e financiada pelo Banco Mundial, analisou o processo de municipalização da educação em 7 (sete) municípios cearense, quais sejam: Icapuí, Marco, Santana do Acaraú, Maranguape, Fortim, Iguatu e Jucás. Vale ressaltar que seis desses municípios estavam inseridos no “Projeto de Municipalização do Ensino” aprovado pela Assembléia Legislativa do Ceará (Lei nº 12.452/95) e, portanto, recebiam aporte financeiro do Estado. A coordenação local foi assumida pelo professor André Haguette. Minha participação neste estudo vinculou-se aos municípios de Icapuí, Marco e Santana do Acaraú. Os resultados desta experiência foram apresentados no XIII Encontro de Pesquisa Norte/Nordeste (EPENN) e publicados na Revista Humanidade e Ciências Sociais/UECE (HAGUETTE *et al*, 1999).

¹² Esta pesquisa solicitada pela SEDUC foi realizada no segundo semestre de 1998 e contemplou 30 escolas, da rede estadual, localizadas em cinco centros regionais de educação/CREDES, (Fortaleza, Maracanaú, Sobral, Crato e Quixadá). Participaram desta investigação 12 pesquisadores, sob a coordenação da Prof^a. Dr^a. Sofia Lerche Vieira. Os resultados, organizados em ensaios sobre os CREDES pesquisados, foram publicados em forma de livro (VIEIRA, 2001) e apresentados em eventos diversos, a exemplo do XIV Encontro do EPENN, Salvador, junho/1999; XXII Reunião da ANPED, Caxambu, setembro/1999; XIX Simpósio Brasileiro/I congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, novembro/1999).

Debruçando-se sobre as diferentes dimensões da gestão, o estudo *Eleição de Diretores – o que mudou na escola?*, realizado em 1998, buscou captar como se articulam os diferentes segmentos da comunidade escolar.

Constatou-se, naquele momento, que a escola, marcada pela reorganização do modelo gestor e pelas inúmeras inovações educacionais induzidas pelos órgãos centrais, vivia um tempo de ativismo, parecendo faltar-lhe espaço (temporal, institucional e pedagógico) para desenvolver reflexão mais orgânica de seu caminhar. As indagações acerca do planejamento revelaram que a idéia de a escola ter projeto pedagógico não estava internalizada. Havia pouca compreensão do que realmente é um projeto pedagógico e qual sua função, conforme mostra um dos trechos selecionados: “acho que aqui não tem proposta pedagógica [...]. A escola como um todo não tem. E aí, porque não tem, a gente fica num mar de acordo com o que vem do CREDE, da SEDUC, da direção”. Como é possível perceber pelo relato, frente às demandas solicitadas, a escola estava muito mais voltada para aspectos rotineiros do cotidiano (VIEIRA, 2001a, p. 51).

Os dados analisados evidenciam, ainda, aspectos significativos para se compreender a relação entre organismos centrais e escola, o que pode ser conferido nas falas dos atores investigados:

Nosso contato com a SEDUC é nenhum. Tudo é resolvido no CREDE. Como já falei, me sinto isolada de informações [...] Nós sequer somos informados, quanto mais consultados sobre as mudanças que chegam a cada dia e vamos incorporando na escola — CREDE 01 (VIEIRA, 2001a, p. 56).

Algumas decisões são tomadas pela direção. Conversamos com os professores, mas decidimos antes. Receber pronto é melhor de colocar na prática [...]. A direção ainda é muito trancada O processo de decisão sempre foi fechado. Tentamos deixar claras as ações, mas ainda decidimos muito (ibidem, p. 79).

Autonomia entre aspas. [...] o diretor não tem autonomia, não toma decisão. Na prática, existem muitos professores que não têm condição de *sala de aula*, e o diretor não tem autonomia de tirar aquele professor e colocá-lo em outra função (ibidem, p. 93).

Os excertos selecionados do estudo *Eleição de Diretores: o que mudou na escola?* põem, em destaque, a permanência do enfoque centralizado na gestão do sistema educacional

e o muito a ser feito na construção da escola pública efetivamente ativa na tarefa de planejar rumos.

Outro momento significativo, na construção do objeto de análise deste estudo, foi a participação, como co-autora, na produção de dois livros: *Política e Planejamento Educacional* (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002a) e *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica* (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002b). Essas produções contribuíram no esclarecimento de questões teóricas sobre a articulação escola e organismos centrais, no processo de planejamento, fornecendo subsídios para a compreensão da proposta educacional cearense (1995/ 2002).

O foco da política educacional, na escola, configurado no *slogan* “escola — ponto de partida”¹³ - suscita questionamentos diversos sobre possibilidades concretas. Isso porque, segundo passagem do livro *Política e Planejamento Educacional*, esse processo demanda postura nova por parte dos órgãos burocráticos do Estado. “Envolve um trabalho cotidiano de reconhecer a legitimidade e rever o papel dos diferentes ‘elos da corrente’, constituídos pelo Estado, municípios e escolas”, como apresenta a Proposta Todos pela Educação de Qualidade para Todos (ibidem, p. 124). A resistência, muitas vezes, começa no interior da própria burocracia, ao ter que abrir mão de prerrogativas que, na prática, representam mecanismos de controle sobre a vida da escola. Tais conclusões reforçam a pertinência de investigar a articulação organismos centrais e escola, a partir do planejamento educacional.

Some-se, a esse esforço de síntese e definição dos contornos do objeto de análise, a experiência de trocas do grupo de pesquisa Política Educacional, Docência e Memória, vinculado ao Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE). As reuniões de estudo, debate, apresentação de trabalhos, assim como as oportunidades de participação em atividades de pesquisa, constituíram alicerce de minha formação, no doutorado. O

¹³ Esta expressão, cunhada em 1995, pelo então Secretário de Educação Antenor Napolini, remete ao eixo de autonomia que pode ser construído na escola, enquanto espaço de tomada de decisão, de diversificação e de avaliação de suas ações.

envolvimento se consolidou com o *Projeto Integrado Política Educacional, Escola e Professores*, aprovado pelo Edital Universal/2001 do CNPq, no qual este trabalho se configura como subprojeto. Essa relação assegura apoio institucional e acadêmico para sua realização.

Percebe-se que a construção de eixo de análise não acontece por obra do acaso e traduz vínculos com interesses e práticas vividas. O cuidado, em explicitar a trajetória de elaboração do foco da investigação, compartilha da compreensão de que a relevância social e política não é “por si mesma suficiente para dar fundamento à importância do discurso que lhe é consagrado”. Como chama atenção Bourdieu (1989, p. 20), “[...] o que conta, na realidade, é a construção do objeto, e a eficácia de um método de pensar nunca se manifesta tão bem como na sua capacidade de constituir objetos socialmente insignificantes em objetos científicos [...] apreendendo-os de um ângulo imprevisto”. Apoiada nessas idéias, apresento, no próximo tópico, as orientações metodológicas que deram suporte à investigação do objeto de análise.

1.2 CONTRIBUIÇÃO DA ABORDAGEM QUALITATIVA NO ESTUDO DAS RELAÇÕES MACRO E MICRO NO SISTEMA EDUCACIONAL

É cada vez mais corrente, entre iniciados e iniciantes, no campo da investigação científica, a idéia de que a orientação metodológica de uma pesquisa decorre de vários fatores, entre eles, a natureza do objeto de estudo e a trajetória de formação do próprio pesquisador.

Tomei, como problemática, a articulação organismos centrais do sistema educacional e escola no processo de planejamento. O interesse recaiu sobre o sistema educacional e o processo de planejamento vivenciado pelos atores sociais, em diferentes instâncias, especificamente a escola. A inquietação requer aproximação aos diversos contextos em que esta prática se efetiva exigindo, assim, diversidade de estratégias, na tentativa de captar o

fenômeno pesquisado, em sua complexidade. Por isso optei pela abordagem qualitativa de investigação.

Essa abordagem apóia-se na “idéia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir pista que nos permita estabelecer compreensão mais esclarecedora do nosso objeto de estudo” (ibidem, p. 49). Postura metodológica assim exige constante desconfiança do que é visto como natural — a aparência da evidência — aconselhando o investigador a desconfiar sempre das explicações fáceis e das unanimidades, como sugere Bourdieu (1989, p. 34).

Com efeito, na pesquisa qualitativa, a interação do pesquisador com os sujeitos pesquisados é essencial (MINAYO, 1998), pois cabe a ele o exercício da aproximação e da conquista da confiança do outro. Bem assim, depende de sua argúcia a capacidade de extrair dados necessários à investigação, considerando que, em circunstâncias de interatividade, sempre há controle das informações, porque toda corporação “guarda seus segredos, seu lado oficial e tem estratégia comportamental do dia-a-dia” (ibidem, p. 116). Embora internamente “[...] mantenham diferenças e conflitos, sua existência depende de um certo grau de familiaridade e solidariedade que implica partilha de significados, de segredos, de zonas e temas proibidos, do que pode ou não ser dito.” (ibidem, p. 116).

O alerta é pertinente, sobretudo, quando se investigam processos, neste caso, de planejamento a partir da articulação de instâncias diferentes do sistema educacional (escola e organismos centrais), que envolve diversos atores em posições de decisão diferenciadas.

A opção pela abordagem qualitativa de pesquisa decorre também do entendimento de que o “real é relacional” (BOURDIEU, 1989, p. 28), ou seja, é fruto das características dos espaços e atores sociais envolvidos em dada situação. Desse modo, atentar para a rede de relações estruturantes desses contextos é condição imprescindível à compreensão do real. Parto, portanto, do pressuposto de que a realidade não é constituída por verdades absolutas e objetivas, mas sim elaborada a partir das percepções dos sujeitos nela inseridos, do sentido

por eles produzidos. O enfoque qualitativo, por sua vez, possibilita compreender a rede de interação e significados, na medida em que permite tomar o ambiente natural como “lugar de relações de força e de lutas que visam transformá-las ou conservá-las”, o qual se associa à idéia de campo¹⁴, em Bourdieu (1989). Isso porque o real é uma produção humana e sua investigação exige, como bem explicita Minayo (1998, p. 105), a compreensão de que

A pesquisa social trabalha com gente, com atores sociais em relação, com grupos específicos. Esses sujeitos [...] primeiramente, são construídos teoricamente enquanto componentes do objeto de estudo. No campo fazem parte de uma relação de intersubjetividade, de interação social com o pesquisador, daí resultando um produto novo e confrontante tanto com a realidade concreta como com as hipóteses e pressupostos teóricos, num processo mais amplo de construção de conhecimento.

É no contexto natural de ação dos atores sociais que se elaboram os esquemas de apreensão, percepção e de produção de práticas, os quais revelam “a posição social em que foram construídos” (BOURDIEU, 1989, p. 158). Cada sujeito elabora, a partir da subjetividade, a interpretação do real. É mediante diferentes pontos de vista que o pesquisador qualitativo pode explicitar as contradições e tecer a compreensão sistemática e analítica da realidade investigada.

Vê-se que a opção pela abordagem qualitativa não foi fortuita. Ponderação semelhante é possível fazer em relação à escolha de fontes e procedimentos de coleta de dados. A participação, no projeto integrado¹⁵ *Estado e Política Educacional: tendência emergente no Brasil e no Ceará (1985-1995)*, possibilitou delinear o caminho – a análise de documentos como estratégia para acessar as intenções explícitas da política educacional.

¹⁴ A noção de campo “é, em certo sentido, uma etnografia conceitual de um modo de construção do objeto que vai comandar – ou orientar – todas as opções práticas da pesquisa. Ela funciona como um sinal que lembra o que há que fazer, a saber, verificar que o objeto em questão não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial de suas propriedades.” (BOURDIEU, 1989, p. 27).

¹⁵ O projeto integrado *Estado e Política Educacional: tendências no Brasil e no Ceará (1985 – 1995)*, que teve como objetivo descortinar diferentes políticas desenvolvidas no período, foi desenvolvido no Núcleo de Política Social e Educacional do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará, sob coordenação da Prof.ª Dr.ª. Sofia Lerche Vieira, com apoio do CNPq e participação de um grupo de mestrandos e doutorandos, resultando num conjunto de dissertações e teses (VIEIRA, 2000 b, p. 14). A minha participação no referido projeto se deu com o estudo - *Políticas de Ensino Médio: no Brasil e no Ceará*.

Da prática da pesquisa, no mestrado, resultou ainda a descoberta da fala dos atores sociais que tornam viva a política educacional, tomada como material que permite revelar as contradições da realidade, a partir de pontos de vista diferentes, reconstruindo-a (ALBUQUERQUE, 1997), pois, como ressaltado naquela ocasião, “a política educacional não resulta apenas da deliberação exclusiva da burocracia. Antes se constitui como fruto da complexa relação estabelecida entre o Estado e as forças sociais que logram êxito em fazer valer seus interesses junto ao aparelho estatal” (VIEIRA, 1990, p. 23). Essa trilha levou-me à utilização da entrevista como alternativa metodológica de significativo potencial para acessar, a partir da visão dos sujeitos, as contradições dos processos de interação social. A fala dos atores sociais, nesta perspectiva, permite captar alguns ângulos do implícito e da complexa lógica nas relações sociais.

O itinerário descrito revela minha proximidade com os procedimentos metodológicos de natureza qualitativa e justifica a opção por essa abordagem. Com efeito, a decisão tem como objetivo consolidar o aprendizado nesta direção, associando a análise de documentos (dados de fonte secundária) e o uso da entrevista (dados de fonte primária).

1.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS: PROCEDIMENTOS

O fenômeno investigado caracteriza-se pela complexidade e multidimensionalidade, considerando a ênfase sobre o processo, mais especificamente acerca da rede de relações estabelecidas entre escola e organismos centrais do sistema, no planejamento educacional. Pedindo por empréstimo as palavras de Minayo (1998), este estudo incide *diretamente sobre pessoas*, melhor expressando, sobre as relações que elas travam no contexto de trabalho, no intuito de concretizar a política educacional.

Tal configuração ensejou o desenho metodológico que incorpora procedimentos diversificados e complementares, visando a captar o objeto de estudo em sua totalidade: observação direta, entrevista e análise de documentos.

Fez-se entrevista semi-estruturada, não diretiva, cujo objeto são os discursos. Esse procedimento, conforme assinalado na Introdução, envolveu 45 sujeitos do sistema educacional cearense. O interesse por este tipo de entrevista ancora-se no seu caráter flexível, na medida em que parte de temas abertos, preparados antecipadamente, com liberdade para ajustes e acréscimos. Os roteiros privilegiaram aspectos de interesse do estudo de acordo com o segmento entrevistado (representantes do sistema municipal, sistema estadual e escola) (ANEXO A). As questões abordadas visaram a explicitar como a escola vivencia o planejamento e sua articulação com os organismos centrais do sistema educacional, priorizando os seguintes temas: a descentralização sistema/escola; a participação dos atores no processo de planejamento, a autonomia da escola na definição de rumos.

Na entrevista, no âmbito dos organismos centrais e escola, foi utilizada a imagem – *As engrenagens do processo de planejamento* – para suscitar a reflexão sobre a rede de relações entre as diferentes dimensões do sistema educacional (ANEXO B). Seis peças, com tamanhos distintos, simbolizam cada segmento que integra a rede de relações no processo de planejamento educacional: MEC (âmbito federal - maior), SEDUC (esfera estadual – tamanho mediano), SEM (esfera municipal – menor do que a esfera estadual), CREDE (esfera estadual – menor do que a esfera municipal), escolas estaduais e municipais (tamanho menor e diferenciado). A imagem, elaborada especificamente para este fim, mostra que o movimento entre as engrenagens não é linear, pelo contrário, as setas que o representam se entrecruzam.

No contato com os atores de segmentos da rede municipal, em Fortaleza, foi necessário reelaborar essa imagem, pois os entrevistados não se identificavam na articulação anteriormente descrita. Registravam falta de um organismo intermediário em Fortaleza, no

caso, as secretarias regionais (SER), que serve de mediador da Secretaria de Educação com a escola. Outro registro referiu-se à sinalização, por intermédio de setas, na relação entre SEM e CREDE, movimento não reconhecido. A situação levou à elaboração de uma segunda imagem, visando a traduzir a realidade de Fortaleza e captar a rede de relações, no processo de planejamento educacional nesse Município (ANEXO C).

As imagens serviram como recursos metodológicos de aprofundamento de questões relevantes para a compreensão da problemática investigada, pois permitiram observar a reação dos sujeitos acerca do movimento de tomada de decisão, entre as diferentes instâncias, e instigar relatos mais detalhados sobre a dinâmica institucional de cada contexto, no encaminhamento das ações. Outro aspecto a mencionar encontra-se na ressalva dos atores investigados de que a estratégia facilitou compreender o foco da pesquisa, contribuindo, de modo mais objetivo, com os relatos e experiências.

As entrevistas gravadas, depois transcritas, aconteceram conforme a disponibilidade de cada segmento. Os dados foram inseridas em *software* qualitativo¹⁶ – “QSR NUD*IST 4”, que possibilitou produzir relatórios sistematizados a partir das categorias que subsidiaram a análise dos dados.

Outra estratégia da pesquisa, concomitante à primeira, foi a análise documental de propostas, planos, leis e mensagens governamentais. Essas fontes foram tomadas como elemento material representativo do pensamento da instituição que o elaborou, entendimento que corrobora o pensamento de Martins (1993, p. 17), ao ressaltar que

[...] a política educacional, apesar de não estar em todos os lugares onde está a educação (enquanto processo de socialização) também não está apenas no sistema escolar padronizado, pois extrapola seus limites [...] ela não tem lugar fixo e determinado e o seu surgimento depende de um momento histórico, de uma conjuntura. Mas quando se encontra esta intenção em livros e documentos históricos do passado, em discursos, documentos e projetos especiais ou prognósticos do

¹⁶ O *software* “QSR NUD*IST 4” é projetado para fazer perguntas e construir teorias de textos. Suas ferramentas juntam documentos e idéias de forma a permitir procurar por esquemas em códigos e construir códigos, esclarecer idéias, descobrir temas, produzir relatórios, incluindo os textos, codificação de esquemas ou resumos estatísticos. Todos os processos no QSR – NUD*IST são flexíveis e podem ser acumulativos, em construção ou revisados.

futuro, com certeza se está encontrando a formulação de uma ou mais políticas educacionais.

A análise documental permitiu mapear a intenção governamental expressa nos textos de planejamento e de relatórios, estratégia adequada ao estudo interpretativo, por possibilitar a compreensão do quadro conceitual fundante das orientações voltadas para o planejamento educacional, nas diversas instâncias do sistema. Foram utilizados como fonte secundária documentos oficiais de âmbito nacional e estadual, os quais estão indicados no Quadro 1.

QUADRO 1
Fontes secundárias utilizadas

Instância	Documentos	Natureza	Data
Nacional	Plano Decenal de Educação para Todos. Brasil - 1993/2003.	Plano	1993
	Proposta Mãos à Obra Brasil	Plano	1994
	Planejamento Político-Estratégico. Brasil, 1995/1998	Plano	1996
	Proposta Avança Brasil	Proposta	1998
	LDB nº 9.394	Lei	1996
	FUNDEF – Lei nº 9424/96	Lei	1996
	PNE – Lei N.º 10.172	Lei	2001
	FUNDESCOLA	Programa	1998
Estadual	Plano Decenal de Educação para Todos/ Ceará - 1993/2003	Plano	1993
	Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado 1995/1998	Plano	1995
	Plano Estratégico de Capacitação da População Cearense – 1999-2003	Plano	1999
	Plano de Desenvolvimento Sustentável: Consolidando um novo Ceará	Plano	1999/2002
	Mensagens Governamentais	Mensagem	1996 a 2003

Os documentos do quadro I compreendem interstício de dez anos (1993/2002), e têm, como matriz de referência, os compromissos assumidos pelo governo, frente a organismos internacionais, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (JOMTIEN, 1990). Explicitam, por assim dizer, a tendência nacional e internacional que situa a educação como eixo central das reformas políticas e econômicas no período.

Na escola, a análise de documentos centrou-se nos instrumentos de planejamento educacional, nas diferentes instituições de ensino, a exemplo do Projeto Político-Pedagógico

(PPP), do *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*, do *Plano de Ação Básico de 5S (PAB5S)* e do *Plano de Ação Básica de Melhoria (PABM)*.

Se este é um recurso precioso na composição do mosaico interpretativo da rede de relações que permeia SEDUC, CREDE, SEM e ESCOLA, é preciso registrar a importância da observação direta dos contextos. Acompanhei momentos de planejamento na escola, de eleição, festividade, trabalho com a comunidade, reuniões internas envolvendo professores e gestores, visitas do CREDE/SEM à escola e desta às instâncias centrais. Nessas ocasiões, procurei observar os padrões de interação dos diferentes sujeitos no intuito de perceber como as negociações e as posições de cada instituição e segmento são construídas, bem como os ajustes decorrentes do processo. A observação direta foi tomada assim como estratégia que permitiu, de algum modo, sentir o 'clima' em que os acordos são gestados visando à compreensão, de modo situado, das falas dos diferentes sujeitos entrevistados (segmentos).

Esses foram os procedimentos metodológicos que subsidiaram o exercício de aproximação ao objeto investigado. No próximo tópico, detalham-se os contextos e sujeitos envolvidos no processo.

1.4 A PRÁTICA DA PESQUISA: SOBRE OS CONTEXTOS E SUJEITOS INVESTIGADOS

Como investigar a articulação escola/ organismos centrais do sistema educacional (SEDUC/CREDE/SEM/ESCOLA), no processo de planejamento, foi uma interrogação constante na tomada de decisões que forjaram a proposta desta pesquisa.

Desde o princípio, havia clareza quanto à decisão de que o estudo optava pela abordagem qualitativa, no processo de coleta e análise de dados. Os passos da investigação, todavia, não estavam ainda definidos, pois foram se explicitando, à medida que o trabalho de campo foi iniciado, que escolhas precisaram ser feitas.

A primeira decisão da trajetória diz respeito à delimitação temporal. Este estudo situa-se no período em que as políticas educacionais elegem a escola como foco prioritário. No Ceará, esse enfoque manifesto no discurso oficial, mediante *slogan* “escola como ponto de partida”, orienta a política educacional do período 1995/2002, interstício objeto deste estudo. Outro elemento que explicita a pertinência desse recorte encontra-se na suposição de que o planejamento educacional cearense construído no período foi marcado pela operacionalização de programas e projetos induzidos pelo MEC/SEDUC, constituindo-se a partir de um modelo que, *a priori*, chamo de processual diretivo, cuja característica central é a verticalidade na relação de poder (assunto detalhado no Capítulo 2 - parte 3.2 - Programação: ênfase do planejamento).

A organização do trabalho de campo foi outra decisão que auxiliou na explicitação do eixo de análise do estudo. Atente-se para três movimentos do processo de planejamento educacional: um voltado para as relações entre órgão central e intermediário dos sistemas educacionais; outro entre organismos centrais/intermediários (SEDUC/CREDE, SEM/SER) e escola pública; e um outro que vai dos organismos centrais do sistema estadual de educação (SEDUC/CREDE) para as secretarias municipais de educação (escola municipal).

O foco nesses três movimentos decorre da compreensão de que, conforme estabelece a LDB 9.394/96, compete ao Estado “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando suas ações e as de seus municípios” (Art. 10, §III). Aos municípios cabe “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados” (Art. 11, §I). Aos estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do sistema de ensino, cabe

elaborar e executar a proposta pedagógica¹⁷, o que significa, portanto, que compete à SEDUC, órgão estadual de Educação, a função articuladora das ações educacionais, no Estado, entre as quais se inscreve o planejamento.

Nesses três movimentos, a pesquisa envolveu a SEDUC, os CREDES, as SEM e escolas estaduais e municipais em dois municípios (Fortaleza e Pacatuba). Para tanto, definiram-se como amostra 2 (dois) CREDES e 4 (quatro) escolas, distribuídas equitativamente entre as redes estadual e municipal. Os CREDES selecionados foram de Fortaleza (CREDE 23) e de Maracanaú (CREDE 1). A escolha dos CREDES considerou sua inclusão na pesquisa *Eleição de diretores – o que mudou na escola?*, da qual participei como pesquisadora, tendo assim dados já sistematizados, os quais permitiram aproximação mais abalizada das questões de estudo. Foram entrevistados, nos CREDES, diretores e técnicos, por entender que esses atores são responsáveis institucionalmente pela implementação da proposta educativa.

O quadro 2 visualiza os representantes do sistema educacional, com registro dos municípios de Pacatuba e Fortaleza, onde foi realizado o aprofundamento das questões do estudo (ANEXO D)

QUADRO 2
Representantes do Sistema Educacional / códigos

Representantes/Código	Quant.
Secretário de Educação do Estado (SECRETÁRIO 1)	1
Sub-secretário de Educação do Estado (SUBSECRETARIO 1)	1
Secretário de Educação de Pacatuba (SECRETÁRIO 2)	1
COEDUC - Município de Fortaleza/ (COORDENAÇÃO 1)	1
CREDE 21 (CREDE A)	1
CREDE 1 (CREDE B)	1
Total	6

Na SEDUC, entrevistei, ainda, um representante das diferentes coordenadorias (QUADRO 3).

¹⁷ Projeto Pedagógico/PP ou Projeto Político-Pedagógico/PPP são termos utilizados para designar a proposta pedagógica anunciada pela LDB 9394/96 como necessária à escola. Fiz aqui opção por trabalhar com a segunda expressão – PPP, por dar ênfase ao objetivo “político” que é sempre carregado de significados.

QUADRO 3
Técnicos da SEDUC /códigos

Representante do Setor/Código	Quant.
TÉCNICO 1 – SEDUC	1
TÉCNICO 2 - SEDUC	1
TÉCNICO 3 – SEDUC	1
TÉCNICO 4 – SEDUC	1
Total	4

No sistema municipal de Fortaleza, foram entrevistados técnicos da Coordenadoria de Educação (COEDUC) (QUADRO 4):

QUADRO 4
Técnicos da COEDUC – Fortaleza/códigos

Representante dos Núcleos/ Códigos	Quant.
TÉCNICO 1- COEDUC	1
TÉCNICO 2 – COEDUC	1
TÉCNICO - Distrito de Educação/SER VI	1
Total	3

No sistema municipal de Pacatuba, entrevista com os técnicos:

QUADRO 5
Técnicos da Secretaria de Educação – Pacatuba/códigos

Representante do Núcleos	Quant.
TÉCNICO 1 – PACATUBA	1
TÉCNICO 2 – PACATUBA	1
Total	2

Os quadros 2, 3, 4 e 5 dimensionam os atores entrevistados, total de 15 sujeitos, representantes de organismos centrais e intermediários do sistema educacional cearense. O contato com os dirigentes municipais e diretores de CREDE reforçou a intenção de acompanhar a rede de relações entre organismos centrais (SEDUC/SEM) e escola, no processo de planejamento. Somente com maior aproximação aos vários atores envolvidos na

articulação, era possível compreender em que medida a escola tem ou não se constituído em instância de planejamento. A constatação levou à definição de escolas, em municípios de abrangência dos CREDES (CREDE 1; CREDE 21), visando a aprofundar a investigação da problemática (ANEXO E).

A escolha do CREDE 21 decorreu da proximidade com a SEDUC, aspecto facilitador da implementação de políticas, por diferentes componentes da comunidade escolar, em iniciativas de pesquisa realizadas. Outro motivo foi o interesse em acompanhar escolas que participassem do Programa FUNDESCOLA¹⁸, pelo fato de essa iniciativa se apresentar como forte elemento de incentivo ao desenvolvimento de uma cultura de planejamento. Nesse sentido, considerando que o FUNDESCOLA, em segunda versão (FUNDESCOLA II), abrange, desde o início, Fortaleza e municípios da região metropolitana, escolhi Pacatuba, integrante da Região 1 (CREDE 1) e Fortaleza (ANEXO F).

As escolas selecionadas, em Pacatuba, atenderam os seguintes critérios:

- a) 01 escola da rede municipal (com ensino fundamental) integrante do Programa FUNDESCOLA, desde o primeiro momento de implantação (2000);
- b) 01 escola da rede estadual (com ensino fundamental) inserida no Programa FUNDESCOLA a partir da segunda etapa.

Para as escolas de Fortaleza, delineou-se perfil oposto ao anterior, ou seja:

- a) 01 escola da rede estadual (com ensino fundamental) integrante do Programa FUNDESCOLA desde o primeiro momento de implantação (2000); e

¹⁸ O Fundo de Desenvolvimento da Escola/FUNDESCOLA programa do MEC co-financiado pelo Banco Mundial constitui-se de três projetos: I, II e III. O FUNDESCOLA II, onde se insere a experiência cearense, dá continuidade às atividades do FUNDESCOLA I, que incorpora o Nordeste às regiões já assistidas – Norte e Centro-Oeste. Define como alvo prioritário para a destinação dos recursos a microrregiões mais populosas, de acordo com o IBGE, e as escolas onde se concentra o maior número de pobres. Traz entre, suas metas, aumentar o número de graduados no ensino primário em 70%; as taxas de aprovação do ensino fundamental em 15%; melhorar as taxas de aprovação na escola primária, de 64,2% (N), 64,7% (NE), 71,5% (CO), em 1997, para 85%, em 2003. (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 8 e 70).

- b) 01 escola da rede municipal (com ensino fundamental) inserida no Programa FUNDESCOLA a partir de sua segunda etapa (ANEXO F).

A seleção de escolas participantes do FUNDESCOLA decorre do entendimento de que tal iniciativa oferece aporte técnico-pedagógico e financeiro diferenciado, às unidades envolvidas na ação. Trata-se de um programa importante na compreensão da problemática investigada, considerando que sua implementação implicou mudanças na relação entre micro e macrooperacionalização da política. Neste sentido, ao eleger escolas inseridas nessa iniciativa, creio ser possível perceber se esse mecanismo produz ou não inflexão, no encaminhamento dado ao planejamento educacional. Além desses critérios, foram observados, nas duas amostras, aspectos como: tamanho da escola¹⁹, dando-se preferência a escolas do tipo B (médio porte); e nível de ensino, priorizando-se escolas de ensino fundamental.

O QUADRO 6 mostra as escolas-campo de pesquisa, identificadas com codinome: Arara, Jaçanã²⁰, Avoante e Tucano. A escolha se deu pela força dessas aves na luta pela sobrevivência, adaptando-se às circunstâncias adversas. A escola pública, no contexto atual, distingue-se pelo constante desafio de superar as dificuldades, renovando o repertório de estratégias, na busca pela escola de qualidade. Sua força parece vir de certo horizonte de utopia: acreditar que a escola pública de qualidade é possível e necessária (ARROYO, 1991).

¹⁹ Esta tipificação, escolas A, B e C, toma como critério central o número de aluno matriculados. Escolas pequenas (Tipo C) têm entre 300 a 699 alunos, escolas médias (Tipo B) têm entre 700 a 1499 alunos, enquanto que as escolas grandes (Tipo A) têm mais de 1500 alunos.

²⁰ Quando da seleção desta unidade de ensino para participar desta investigação, ela pertencia ao CREDE 21, de Fortaleza. Durante a realização do trabalho de campo, ocorreram modificações na estrutura administrativa do CREDE 21 (Lei nº 22656/11/2002), passando a compor o quadro dos estabelecimentos assistidos pelo CREDE 23.

QUADRO 6
Escolas Pesquisadas – perfil e localização

Escola/código	Perfil	Localização	Docum. Analisados
Escola Arara/EAr (rede municipal)	Escola de tamanho médio; Oferece ensino fundamental completo e Educação infantil; Foi incluída no FUNDESCOLA a partir de 2001.	Fortaleza SER VI	PPP PDE/ 2001
Escola Jaçanã/EJ (rede estadual)	Escola de tamanho médio; Oferece ensino fundamental completo e médio; Participa do FUNDESCOLA desde o início.	Fortaleza CREDE 21/ Região 6	PPP PDE/ 2000 e 2001 PMEB
Escola Avoante/EAv (rede municipal)	Escola de tamanho médio; Oferece ensino fundamental completo e educação infantil; Participa do FUNDESCOLA desde o início.	Pacatuba Centro	PPP PDE/2000 e 2001
Escola Tucano/ET (rede estadual)	Escola de tamanho médio; Oferece ensino fundamental completo e ensino médio; Foi incluída no FUNDESCOLA a partir de 2001.	Pacatuba Centro	PPP PDE/2001 PMEB

A escola Arara situa-se no Bairro Aerolândia, região de classe média baixa; conta com certa presença de pais que, na maioria, acompanham a rotina dos filhos. Por outro lado, a Escola Jaçanã fica em área de risco, no bairro Ipaumirim; recebe alunos pobres e conta com pouca ou quase nenhuma presença dos pais no contexto escolar. Em Pacatuba, a realidade social das escolas Avoante (rede municipal) e Tucano (rede estadual) difere da de Fortaleza. Embora a comunidade atendida seja pobre, observou-se a presença de pais, assim como um clima escolar, sem os sustos da violência urbana da Capital. Tal fato apresenta-se como incentivo permanente aos professores de Fortaleza, os quais, motivados pelo clima escolar, optam por trabalhar em Pacatuba.

Cabe frisar que a estrutura organizacional da rede estadual é diferente da vigente na rede municipal. Na primeira, a gestão é desenvolvida pelo Núcleo Gestor que pode ser de até cinco componentes: diretor, coordenador pedagógico, coordenador administrativo-financeiro, coordenação da gestão e secretário. Os integrantes do Núcleo Gestor, em cada unidade escolar, vinculam-se diretamente ao número de alunos matriculados. As funções de diretor,

coordenador pedagógico e secretário são de todas as escolas. Na escola de médio porte, o Núcleo Gestor é formado por quatro componentes, optando entre o coordenador administrativo-financeiro e o da gestão, funções garantidas às escolas de grande porte.

Na rede municipal pesquisada, o modelo da gestão centra-se na figura do diretor, havendo a figura do vice-diretor somente em Fortaleza. Tem-se supervisor ou coordenador pedagógico, nas escolas municipais pesquisadas, embora não seja garantia a todas as escolas nas duas redes de ensino.

Feitas essas considerações sobre a estrutura organizacional das escolas (pesquisadas), explicitem-se os sujeitos do estudo, nas quatro unidades investigadas, o que visualiza o Quadro 7.

QUADRO 7
Escolas estaduais e municipais pesquisadas - sujeitos entrevistados

ESCOLAS E SUJEITOS PESQUISADOS/ códigos		
Diretor (D – Escola Jaçanã)	Escola Estadual	Escola Jaçanã/ Fortaleza
Coord. Pedagógico (CP– Escola Jaçanã)		
Coord. Adm.-Financeiro (CAF– Escola Jaçanã)		
Conselho Escolar (CE – Escola Jaçanã)		
Professores (P1– Escola Jaçanã); (P2 – Escola Jaçanã)		
Secretária (S – Escola Jaçanã)		
Alunos (A1– Escola Jaçanã)		
Diretor (D – Escola Tucano)	Escola Estadual	Escola Tucano Pacatuba
Coordenador Pedagógico (CP – Escola Tucano)		
Coordenador de Gestão (CG – Escola Tucano)		
Conselho Escolar (CE – Escola Tucano)		
Professores (P1– Escola Tucano) (P2 – Escola Tucano)		
Secretário (S – Escola Tucano)		
Alunos (A1– Escola Tucano)		
Diretor (D – Escola Arara)	Escola Municipal	Escola Arara Fortaleza
Vice-Diretor (VD – Escola Arara)		
Supervisão (S – Escola Arara)		
Conselho Escolar (CE – Escola Arara)		
Professores (P1 – Escola Arara)		
Secretário (S – Escola Arara)		Escola Avoante Pacatuba
Alunos (A1 – Escola Arara)		
Diretor (D – Escola Avoante)		
Coordenador Pedagógico (CP – Escola Avoante)		
Conselho Escolar (CE – Escola Avoante)		
Professores (P1 – Escola Avoante) (P2 – Escola Avoante)		
Secretário (S – Escola Avoante)		
Alunos (A1 – Escola Avoante)		
Total	30 entrevistados	

O Quadro 7 mostra que 30 sujeitos da comunidade escolar foram ouvidos como elos importantes da rede de relações entre o micro e o macroprocesso de planejamento. Registre-se que o trabalho de campo foi desenvolvido ao longo de quatro semestres²¹, iniciado em janeiro de 2001.

Embora a aproximação aos contextos escolares haja tido o consentimento dos representantes, que autorizaram o uso das informações coletadas, nem tudo foi fácil. Vários obstáculos precisaram ser transpostos, visando a assegurar a realização desta pesquisa, razão por que merecem registro. Entre eles, destaca-se o desafio de compreender a rede de relações do Sistema Municipal de Fortaleza, até então desconhecida, pois, minhas experiências de trabalho e estudo estavam voltadas para as redes estadual e municipal interioranas. Foram muitas as tentativas de aproximação junto ao dirigente da pasta da educação desse município, na maior parte das vezes, frustrada.

A incursão no cotidiano desses contextos escolares exigiu paciência, disciplina e lenta conquista da confiança de atores, principalmente na Escola Arara, onde, no início, houve muita resistência por parte da direção, expressa em observações como: “O que você quer da escola?” Só pode ter acesso à escola quando eu estiver presente” (D – Arara). Embora o contato com os sujeitos da pesquisa tenha sido sempre agendado com antecedência, foi marcante a necessidade de constante ajuste às ‘brechas’ de tempo dos atores da escola para realizar as entrevistas. A falta de tempo, aliás, para pensar, sistematizar ações e viver a escola constitui elemento restritivo de praticamente todos os atores aí envolvidos. O corre-corre da vida institucional parece não deixar tempo para mais nada. Não há como negar a existência de certa desconfiança em relação às intenções da pesquisa. Também é certo, entretanto, que o

²¹ Durante este período, foi possível acompanhar movimentos diversos no cenário político educacional do Estado. A saída do Secretário Estadual de Educação para concorrer a uma vaga no parlamento federal e sua substituição pelo então subsecretário, assim como ajustes na reforma efetuada na Educação do Município de Fortaleza, marcada pela presença de dois novos secretários de Educação em substituição à diretora da COEDUC (a vice-prefeita assumiu a pasta de janeiro a abril de 2002 e o segundo assumiu em 05 de maio de 2002) são alguns dos fatos que aconteceram durante a aproximação empírica.

ativismo na escola é uma realidade. Tudo parece ser para ontem. Romper com essas barreiras foi um exercício constante em todo o processo da pesquisa.

Detalhada a prática da investigação, têm-se ainda quatro categorias analíticas – planejamento, descentralização, participação e autonomia – que deram suporte à análise do material coletado.

1.5 EXPLICITANDO NOÇÕES-CHAVE À COMPREENSÃO DA PROBLEMÁTICA INVESTIGADA

Planejamento é um processo amplo que envolve formulação de planos, operacionalização e avaliação embora, em algumas situações, a concretização, na prática social, possa ocorrer mesmo na ausência de documento formal.

A prática social pode assumir matizes diversos, apresentar modos diferentes de pensar e de fazer. Não há apenas uma forma de planejar. Essa ação humana é historicamente situada e produzida pela dialética entre o poder e o saber. Trata-se, por isso mesmo, de ação sempre intencional que expressa perspectiva política articulada a dado modelo de sociedade; serve para a manutenção do *status quo* e para a mudança.

O planejamento não é mero instrumento de organização racional, neutro e sem conteúdo ideológico; é prática situada que não pode ser tratada indistintivamente do sistema social. Planejar não é um ato que acontece no vazio; refere-se a fatores internos e externos, à organização, dependentes das negociações e acordos que articulam os diferentes interesses dos membros ou grupos sociais envolvidos no processo²². Assim, importa reconhecer que,

²² Esta compreensão do caráter complexo do planejamento apóia-se nas formulações de Estevão (1996, p. 260), para quem tal abrangência deriva “[...] de fatores contextuais e situacionais – o planejamento é contextualmente dependente e situacionalmente orientado –, de fatores estruturais – o grau de organização interna e externa do sistema –, de fatores relativos aos recursos organizacionais – a sua estabilidade, flexibilidade e confiabilidade –, de fatores institucionais – nível de institucionalização das atividades e clientela. A conjugação desses fatores na sua diversidade induz a complexidade do processo de planejamento, designadamente ao nível dos seus usos e modalidades, pelo que reduzi-lo a uma função de gestão imposta equivale a negar a sua vitalidade, diversidade e utilidade”.

muitas vezes, mesmo sem qualquer referência à palavra planejamento, tais processos ocorrem. Mais ainda: a não-formalização do plano não implica, necessariamente, ausência de planejamento (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2002).

O planejamento é uma ação típica de quem governa (MATUS, 1989), isto é, de quem assume alguma posição com poder de decisão. Contudo é preciso lembrar que essa atividade está intimamente articulada aos referenciais simbólicos dos atores sociais, característica que não deve ser desconsiderada em situações que utilizem o planejamento como mecanismo de mudança de práticas já consolidadas, no modo de vida da organização.

No âmbito da educação, compreendo que essa ação se articula com o aparato legal da legislação, com as diretrizes da política educacional. Isso porque os três componentes acompanham, por princípio, a dinâmica mais ampla da sociedade, razão pela qual a atividade de planejar assume formas diferenciadas que tendem a refletir o contexto histórico.

Essa compreensão remete ao entendimento do planejamento, na escola, como procedimento para dar coerência ao processo decisório de modo situado. Isto significa que o planejamento deve propiciar a sistematização de ações a partir das demandas, articulando-as com as orientações dos órgãos centrais. A perspectiva refuta práticas induzidas externamente que tendem a restringir a ação da escola e dos sujeitos à dimensão operacional.

Nesse sentido, o planejamento tem papel importante na tomada de decisões, no governo da escola. Para que esse instrumento possa operar de modo eficaz, é preciso não esquecer sua dimensão processual que, além da formulação de ações, incide sobre as dimensões de implementação e liderança, na concretização dos rumos definidos. As três dimensões, formuladas por Matus²³, ao pensar o planejamento no âmbito governamental,

²³ Matus (1989, p. 59-61) também ressalta a necessidade de governabilidade da ação planejada, ao referir-se ao “triângulo do governo” assim expresso: o plano de governo, a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. O Plano de Governo refere-se ao conjunto propositivo de ações que um ator se propõe realizar para alcançar seus objetivos. A governabilidade do sistema diz respeito à “relação entre as variáveis que o ator controla no processo de governo, a possibilidade de ação e de controle de seus efeitos. A capacidade de governo refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de

dizem respeito à governabilidade da ação planejada. A formulação refere-se à capacidade dos sujeitos que integram a comunidade escolar para identificar os problemas e propor encaminhamentos adequados; a implementação relaciona-se com a mobilização de meios e recursos para executar as ações propostas; a liderança refere-se à capacidade dos sujeitos da escola de conduzir o processo em direção aos objetivos declarados.

Os elementos apresentados até aqui explicitam a idéia do planejamento como prática situada na tomada de decisões. Sua articulação com a idéia de descentralização não é fortuita. É na emergência desse mecanismo, no discurso e nas ações governamentais das últimas décadas, que se assiste à disseminação de novas formas de sistematização dos rumos da educação, isto é, a produção de opções de planejamento pautadas em abordagens mais flexíveis.

A idéia de descentralização aparece no discurso reformador dos organismos multilaterais como *uma categoria universal*. Tal acepção cria certo misticismo em torno da descentralização que, “apresentada sem adjetivos”, passa a ser percebida e utilizada “como se contivesse em seu bojo o significado idealizado por todos e cada um” (BUENO, 2003, p. 34). A explicitação de alguns elementos centrais dessa noção, contudo, permite delinear a acepção que orientou a análise da problemática investigada.

Idéia associada à descentralização está na dimensão territorial, isto é, ao ato de “dispersar objetos a partir de um centro ou localizá-los em função de sua distância de um centro” (BUENO, 2003, p. 8). Essa compreensão apresenta como argumento de sustentação a busca da transparência administrativa mediante a proximidade de usuários e a esfera governamental responsável pela oferta dos serviços.

A conotação de distribuição de autoridade, em organizações complexas como os sistemas educacionais, constitui outra marca visível da descentralização. De certo modo,

governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados”, enfim, à capacidade de produzir e controlar ações.

tornou-se lugar comum vincular descentralização ao processo por meio do qual o poder é compartilhado entre as diferentes esferas administrativas do Estado, na oferta de serviços. Desse modo, o Estado descentralizado se caracteriza pela maior distribuição do poder decisório entre as instâncias executoras, isto é, por alterações nos núcleos de poder; o êxito está fortemente relacionado com a capacidade de estabelecer pactos, acordos e regimes de cooperação entre os entes envolvidos. Nessa perspectiva, Oliveira (1992, p. 95) ressalta que a descentralização refere-se, diretamente, “à configuração espacial do uso e controle do poder”.

É preciso lembrar, todavia, que a redistribuição do poder não assegura, necessariamente, relações mais democráticas. Isso pode ou não acontecer, mas não é uma garantia. Outra característica da descentralização é a busca da eficiência do poder local, traduzido no movimento de baixo para cima. No âmbito do Estado, a descentralização se expressa na transferência de poder entre as diferentes instâncias federativas, isto é, do nível central para o local (União, estado, município). Tais aspectos destacam a descentralização como um processo que pressupõe ênfase na participação dos sujeitos, no desenvolvimento de estratégias de autonomia e, portanto, na democratização do processo decisório. Compartilho do entendimento de Casassus (1990, p. 16), de que de uma política de descentralização espera-se “no plano político, maior participação e mais democracia; no plano econômico, a expectativa de mais recursos; melhor qualidade, no técnico-pedagógico; e no plano administrativo, maior eficiência nos processos educacionais”.

O processo de descentralização implica, necessariamente, alterações substanciais na distribuição do poder. Sua implementação visa a alterar o aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras. A perspectiva é de mudanças nas relações de poder entre as diferentes esferas. Ao pressupor a democratização substantiva das relações entre Estado e sociedade, a descentralização é aqui compreendida “como um dos meios que permite o alargamento do espaço público, de maneira que haja o exercício dos direitos civis e

políticos, para que se concretize o usufruto dos direitos sociais” (AZEVEDO; SANTOS, 2003, p. 5). A concepção, que assumo como referencial de análise, refuta a idéia de descentralização como mero mecanismo de desobrigação do Poder Público, na garantia dos direitos sociais. Antes, realça o caráter de ampliação da cidadania ao ensejar o compartilhamento do processo de tomada de decisões.

Descentralização e desconcentração dizem respeito a processos distintos, embora se apresentem como estratégias governamentais.

Grosso modo, pode-se dizer que a desconcentração é um processo de “delegação de determinadas funções a entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante” (OLIVEIRA, 1992, p. 57). É marcado, portanto, pela transferência de funções de uma instância governamental para outra, com personalidade jurídica similar e de menor extensão territorial. Esse processo centra a atenção muito mais na “dispersão físico-temporal das agências governamentais” do que na redistribuição de poder. Nesse sentido, é certo afirmar que a desconcentração não representa ameaça às estruturas existentes, via de regra, fundadas em relações centralizadas.

A desconcentração reflete movimento inverso ao da ação descentralizadora, isto é, o objetivo é assegurar a eficiência do poder central, realizando, com isso, movimento de cima para baixo (CAETANO, 1988). Essa característica distingue, de modo contundente, descentralização e desconcentração, termos que até podem ser usados de modo ambíguo, como se relacionassem ao mesmo procedimento; entretanto, os resultados são, substancialmente, diferentes.

Uma das manifestações da descentralização da prática político-administrativa nacional é a municipalização. É possível afirmar que, no plano teórico, se caracteriza como estratégia que pretende assegurar a participação da instância local no financiamento, na administração dos recursos, e também na busca de mais participação da sociedade civil na tomada de

decisões e no controle social. Seu principal objetivo é a ampliação do nível de atendimento por parte do município. Trata-se de estratégia governamental que não é nova na história brasileira²⁴.

Na prática social contemporânea, a experiência de descentralização materializada na municipalização enfrenta vários obstáculos, o que favorece certa distorção desse mecanismo. Trata-se, neste caso, do fenômeno da *pseudonegação do autoritarismo centralizador*, para recorrer às palavras de Brinhosa (2001). Nesta perspectiva, a municipalização, induzida pelo poder central, passa a ser entendida como processo de transferência de responsabilidades de um nível da administração pública para outro, geralmente do estadual para a municipal, sem observar condições de infra-estrutura da instância local para absorver tal encargo.

Entre nós, a municipalização é defendida como solução racional no combate aos desperdícios de recursos na esfera educacional, constituindo-se em estratégia importante na potencialização do processo de descentralização (ROSAR, 2001). Nessa perspectiva, a municipalização se restringe à transferência de rede de ensino de um nível da administração pública para outro, o que não significa, necessariamente, democratização, sentido positivamente percebido.

Para gerir a rede (estadual), o município recebe recursos proporcionais ao total de alunos²⁵, conforme informações do Censo Escolar do ano anterior. Por esse mecanismo, a esfera que faz a transferência tem como incumbência o repasse de recursos, não respondendo pelo atendimento e garantia da manutenção de padrões de qualidade dos serviços

²⁴ Autores diversos (Vieira, 2000b; Cabral Neto, 1997; Rosar, 1995; Azevedo, 2002; Peixoto, 1999; Arretche, 1989) ao tomarem a descentralização como categoria de análise das políticas educacionais, situam os diferentes momentos históricos em que esta ganha espaço no cenário político governamental brasileiro.

²⁵ Cabe registrar o fato de que na primeira metade dos anos 1990, quando o MEC tomou a decisão de potencializar a descentralização via municipalização dos sistemas educacionais, foram implementados antes do FUNDEF programas repassando “recursos para gastos de manutenção diretamente as escolas ou as prefeituras, com base no número de alunos matriculados, sem a exigência da elaboração de projetos” (ROSAR, 2001, p. 68). Este foi o caso dos recursos do FNDE. O FUNDEF foi introduzido em todas as unidades da Federação a partir de 1998. Tem vigência por 10 anos. Ao congregar 15% de quatro impostos (ICMS, FPE, FPM e IPI exp.) do Estado e de seus municípios, este fundo de natureza contábil objetiva assegurar a universalização do ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério. Este tema aprofundado no é capítulo III.

educacionais. Sendo iniciativa inovadora ao imprimir caráter redistributivo aos recursos constitucionalmente vinculados, todavia a medida gerou a corrida atrás dos alunos, que passam a representar cifras. A avidez dos gestores locais pela municipalização tem se materializado em embates visando assegurar, na instância local, o atendimento a maior número possível de alunos do ensino fundamental.

À partir de um novo marco legal, mecanismos são instituídos no sentido de descentralizar a gestão e o financiamento e centralizar o processo de avaliação e controle do sistema educacional. Nessa lógica, a centralização da avaliação do sistema, manifestada pelos exames padronizados para todos os níveis – Sistema de Avaliação da Educação Básica/SAEB e Exame Nacional de Ensino Médio/ENEM, Programa de avaliação Seriada/PAS (educação básica); Exame Nacional de Cursos/ ENC (ensino superior) – pretende ser o instrumento que propicia, ao centro do sistema, capacidade de indução de políticas. Esse redimensionamento faz com que quem define o que é examinado passe a deter o poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional, sem ter que arcar com o ônus de eventuais insucessos na gestão direta.

Tal encaminhamento, no âmbito da descentralização via municipalização dos sistemas educacionais, imprimiu alterações significativas no planejamento educacional centrado em programas e projetos que não mais visam a atingir as populações em geral, mas, antes segmentos específicos. Mediante uma política de focalização, a União elenca uma série de projetos especiais²⁶, vistos como possibilidades de somar recursos adicionais à instância local, no desafio da universalização do ensino com qualidade.

²⁶ O FNDE, por exemplo, financiou projetos específicos voltados para programas como: Aceleração de Aprendizagem, Educação de Qualidade para Todos, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Cultura Afro-Brasileira, Paz na escola, Atenção à Criança. Através destes programas, o MEC tem criado o que Azevedo (2002, p. 66) intitula de um “verdadeiro mercado estatal” a que o município deve recorrer em busca de ampliação de recursos. Em pesquisa realizada em 2000, a autora citada “identificou que de 14.359 projetos educacionais cadastrados junto ao MEC, apenas 3.338 projetos tinham sido efetivamente conveniados e financiados. O que representa precisamente 23,24% do atendimento da demanda de ações focalizadas”.

A descentralização se expressa também mediante estratégias que incidem sobre o *governo da escola*. Conforme se verifica na Introdução, a partir da década de 1990, a escola passou a ser percebida como núcleo da gestão educacional (KRAWCZYK, 2001). Essa perspectiva apóia-se nos pressupostos da administração flexível, na descentralização de recursos e na implementação de mecanismos de participação da comunidade, no emprego de inovações na organização e gestão do trabalho escolar. Para tanto, preconiza a adoção de mecanismos de participação e de autonomia para que a instituição escola possa concretizar com eficácia a função social.

A idéia de autonomia não é unívoca. Não sendo consensual, é possível caracterizá-la por alguns aspectos. À idéia de autonomia agregam-se elementos voltados para a ampliação da liberdade de decisão e gestão institucional dos recursos materiais e financeiros, assim como a flexibilização de diretrizes, de modo a garantir o espaço local como instância própria de produção da proposta de trabalho. Aqui não estou defendendo a idéia de que a autonomia implica liberdade absoluta, mas sim, como o faz Durham (1989), o reconhecimento da capacidade que tem uma instituição de reger-se, segundo as próprias normas, no cumprimento das finalidades sociais.

A aceção, que destaca a dimensão normativa, mas não plenamente determinada do contexto institucional, corrobora a idéia de que a autonomia se traduz na liberdade de definir rumos. Ela se concretiza e se explica na constituição de estruturas organizacionais e administrativas sedimentada pela lógica de poder, distinta da predominante nos modelos da gestão centralizada. Pressupõe, sobretudo, formas pactuadas de tomadas de decisão, a emergência de atores sociais criativos, responsáveis, o pluralismo de idéias e o respeito às diferenças.

Trata-se de ação construída a partir das relações e práticas sociais de determinado local de trabalho. Ao expressar as condições, crenças e valores dos sujeitos que integram o

contexto, a autonomia construída retrata as contradições, conflitos de poder e resistência presentes nesse processo. Isso porque, sendo certa a existência de normas e regras burocráticas que regulam as relações de poder e distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, não se pode dizer o mesmo em relação à capacidade de criá-las ou destruí-las. A condição é própria dos sujeitos que fazem a instituição, das inter-relações forjadas em seu cotidiano de ação.

Ao assim compreender e assumir a idéia de autonomia, cabe, ainda, chamar a atenção para o fato de que a definição de estruturas organizacionais e administrativas marcadas pela distribuição de poder, pela inclusão de novos sujeitos à cena do processo decisório, não é suficiente para garantir ações autônomas. Como prática e relação social, a autonomia constitui-se em processo com dimensões individuais e coletivas (BOBBIO, 2000). Nem sempre a autonomia dos atores está voltada para o fortalecimento da autonomia da organização, o que dificulta a construção de unidade entre os fins institucionais e os interesses individuais. Dar sentido coletivo às diversas autonomias individuais apresenta-se como um dos grandes obstáculos a ser superado nessa relação.

As experiências brasileiras de descentralização, via municipalização, nas últimas décadas, especificamente aquelas voltadas para o setor educacional, são emblemáticas da complexidade desse desafio. Implementadas como mecanismo que enseja maior liberdade, na construção da proposta educacional do sistema de ensino do município, análises diversas registram descompasso entre o proposto e o realizado (CUNHA, 1995a; ROSAR, 1995, entre outros). Se a definição de condições e responsabilidades administrativas, legais e financeiras, entre as diferentes instâncias do Poder Público, é necessária para implementar a municipalização, também é certo que elas não são suficientes, pois este é um processo que envolve, além dos aspectos jurídico-políticos (que podem e devem ser previstos e

normatizados), especificidades próprias dos contextos relacionadas à capacidade administrativa e de *governance* de cada município (DRAIBE, 2001).

A predominância de relação entre instâncias governamentais balizada pelo aparato normativo legal, o qual regula desde as responsabilidades das diferentes esferas até os procedimentos operacionais, impõe restrições à autonomia dos governos locais que ultrapassam a dimensão financeira. O quadro se agrava com ênfase na descentralização de programas, prática induzida pelo Poder central, em consonância com a agenda educativa internacionalmente definida, no sentido de enfrentar, com equidade, os desafios de nova ordem econômica mundial (GARCIA, 2002; ARELARO, 2000).

De todo modo, não é leviano afirmar que, sob a égide do discurso da autonomia, o município e a escola passam a ser reconhecidos como *locus* de concretização das políticas educacionais. O argumento oficial destaca que é justamente nesses espaços que se estabelecem relações entre o Poder Público e os cidadãos, no sentido de intervir nos encaminhamentos propostos. Essa tendência se apóia no pressuposto de que o Estado não é o único responsável pela garantia dos direitos sociais, tarefa que deve ser assumida por todos. A sociedade civil (organizações, grupos, movimentos), em particular a comunidade escolar, são assim postuladas como força política na definição, implementação e controle de ações. Enfim, como novos centros de poder, de autoridade, com responsabilidades no funcionamento e êxito das políticas educacionais.

No âmbito da escola, a idéia de autonomia é associada à liberdade de cada estabelecimento para *elaborar e executar sua proposta pedagógica* (LDB 9.394/96, Art. 12 e Lei 10.172/01 – PNE). A conquista da autonomia escolar apresenta três dimensões – administrativa, financeira e pedagógica. É preciso que o sistema educacional garanta condições, bem como independência para gerir recursos em função das necessidades.

Sendo verdadeiro que o fundamental na autonomia escolar é que ela “esteja impregnada do ideal pedagógico” (AZANHA, 1993, p. 36), também é certo que a concretização desse intento passa pela democratização das relações entre os membros, o que pressupõe distribuição de poder. Instalar autêntica convivência democrática não é empresa apenas da escola e de seus membros, mas implica, sobretudo, uma postura nova por parte dos órgãos burocráticos do Estado, no sentido de reconhecer sua legitimidade para decidir rumos.

Nessa tarefa, é possível identificar, tomando, por empréstimo, as formulações de Barroso (1996), três estratégias de intervenção que permitem situar a autonomia individual a serviço dos objetivos organizacionais e de um processo coletivo de mudança, como: a) promover uma cultura de colaboração; b) desenvolver formas diversificadas (individuais e coletivas) de liderança; c) ampliar o conhecimento dos membros da instituição de seu funcionamento, regras e estruturas que a governam. As três estratégias de intervenção incidem sobre o desenvolvimento de mecanismos de participação que agreguem os diferentes sujeitos da organização, quebrem resistências e renovem o quadro de referência simbólica que norteia a ação individual e coletiva, tendo em vista o alcance dos fins do projeto institucional.

Assim como a idéia de autonomia, a participação tem os pilares fincados nos princípios da democracia, podendo mesmo ser definida como direito e instrumento de realização. Se, como direito, a participação “deve constituir uma prática normal, esperada e institucionalmente justificada” (LIMA, 1998, p.181), como instrumento de concretização da democracia, em contextos organizacionais, é uma prática complexa, haja vista as relações de poder que neles permeiam.

A participação pressupõe a presença ativa do sujeito, no processo decisório, distanciando-se da prática de mera legitimação de decisões tomadas por outros. Assim, participar implica comprometer-se, assumindo sucessos e derrotas. Caracteriza-se como ação que educa, pois o sujeito aprende a distinguir interesses pessoais e coletivos, à medida que

passa a exercitar a tomada de decisão conforme o senso de justiça; ação que favorece a aceitação de decisões coletivas, mesmo quando contrariam posições assumidas anteriormente; ação que integra ao construir sentimento de pertença nos indivíduos (PATEMAN, 1992). Partindo desses elementos, assumo a idéia de que a participação é uma construção individual e, ao mesmo tempo, coletiva que, ao articular orientações formais e não formais, permite o compartilhamento do poder na tomada de decisões.

Se a definição bem clarifica o significado do termo participação, é certo que não oferece elementos que permitam compreender a prática da participação nos diferentes contextos organizacionais, considerando que ela não é única, não se dá da mesma forma, nem com a mesma intensidade em todos os lugares. Neste sentido, aproprio-me das formulações de Lima (1998), que indica quatros (4) critérios para identificar os tipos e graus de participação em organização: “democraticidade”, regulamentação, envolvimento e orientação.

A “democraticidade” diz respeito ao caráter democrático da participação. Visa a garantir a manifestação de interesses e projetos diferentes, na organização, e sua concorrência democrática, em termos de influência, na tomada de decisões. Caracteriza-se por dois tipos de intervenção - participação direta ou indireta. A participação direta traduz-se no exercício do direito de voto, recusando a mediação e a representação de interesses. Diferentemente, a participação indireta pressupõe a representação, que pode ser instituída por diversas formas e com base em variados critérios. Cabe lembrar que os representantes podem também assumir diferentes tipos de representação: representação livre, que responde por interesses gerais do grupo que o escolheu; delegação responde por interesses particulares. Trata-se de uma participação mediatizada.

O caráter normativo da participação, nas organizações, é destacado na regulamentação. A escola, como organização que comporta a dimensão racionalizada, convive com regras que

visam a regular a participação em seu interior. Considerando a existência de regras diferenciadas, são identificados três tipos de participação - formal, não formal e informal.

A participação formal apresenta-se como expressão de participação decretada na medida em que está sujeita ao conjunto de regras formalmente registradas em documentos, como estatuto, regulamento, regimento etc. Essa participação é marcada pelo caráter cartorial, isto é, sua referência a normas preestabelecidas por uma hierarquia superior legalmente instituída, tendendo a apontar rumos. Trata-se de participação presente e estimulada. Como bem arremata Lima (1998, p. 185) em sua reflexão, esta “é uma participação normativamente referenciada, prevista e regulamentada, podendo ser entendida como participação legalmente autorizada ou simplesmente como participação legal”. Sendo inquestionável a necessidade de regras para a convivência social, vale sublinhar que, em contextos organizacionais marcados por práticas centralizadoras, assumem importância capital, constituindo-se, muitas vezes, em “camisa de força”.

Embora articulada com as orientações legalmente instituídas, a participação não formal caracteriza-se pela presença de regras menos estruturadas, registradas em documentos elaborados internamente a partir da colaboração dos membros da organização. Sua manifestação, que pode ocorrer de formas diferentes, nem sempre consensuais, é estimulada visando a encaminhar operacionalmente procedimentos internos compatíveis com as regras legalmente definidas. Vale dizer que as contradições são mais presentes em organizações dotadas de autonomia, de abertura maior para ensejar resistências ao aspecto normativo do contexto de trabalho.

Outra prática de participação calcada no princípio da regulamentação está na participação informal, que possui regras informais, não estruturadas formalmente, produzidas na organização e geralmente partilhadas em pequenos grupos. As orientações que referenciam a participação informal situam-se, portanto, à margem de estatutos e de regulamentos, ou seja,

emergem ‘na e da’ ação organizacional, sendo, por vezes, incorporada à participação formal e não formal. Tal movimento ocorre quando, de alguma maneira, tal prática encontra ressonância no instituído.

O critério do envolvimento destaca as atitudes e o empenho dos atores em face das possibilidades de participação na organização, em termos de mobilização de recursos e de vontades convocadas, na tentativa de defender certos interesses e de impor certas soluções (LIMA, 1998). É possível falar em envolvimento ativo, reservado e passivo. A participação ativa é marcada por atitudes e comportamentos de elevado grau de engajamento. Constituindo-se posição intermediária ao envolvimento ativo, na participação reservada, os sujeitos implicados aguardam fatos para se posicionarem de forma mais explícita, evitando riscos que comprometam os objetivos. A participação passiva é cunhada por atitudes e comportamentos de desinteresse e de alheamento aos fins que norteiam a ação organizacional.

A orientação relaciona-se aos fins consensuais de atores e formalizados oficialmente, em determinado contexto organizacional, ensejando participações convergentes e divergentes. A primeira segue os objetivos formais da organização e busca a construção de consensos, assumindo, na maior parte das vezes, “formas de grande empenhamento e de militância” (LIMA, 1998, p.189). A segunda opera no sentido de fazer rupturas com os objetivos formais; produz participação que propicia a construção de espaço interno fértil para a renovação, o desenvolvimento, a inovação e a mudança. Enfim, trata-se de participação orientada para o estabelecimento de novos fins.

A explicitação dos tipos de participação permite identificar e analisar as formas de manifestação, nos contextos organizacionais, em especial, na escola. *Grosso modo*, é possível dizer que a implantação desta estratégia, no contexto escolar, demandou, pelo menos, do ponto de vista formal, a “criação de estruturas e de órgãos em que essa participação se passaria a realizar, configurando, desta feita, situação democrática” (ibidem). A

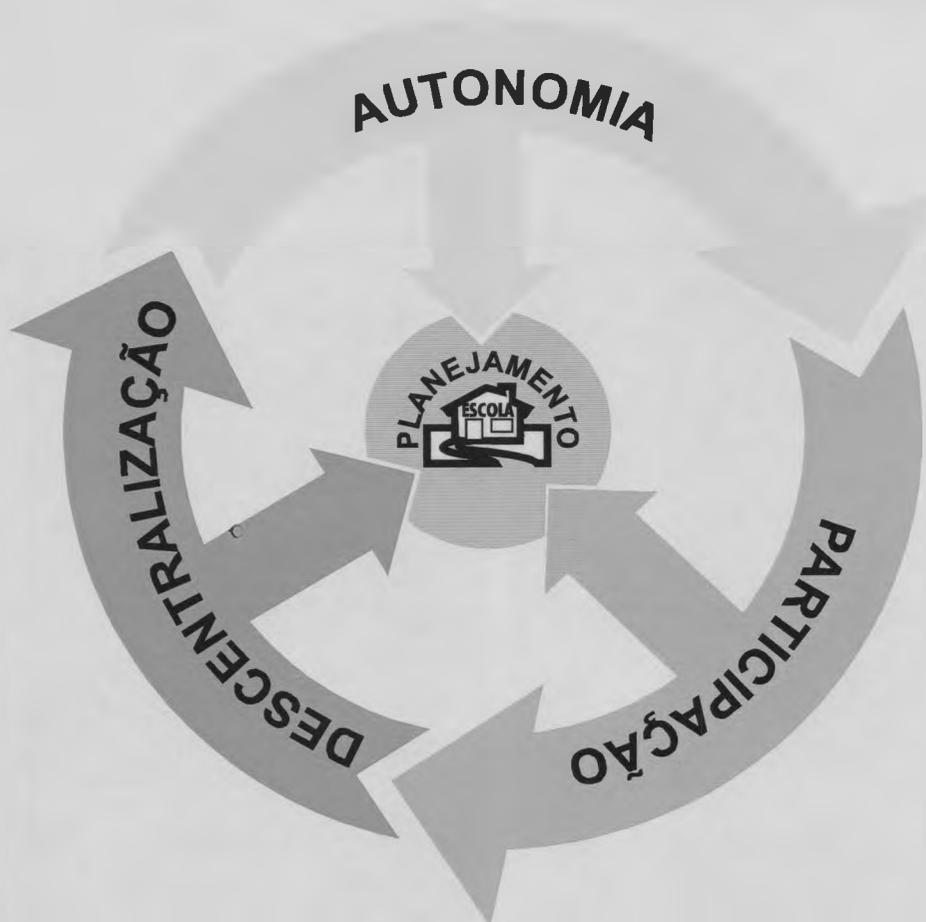
implementação de órgãos colegiados, como conselhos escolares e núcleo gestor, é ilustrativa da organização da escola para a participação e fortalecimento da autonomia escolar por meio do exercício da democracia.

Na prática escolar brasileira, a participação tem sido utilizada como argumento e estratégia de defesa da democratização da gestão, reivindicação histórica de educadores progressistas que enfatizavam a especificidade do trabalho pedagógico. A gestão democrática é defendida por esse segmento como forma de garantir a participação na tomada de decisão, sobre o planejamento e implementação das políticas educacionais (Oliveira, 2002).

Trata-se de prática social voltada para o estabelecimento de mecanismos que influenciem a elaboração, execução e avaliação dos planos e políticas institucionais. A gestão democrática requer mudança nos valores que informam a prática educativa, ao pressupor ruptura na divisão social do trabalho, na escola, mediante o estabelecimento de novas relações de poder. A participação, portanto, constitui elemento chave da gestão democrática ao responder pela possibilidade de práxis dos sujeitos que fazem a comunidade escolar. Implica, por isso mesmo, envolvimento regular, sistemático e significativo destes no processo decisório.

Como processo, a gestão democrática é síntese da participação e autonomia construída na escola a partir das condições materiais e simbólicas. Deste modo, sua materialidade apresenta matizes mais diversos, todos, reflexos do possível em cada contexto.

As noções explicitadas até aqui expressam o entendimento que orientou a reflexão basilar desta investigação – a escola precisa constituir-se em instância de planejamento. A imagem a seguir traduz essa interpretação:



A imagem permite visualizar o movimento necessário para que a escola possa constituir-se em instância de planejamento: ela precisa ter autonomia para definir seus rumos e gerir os recursos, assim como para trabalhar a participação incluindo a comunidade escolar, no processo de tomada de decisão, redistribuindo responsabilidades e poderes mediante a descentralização de ações. Captar os rumos do planejamento educacional, nos cenários nacional e estadual, é a intenção dos próximos capítulos.

CAPÍTULO 2

O PLANEJAMENTO NA CONJUNTURA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

O país (Brasil) tem uma grande tradição de mudanças estruturais a partir do Estado e... uma pobre experiência de planejamento.

(Antônio Barros de Castro)

Este capítulo tem o objetivo de situar a emergência do planejamento educacional como atividade própria do governo, no contexto nacional, bem como explicitar seu conteúdo a partir das categorias descentralização, autonomia e participação, em documentos governamentais, do período investigado (1995/2002).

Parte-se da compreensão de que, sendo o planejamento uma atividade histórica, traz as marcas da produção e das circunstâncias em que foi construído. Desse modo, conhecer os diferentes momentos de sistematização das ações governamentais é o percurso necessário à compreensão da problemática investigada.

Esse exercício destacou a influência da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), como organismos internacionais que tiveram presença atuante na definição do planejamento como ação de governo. Tal reflexão possibilitou explicitar os diferentes aportes teórico-políticos que deram forma ao planejamento governamental no Brasil.

A intenção não foi fazer uma digressão histórica exaustiva da introdução desta prática, no âmbito governamental. Dessa tarefa, ocuparam-se, com maestria, diversos autores

(SOARES, 1987; VERAS, 1990; VIEIRA, 1998, 1999a; TEIXEIRA, 1997; HORTA, 1997; MENDES, 2000). O objetivo foi compor um quadro de enfoques e práticas que deram forma ao planejamento no Brasil.

Visando explicitar as marcas do planejamento educacional a partir das categorias analíticas mencionadas, privilegiaram-se documentos que registram as balizas do projeto educativo, a partir da reforma do Estado brasileiro, que é anterior ao período em destaque nessa investigação (1995/2002). Os documentos nacionais selecionados foram:

- a) Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003;
- b) Proposta Mãos à Obra, Brasil;
- c) Planejamento Político-Estratégico – 1995/1998;
- d) Proposta Avança Brasil;
- e) LDB nº 9.394/96;
- f) Lei nº 9.424/96-FUNDEF;
- g) Lei nº 10.172/01 – PNE;
- h) Fundo de Fortalecimento da Escola (1999).

Os documentos analisados são de natureza diversa – legislação, propostas e planos de governo – com que se percebem os rumos da educação brasileira, sistematizados em diferentes momentos. Cabe frisar, todavia, que, ao longo do texto, são possíveis outras referências igualmente importantes, como é o caso da E.C nº 14/1996, mencionada como elemento de contexto mas que não foi alvo de estudo mais acurado.

2.1 O PLANEJAMENTO NA AGENDA EDUCACIONAL PARA A AMÉRICA LATINA

A influência de organismos internacionais, no campo educacional, não é recente. É possível afirmar, porém, que sua emergência, nas últimas décadas do século XX, associa-se às novas exigências de desenvolvimento do capitalismo, no plano mundial.

Nesse contexto, a educação, como política social, é considerada área estratégica na definição do novo panorama mundial, passando a ser orientada por programas de ajustes que destacam como vetores estruturantes - a descentralização, a focalização e a privatização (DRAIBE, 1993).

Ressalto, a esta altura, dentre os organismos multilaterais que influenciam a agenda educativa latino-americana, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o Banco Mundial. A CEPAL foi criada em 1948, com o propósito de estudar os problemas regionais e propor políticas de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe. Se, no princípio, a CEPAL voltou a atenção para o planejamento global (captando as diferentes dimensões da vida econômica e social e apontando os principais obstáculos que impediam o crescimento e desenvolvimento dos países da região), esse enfoque foi redefinido ao longo dos anos subsequentes, ajustando-se às novas demandas do mercado mundial. Apoiado na ideologia desenvolvimentista, esse organismo desempenhou papel estratégico no início da industrialização latino-americana, destacando sempre a importância da educação no desenvolvimento econômico²⁷.

O “Projeto Principal para a Educação (PPE) na América Latina e Caribe”, instituído em 1979, em conferência realizada na cidade do México, constitui um dos marcos da atuação

²⁷ A partir da década de 1960, com a criação do ILPES, a educação passou a ser vista pela CEPAL como componente estratégico ao desenvolvimento econômico, numa concepção tecnicista que visa a adequar o indivíduo ao sistema capitalista, ao mesmo tempo em que o habilita para a competitividade. Nesse sentido, o enfoque no planejamento econômico e social centralizado, entendido, como tarefa de especialistas, deu realce aos planos setoriais.

da CEPAL. Neste momento foram definidas as bases de uma política educacional que tivesse continuidade no tempo e com impacto nas políticas de desenvolvimento mediante a modernização da educação e do ensino. Esse projeto tem se constituído em uma referência para a tomada de decisão no campo educacional, no continente latino-americano. Os ministros da Educação e seus representantes têm se reunido periodicamente para proceder à avaliação das políticas educacionais implementadas e traçar novos planos de ação. Essas reuniões (PROMEDLAC) realizaram-se no México (1984), Bogotá (1987), Guatemala (1980), Quito (1991), Santiago (1993) e Kingston (1996), Bolívia, 2001 e Cuba 2002.

O Balanço dos 20 anos do Projeto Principal da Educação na América Latina e Caribe, realizado pela UNESCO, em 2001, constatou que a maioria das reformas implementadas na região, na década de 1990, são coerentes com as orientações e propostas originadas da reunião dos Ministros, realizada em Quito, no ano de 1991 (PROMEDLAC IV). Essas orientações compreendem os novos modelos de gestão, a descentralização do sistema educacional, a flexibilidade curricular, as políticas compensatórias, os programas focalizados, a capacitação massiva dos profissionais da educação, o currículo voltado para a aprendizagem e não para o ensino e a profissionalização docente.

Nos anos de 1990, em defesa da equidade social como imperativo ao crescimento econômico, a proposta *Transformação Produtiva com Equidade* (CEPAL, 1990) delineou rumos para a inserção dos países latino-americanos no mercado mundial a partir da visão que articula educação e equidade social ao desenvolvimento, em moldes semelhantes à Teoria do Capital Humano (VIEIRA, 2001b).

Apoiado no argumento da ineficiência dos sistemas de ensino latino-americano, esse documento, de acordo com OLIVEIRA (1997a), registra a urgência de mudanças no modelo de educação e defende reformas institucionais que integrem o global e o local por meio do processo de descentralização. A defesa ocorre concomitante à retirada do Estado como

instância provedora de políticas universalistas e reguladoras das desigualdades sociais. O apelo às reformas administrativas, neste contexto, além de buscar recuperar a eficácia do financiamento, no setor público, tende à “descentralização e desconcentração dos poderes de decisão e à restauração da capacidade de coordenação e planejamento” (OLIVEIRA, 1997a, p. 67). Corroboro a compreensão de que, embora os anseios por descentralização façam parte do ideário democrata de décadas anteriores, no contexto dos ajustes estruturais encaminhados, na década de 1990, este mecanismo constitui

[...] uma necessidade histórica para a reestruturação do capital, haja vista que tem papel estratégico no sentido desregulação estatal e na retomada efetiva dos princípios fundamentais da economia de mercado [...] portanto como o melhor caminho para o esvaziamento das funções do nível central de governo. (ANDRADE, 2003, p.37).

A emergência de formas mais flexíveis da gestão contrapõe-se, nesse momento, à prática centralizada do planejamento que tem, no poder local das comunidades, ponto de suporte e legitimação. As instituições, a partir de então, embora balizem as ações por orientações gerais, ganham certo grau de mobilidade, visando ao atendimento das demandas específicas de cada realidade. A instituição do ‘local’, como novo centro de poder, ao sinalizar “deslocamento no *locus* de decisão”, redesenha a ação de planejamento como instrumento sistematizador das políticas públicas. Essa nova lógica é assim sintetizada por Oliveira (1997a, p. 88):

O momento atual não parece estar mais para o planejamento burocrático e centralizado, deve agora se ajustar à realidade imediata, sem, contudo, abalar o equilíbrio do todo, que deve sobreviver apesar das especificidades locais. A realidade emergente aponta para formas pluricentradas de planificação, onde o poder não emana, mas exclusivamente do Estado nacional, classicamente constituído, mas de novas estruturas de poder, onde o Estado funciona como mais um instrumento legitimador de práticas e políticas elaboradas de fora dele.

Nas orientações cepalinas da década de 1990, o planejamento - como instrumento do ajuste das economias dos países latino-americanos ao ordenamento mundial – tem, na “flexibilidade”, uma de suas marcas centrais (CASSASSUS, 1997). A alteração, na visão de

planejamento, é decorrente, sobretudo, da reduzida previsibilidade de ações futuras do contexto contemporâneo, quando a ênfase governamental passa a recair sobre “a ação presente e sobre a melhor forma de potencializá-la” (TAVARES, 2004). É nesse quadro que a gestão ganha espaço, passando a abranger o momento do planejamento e da administração.

Na educação, a descentralização da gestão emerge sob o argumento da melhoria da qualidade de ensino e da escola como prioridade da política educacional. *O financiamento da educação nos países em desenvolvimento* (BANCO MUNDIAL, 1987) é um dos documentos que reafirmam a ênfase na descentralização. Nesse texto, o Banco Mundial discute a crise dos anos 1980 e recomenda medidas descentralizadoras para a América Latina, após constatar uma administração centralizada no ensino público, bem como o excesso de restrições às instituições escolares privadas. Chamando a atenção para as perdas que tal enfoque ocasiona, defende maior descentralização e liberdade para as escolas particulares e comunitárias. O argumento é de que tal medida melhora a eficácia escolar e promove a competitividade entre elas, o que, na sua visão, serve para incrementar a oferta e qualidade dos serviços educacionais. A lógica do Banco Mundial é a de que a “eficiência aumenta com a exigência de responsabilidades administrativas” (ibidem, p. 4).

Em primeiro momento, a descentralização é concebida pelo Banco Mundial numa perspectiva impositiva e meramente instrumental. Ao longo dos anos de 1990, as críticas a essa estratégia de reforma educacional produzem um movimento de reconceptualização da prática social, que passa a ser associada à idéia de participação, autonomia, responsabilização e democratização, postulados comuns de educadores em diferentes contextos. Contudo, tal inflexão, no discurso reformador do Banco Mundial, não ultrapassou o plano retórico, convertendo-se em sutis estratégias de convencimento. Esse cuidado, na verdade, buscou a construção de consenso, haja vista o entendimento de que:

[...] as tentativas de impor mudanças de fora geram resistência e criam barreiras, não as facilitam. No coração do desenvolvimento está a mudança nas maneiras de

pensar, e os indivíduos não podem ser forçados a mudar como pensam. Eles podem ser forçados a adotar certas ações. Eles podem ser mesmo forçados a adotar um certo discurso. Mas não podem ser forçados a mudar seus corações e mentes [...]. Sem dúvida, a forma atual de interação entre financiadores e clientes pode impedir transformações. (STIGLITZ, 1998, p. 7).

O trecho deixa explícita a exigência de relacionamento entre financiador e cliente, mais adequado às diversidades e necessidades locais²⁸. Sem abrir mão da ação hegemônica e de monitoramento, o Banco Mundial promoveu amplo espectro de ações descentralizadoras, com incentivo à reestruturação do Estado²⁹. No âmbito da educação, esse movimento se manifestou mediante deslocamento no enfoque do planejamento central para a economia de mercado. Na prática, significa a “transferência de autoridade dos planejadores para os gerentes e, em última instância, para as equipes organizacionais e para cada um de seus membros” (XAVIER; PLANK; SOBRINHO, 1997, p. 94).

Na produção dessas orientações, diversos eventos foram empreendidos por organismos internacionais, visando ao estabelecimento de agenda comum entre os países em desenvolvimento, com sérios problemas a serem enfrentados em relação à universalização da educação básica e ao analfabetismo (defendido como Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBAS)). Marco importante, na trajetória de discussão mundial sobre educação, reside na “Conferência Mundial de Educação para Todos”, em março de 1990, na Tailândia. Convocada pelas Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, teve a participação de cerca de 151 países e de organizações não governamentais, em número similar. Os acordos

²⁸ Todo esse movimento do Banco Mundial pode ser percebido na análise dos três documentos a seguir: “Para além do Consenso de Washington” (1998); “Para além do Centro” (1999a) e “Mudanças Educacionais na América Latina e Caribe” (1999b).

²⁹ O documento *Desenho e Administração de Transferências Intergovernamentais: descentralização fiscal na América Latina* (1994), composto de sete capítulos, procede a um balanço dos programas regionais de descentralização educativa promovidos pelo Banco Mundial. Nele, é possível identificar o apoio recente da instituição a reformas estatais latino-americanas que buscam melhorar a eficiência e a efetividade do setor público mediante políticas descentralizadoras que incluam a redefinição do papel do Estado. Oferece subsídios também para a planificação de programas de descentralização, abrangendo desde idéias-chave, princípios e práticas, passos necessários à implantação de tais programas.

estabelecidos estão registrados na “Declaração Mundial de Educação para Todos”, documento composto de dez artigos, que constituíram a base de orientação dos planos decenais de educação elaborados, no início da década de 1990. São eles (BRASIL, 1993, p. 73-80):

Artigo 1º: Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem;

Artigo 2º: Expandir o enfoque da educação básica;

Artigo 3º: Universalizar o acesso à educação e promover a equidade;

Artigo 4º: Concentrar a atenção na aprendizagem;

Artigo 5º: Ampliar os meios e raio de ação da Educação Básica;

Artigo 6º: Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem;

Artigo 7º: Fortalecer as alianças;

Artigo 8º: Desenvolver uma política contextualizada;

Artigo 9º: Mobilizar recursos;

Artigo 10º: Fortalecer a solidariedade internacional.

Essas orientações apóiam a *Educação para Todos* como eixo das políticas educacionais, idéia que devia orientar os objetivos, diretrizes e metas a serem cumpridos, no decurso de dez anos, pelos países signatários desses compromissos. São diversos os desdobramentos dessas orientações, no Brasil, a partir da década de 1990, tema a ser aprofundado (Item 2.3 – Planejamento Educacional 1995/2002 – ênfase na recentralização).

2.2 ENFOQUES DO PLANEJAMENTO NO CENÁRIO NACIONAL

As análises sistematizadas apoiaram-se na produção de autores diversos que orientam suas investigações para o tema da política e do planejamento, no cenário nacional, a exemplo de TEIXEIRA (1997), HORTA (1997), CABRAL NETO (1997) e MENDES (2000). De modo particular, recorri aos estudos de Vieira (2000a, 2000b 1999 e 1998), ao abordar acontecimentos que marcaram os “tempos de transição” (1985/1995).

De antemão, é preciso não perder de vista a noção de que, sendo o planejamento atividade própria de quem governa, a ação não é meramente técnica. Ela apresenta

determinantes de ordem filosófica, política e econômico-financeira, que têm importante papel no desempenho que assume em diferentes momentos históricos. Compreender a construção da prática governamental, no contexto nacional, é necessário para entender as articulações entre as macro e microdimensões do sistema educacional, no processo de planejamento, intenção deste estudo.

No Brasil, as primeiras tentativas de regulação da economia, via planejamento, pelas instâncias governamentais, podem ser verificadas na primeira gestão de Getúlio Vargas (1930-1945). Esse período é marcado pela promulgação de duas constituições (1934 e 1937) que expressam as faces democrática e autoritária desse governo, ambas sustentadas pelo modelo administrativo centralizado. Contribuiu significativamente, na disseminação dos princípios norteadores dessa prática de governo, a instituição do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável pela primeira reforma administrativa no País (1938). Além do aparato legal, é neste momento que se assiste à implantação de estrutura produtiva, de base urbano-industrial, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1931) e da consolidação das leis trabalhistas (1943). Todas essas iniciativas visaram à modernização do Estado brasileiro (VIEIRA, 2002 d), empreendimento no qual a Educação assumiu lugar de destaque. A criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, é emblemática dessa ênfase.

De início, o planejamento é entendido como técnica racionalizada de organização de informações, sendo paulatinamente criadas as condições favoráveis para a acumulação e reprodução do capital, passando o Estado a exercer ações de regulação, fiscalização e definição de políticas econômicas.

A atividade de planificação é percebida, nesse momento, como estratégia fundamental no processo de aceleração do desenvolvimento, razão que motiva a busca de apoios externos na implementação dessa prática no âmbito governamental. Este foi o caso de missões

internacionais convidadas a realizarem estudos sistemáticos sobre a economia brasileira: em 1931, a missão inglesa liderada por Otto Niemeyer, que apresentou recomendações sobre a política econômica, financeira e orçamentária do Brasil; em 1942, a missão americana chefiada por Edward Taub, que sistematizou um plano de investimento para o período de 10 anos que não chegou a ser viabilizado; nesse mesmo ano, outra missão dos EUA, coordenada por Morris Cooke, identificou pontos críticos e enumerou recomendações para a economia brasileira, nas áreas de energia, transporte e matéria-prima para indústria (TEIXEIRA, 1997).

Implementado, nesse contexto, o planejamento restringiu-se a listar os possíveis e futuros investimentos, visando, sobretudo, a justificar créditos solicitados a organismos internacionais, fator que contribuiu para que esta prática ocorresse de forma descontínua, restrita a aspectos parciais, com reduzida aplicabilidade. Compartilho da posição de Teixeira (1997), em face de que tais estudos influenciaram a implementação de concepção e de prática do planejamento normativa fundamentada na ação instrumental positivista e economicista, tributária da racionalidade burocrática que tem, como referência, a existência de normas abstratas, de relações impessoais, da predominância de aspectos técnicos e da busca sistemática da eficiência e da eficácia.

A ênfase no planejamento também chega ao campo educacional nesse período, conforme é possível depreender da leitura do texto “Manifesto dos Pioneiros” (1932), que ressalta a necessidade de elaboração de um “plano de reconstrução educacional”. Corroborando a análise de Horta (1997), contudo, a idéia de plano, ao focalizar normas nacionais sobre a organização e a administração do sistema de ensino, distancia-se de uma proposta nacional de educação (a qual envolve explicitação de objetivos, metas e recursos), restringindo-a à definição das diretrizes. Essa compreensão dos educadores liberais do Manifesto permeia as discussões subseqüentes do período, a exemplo do que ocorre na V

Conferência Nacional de Educação (1932), sendo posteriormente incorporada pela Constituição Federal de 1934.

O planejamento normativo tradicional/PNT é fortalecido na segunda gestão de Vargas (1951-1954), quando são criados órgãos³⁰ diversos, comissões de estudo, e é estabelecido novo aparato legal, visando a reforçar a capacidade de governo. Neste momento, essa atividade, reconhecida necessária, passa a demandar discussões sobre a melhor modalidade a ser implementada – setorial ou global – tendo em vista o desenvolvimento do País.

O Planejamento Normativo Tradicional (PNT) foi absorvido pelo MEC a partir da realização dos Colóquios Estaduais para Organização dos Sistemas de Ensino (COESE) e cursos para formação de planejadores³¹, quando se disseminam concepções e modelos sistematizados em países desenvolvidos, de modo acrítico. O PNT é uma metodologia explícita de custo-benefício que se traduz em exercício de previsão, com finalidades de definir políticas, prioridades e custos do sistema de ensino, tarefa, muitas vezes, entregue aos técnicos da área econômica, via de regra, profissionais alheios a este campo de conhecimento. O planejamento, nesta perspectiva, constitui repetição de comportamentos bem-sucedidos, reprodução de normas, nas quais a exploração do futuro se limita a simples projeção quantitativa das tendências do passado. Essa concepção de planejar esteve “sempre presente na base de programas governamentais que se propunham, pela planificação, interferir em conjunturas de crises.” (CABRAL NETO, 1997, p.65).

³⁰ Destacam-se entre os órgãos que garantiram o processo de desenvolvimento planejado no Brasil: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB), a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI), Petróleo Brasileiro S. A. (PETROBRÁS), Assessoria Econômica de Vargas (A. E). Este último, surgiu no momento em que crescia na América Latina a idéia de planejamento, por meio dos trabalhos desenvolvidos pela CEPAL e pelas recomendações feitas pelo BIRD, que vinculava o apoio financeiro aos países à apresentação de projetos” (TEIXEIRA, 1997, p. 82).

³¹ A série ‘Cadernos de Administração Pública’, editada pela Fundação Getúlio Vargas em 1953, traz como objetivo “remediar, em parte, a falta de literatura especializada no Brasil e demais países latino-americanos”. O volume 2 intitulado “Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Sub-desenvolvidos” de autoria de Roberto de Oliveira Campos é emblemático da preocupação com a formação de planejadores. (CAMPOS, 1962, XIV).

Autores diversos (LAFER, 1975; MENDES, 2000; TEIXEIRA, 1997) concordam com a idéia de que o período 1956-1961, governado por Juscelino Kubitschek, demarca nova fase no planejamento governamental brasileiro. Na preparação e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento, que ficou conhecido como *Programa de Metas*, registram-se ensaios da metodologia estratégica de planejamento. Ao associar-se aos enfoques estratégicos e prospectivos da administração da organização, o *Plano de Metas* (1957-1960) apresenta-se como uma reação às limitações do PNT. Diferencia-se por se fazer contínuo e sistemático; operar macroanálises (econômicas e políticas); prever futuros alternativos; utilizar métodos quantitativos e qualitativos e trabalhar as incertezas.

Pela complexidade das formulações e pela profundidade do impacto, o *Programa de Metas* (1956-1961) pode ser considerado como a primeira experiência de planejamento estratégico efetivamente posta em prática, no âmbito governamental, no Brasil (LAFER, 1975). Iniciativas anteriores, fundamentadas no planejamento estratégico, não lograram igual êxito, a exemplo do *Plano SALTE* (1948), formulado no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1951), sob a coordenação do DASP. Como ressalta Teixeira (1997, p. 68), todavia, esse plano “teve os seus méritos [...] pelo esforço de ordenar o orçamento público, de coordenar as despesas públicas, de ter provocado uma grande discussão, que levou ao avanço do amadurecimento do projeto desenvolvimentista”.

O *Programa de Metas* (1956-1961), de trinta e uma metas, distribuídas por cinco setores – energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação – apresentou um conjunto de objetivos, constituindo-se na “mais sólida decisão consciente e planejada, em prol da industrialização, na história econômica do País” (LESSA, 1981, p.27), tendo, no financiamento externo, a garantia de implementação de suas ousadas metas. É nesse contexto que a educação passa a ser definida, no programa de governo, como um dos setores prioritários para o desenvolvimento econômico, com função formadora de quadros técnicos.

Aprofundando a tendência de busca de financiamento externo que assegurasse o desenvolvimento industrial, no País, Juscelino Kubitschek garante a execução das metas estabelecidas com recursos externos advindos de empréstimos e investimentos privados junto ao BIRD e FMI.

A busca de articulação entre o plano definido, a governabilidade (liderança) e a capacidade de governo (garantia de execução orçamentária), características da gestão Juscelino Kubitschek, introduzem novas variáveis no processo de planejamento: visão de futuro; preocupação com os grandes problemas e o cumprimento de metas com a dimensão técnica e política do plano, visando a torná-lo exequível. Tal encaminhamento aponta “uma convergência entre certos postulados do Planejamento Estratégico Situacional e o planejamento empreendido nesse período” (TEIXEIRA, 1997, p.15).

Vale registrar que o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que tem como artífice Matus (1989), caracteriza-se pela intenção de planejar as situações a partir da realidade social, tomada como algo dinâmico e incluindo variáveis políticas e econômicas, representando projetos e problemas dos diferentes segmentos sociais. A importância da categoria situação para a construção matusiana pode ser percebida na própria denominação do enfoque estratégico-situacional. Essa perspectiva pretende romper com a explicação objetivista da planificação tradicional, na medida em que chama atenção para o caráter auto-referencial de toda explicação da realidade para interesses práticos.

O conceito de situação não é único, tem várias referências, é policêntrico porque a “explicação da realidade não se dá em função de sua própria auto-referência, mas também do ponto de vista dos oponentes” (MATUS, 1996, p. 127). A situação compreende “um espaço de produção social em que nos jogamos do mesmo modo que nossos oponentes, e tudo que ali ocorre, em termos de produção social, depende de nós e deles, em interação com o cenário que envolve a ambos” (ibidem).

Os pressupostos do PES demarcam mudança de foco fundamental no planejamento, em relação ao PNT: da centralização para o exercício da descentralização; do reducionismo econômico para a inclusão das demais variáveis sociopolíticas; do autoritarismo para a participação. A idéia de governabilidade é compreendida como uma relação entre as variáveis que o ator controla e as que não controla, no processo de governo, existindo diferentes graus de governabilidade do sistema para os diferentes atores sociais, o que Matus (1996) expressa no chamado *triângulo do governo* – plano de governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema. O Plano de Governo refere-se ao conjunto propositivo de ações que o ator se propõe realizar para alcançar seus objetivos. A governabilidade do sistema diz respeito à “relação entre as variáveis que o ator controla, no processo de governo, a possibilidade de ação e de controle de seus efeitos”. A capacidade de governo refere-se “ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados”, enfim, à capacidade de produzir e controlar ações.

A introdução da prática de planejamento, no âmbito do governo, é gestada sob a égide do discurso modernizador e desenvolvimentista do Estado brasileiro. Somente no período da ditadura militar da década de 1960, no entanto, essa atividade foi formalizada como sistemática governamental, o que ocorreu com a promulgação da Lei nº 4.320/64. Esse instrumento normativo institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços das diferentes instâncias administrativas. Essas orientações são detalhadas posteriormente pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que reformulou a sistemática de planejamento e do Ato Complementar nº 43/1969.

O Decreto nº 200/67, ao estabelecer o planejamento, o orçamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o controle como princípios da racionalidade administrativa (Art. 6), ratifica a compreensão do planejamento como instrumento eficaz e

indispensável na administração, “fator mágico na luta contra o subdesenvolvimento” (Campos, 1962). O Ato Complementar³² n° 43/69 define como dever do Poder Executivo a elaboração de *Planos Nacionais de Desenvolvimento*, com vigência correspondente à gestão do Presidente da República, o qual deve ser aprovado no Congresso Nacional. Determina ainda que os planos nacionais devem ser apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, explicitando objetivos e políticas globais, setoriais e regionais. Essa orientação, que se alinha à filosofia de desenvolvimento econômico produtivista³³, entende que “o bolo tem que crescer para depois ser distribuído” (SIMONSEN, 1978, p. 17).

Vários documentos governamentais são ilustrativos do modelo de planejamento econômico-produtivista: o Programa de Ação Econômica do Governo/PAEG³⁴ – 64/67, Programa Estratégico de Desenvolvimento/PED – 68/70, o Programa de Metas e Bases para Ação do Governo – 70/73, o *I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*³⁵ (*I PND*) – 1972/1974. As orientações tiveram os desdobramentos expressos em planos setoriais de educação³⁶: *Plano Trienal de Educação* – 63/65, *Plano Nacional de Educação* – 64/70, *I Plano Setorial de Educação e Cultura/ IPSEC* – 72/74.

Cabe ressaltar que o contexto educacional vivido, no final dos anos 1960 e na década seguinte, no Brasil, é bastante propício ao desenvolvimento de práticas eivadas de

³² Com a Emenda Constitucional de 1969, foi aprovado o Ato Complementar n° 76/1969 que alterou o Ato Complementar n° 43/1969.

³³ Para Simonsen e Campos (1978, p. 17), “os países em desenvolvimento têm que optar entre duas alternativas em matéria de filosofia econômica: a do produtivismo e a do redistributivismo. A primeira estabelece como prioridade básica o crescimento acelerado do produto real, aceitando como ônus de curto prazo a permanência de apreciáveis desigualdades individuais de renda. A segunda fixa como objetivo fundamental a melhoria da distribuição de renda e dos níveis de bem-estar presente, embora isso costume custar a mutilação da capacidade de poupança e das possibilidades de crescimento do produto real.”

³⁴ A abordagem social do PAEG refere-se à política de produtividade social, que compreende: “política salarial que assegure a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permita a sincronização do combate a inflação; política agrária visando o aumento da produção e o incremento da produtividade na agricultura; política educacional considerada como instrumento de melhoria dos recursos humanos para o desenvolvimento” (SOARES, 1987, p.128).

³⁵ O I PND não dispõe de uma visão coerente de política social, embora situe os dois aspectos -econômico e social – na mesma dimensão, constituindo um plano eminentemente econômico.

³⁶ A política educacional marcada pela racionalidade do planejamento estatal, de caráter tecnológico e de pretensa neutralidade, passa a ser um campo privilegiado do Estado militar-tecnocrático, em todos os níveis e graus de ensino.

pressupostos do planejamento normativo tradicional. É desse período a promulgação da Lei nº 5.692/71 (LDB), cujas diretrizes determinam que cabe ao MEC desencadear o processo de planejamento nas unidades federadas (VIEIRA, 2002d, p. 276). Tal ordenamento fomenta certa cultura de planificação no campo educacional, nos anos posteriores.

É possível perceber inflexão na orientação de cunho produtivista, na prática de planejamento governamental a partir da formulação do *II Plano Nacional de Desenvolvimento/ II PND – 1975/1979*. Nesse momento, na busca de articulação entre desenvolvimento econômico e social, mais alinhada à filosofia redistributiva da economia³⁷, o plano introduz a idéia de orçamento social, destacando três linhas básicas: programas de valorização dos recursos humanos (educação, saúde, saneamento, nutrição, trabalho e treinamento profissional); integração social (PIS, PASEP, e previdência social) e desenvolvimento urbano. O *II Plano Setorial de Educação e Cultura 1975/1979 (II PSEC)*, expressivo desta tendência, prevê a construção de uma sociedade desenvolvida, moderna, progressista e humana. Traz, como objetivo maior de todo o planejamento nacional, o homem, em diferentes dimensões e aspirações.

O II PSEC teve duas versões. A primeira, de 1974, além de apresentar a educação como “condição básica, no processo de desenvolvimento auto-sustentado como requisito essencial de uma sociedade democrática”, destaca que o sistema educativo é um subsistema da sociedade. Com esse argumento, propõe integrar “o projeto educacional ao projeto de desenvolvimento global do país”, estreitando “o liame que deve ser estabelecido entre a política de educação e o esforço de desenvolvimento [...]” Rejeitado, o Ministério da

³⁷ O II PND avança em relação aos demais planos ao admitir que a política social precisa ser planejada, articulada, para que não constitua simples consequência da política econômica. Defende a formulação de objetivos próprios, fundamentada em três eixos: igualdade hierárquica entre desenvolvimento econômico e social; e de simultaneidade entre os dois processos; tratamento privilegiado para os grupos de baixa renda; e de responsabilidade compartilhada entre a área social e a área econômica na solução dos problemas sociais.” (SOARES, 1987).

Educação apresenta, em 1975, o documento intitulado “Política Nacional Integrada de Educação”, texto que subsidia a versão final do II PSEC (1977).

O fortalecimento do planejamento normativo tradicional voltado para o desenvolvimento econômico, via financiamento internacional, ganhou novo fôlego com a criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada/EPEA (Ato nº 81/1964). Esse órgão teve os objetivos alterados pelo Decreto nº 200/67, ao incorporar, à perspectiva econômica de programação do governo, a dimensão social (MENDES, 2000), passando a chamar-se Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA). Esse enfoque é expresso nas determinações do Decreto 63.281/1968, que trata dos recursos humanos para o desenvolvimento, o qual aponta para a integração das políticas educacionais, de trabalho e mão-de-obra.

Ao longo dos anos, o IPEA foi ocupando lugar de destaque na assistência técnica aos sistemas estaduais de educação e às universidades, no processo de planejamento, ocasionando, para tomar emprestado as palavras de Mendes (2000), certo “paralelismo” entre o Ministério do Planejamento e o Ministério da Educação, na sistematização de políticas educacionais. A forte presença do IPEA, no campo do planejamento social, em específico, educacional, pode ser interpretada como estratégia de controle, visando a articular aspectos técnicos e políticos nesse processo (OLIVEIRA, 1997).

No apagar das luzes da década de 1970, as manifestações sociais, em defesa da abertura política do País, denunciam, entre outros aspectos, o caráter centralizado dos planejamentos globais, e reivindicam a implementação de mecanismos de participação. Nesse contexto, o *III Plano Nacional de Desenvolvimento/ III PND (1979/1985)* foi formulado ressaltando, como principal característica, a flexibilidade. Assim, além de reforçar o discurso redistributivista do plano anterior, o III PND incorporou o discurso da participação política e incluiu os setores sociais como prioritários.

A tendência é traduzida no *III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 80/85 (III PSECD)*, ao estabelecer que a educação, como política social, deve comprometer-se “a [...] ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora de participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática [...]” (p. 14).

O plano, produzido no final do período militar, incorpora elementos do planejamento na perspectiva participativa, desde sua formulação. Vincula política de educação e esforço de desenvolvimento, considerando a educação como fator de realização pessoal, a que está condicionado o crescimento econômico. Para elaboração, o MEC realizou um seminário nacional e encontros regionais, com a participação de secretarias e conselhos de educação das universidades federais, das delegacias regionais e de outros órgãos envolvidos em atividades afins. Nesses encontros, foram indicadas linhas prioritárias e estratégias de ação, para cada região, envolvendo diferentes segmentos sociais, chamados a atuar como partícipes na construção das diretrizes educacionais do período (BRASIL/MEC, 1980).

Calsing (1980), referindo-se à metodologia de elaboração do III PSECD, assinala que a atividade de planificação adotou o enfoque descentralizado e participativo. Embora reconhecendo a validade dessa afirmativa, no que diz respeito à etapa de formulação desse plano, é preciso considerar que o planejamento participativo caracteriza-se como um processo amplo que possibilita o conhecimento da realidade por meio da ação e da reflexão, explicitando as interferências, no meio social, por intermédio do trabalho cooperativo, do desvelamento das intenções implícitas nas ações e da metodologia de interpretação dos indicadores de interdependência, nos fenômenos sociais. Define-se, pois, como um conjunto de instrumentos técnicos a serviço da causa política; visa à participação co-responsável e consciente dos atores sociais na luta por mudanças estruturais (GANDIM, 1995; ROSSA, 1999; VASCONCELOS, 2000).

Nesse sentido, além dessa modalidade de planificação não ser tarefa exequível, em curto prazo, sua implementação requer integração e adequação da política educacional e cultural à política social, e desta à política econômica, o que não pareceu viável. A ausência desses elementos e os desdobramentos da crise econômica que se instalou, nesse momento histórico, dificultaram a implementação do III PSECD.

No período 1985/1995, caracterizado como transição para a democracia, a exemplo de grande número de países da América Latina, o Estado brasileiro, sob crise de múltiplas dimensões coincidentes com o arrefecimento do regime militar, com aguda recessão econômica e alta inflação, passa a conviver com fortes ambigüidades resultantes da coexistência de elementos democráticos e autoritários. Nesse contexto, diferentes organismos multilaterais passaram a regular os países assistidos, técnica e financeiramente, com políticas de ajustamento que assumem traços peculiares nos diferentes contextos. No Continente Latino-Americano, o impacto é manifesto, sobretudo no período em estudo, tornando-o um “laboratório social vivo das experiências de reforma de Estado” (ALBUQUERQUE, 2002, p. 29).

O *Plano de Estabilização Econômica*³⁸, conhecido como *Plano Cruzado* (fev. 1986), instituído pelo Presidente Sarney, com o objetivo de reformar a economia mediante a criação de uma moeda, da extinção da correção monetária generalizada e do congelamento total de preços de mercadorias, tarifas, serviços e salários, é expressivo desse encaminhamento. Lançar mão de Decreto-Lei e implementar ajustes econômicos passou a ser a tônica desse governo. Ao *Plano Cruzado I*, sucederam-se o *Plano Cruzado II* (nov. 1986); o *Plano Bresser* (abr. 1987) e o *Plano Verão* (jan. 1989).

Foi um momento histórico marcado pela emergência de maior participação da população na vida política do País, recolocando a exigência social por mais educação. “Vive-

³⁸ O Governo argentino, em 1984, tinha lançado o “Plano Austral de Estabilização”, com o objetivo de estancar o processo inflacionário.

se um tempo de busca, de ensaios e de grande efervescência na organização da sociedade” (VIEIRA, 1998, p. 3).

Tal tendência é absorvida nas intenções de planejamento da Nova República a partir da explicitação do componente participação social, na tomada de decisões, destacado no I *Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986/1989 (I PND/NR)*, na linha programática “Descentralização e Participação”. A preocupação, como assinala Vieira (2000b, p. 58), embora não constitua idéia original/nova, esteve “pouco presente em planejamentos governamentais anteriores”.

O modelo de desenvolvimento explícito, no plano, fundamenta-se na firme deliberação política de condicionar as opções macroeconômicas às prioridades sociais. Para isso redefine o papel do Estado, no sentido da retomada da direção dos serviços públicos essenciais e das atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento do País.

É nesta perspectiva que se inscreve a proposta do I PND/NR de recuperar a credibilidade da escola pública, mediante o fortalecimento da atuação da comunidade, que também deve ser envolvida na tarefa educacional. Assim, é indispensável *a participação de todos os cidadãos na formulação e implementação das políticas educacionais* (BRASIL, 1986, p.70). Trata-se de um plano que, no âmbito das intenções, elege as prioridades sociais como meta estratégica para a retomada do crescimento econômico.

É justamente nesse período, marcado por anseios de maior participação social, que o planejamento governamental recebe atenção especial, na Constituição Federal de 1988, ao institucionalizar sua prática em todas as esferas administrativas – União, estados e municípios. Essa Carta define, ainda, que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados pelo Poder Executivo, obedecendo aos seguintes instrumentos: *Plano Plurianual de Investimentos (PPA)*, *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)* e o *Orçamento Anual (OA)*. O PPA deve definir diretrizes, objetivos e metas da administração, de

acordo com as finanças públicas. A CF/88 deixou clara a interligação do Plano Plurianual com o Orçamento Anual, ao instituir a Lei de Diretrizes Orçamentárias para dar prioridade às metas previstas, no Plano Plurianual (POLLO, 1998).

Com a Carta Magna, a idéia de um *Plano Nacional de Educação* reaparece, distanciando-se da perspectiva normativa que orientou sua formulação, em 1934. O Texto constitucional de 1988 define, ainda, as competências das esferas governamentais, no que diz respeito à organização dos respectivos sistemas de ensino, em regime de colaboração (Art. 211). A partir desse dispositivo legal, a autonomia do Município, em matéria de educação, é reconhecida, fato que tem desdobramentos significativos no processo de planejamento governamental.

Registrando as mais diversas formulações de planos governamentais, o Brasil chega à década de 1990, com grandes desafios no campo político e socioeducacional, situação agravada com o projeto de Estado encaminhado, no período. Apontando para a modernização e o combate à inflação como indicadores de justiça social, Fernando Collor de Mello (03/1990 – 12/1992) assume o governo brasileiro. Com discurso caro ao contexto da nova ordem mundial, o governo ressalta a necessidade de modernização e a falência do modelo de desenvolvimento; acusa o Estado de protetor e mantenedor do quadro institucional improdutivo, com baixa competitividade, centralizador e causador de inflação crescente.

O início do governo foi marcado pela proposição de redimensionamento do modo de “intervenção econômica e político-social do Estado” em todos os setores da sociedade, sendo concebido como articulador, mobilizador e catalizador do processo de modernização. Essa característica expressou-se, por um lado, pela presença de um “executivo forte”; por outro, por práticas clientelistas (de favores e cooptação) e populistas; esta última viabilizada, principalmente, pelo toque da representação política como um vínculo direto entre o líder e a massa atomizada, desprivilegiando, assim, a sociedade civil. Também foi muito presente,

nesse momento, a utilização dos *media* em busca de legitimação³⁹ (NEVES, 1990), a exemplo do que ocorreu por ocasião do anúncio dos planos de estabilização *Collor I* ou *Plano Brasil Novo* (15/03/1990) e *Plano Collor II* (31/01/1991).

No documento *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional*, o Governo Collor de Mello agrega um conjunto de medidas provisórias anunciadas, no início do governo, em que a concepção de Estado é claramente definida ao concebê-lo como “mínimo, ágil e bem informado, articulador dos interesses dos agentes privados” (BRASIL, 1991, p. 25). Propõe, portanto, redução no tamanho do Estado, sem torná-lo menos forte.

As medidas contidas nesses planos, além de não contribuírem para a estabilização da economia, geraram desesperança ao acelerar as taxas de desemprego e de recessão econômica no País. Ajustes econômicos foram encaminhados, no sentido de que a intervenção estatal passasse a ser feita de forma residual e focalizada. Agrega-se a esse clima a desconfiança em relação à probidade administrativa da equipe ministerial, culminando com o *impeachment* de Collor de Mello.

Em matéria de educação, assiste-se, nesse governo, a um tempo de *muito discurso e pouca ação*⁴⁰. Projetos e programas de impactos são anunciados com forte cobertura da mídia, editando a “educação espetáculo”. Essas iniciativas, porém, são marcadas pela fragmentação, desarticulação entre ações, centralismos e falta de prioridades definidas.

³⁹ O poder Central, configurado na pessoa do presidente, fez uma larga e exacerbada utilização dos *media* em seu favor na tentativa de utilizá-la populisticamente, “enquanto a sociedade civil organizada e os partidos políticos opositoristas, perplexos tentavam reunir forças para se contraporem aquela forma imperial de se fazer poder”. (NEVES, 1995, p.30).

⁴⁰ Esta idéia é formulada por Vieira (2000b) na tese de professor titular apresentada à Universidade Estadual do Ceará/UECE, posteriormente publicada sob o título *Política Educacional em Tempos de Transição (1985/1995)*. Neste trabalho, a autora defende a tese de que “as políticas vão se firmando no horizonte educativo num processo de lenta construção, onde, uma vez instaladas, tendem a incorporar-se ao debate daqueles que definem a agenda da política educacional”. Esta obra traz uma análise minuciosa de documentos dos governos desse período.

Embora a “Conferência Mundial de Educação para Todos” (1990) tenha situado prioridades a serem consideradas pelos países em desenvolvimento, integrantes ⁴¹do EFA/9, foi com Itamar Franco⁴², vice-presidente, que assumiu o governo em 1992, que tais orientações foram sistematizadas no *Plano Decenal de Educação para Todos* (BRASIL, 1993). As orientações contidas nesse documento deram o tom ao projeto educativo dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 – 1999/2002), período em destaque neste estudo⁴³.

No final de 1994, o cenário político brasileiro foi novamente tomado pela sucessão governamental, nas esferas federal e estadual. Nesse palco, destacaram-se reflexões sobre a influência das orientações internacionais, na agenda econômica e social, em específico, a agenda educativa. A proposta de trabalho do então candidato Fernando Henrique Cardoso (FHC), *Mãos à Obra Brasil* (CARDOSO, 1994), coerente com tal orientação, evidencia os reclamos trazidos com o advento das novas tecnologias da informatização das comunicações e serviços, dos novos padrões de consumo, de produção e modos de vida, os quais estão a requerer novas e maiores capacidades dos indivíduos em suas atividades. Considerando tal quadro, ressalta-se a educação como “requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico”. Em suma, como “elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada” (ibidem, p. 108).

Nesta perspectiva, a proposta de FHC elege, como um de seus princípios orientadores, a descentralização, que é definida como “processo que visa a aproximar dos beneficiários finais as decisões e atividades relacionadas com ações de desenvolvimento, assegurando a

⁴¹ A partir da Conferência de Jomtien o Brasil, juntamente com Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, passa a integrar o conjunto de países em desenvolvimento com problemas de universalização da educação básica e de analfabetismo (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002b).

⁴² No documento Diretrizes de ação governamental (BRASIL, 1993b) são apresentadas as diretrizes políticas a serem alcançadas em curto, médio e longo prazo inaugurando uma conjuntura de estabilidade econômica via Plano Real, que teve à frente o então Ministro da Economia, Fernando Henrique Cardoso (1994).

⁴³ Os documentos que definem os rumos do projeto encaminhado no Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002, recorte temporal desse trabalho, serão analisados no Capítulo 3.

participação dos segmentos sociais envolvidos” (CARDOSO, 1994, p. 97). O documento deixa clara a intenção do governo de promover a redistribuição de responsabilidades entre as três esferas do Poder Público, assim como “incentivar a maior presença da comunidade na formulação de planos e orientações de investimentos” (ibidem).

Eleito presidente em dois pleitos consecutivos pela coligação PSDB/PFL, governa o Brasil por duas gestões (1995/1998 e 1999/2002). Com sua ascensão ao poder, a tendência de “enxugamento” da presença do Estado, na vida econômica, tem prosseguimento, confirmando a concepção de Estado articulador das transformações da estrutura produtiva, concepção esboçada nos dois últimos governos.

Para tanto, Fernando Henrique Cardoso apresentou uma *agenda de reforma*, voltada principalmente para dois aspectos: consolidação da estabilidade econômica via *Plano Real* e a construção do desenvolvimento sustentado, com base na equidade social (BRASIL, 1995a, p. 2). Propôs, assim, a reforma do Estado expressa em três iniciativas – reformas: tributária, da previdência social e administrativa. Esta última, orquestrada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, apóia-se nas idéias do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995c), destacada neste estudo, considerando sua repercussão sobre o sistema educacional.

A reforma administrativa⁴⁴ ou Reforma Gerencial da Administração Pública (BRASIL, 1995a), sintonizada com as políticas de ajustes propostas externamente, parte do diagnóstico do modelo da gestão do serviço público, cujos problemas são assim identificados: elevado custo dos servidores inativos, ineficiência da estrutura administrativa, rigidez da gestão dos recursos humanos, engessamento da administração pública por conta do regime jurídico único, deficiência de comunicação entre os órgãos públicos no atendimento ao

⁴⁴ Vale registrar o fato de que a Reforma Gerencial compõe a segunda geração de reformas, considerando que a liberalização do comércio e a privatização instauradas no início de 1990, constituíram a primeira geração de reformas. De acordo com Bresser-Pereira (1999) a liberalização do comércio foi efetivada em 1994 e a privatização das estatais concluída em 1996, enquanto a dos serviços quase-monopolistas (comunicação, ferrovias e portos) completou-se em 1998.

cidadão. Esse quadro exigia medidas que imprimissem maior flexibilidade, eficácia e eficiência à administração pública, desiderato baseado na compreensão de que o atendimento de todas as demandas da sociedade não constitui o compromisso principal do Estado.

Visando a implementar essa concepção gerencial, a reforma foi trabalhada a partir de três dimensões: institucional-legal, cultural e gestão (BRASIL, 1995a). A primeira voltou-se para a viabilização das transformações fundamentais, no aparelho do Estado, de modo a possibilitar a focalização das políticas no atendimento das demandas sociais básicas; permitir o deslocamento do eixo de atuação do Estado, que passa de executor a promotor do desenvolvimento social e econômico; criar condições para a implementação do modelo de administração gerencial, objetivando recuperar a autonomia da gestão e o dinamismo dos serviços estatais (ibidem). A segunda dimensão diz respeito à necessidade de romper com a cultura administrativa de caráter burocrático, cuja marca é a desconfiança na cooperação e ação coletiva. Em seu lugar, o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995c) postula “dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar a posteriori os resultados”, processo que deve ser extremamente severo visando a punir os que falharem ou prevaricarem (ibidem, p. 7).

Essas dimensões são complementares. Com esta ressalva, o documento é contundente em afirmar que a “reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão da gestão”, haja vista que é nela que a administração pública se torna efetiva e eficiente, que as mudanças culturais necessárias acontecem, que as práticas administrativas gerenciais, de fato, se realizam (BRASIL, 1995c). Nesse sentido, é explícito em ressaltar que as reformas institucionais-legais são importantes, mas não suficientes para produzir mudança na gestão. Para tanto, prevê a implementação do “Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública”, identificando os aspectos “qualidade total” e “participação”, como

estratégias essenciais para “o aumento da eficiência dos serviços no nível operacional” (ibidem, p.31).

A iniciativa adotou o Gerenciamento da Qualidade Total/GQT como estratégia de refuncionalização dos serviços estatais, tendo como foco a eficiência e a eficácia, na garantia do desenvolvimento econômico-social. No Brasil, o GQT foi divulgado em meados da década de 1980, pela Fundação Cristiano Ottoni (FCO), vinculada à Universidade Federal de Minas Gerais, tendo como ideólogo o professor Vicente Falconi. Vários estados da Federação vêm implantando programas voltados para o gerenciamento da qualidade total, nas organizações dos sistemas educativos. Este é o caso do *Projeto Qualidade na Educação Básica*, em Minas Gerais – *Pró-Qualidade* (1992), do *Programa de Reforma Educacional Escola-Padrão*, de São Paulo (1991); e do *Programa de Melhoria da Educação Básica do Ceará* (2001) (assunto tratado no capítulo 3)

No Gerenciamento da Qualidade Total/GQT, a responsabilidade e a autoridade encontram-se distribuídas por toda a organização. Predomina, nas relações de trabalho, a busca do consenso, da colaboração e da participação; nega-se a dimensão do conflito próprio de situações de trabalho coletivo. A participação é entendida como colaboração motivada por um sentimento de pertença, no contexto do qual os integrantes da organização sintam-se autogerentes, responsáveis pela qualidade do trabalho, limitando-se a aspectos particulares e menores. Deste modo, todos podem ser considerados gerentes, ao menos, de seu trabalho. Pressupõe-se que, quanto mais claro o entendimento que as pessoas tenham da organização que integram, e maiores o poder decisório e o compromisso delas com suas finalidades, maior a produção e melhor o produto. A metodologia do GQT incide diretamente sobre a cultura organizacional dos contextos de trabalho, razão pela qual a participação, o compromisso e o poder decisório são identificados como elementos-chave para a produção de mudanças na direção almejada.

A reforma gerencial administrativa, apoiada no modelo de Estado caracterizado por Bresser Pereira como de cunho social-liberal (ibidem), ao mesmo tempo em que defende a continuidade da proteção dos direitos sociais, o faz na perspectiva reconceptualizada. A idéia de “público não estatal” torna-se uma noção cada vez mais recorrente, no sentido da defesa do repasse gradual de funções sociais até então exercidas diretamente pelo Poder Público, para a dimensão privada. Trata-se da concepção que deve ser analisada com cautela, pois tende a eximir o Estado do dever de garantir políticas sociais amplas.

Não é demais lembrar que todo o processo de reestruturação do Estado brasileiro encaminhado, na última década do século passado, aconteceu balizado por emendas constitucionais, visando a garantir o cumprimento de orientações que feriam a Carta Magna de 1988. Esse empreendimento efetivou-se em clima de muito embate, diante da divergência de projetos de sociedade, tendo o poder Executivo se mostrado hábil no processo de negociação e aprovação de propostas mais próximas aos compromissos assumidos externamente.

Percebe-se que a adoção e disseminação dos princípios da gestão da qualidade total (*Total Quality Control*), como estratégia de gerenciamento dos setores governamentais, foram impulsionadas pelas orientações da reforma administrativa gerencial. Nesse momento, assiste-se a mudanças do modelo de planejamento e orçamento da União que, além de focalizar demandas específicas da população, passa a ser estruturado em programas prioritários nas diferentes áreas. É esta tendência de planejamento que se dissemina nos anos subsequentes, dela não escapando a educação.

O planejamento educacional é abordado, no próximo tópico, a partir de documentos nacionais, partindo do *Plano Decenal de Educação para Todos* (BRASIL, 1993), proposta nacional, embora formulado na gestão anterior. Essa decisão apóia-se no entendimento de que

as orientações contidas nesse documento dão o tom à política e ao planejamento educacional do período.

2.3 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL 1995/2002 – ÊNFASE NA RECENTRALIZAÇÃO

O *Plano Decenal de Educação* (BRASIL, 1993), assinado na Semana Nacional de Educação para Todos⁴⁵, traduziu, nas diretrizes norteadoras de políticas de Educação para os dez anos seguintes, o compromisso nacional de educação para todos.

Nesta perspectiva, o plano formulado nas três instâncias governamentais (União, estados e municípios) pode ser compreendido como um “conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deve coincidir com a construção do sistema nacional de educação básica” (BRASIL, 2003, p. 15). O texto inicia destacando alguns obstáculos a enfrentar, na oferta de educação para todos: a desarticulação das três esferas do Poder Público; a permanência de uma gestão centralizada dos sistemas de ensino; a precária integração vertical dos sistemas de ensino; e a descontinuidade das políticas educativas. O trecho selecionado sintetiza este diagnóstico:

A falta de consistência, de continuidade, de integração estratégica e de focalização das ações de direção e de administração dos sistemas leva a uma ineficiente orientação das equipes responsáveis pelas unidades escolares. **Os problemas da gestão estão presentes nos vários níveis decisórios do sistema educacional. [...] A centralização burocrática nas três instâncias de governo – federal, estadual e municipal – impediu o surgimento de uma escola com identidade e compromisso público de desempenho. Em decorrência, a instituição escolar caracterizou-se pela falta de autonomia didática e financeira e pela ausência de participação da comunidade.** (BRASIL, 2003, p. 27). (Grifos meus).

⁴⁵ A Semana Nacional de Educação para Todos realizada em Brasília, de 10 a 14 de março de 2003, consolidou, na primeira versão do “Plano Decenal de Educação para Todos”, contribuições oferecidas pelos debates ocorridos em todo o País sobre os principais problemas educacionais e opções de enfrentamento. Este documento alimentou uma série de debates que possibilitaram a elaboração dos planos decenais estaduais e municipais.

Há, no diagnóstico feito, o entendimento tácito da centralização da gestão como restritiva da participação da comunidade e da autonomia didática e financeira da escola. Como estratégia de enfrentamento, o *Plano Decenal de Educação* inclui, entre as doze metas globais, a proposta de “implantar novos esquemas de gestão, nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (BRASIL, 1993, p. 42). A descentralização é apontada como estratégia para viabilizar esse intento, no destaque da necessidade de redimensionar as funções, competências e responsabilidades de cada nível das esferas governamentais. Nesse sentido, postula papéis diferenciados, articulados para cada uma das instâncias de governo.

Dentre as medidas destacadas no item *Eficiência e Equalização no Financiamento* desse plano, três indicam os ajustes necessários para fomentar uma gestão autônoma, no âmbito escolar:

- ✓ a **implantação de mecanismos legais e institucionais que assegurem agilidade e eficiência nos financiamentos compartilhados** (intergovernamentais e outras fontes governamentais e não-governamentais) e equidade em sua distribuição e programação;
- ✓ a **implantação de fundos e mecanismos não convencionais de financiamento de programas inovadores de melhoria de qualidade educacional** e de equalização social de oportunidades, especialmente nas grandes concentrações demográficas de pobreza (regiões metropolitanas, cidades de porte médio e áreas rurais críticas);
- ✓ melhoria e desenvolvimento da capacidade gerencial dos sistemas. (BRASIL, 1993, p. 56). (Grifos meus).

Note-se ainda que a proposta de descentralização do Plano Decenal não se restringe à redefinição das competências entre as três esferas do Poder Público. Ela também focaliza a microdimensão do sistema educativo: a escola, o que é visível na recomendação de que sua “efetivação depende do esforço integrado e compartilhado entre todas as esferas e agentes do processo educativo, ou seja, a União, os Estados, os Municípios, as escolas, os professores, os dirigentes escolares, as famílias e a sociedade civil” (BRASIL, 1993, p. 11). Vale dizer que o realce advém da justificativa de insuficiência dos recursos destinados ao desafio de garantia

de educação para todos, postura consoante com o “modelo residual de intervenção estatal”, em que só interfere quando falham os recursos privados ou em situações emergenciais (AVEVEDO, 2001). Assim, a busca de alianças, parcerias, cooperação, intercâmbio internacional e mobilização social é concebida como medidas imprescindíveis para a concretização do desafio.

A orientação do *Plano Decenal de Educação* favorece a emergência da participação a partir da máxima “todos pela educação”. A difusão, nos meios de comunicação de massa, dos debates sobre o tema e criação de clima favorável às mudanças educacionais, é destacada, nesse documento, como ação a ser implementada. A participação das diferentes entidades representativas da sociedade civil e das entidades governamentais e não governamentais também é alvo de atenção, sendo previsto que caberá ao Poder Público, mediante mecanismos colegiados, definir o papel de cada um desses organismos.

Em linhas gerais, são estas as orientações contidas no *Plano Decenal de Educação para Todos* (BRASIL, 1993), as quais iluminam o projeto educativo em curso, no período de 1995-2002, no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

O plano de trabalho do primeiro governo de FHC, apresentado em campanha eleitoral – *Mãos à Obra Brasil: proposta de governo* (CARDOSO, 1994) – centra a atenção na “universalização do acesso ao primeiro grau” e na melhoria da qualidade do atendimento escolar (CARDOSO, 1994, p. 111), com vistas a assegurar, a todas as crianças, a oportunidade de completar o ensino obrigatório. Não é demais registrar a consonância dessa prioridade com as diretrizes do *Plano Decenal de Educação*, também voltada para a oferta do ensino fundamental.

Ao definir essa etapa da educação básica como prioritária, fá-la em defesa da redistribuição de responsabilidades entre as esferas do Poder Público e do alargamento dos espaços de participação da sociedade na tarefa.

Partindo do reconhecimento de que não cabe à União a responsabilidade direta pelo ensino fundamental, o documento *Mãos à Obra Brasil* assim define a competência do governo: “fornecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que eles possam desempenhar a tarefa que lhes cabe, que é estabelecer um sistema capaz de atender a todas as crianças em boas escolas públicas” (ibidem). Realçando a importância de aplicação eficiente dos recursos, chama a atenção para o uso clientelista, o que tem prejudicado a oferta de escola de qualidade. A exemplo do que faz o *Plano Decenal de Educação*, a proposta de governo de FHC também aponta a necessidade de equalizar o repasse de recursos, conforme trecho que segue:

O critério de redistribuição e repasse de recurso deve ser diretamente proporcional ao número de crianças em idade escolar e inversamente proporcional à renda per capita dos municípios. Quanto maior e quanto mais pobre o município, maior as verbas que deve receber, desde que as aplique corretamente para melhorar a educação (CARDOSO, 1994, p. 111).

O documento *Mãos à Obra Brasil* deixa claro que o papel do Governo federal não se restringe à função redistributiva, devendo também exercer ação de monitoramento das ações dos estados e municípios que receberem aporte financeiro federal. Diz o documento: “dando aos estados e municípios liberdade de ação e de execução, exigir-se-á, em compensação, um empenho real na melhoria do sistema educacional” (CARDOSO, 1994, p. 112). A estratégia desse controle é o acompanhamento da operacionalização das metas registradas nos planos decenais dos municípios e estados.

Outros três aspectos revelam a consonância da proposta de governo para a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, com as orientações do *Plano Decenal de Educação*: a previsão da “descentralização dos recursos da merenda escolar para a esfera municipal, mediante repasse automático e regular” (CARDOSO, 1994, p. 112); o fortalecimento do sistema federativo mediante cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos das diferentes esferas governamentais, na área educacional (ibidem, p. 113); e a

eliminação da “sobreposição de tarefas, da multiplicidade de programas e ações, da descontinuidade das políticas educacionais e a interferência direta da União nos municípios, desconsiderando os planos estaduais” (ibidem, p. 117).

A idéia de mobilização social, como alavanca fundamental à proposta de descentralização, também permeia o documento *Mãos à Obra Brasil*, que parte do “reconhecimento da profunda crise institucional, fundacional e organizacional que vive o Estado brasileiro” (ibidem, p. 207). Sublinham-se as dificuldades do Poder Público, principalmente federal, de “representar o interesse público, de coordenar e dirigir o esforço nacional e de oferecer com eficiência os serviços públicos indispensáveis ao bem-estar do povo” (CARDOSO, 1994, p. 207). Com efeito, defende o argumento que,

[...] para começar a transformar em realidade os nossos anseios e o nosso sonho de um país mais rico, mais justo e mais igualitário, é necessário reformar o Estado: aprofundar a democratização, **acelerar o processo de descentralização e desconcentração** e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novas canais de participação e criando formas novas de articulação entre o Estado e a sociedade. (ibidem). (Grifos meus).

Todo esse discurso resulta na indicação da necessidade de construir formas de parcerias entre as várias esferas do Poder Público (União, estados e municípios) e entre estes (instâncias subnacionais, a exemplo dos consórcios envolvendo estados e/ou municípios), assim como entre as associações de municípios visando a encontrar opções para problemas que suplantem o nível local e regional. Emerge, nesse contexto, a idéia de co-responsabilidade por ações de interesse público, o que pode envolver organizações governamentais e não governamentais. Vale dizer que, ao fazer essas proposições, o documento destaca que isto não significa que o Governo federal deva abrir mão da sua função normativa e de controle. Antes implica a “dinamização e a renovação das relações entre o Estado e a sociedade, com ênfase em novas formas de parceria” (CARDOSO, 1994, p. 209).

Com efeito, a descentralização e a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado constituem, conforme identifica Vieira (2000b), dois princípios básicos que orientam as ações de governo na primeira gestão de FHC.

A sintonia das propostas do documento *Mãos à Obra Brasil*, com orientações do *Plano Decenal de Educação*, culmina na intenção de fazer da escola um espaço mais autônomo e participativo, mediante a descentralização de recursos diretos para a organização. Tal perspectiva é reafirmada no plano de trabalho *Planejamento Político-Estratégico 1995/1998* (BRASIL, 1995a), que explicita as metas prioritárias do primeiro governo de FHC. É um documento claro e direto na decisão de fortalecer os mecanismos de descentralização, no sistema educacional, conforme deixa entrever o trecho transcrito:

A heterogeneidade e as dimensões continentais do país, agravada pela escassez de recursos, reafirmam a **descentralização da execução** como o caminho mais correto para alcançar os objetivos em cada área. O grande desafio é articular, através de uma política clara de financiamento/ estímulo/ orientação/ avaliação, as redes de atendimento federal, estaduais, municipais e privadas. (BRASIL, 1995a, p. 4). (Grifos meus).

Note-se que, ao postular a descentralização no sistema educativo, o governo federal também explicita em que nível do processo essa ação deve ocorrer: no âmbito da execução, do fazer, do operacional. Nesse sentido, cuida de esclarecer as competências dos diferentes segmentos envolvidos. O MEC, na condição de órgão representativo do governo federal, passa a ter um papel político-estratégico na coordenação da política nacional de educação, isto é, cabe-lhe definir “rumos, diretrizes e fornecer mecanismos de apoio às instâncias estaduais e municipais da administração”, públicas e privadas, do setor educacional (ibidem).

Observa-se a concentração da tarefa de conceber os rumos, na instância governamental maior (o MEC, no caso), atribuindo, às demais, função meramente executiva, o que se aprofunda em relação à escola. Sendo necessário reconhecer que formular e acompanhar uma política nacional de educação constitui tarefa própria ao MEC, como bem sinaliza Mendes (2000), não se pode deixar de registrar os perigos que tal empreendimento pode trazer, se esta

não for uma ação exercida “sob a forma de estímulo e de cooperação financeira e técnica [...] não mais como órgão da lei, prolongador da eficácia coatora, mas como órgão de cooperação” (p. 171).

O papel de coordenador da política nacional de Educação redimensiona a ação do MEC. Instaura, por assim dizer, nova ordem político-estratégica na organização da educação, pela qual cabe aos estados e municípios acompanhar, avaliar, coordenar e integrar o planejamento e os resultados alcançados pela escola, atuando, para tanto, no *nível estratégico-gerencial*. A escola deve atuar no *nível gerencial-operacional* do sistema educacional, pois, como diz o documento, é nela “que estão os problemas e [...] as soluções” (BRASIL, 1995a, p. 4).

A proposta de descentralização dos documentos do governo de FHC é normatizada, três anos depois, com a aprovação, em 12 de dezembro de 1996, da Emenda Constitucional nº 14. Esse instrumento legal modifica quatro artigos da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Transitórias. O Art. 3º, ao dar nova redação aos §1º e 2º do Art. 211 da CF/88, insere também mais dois parágrafos, redefinindo competências ao Poder Público⁴⁶. Também prevê a criação de um fundo de natureza contábil para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério, posteriormente denominado FUNDEF.

Esse mecanismo, ao congrega parte (15%) dos 25% dos recursos do Estado e dos municípios destinados à educação (ICMS, FPE, FPM e IPI), acelerou a descentralização, via municipalização. Isso porque, na medida em que redistribuiu recursos, proporcionalmente, ao total de alunos atendidos, no ensino fundamental, induziu a instância local a assumir a gestão

⁴⁶ Com a EC 14/96, o texto dos quatro parágrafos fica assim definido: §1º – A União, organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante a assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito federal e aos municípios; § 2º – Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; § 3º – Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; § 4º – Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

do ensino, tendência identificada, em estudo anterior como *municipalização forçada* (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2002a). Sem negar a importância na melhoria do ensino, é preciso considerar que, ao tornar compulsório o investimento prioritário no ensino fundamental, o FUNDEF torna homogêneo o que é diferente e fragiliza as condições de oferta dos demais níveis da educação básica.

Outro aparato legal que dá suporte à direção da política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, que caminha em consonância com o *Plano Decenal de Educação*, está na LDB 9.394/96 que, no Título IV (*Da Organização da Educação Nacional*), referenda o já disposto na EC 14/96, ao estabelecer que as diferentes instâncias federativas organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino (Art. 8º). Em seqüência, aborda as incumbências da União, a quem cabe formular, implementar, acompanhar e avaliar a política educacional (Art. 9º); as responsabilidades dos estados que, além de organizar, manter e desenvolver o sistema de ensino, devem “elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e dos seus municípios” (Art. 10º); as competências dos municípios que devem “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados” (Art. 11º).

A idéia da participação, matizada de ‘mobilização social’, no documento *Planejamento Político-Estratégico 1995/1998* do governo FHC, também é fortalecida na LDB 9.394/96, em quatro artigos ao se referirem às incumbências da escola e do professor, a saber:

ESCOLA: **elaborar** e executar sua proposta pedagógica; informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica (Art. 12, incisos, I e VII) [...]. PROFESSOR: **participar** da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento do ensino e elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino. (Art. 13, incisos I e II). (Grifos meus).

A idéia de participação aparece ainda de forma mais clara ao tratar dos princípios norteadores da gestão democrática na escola pública:

I – **participação** dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – **participação** das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (Art. 14, incisos I e II). (Grifos meus).

Ao ressaltar a participação dos profissionais da educação e das comunidades escolar e local, na concepção e execução da proposta pedagógica, assim como nos organismos colegiados, a LDB amplia os agentes e os espaços de tomada de decisão. Esse dispositivo constitui o terreno sob o qual o indicativo de “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” das unidades escolares públicas (Art. 15) deve vicejar.

Os aspectos destacados nos documentos do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso revelam coerência com o Plano Decenal de Educação. Essas orientações foram, posteriormente, fortalecidas na Proposta de Governo *Avança Brasil 1998/2002* (CARDOSO, 1998), que registra as intenções relativas à segunda campanha à Presidência. São diversos os pontos de confluência entre esses documentos, dos quais foram selecionados alguns aspectos representativos:

a) As parcerias entre as diferentes instâncias governamentais:

As disparidades dos sistemas educacionais, especialmente no plano regional, continuarão a ser objeto de atenção, intensificando-se a integração de ações dos três níveis de governo nas áreas de maior carência. (CARDOSO, 1998, p. 149).

b) Incentivo à presença da comunidade na escola e na manutenção:

Uma sociedade democrática e participativa não pode submeter-se a uma visão paternalista do Estado e dele esperar a solução de todos os problemas. Sem exceção, os países que efetivamente democratizaram o ensino em tempo relativamente breve contaram com um intenso envolvimento da comunidade em relação a vida escolar, começando pelo funcionamento da escola. No Brasil, não será diferente: só com a participação direta a população terá meios de fiscalizar para valer e cobrar eficácia das ações do poder público federal e local. (CARDOSO, 1998, p. 150).

c) Prioridade ao ensino fundamental:

“[...] esforços adicionais estarão voltados para o ensino fundamental visando à consolidação da escola de qualidade” (ibidem).

A proposta de governo expressa no documento *Avança Brasil* também sinaliza direção à descentralização como estratégia voltada para a melhoria da qualidade da escola. Mais ainda: parte do pressuposto de que as “políticas e programas implantados, no período de 1995-1998, estabeleceram as condições essenciais” para o desenvolvimento do “ensino fundamental de qualidade” (CARDOSO, 1998, p. 149), sendo necessário apenas consolidá-lo. Para tanto, aponta como caminho o estímulo à autonomia da escola e a criação de conselhos ou órgãos equivalentes, visando a assegurar a participação da comunidade na gestão da escola e dos recursos a ela destinados.

O repasse de recursos diretamente à escola, do governo Fernando Henrique Cardoso, é reforçado pela implantação do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA). É um programa federal implantado a partir do segundo semestre de 1998, em parceria com estados e municípios das regiões⁴⁷ Norte, Nordeste e Centro Oeste, co-financiado com recursos do FNDE/MEC e BIRD (cerca de US\$ 1,3 bilhão, em 6 anos).

Além de ampliar a transferência de recursos diretamente à escola, a iniciativa define como objetivo “mudar a cultura das secretarias de Educação e da comunidade escolar”, mediante o incentivo ao “planejamento e à participação”. O FUNDESCOLA concentra esforços na promoção de mudanças, na relação entre as instâncias macro e microssistema

⁴⁷ A atuação do FUNDESCOLA nessas regiões se restringem as Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP) I e II, escolhidas a partir de critérios técnicos estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, e integram entre outros os seguintes projetos: Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola, Levantamento da situação da Escola (LSE), Escola Ativa (voltado para o atendimento de escolas rurais com salas multisseriadas), Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), Mobiliário e Equipamentos Escolares, Projeto de Melhoria da Escola (PME), Programa de Apóio aos Secretários de Educação (PRESEM), o GESTAR (programa voltado para a formação de professores de 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª série em Português e Matemática) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) (BRASIL/MEC, 2002b).

educacional, elegendo, para tanto, o planejamento e a participação como estratégia para melhorar a qualidade da educação (MEC, 1999, p. 2).

Apoiado nos princípios da equidade, efetividade e complementaridade, tem como objetivo melhorar o desempenho do ensino fundamental, pela melhoria da qualidade da escola, dos resultados educacionais e do aprimoramento da gestão escolar e das secretarias estaduais e municipais de educação (SOBRINHO, 1999; 2001). Para isso, estabeleceu, como eixo de sua ação, o “fortalecimento da escola e da relação com a comunidade” (ibidem, p. 15), que se fundamenta na idéia de que

[...] a escola faz diferença e que [...] a forma como a liderança da escola e os professores se relacionam, o clima escolar, a maneira como o currículo é organizado, a metodologia de ensino utilizada, a clareza dos objetivos que a escola busca alcançar e a maneira como se relaciona com os pais e a comunidade, contribuem para garantir o sucesso da aprendizagem do aluno (ibidem).

Considerando esse enfoque, é possível entender a afirmativa do autor citado de que a ampliação “dos espaços de decisão da escola”, esforço realizado pelas secretarias estaduais e municipais de educação, nos últimos anos, com a implementação de estratégias como os conselhos escolares, repasse de recursos e eleição de diretores, encontra no FUNDESCOLA forte aliado.

Entre outras ações, desta iniciativa, têm-se vários projetos voltados para a melhoria da qualidade do ensino fundamental, destacando-se o *Projeto de Melhoria da Escola (PME)* e o *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*. O PME é o instrumento que viabiliza o repasse dos recursos diretamente às escolas para o financiamento do conjunto de metas e ações educativas definidas no *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*, consideradas essenciais para a melhoria da aprendizagem dos alunos.

A ênfase na qualidade da escola, mediante estímulo a sua autonomia, é também reforçada no *Plano Nacional de Educação/PNE (Lei n. ° 10.172/01)*, aprovado em 2001, com

nove vetos do Executivo. O PNE define diretrizes, objetivos e metas para um período de 10 (dez) anos, no intuito de assegurar continuidade às políticas educacionais, em estreita sintonia com recomendações postas externamente e mantidas no *Plano Decenal de Educação para Todos (1993/2003)*. Como ilustrativo desse alinhamento, há o fato de os vetos do Executivo terem contemplado exatamente a ampliação do financiamento público com a educação. A idéia de elevar os investimentos educacionais para 7% do PIB é incompatível com as orientações externas voltadas para a diminuição dos gastos públicos, na área social e abertura do mercado para o setor privado (ANDRADE, 2003).

Esse documento, que contempla todos os níveis e modalidades de educação, define a “transparência” nos gastos públicos, a “desburocratização e a descentralização da gestão”, como diretrizes importantes. Para tanto, estabelece metas visando ao fortalecimento das instâncias internas e externas de controle, no âmbito dos órgãos centrais do sistema educativo e na escola (conselhos municipais de educação, conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF e conselhos escolares ou órgãos equivalentes), e ao repasse de recursos diretamente para a escola e apoio técnico na elaboração e execução da proposta (PNE, 2001, p. 182).

As análises realizadas até aqui evidenciam que a descentralização emerge, nos documentos nacionais, como estratégia que pode viabilizar melhorias no sistema educativo local, assumindo essa instância a tarefa de sistematizar ações que atendam especificidades, a partir de macroorientações. Foi possível observar ainda, nesses textos, a ênfase na definição/implementação de mecanismos de controle e monitoramento do processo de planejamento por parte do Poder Central, o que, na prática, tendeu a fazer da descentralização a desconcentração administrativa.

São múltiplos os encaminhamentos que deram concretude ao propósito de *descentralização na execução*, na era FHC, merecendo destaque a definição de mecanismos

de transferência financeira direta para o município e a escola; a implantação do sistema nacional de avaliação da educação (básica e superior); a elaboração de parâmetros e diretrizes curriculares para os diferentes níveis e modalidades de educação; a criação de mecanismos de controle social, a exemplo dos conselhos escolares e municipais, e a sistematização do regime de colaboração entre as várias instâncias federativas, bem como do estabelecimento de parcerias com organizações governamentais e não governamentais.

Compartilho, todavia, das análises de que a descentralização, construída no período 1995/2002, tem, na recentralização, sua característica central (VIEIRA, 2000b; DINIZ, 1997). Trata-se de uma proposta de descentralização pelo alto, na qual os ‘parceiros’ são seduzidos à caminhada conjunta, a partir da vinculação de recursos a sua adesão. Considerando a escassez de recursos enfrentada pelos entes federados, assim como pela escola, estes aderem a ações que, não raro, destoam da proposta educativa.

O percurso da análise me autoriza afirmar que as grandes linhas e ações recomendadas por agências internacionais e expressas no *Plano Decenal de Educação para Todos* constituíram balizas para a ação do Poder Público no Brasil⁴⁸, no período investigado. Tal constatação possibilita acrescentar ainda que, senão na íntegra, em vários aspectos, o *Plano Decenal de Educação para Todos* foi cumprido considerando a sintonia com os programas e projetos implementados no período.

Em um país de tamanha grandeza e com um regime político federativo como o Brasil, as repercussões da agenda educativa são múltiplas e distintas, expressando especificidades locais. No caso do Ceará, realidade na qual se situa o objeto de análise desta investigação, é possível observar sintonia com as macroorientações (internacionais e nacionais). Essa

⁴⁸ A este respeito, o documento *Educação para Todos, Avaliação da Década* (BRASIL, 2000) é bastante esclarecedor ao apresentar um balanço dos anos 1990. O então Ministro Paulo Renato, na introdução do referido documento, destaca: “[...] podemos nos orgulhar do grande empenho não só do Governo Federal, mas também dos vários Governos Estaduais que assumiram a liderança nas reformas, realizando mudanças que depois foram adotadas por outros Estados e seguidas pelo Ministério da Educação. Temos de reconhecer ainda as iniciativas dos Municípios que empreenderam reformas importantes na área de educação, servindo de exemplo para outros Governos Municipais”.

articulação se traduziu inclusive, na antecipação do Estado cearense, na implementação de novas práticas, visando a redimensionar a relação entre o Poder Público e a sociedade civil, tornando-se, por vezes, pioneiro na condução de processos externamente gerados. É sobre este contorno da reforma do Estado no Ceará que me detenho no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO CEARÁ (1995/2002)

Ah, e se não fosse, cada acaso, não tivesse sido, qual é então que teria sido o meu destino seguinte? Coisa vã, que não conforma respostas. Às vezes essa idéia me põe susto.

(João Guimarães Rosa)

O capítulo anterior tratou do planejamento governamental, no Brasil, destacando elementos que permitem compreender sua construção como atividade de governo. Esta seção explicita os enfoques de planejamento na ação governamental cearense, sinalizando a forma de expressão educacional, no período 1995/2002, e seu conteúdo, a partir das categorias descentralização, participação e autonomia. Para tanto, foram analisados os seguintes documentos:

- Plano Decenal de Educação para Todos/ Ceará – 1993/2003;
- Plano Desenvolvimento Sustentável – 1995/1998;
- Plano Estratégico de Capacitação da População Cearense – 1999/2003;
- Todos pela Educação de Qualidade para Todos – 1995;
- Consolidando o novo Ceará: Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1999/2002;
- Mensagens à Assembléia Legislativa de 1996 a 2003.

Os documentos registram as balizas do projeto educativo, no Ceará, no período desta investigação (1995/2002). Além desse material, recorri ainda a resultados de pesquisas e estudos diversos, entre os quais, em destaque, os trabalhos de Veras (1990) e Vieira (2002d) tomados como referência importante na produção do tópico a seguir.

3.1 ENFOQUE DO PLANEJAMENTO NO CENÁRIO ESTADUAL

Situar a prática do planejamento, no contexto cearense, requer, de antemão, reconhecer que a introdução da ação governamental antecede (e muito!) ao discurso mudancista de caráter modernizador do grupo político que ascendeu ao poder em 1986, cujo ícone é Tasso Jereissati. Autores diversos, a exemplo de Vieira (2002 d), Veras (1990), Rebouças (1994), Carvalho (2002), Gondim (2000) e Parente (2000, 2002a), destacam a década de 1950 como momento de inserção da atividade de planejamento governamental no Estado.

O marco desse percurso foi a instalação da sede do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)⁴⁹, em Fortaleza (1954). Por meio do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), o Banco atuou intensivamente na formação de elites cearenses para a tarefa de governo, processo “complementado por convênios com órgãos internacionais, como ONU e CEPAL” (REBOUÇAS, 1994, p. 25). Esse escritório funcionou como “mola propulsora do pensamento voltado para estudos, pesquisas e planejamento da região nordeste” (ibidem). É, portanto, no esteio da ideologia nacional desenvolvimentista em ampla difusão, no governo getulista, que o Ceará esboça os primeiros passos rumo à planificação da atividade governamental.

O primeiro governo de Virgílio Távora (1963-1967) destaca-se como espaço em que tal prática é adotada como mecanismo sistematizador das ações de governo⁵⁰. Nesse momento, conforme destaca Vieira (2002d, p. 244), “se organiza uma burocracia estatal estruturada a partir de processos decisórios orientados para uma racionalidade técnica”. O esforço de instaurar a prática de governo planejada tem, no *Plano de Metas Governamentais*

⁴⁹ O Banco do Nordeste foi criado pela Lei 1.649/1952, tendo sido sancionada por Getúlio Vargas e seu Ministro da Fazenda, Horácio Lafer.

⁵⁰ Virgílio Távora, ao falar da introdução da prática de planejamento no Ceará durante seu governo, destacou que a mesma requereu, entre outros investimentos, um trabalho de sensibilização do empresariado local ou, como ele mesmo resume, “enfrentei dificuldades [...]. Falar em planejamento, em governo planejado, equivalia a fazer catequese. Fui a Assembléia Comercial, à Federação das Indústrias, para poder despertar esta nova mentalidade junto aos empresários.” (CARTAXO, 2000).

I (PLAMEG I), a expressão material, constituindo a primeira experiência de planejamento estratégico cearense.

De natureza indicativa, o plano voltou a atenção para o ordenamento prioritário dos investimentos e definição de estratégias de incentivo à iniciativa privada (VERAS, 1990). A ênfase na organização da infra-estrutura do Estado é emblemática dessa preocupação do Poder Público, cuja materialidade pode ser percebida nas seguintes ações: inauguração da fábrica de asfalto do Mucuripe; instalação do Distrito Industrial do Estado; criação do Banco do Estado do Ceará/BEC; transferência da energia de Paulo Afonso a Fortaleza; desenvolvimento do Porto de Mucuripe; criação da Superintendência do Estado do Ceará e do Fundo de Desenvolvimento do Ceará/FDC (VERAS, 1990, p. 212).

No campo educacional, a ação significativa do PLAMEG I foi a reforma administrativa empreendida na Secretaria de Educação (Lei nº 6.759/1963) que, além de dissociar educação e saúde, buscou a capacitação técnica de pessoal e especialização dos órgãos; transferência progressiva da administração direta para órgãos regionais (superintendências regionais), e a fixação de critérios administrativos nos serviços de pessoal e material (ibidem). Essas ações, que tomam, como eixo a racionalização e a descentralização do modelo administrativo do sistema educacional, traduzem o tom que assume o propósito de “modernização conservadora” do primeiro governo de Virgílio Távora (1963-1967).

Nas gestões subseqüentes, identifica-se certa continuidade e consolidação da prática de planejamento normativo tradicional, no âmbito governamental, tendência estimulada pelo ordenamento normativo-jurídico federal (Decreto nº 200/1967). Se é possível, no entanto, encontrar-se, nas administrações, a partir de 1967, os planos globais – o *Plano de Ação Integrada de Governo/PLAIG – 1967/1970*, o *Plano de Governo do Estado do Ceará/PLAGEC – 1971/1974*, o *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Ceará/PLANDECE – 1975/1979*, o *II Plano de Metas Governamentais/PLAMEG II –*

1979/1983, o *Plano Estadual de Desenvolvimento/PLANED – 1983/1986* – nem sempre se verificam planos setoriais de educação. Com efeito, a preocupação com a sistematização do planejamento, neste campo, tem o primeiro registro no governo de César Cals (1971-1975), com o *I Plano Estadual de Educação/I PEE – 1973/1976* (VERAS, 1990).

Alinhado às orientações do *I Plano Setorial de Educação e Cultural/I PSEC - 1972/1974*, retrata a intensificação da articulação entre o poder federal (MEC) e estadual, mediante o fomento do “modelo de administração por projetos”. A sistemática se caracteriza por vincular o planejamento das ações empreendidas, no Estado, aos recursos federais, restringindo as possibilidades de o Poder Público local intervir em problemas específicos, por conseguinte, reduzindo o poder de decisão sobre os rumos da educação estadual (ibidem).

Observa-se que, no mandato de Adauto Bezerra (1975-1979), não houve elaboração do plano setorial próprio, tendo predominado a “prática de atualização” do I PEE (1973-1976). Essa estratégia, de acordo com Veras (1990, p. 240), permitiu “dilatar o prazo do plano e dar continuidade aos projetos então implantados, mesmo porque a nova terminologia dos projetos prioritários, do II PSEC, em pouco, diferia da constante no I PSEC e no I PEE”. Mais adiante, a autora acrescenta que os objetivos permanentes e conjunturais do II PSEC “permaneciam válidos, e, por isso mesmo, a palavra de ordem era a coordenação entre política educacional e a política econômica em qualquer instância” (VERAS, 1990, p. 240).

O *II Plano Estadual de Educação - 1979/1983* - concebido no segundo governo de Virgílio Távora (1979 a 1982), identificado por Parente (2000) como momento de consolidação da “transição para a modernidade”, deu atenção para três linhas prioritárias: as escolas de zona urbana, as da zona rural e o campo do planejamento e administração educacional, esta última voltada para a modernização administrativa. A similaridade das linhas prioritárias do II PEE com aqueles que posteriormente deram forma às proposições do III PSEC (educação no meio rural; educação nas periferias urbanas; desenvolvimento cultural;

valorização dos recursos humanos) sinaliza, tomando de empréstimo as palavras de Vieira (2002d, p. 288), “a sintonia entre o planejamento educacional local e nacional que se faz no sentido inverso das administrações passadas [...] no caso do III PSECD, a tendência reside no oposto – o nacional incorpora o local”.

Diferente do período anterior, no qual a atividade governamental teve como foco as “atividades produtivas” e “geradoras de riquezas” (VERAS, 1990), com Gonzaga Mota, a educação, como política social, volta a ser destacada no discurso governamental como prioridade, conforme registra o *Plano Estadual de Desenvolvimento/PLANED – 1983/1986* e o *III Plano Estadual de Educação/III PEE – 1984/1987*.

A assunção de Gonzaga Mota ao Poder Executivo estadual consubstancia o processo de ruptura com os governos coronelistas cearenses⁵¹, contexto em que assumem, papel importante, lideranças associadas ao Centro Industrial Cearense (CIC). Se nos primórdios, essa entidade fundada em 1919 não “foi além de um clube, com pouca ou nenhuma importância política” (BEZERRA, 1996), com reativação em 1978, com Beni Veras na presidência, há uma renovação do foco de ação que se volta para a construção de projeto de modernização, via industrialização e implementação de novo modelo de administração pública, como alternativa à crise do Estado. Para tanto, compromete-se com a formação de uma classe política competente, capaz de influenciar e assumir o poder. A emergência de Tasso Jereissati, como liderança política representante do empresariado local, inscreve-se nessa perspectiva.

Presidente do Centro Industrial do Ceará (CIC) e filho de antiga liderança política da região, Tasso Jereissati, em meados da década de 1980, destaca-se por coordenar a aproximação do grupo de empresários cearenses ao debate sobre as grandes questões

⁵¹ Não nos referimos aqui ao coronelismo clássico da Velha República, mas a dirigentes políticos advindos dos quadros militares que se colocaram à cabeça do poder político no Ceará à sombra do Regime Militar, embora dirigentes como Vírgilio Távora já fossem egressos de um período anterior ao movimento de 1964 (BEZERRA, 1996, p.22).

nacionais e locais⁵². Sua atuação no CIC é marcada pelo apoio ao processo de ruptura com o modelo da gestão dos governos coronelistas cearenses, posição que prepara o terreno para sua candidatura ao governo do Ceará, no pleito seguinte.

Eleito, Tasso Jereissati assume o Poder Executivo estadual em 1987. Romper com o padrão de administração pública burocrática até então vigente e redimensionar as funções do Estado destacou-se como duas fortes promessas da campanha eleitoral. No *Plano de Mudança – juntos mudando o Ceará (1987/1990)* – destaca a descentralização, a participação e a mudança como princípios norteadores da gestão (CEARÁ, 1987a).

Frente à cultura administrativa do aparelho estatal, Tasso Jereissati compõe o primeiro escalão da hierarquia governamental com pessoas que compartilhavam do ideário do grupo do CIC, principal interlocutor (BONFIM, 2002), atitude justificada como estratégia para coibir a injunção de interesses político-patrimonialistas. As ações desse período visavam a racionalizar e modernizar o aparelho estatal, criando condições para o projeto de desenvolvimento, a partir da perspectiva de planejamento estratégico de longo prazo. O Governo inicia o movimento de reformas do Estado pela dimensão administrativa e fiscal (1986-1990), o que coloca as secretarias da Fazenda (SEFAZ), de Planejamento e de Administração como modelos a serem seguidos pelas demais secretarias e empresas estatais. É desse mesmo período a reforma da Secretária de Saúde do Estado.

Nesse momento, no campo educacional, predominava o discurso em favor do envolvimento da comunidade com os problemas e desafios da educação cearense. A ação da participação da sociedade civil concretizou-se mediante a realização de uma série de seminários envolvendo delegacias de ensino, escolas e entidades representativas. O material colhido nos seminários, comparado com o material disponível do Governo Gonzaga Mota⁵³,

⁵² A abertura do CIC com o Governo do Estado foi facilitada a partir de 1980, por Virgílio Távora, que recebia e prestigiava os jovens empresários que foram convidados a participar de seu plano de ação.

⁵³ O envolvimento da comunidade escolar na definição de políticas educacionais teve um primeiro exercício com o Dia D da Educação – parada nacional para pensar a educação. Em sintonia com o MEC, o Governo Gonzaga

determinou a elaboração do *IV Plano Setorial de Educação/IV PEE – 1987/1993*, considerado pelo governo como plano revolucionário por haver-se apoiado na voz da comunidade.

Embora a participação da sociedade tenha sido declarada como estratégia política, na prática, são diversos os fatos que o negam, a exemplo da descontinuidade administrativa traduzida na presença de três secretários na pasta de educação⁵⁴, nesse governo; da predominância na administração pública da noção de “enxugamento” da máquina estatal, idéia principal do grupo do CIC que acreditava na eficiência da “máquina estatal” para resolução de todos os problemas.

Ao fim do primeiro mandato, Tasso Jereissati utilizou, como argumento para eleger o sucessor, *Ciro Gomes*⁵⁵, a necessidade de mais tempo para concretizar sua proposta de mudança, via reforma, impossível de ser realização em quatro anos. Ao retomar a administração estadual, em 1995, Tasso Jereissati acrescentou dois princípios - sustentabilidade do desenvolvimento e visão de longo prazo - aos do primeiro Plano de Governo, explicitados no *Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1995-1998* (CEARÁ, 1995a).

Acompanhando os encaminhamentos do governo federal e defendendo o argumento de desenvolver o Ceará, Tasso Jereissati também elegeu, como áreas de ação prioritárias, a Educação, Saúde, Saneamento, Segurança, Agricultura e Emprego. Ao esboçar projeção para o ano 2020 (CEARÁ, 1995 a), apresentou, de antemão, declaração explícita da necessidade de

Mota realizou esta ação que envolveu os atores responsáveis pela ação pedagógica pública (professores, alunos, pais) para que estes opinassem sobre o dia-a-dia da escola. Todas as contribuições deste movimento ficaram registradas no relatório “Encontro Ouvindo a Escola” (CEARÁ, 1985).

⁵⁴ A pasta da educação foi assumida neste governo pelos professores: Paulo Elpídio de Menezes Neto, Nildes Alencar Lima e José Abreu do Vale.

⁵⁵ *Ciro Gomes* governou o Ceará no período de 15/03/1991 a 31/12/1994, intercalando o primeiro (15/03/1987 a 14/03/1991) e o segundo mandatos (01/01/1995 a 31/12/1998) de Tasso Jereissati com o propósito de imprimir dinâmica ao processo de modernização nas relações de produção. Propondo ‘a construção de um Ceará melhor’, apresenta o *Plano Plurianual (1992/1995)*, no qual concebe um processo de modernização e crescimento da economia articulado com o atendimento das demandas sociais o Estado como indutor do desenvolvimento em sintonia com os ajustes postos pelas políticas de ajustes em curso no país. O *Plano Setorial de Educação – 1991-1994* – apresentado com o *slogan* ‘Escola Pública: Revolução de uma Geração’ destaca como eixos prioritários dessa proposta: a melhoria da qualidade da escola pública, a melhoria dos profissionais de ensino e gestão do sistema, metas proclamadas nos planos nacionais do período. Também é desta gestão a criação do Pacto de Cooperação Empresários/Governo, visando a um maior diálogo com a elite econômica.

continuidade dessas políticas e de suas diretrizes norteadoras. Instaurou, assim, uma proposta visando a fortalecer o projeto iniciado na primeira gestão, o que se materializou na implementação de programas de obras estruturantes e mecanismos de incentivo fiscal ao desenvolvimento econômico-industrial e social, adotando o planejamento estratégico de longo prazo como mecanismo de sustentação. Embora o projeto político explicita marca própria do governo local, aceita-se a idéia de que resulta da orientação política mais ampla incorporada pela máquina estatal cearense, a partir de 1987, haja vista o perfil da liderança política no poder, o que concorre para a antecipação da agenda de reestruturação do Estado brasileiro. A idéia basilar dessa orientação está voltada para o desenvolvimento regional, via mercado, captação de recursos privados, expansão da indústria e dos serviços, cabendo ao Estado papel coadjuvante nesse processo.

O função de 'indutor do desenvolvimento' atribuído à ação governamental cearense, no período 1995/2002, foi desenvolvida em sintonia com as diretrizes do *Projeto Áridas Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável* (BRASIL, 1995b), e do *Projeto Áridas – Ceará 2020* (CEARÁ, 1995b). Os dois documentos expressam orientações externas voltadas para a sustentabilidade como processo global, por isso dirigido para as dimensões econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional.

Resultantes de metodologia de planejamento estratégico e descentralizado, o *Projeto Áridas* teve o nascedouro nos compromissos assumidos por ocasião da *Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável, em Regiões Semi-áridas*, em 1992, com envolvimento de 45 países e organismos internacionais, como o BIRD, IICA, HARC, IFF E MIT. É a partir daí que a idéia de sustentabilidade é incorporada ao processo de planejamento, sendo papel do Estado

[...] **mobilizar o potencial produtivo da sociedade**, sem a ela se substituir, isto é, que seja capaz de alavancar as iniciativas do setor privado, das comunidades e dos indivíduos; que tenha um papel de viabilizador e prestador eficiente de serviços públicos essenciais. (CEARÁ, 1995a, p. 7). (Grifos meus).

Um dos mecanismos da proposta visando à “mobilização do potencial produtivo da sociedade, sem a ela substituir” (CEARÁ, 1995 a, p. 37), encontra-se justamente na idéia de descentralização do *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995/1998*, compreendida como “uma forma de aumentar a capacidade de ação do Governo”, de aproveitar a capacidade de iniciativa “em outros níveis de governo (nas prefeituras, por exemplo) e nas comunidades” (ibidem). Aqui também se observa a sintonia com as orientações do governo federal que, ao adotar o modelo administrativo gerencial, confirma a concepção de Estado como “promotor, coordenador e gestor das prioridades educacionais” (CARDOSO, 1994), atribuindo, aos estados e municípios, a responsabilidade pela execução das políticas educacionais. Essa concepção tem, entre suas características, a descentralização política por meio das transferências de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; e a descentralização administrativa, por meio da delegação de autoridade aos administradores públicos que se transformam em gerentes. O discurso, em favor da construção de instituições autônomas e participativas, emerge como suporte necessário ao fortalecimento da política de descentralização.

Assim como o governo federal, a expectativa do governo estadual é de que a estratégia da gestão, além de favorecer a redistribuição de poderes e o compromisso, nas diferentes esferas administrativas com as políticas de governo, incremente a “capacidade de realização do setor público estadual” (CEARÁ, 1995a, p. 37), amplie as possibilidades de fontes de recursos e enseje a redução de custos operacionais.

Ao eleger o município e a comunidade como instâncias a serem beneficiadas com essa política, o *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995/1998* deixa claro que a descentralização é utilizada, *em particular no tocante à política social*. É quando inicia a reforma do sistema estadual de educação (1995-2000), cuja marca reside na exortação da importância da educação e da necessidade de aproximação da comunidade com essa área, no

sentido de superar as dificuldades. A questão é aprofundada no Capítulo 4, quando se apresenta o que muda nas instâncias centrais e intermediárias dos órgãos educacionais para que a escola possa se tornar ponto de partida.

Com a reeleição de Tasso Jereissati, em 1998, os princípios norteadores das gestões anteriores – sustentabilidade (obtenção de resultados permanentes no processo de desenvolvimento); visão de longo prazo (identificação do que precisa ser feito, visando assegurar condições de sustentabilidade no futuro); participação e parceria (articulação governo, iniciativa privada e sociedade na busca do desenvolvimento); descentralização (potencialização de recursos, sobretudo na área social); e qualidade (melhoria do atendimento do cidadão) – são ratificados no documento *Consolidando o Novo Ceará. Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1999/2002* (CEARÁ, 2000). O planejamento estratégico novamente é destacado como mecanismo de definição das prioridades do Poder Público estadual.

Apoiado nesses pressupostos, o plano de governo de Tasso Jereissati destacou o Estado como um dos elos coordenadores das políticas educacionais, área postulada como necessária à modernização da sociedade cearense, horizonte de busca que remonta à gestão Virgílio Távora.

No campo educacional, a ênfase na abordagem estratégica de planejamento da ação governamental cearense, no período 1995/2002, se manifestou através de uma prática refuncionalizada. De antemão, vale ressaltar que não se tratou de nova abordagem mas sim de estratégia em que o planejamento tradicional ganha ares de modernidade, em razão da racionalização de uso dos recursos escassos, justificando sua presença em ações pontuais que tomam a parte pelo todo. A refuncionalização do planejamento ressignifica velhas práticas e incorpora, de forma híbrida, matizes de abordagens diversas dando-lhes cunho pragmático. A gestão pedra de toque, na reforma, passa a incorporar planejamento e administração.

Trata-se de uma prática que aqui denomino de planejamento processual-diretivo, modelo funcional em que os mecanismos de planificação voltam-se para a sistematização de demandas imediatas, tópicas, considerando-as isoladamente, de modo dissociado, em que recursos e meios se flexibilizam, na busca de soluções práticas.

Na prática cearense, a tendência resultou em certa desvalorização da produção de planos setoriais de educação, negando a prática até então vigente cuja marca era o planejamento centralizado. Predominou a compreensão do planejamento como tarefa de “todos” orientada por grandes eixos, em função dos recursos vinculados a programas e projetos. Esse entendimento culminou com a descentralização e incorporação desta atividade pelas Coordenadorias que integram a estrutura organizacional da SEDUC, tema aprofundado no Capítulo 4.

No tópico seguinte, tem-se o planejamento educacional no período 1995/2002, a partir de documentos estaduais tomando, como documento primeiro de análise, a exemplo do Capítulo 2, o plano decenal local.

3.2 PROGRAMAÇÃO - ÊNFASE DO PLANEJAMENTO

Como os demais entes federados brasileiros, no início da década de 1990, o Ceará sistematizou⁵⁶ o *Plano Decenal de Educação para Todos 1993/2003* (CEARÁ, 1994), que registra políticas e diretrizes para o decênio. Instituído pela Lei nº 12.308/94, o documento toma, como referência, as necessidades básicas de aprendizagem (NEBAS), visando a assegurar padrão de qualidade na educação pública.

⁵⁶ O Plano Decenal de Educação do Ceará foi elaborado na gestão de Ciro Gomes (1990-1994) que teve à frente da Secretaria de Educação a professora Maria Luiza Chaves.

Sua formulação⁵⁷, além de considerar as metas dos planos plurianuais, levou em conta 84% dos planos municipais (CEARÁ, 1994). É um texto enxuto (131 páginas) que, além da apresentação e introdução, compreende dez seções: Características gerais do Estado; Perspectivas e potencialidades da educação no Estado; Políticas e diretrizes para o setor educacional do Estado; Objetivos; Metas; Estratégias; Ações prioritárias para o período 1993/2003; Financiamento; Estrutura operacional de acompanhamento e execução do plano; e Conclusão.

A consonância do *Plano Decenal de Educação para Todos 1993/2003* (CEARÁ, 1994) com as diretrizes do MEC e da *Conferência Mundial de Educação para Todos* (1990) está em diferentes passagens. Com base no argumento de que a educação precisa ser “tratada como prioridade das prioridades”, o que significa, nos termos do documento, o desenvolvimento de “ações efetivas de atendimento às demandas sociais da educação”, “agilização dos fluxos e processos gerenciais” e “participação responsável dos segmentos sociais” (ibidem, p. 45), anuncia três diretrizes centrais – escola de boa qualidade; valorização dos profissionais de ensino, racionalização e democratização da gestão do sistema de ensino (ibidem, p.46).

Esta última diretriz, pela densidade das proposições, constitui o ‘carro-chefe’ da política educacional delineada no plano decenal cearense. É justamente nessa parte do texto que propostas voltadas para a descentralização, autonomia, participação e planejamento do sistema podem ser encontradas. Ao tecer críticas à centralização do poder e às práticas clientelísticas do sistema educacional e da escola (CEARÁ, 1994, p. 93), o plano enfatiza a

⁵⁷ O texto introdutório deste documento faz o seguinte esclarecimento quanto ao processo de elaboração deste plano: “Estas políticas foram formuladas a partir de uma mobilização das instituições governamentais e não-governamentais e dos demais setores da sociedade civil, através de seus representantes, utilizando-se, para tanto de Seminários e Encontros na capital e nas 14 DEREs com a participação dos municípios de sua jurisdição com vistas ao levantamento das necessidades, a partir das quais foram propostas as metas e estabelecidas as prioridades. Houve consensos em torno da prerrogativa de que somente uma estratégia de parceria e de cooperação, em que todos dêem a sua parcela de contribuição responsável, viabilizará as metas indicadas neste plano. A coordenação dos trabalhos esteve a cargo da Comissão Interinstitucional composta por técnicos da Secretaria de Educação do Ceará, da Delegacia Regional do MEC (DEMEC), da Associação dos Municípios do Estado do Ceará (AMECE) e da União dos Dirigentes Municipais (UNDIME).” (CEARÁ, 1994, p. 9 e 10).

necessidade de as instâncias envolvidas na execução assumirem compromisso com a “reforma gerencial”. Além de buscar a integração estrutural, a intenção da proposta é a promoção de novas formas administrativas que viabilizem “maior descentralização de decisões, desconcentração de poder, redistribuição de recursos, fortalecimento das instâncias intermediárias e da instância local” (ibidem, p. 49).

Nessa direção, apontam-se estratégias visando a melhorar a “mediação entre o órgão central do sistema e as demais instâncias, para facilitar o trabalho das escolas” (ibidem, p. 47), tarefa em que os órgãos intermediários passam a ter importância fundamental. Cabe, porém, observar que mais adiante o documento acrescenta que “a SEDUC continuará a descentralizar a estratégia operacional, controlando mais os resultados, reduzindo gradativamente o controle ‘a priori’ [...]” (CEARÁ, 1994, p. 47).

Essa orientação também é presente no que diz respeito às relações entre as diferentes instâncias governamentais e educacionais, prevista a consolidação de “medidas descentralizadoras e de desconcentração, a fim de que o poder decisório seja exercido de forma democrática e atenda, com maior agilidade, às aspirações regionais e locais” (ibidem). O fortalecimento do Município como instância gestora do sistema educacional deve ser concretizado na municipalização gradativa do ensino. Para a descentralização entre esferas governamentais, no campo educacional, são apresentadas duas possibilidades de encaminhamento:

Quanto à primeira, levando-se em conta que muitos municípios cearenses já dispõem de vontade política e corpo técnico competente, deve-se caminhar para a transferência total dos encargos de 1º Grau. Desaparece a fronteira entre as diversas escolas públicas, formando-se uma única rede de ensino. O elemento-chave dessa proposta será o cálculo de custo aluno-ano, tomando-se por base uma escola de qualidade, devendo o financiamento federal e estadual pautar-se por esse indicador.

A segunda forma de atuação será conduzida pelo princípio da existência das redes estadual e municipal, envolvendo ações de cooperação técnica e financeira, esta última também baseada no custo-aluno-ano. As ações empreendidas serão definidas a partir de acordos mútuos baseados nas necessidades de cada município. (CEARÁ, 1994, p. 47).

São previstas ainda ações de assistência financeira e cooperação técnica por parte do Estado aos municípios; organização e fortalecimento da SEDUC e do corpo técnico; e encaminhamento de anteprojeto de Lei de Municipalização de Ensino à Assembléia Legislativa. Essas medidas visam a ensejar condições que favoreçam mudanças no padrão de intervenção do Estado na educação municipal. O foco está na racionalização da gestão, conforme deixa entrever um dos objetivos do plano: “favorecer o fortalecimento da gestão do sistema de ensino, em nível central e regional, visando tornar eficiente e produtivo o gerenciamento dos serviços e ações administrativas, financeiras e pedagógicas, no âmbito dos municípios e das unidades escolares” (CEARÁ, 1994, p. 53).

Vale ressaltar que as alterações, nas relações entre as instâncias - estadual e municipal - não são diretamente associadas à idéia de autonomia que aparece explicitamente vinculada à escola e seu fortalecimento como uma organização, para que possa melhorar a qualidade de seus serviços (*Políticas e Diretrizes para o Setor Educacional* – ibidem, p. 47).

A noção de participação do *Plano Decenal* cearense (CEARÁ, 1994) mantém estreita ligação com a diretriz da “escola de boa qualidade”, abrangendo vários aspectos:

➤ Desempenho dos professores

Elaboração de documento sobre desempenho dos professores, dirigentes e pessoal técnico que atuam em nível central, regional e escolar, mediante processo de avaliação técnica e **participação em cursos** voltados para a ascensão funcional e reciclagem periódica. (CEARÁ, 1994, p. 61 – Estratégias, eixo – Valorização dos Profissionais). (Grifos meus).

➤ Processos de escolha dos gestores

Adoção de formas avançadas de escolha de diretores que assegurem a competência profissional dos candidatos e a **participação** dos professores, alunos e funcionários da escola, segundo normas estabelecidas. (CEARÁ, 1994, p. 61 – Estratégias, eixo – Valorização dos Profissionais). (Grifos meus).

➤ Criação de suporte institucional que viabilize a municipalização do ensino

Definição das bases legais e operacionais para a criação de uma Rede Integrada de Ensino Público no âmbito do Município, uma concepção conjunta com as

municipalidades, com a **participação de instituições** educacionais e de representantes da sociedade civil [...]. (CEARÁ, 1994, p. 71 – Estratégias, eixo – Racionalização e Democratização da Gestão). (Grifos meus).

➤ Aplicação de recursos municipais na execução do plano

A **participação dos recursos municipais** na execução deste plano dar-se-á através de fontes próprias e transferências do MEC e outros, de acordo com critérios definidos no processo de parceria, respeitando-se os aspectos legais e as potencialidades dos municípios. (CEARÁ, 1994, p. 81 – Financiamento). (Grifos meus).

➤ Acompanhamento do Plano Decenal

A avaliação e o acompanhamento do Plano Decenal de Educação para Todos serão efetuados com a **participação dos municípios**, mediante a análise dos dados coletados pela SEDUC, sobre rendimento do aluno, prática docente, gestão escolar e outras informações educacionais complementares, advindas de pesquisas ou estudos técnico-científicos desenvolvidos pelo MEC, Universidades, SEDUC e secretarias dos municípios, entre outras entidades. (CEARÁ, 1994, p. 86 – Conclusão). (Grifos meus).

A idéia de participação do *Plano Decenal* cearense está centrada nas diferentes dimensões da gestão: no processo de aprendizagem (foco no professor); na administração da escola (na democratização da escolha dos dirigentes); na relação com a comunidade/sociedade (foco nas parcerias); no financiamento da ação educativa escolar (foco nos recursos a serem aplicados); no monitoramento e controle da execução do plano (foco na avaliação).

Associado à idéia de “instrumento técnico de racionalização” e de “programação”, o planejamento é tratado no texto do *Plano Decenal estadual*. O “planejamento da rede escolar”, ressaltado em diferentes seções do documento (Introdução/ Pontos críticos da educação nos municípios/Estratégias, eixo – escola de boa qualidade/ Ações prioritárias), sinaliza que deve ser o principal foco dessa atividade no período. Como medida para racionalizar o uso e melhorar a capacidade da rede física, recomenda a “concentração de esforços para integração das redes estadual, municipal e particular, de forma que atenda o ensino fundamental” (CEARÁ, 1994, p.61). Esse foco é compatível com a intenção de

ampliar o acesso à escola de ensino fundamental (“Educação para Todos”, compromisso do *Plano Decenal* brasileiro, consoante orientações externas).

A preocupação com a “reestruturação e fortalecimento do sistema de planejamento educacional” aparece apenas na seção “Ações prioritárias” (ibidem, p.77). Essa indicação insere-se na diretriz “racionalização e democratização da gestão”, cujo alvo é a mudança no padrão de intervenção do Estado, tendo em vista o fortalecimento da organização escolar ou, noutros termos, torná-la autônoma (ibidem, p. 47). A melhoria da escola (quantitativa e qualitativa), fim último do *Plano Decenal* cearense é articulada ao “fortalecimento do município como unidade gestora” do seu sistema educacional. Para tanto, a cooperação técnica e financeira aos municípios é acenada como estratégia precípua.

São estas as orientações do *Plano Decenal de Educação para Todos 1993/2003* (CEARÁ, 1994). Sua ressonância, na ação governamental, no período 1995-2002, pode ser mais bem percebida no detalhamento das intenções de governo de Tasso Jereissati (II e III mandatos), expressa nos documentos *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995/1998 e Consolidando um Novo Ceará – Plano de Desenvolvimento Sustentável (1999-2002)*. Muito embora para alguns possa parecer que a gestão ‘passou ao largo’ de tais indicativos de política, vale lembrar, recorrendo ao pronunciamento do secretário da pasta da Educação no período:

O plano do Ceará, de 1995, prevê todos pela educação de qualidade para todos, seguindo exatamente a conferência de Jomtien. São três objetivos: **todos pela educação, educação de qualidade e educação para todos**. O diferencial básico da proposta é o **todos pela educação**, ou seja, se todos não vestirem a camisa da educação, não haverá educação de qualidade nem será para todos. Esse é o nosso lema. (NASPOLINI, 2000, p. 89). (Grifos meus).

Essa proposta de educação está detalhada no *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995/1998*, plano global da segunda gestão de Tasso Jereissati, haja vista que esse momento é marcado pela ausência de um plano setorial de educação. Nele, a escola é postulada como ponto de partida de toda a ação pedagógica, identificando a municipalização, manifestação de

descentralização, como caminho viabilizador do regime de colaboração entre União, Estado e municípios, com prioridade para o ensino fundamental.

O projeto educativo cearense – *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*, cujo enfoque foi a universalização da educação, centrou-se em três eixos: todos pela educação, educação de qualidade e educação para todos (CEARÁ, 1995a). A parábola dos gansos que voam em formação e atravessam oceanos, é usada como imagem forte da proposta educacional. Nas palavras do então secretário: “como aves vindas de todas as partes nos reunimos para empreender a longa jornada de Todos pela Educação de Qualidade para Todos” (ANEXO H).

O eixo *Todos pela Educação* parte do pressuposto de que “garantir educação de qualidade para todos exige vontade, determinação política e compromisso dos governantes e de toda a sociedade civil, num esforço convergente, fortalecendo parcerias e promovendo alianças” (CEARÁ, 1995a p. 56). Para tanto, apontou como estratégia central variadas modalidades de colaboração, e envolveu a parceria entre União, estados e municípios, com participação de órgãos da ciência & tecnologia, universidades públicas, meios de comunicação social e outras instituições organizadas da sociedade civil. Nesse sentido, três grandes elos compuseram a chamada à participação: “a escola, o município e o Estado” (ibidem).

A escola, vista como microagente do processo, foi chamada a exercer a função social de garantir educação de qualidade para todos a partir do entendimento de que o “problema educacional na sua área de abrangência social e geográfica” (CEARÁ, 1995a, p. 57) é de sua responsabilidade. Para que a escola realizasse a tarefa, o Plano acrescentou ser necessário apoiá-la, “técnica e financeiramente, com recursos federais, estaduais, municipais e da sociedade civil” (ibidem). Ao postular o papel da escola, contrapôs-se à idéia da escola “como

ponto de chegada de propostas que quase nunca se efetivaram” (ibidem), sinalizando que a mesma deve constituir-se em

[...] ponto de partida, **definindo seu projeto pedagógico**, referencial orientador da caminhada da ação educativa, explicitando metas decenais, desdobradas em metas bienais, em sintonia com a política geral da educação delineada no Plano Decenal. A **gestão deve ser assumida de forma democrática**, levando em consideração a identidade cultural dos atores envolvidos e a continuidade das políticas educacionais bem sucedidas. (CEARÁ, 1995a, p. 57).

O projeto pedagógico e a gestão democrática são destacados como mecanismos para que a escola tenha autonomia e constitua ponto de partida. Segundo o mesmo texto, o município é elo importante na corrente, pois se trata da esfera administrativa mais próxima da população ciente das necessidades educacionais. Foi-lhe atribuída a responsabilidade de assumir, paulatinamente, o compromisso com a educação infantil e com o ensino fundamental, da primeira à quarta série. A proposição foi assim explicitada no documento: “O que já existe no município, sob a administração estadual ou federal, relacionado com a educação infantil e as séries iniciais, deverá ter um cronograma de transferência de ônus e de bônus” (CEARÁ, 1995a, p. 57). Destaque-se ainda que, ao situar o espaço local (município/escola) como grande viabilizador da política educacional, o Plano reconheceu a necessidade de atentar para as especificidades do Estado, apoiando-as conforme a demanda.

Ao Estado, terceiro elo da corrente, foi atribuída a função de

[...] coordenador macro da política educacional, orientando a definição de diretrizes pedagógicas, responsabilizando-se pela cooperação técnica e financeira com os municípios, pela avaliação da qualidade do ensino e assumindo a tarefa de reduzir as desigualdades educacionais. Do ponto de vista executivo, deverá responsabilizar-se prioritariamente pelo ensino de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e pelo ensino médio. (CEARÁ, 1995a, p. 57).

Nesta perspectiva, sinalizou algumas frentes que deviam ser priorizadas na gestão de Tasso Jereissati: desenvolver um sistema de informações educacionais visando a processar, analisar e propor medidas oportunas; oferecer cooperação técnica aos parceiros com apoio

direto das universidades; fortalecer o sistema de avaliação do desempenho do sistema de ensino e do projeto pedagógico da comunidade escolar; municipalizar a educação; desenvolver estratégias de mobilização social em torno da melhoria da educação.

No eixo *Educação de Qualidade*, está a preocupação com a melhoria do acesso à escola e a permanência nela, tida como fator voltado para a formação da cidadania requerida pela contemporaneidade. Neste sentido, ressaltou mais uma vez o papel precípua da escola nessa tarefa, ao focalizar o currículo centrado nas necessidades básicas de aprendizagem, na sala de aula e no projeto pedagógico que deve orientar a ação educativa. Coerentes com este ordenamento, a capacitação e melhoria salarial do magistério foram reconhecidas como “área que ainda requer atenção especial” (CEARÁ, 1995a, p. 58). O eixo Educação para Todos tinha em vista alfabetizar todas as crianças e adolescentes, na faixa etária dos 7 aos 17 anos, “mediante ações complementares e articuladas com o processo regular de escolarização” (ibidem, p. 59).

Propondo avançar no crescimento econômico com desenvolvimento social, o plano da terceira gestão de Tasso Jereissati, *Consolidando o Novo Ceará. Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1999/2002* (CEARÁ, 2000a), destacou a capacitação da população cearense como uma das quatro prioridades estratégicas de sua administração. A intenção era investir na elevação do perfil educacional do povo e na melhoria da qualificação profissional. Somados a outras prioridades – “crescimento econômico, melhoria da qualidade de vida da população e oferta permanente de água e convívio com o semi-árido” (CEARÁ, 2000a) – tais fatores possibilitariam consolidar o novo Ceará.

Quanto ao macroobjetivo de elevar o perfil educacional da população, o governo ressalta o “esforço já empreendido”, ao mesmo tempo, em que reconhece desafios relativos ao “acesso, permanência e sucesso escolar”, referidos como “permanente busca da inclusão, equidade e qualidade, o que implica necessária manutenção da mobilização social em torno de

um projeto de sociedade que garanta educação de qualidade para todos” (CEARÁ, 2000a, p. 59).

Partindo dessa premissa, o Plano mantém a política *Todos pela Educação de Qualidade para Todos* como “princípio permanente das políticas sociais em educação” (ibidem). Se, na gestão anterior, as atenções estavam voltadas para a melhoria dos indicadores de inclusão e permanência na escola, no período 1999-2002, verifica-se inflexão de rumos na política educacional, que passa a focalizar a promoção da qualidade, a partir da sala de aula, liderada pelos professores. Tal ordenamento visa a incluir o Ceará entre os sete estados brasileiros com melhor desempenho educacional ou, para usar os termos da Mensagem Governamental de 2000, “Ceará rumo ao G-7 da Educação”⁵⁸. Para tanto, a SEDUC buscou fortalecer as funções básicas da área de atuação – o pedagógico, a gestão e o monitoramento e controle, o que é expresso na imagem do “Rio da Educação”⁵⁹ (ANEXO I).

A proposta pressupõe continuidade e fortalecimento de ampla campanha de mobilização em torno da escola que se tem e da que se quer, movimento denominado posteriormente “Escola do Novo Milênio”, em clara referência às expectativas de mudança na educação para o século XXI. A Escola do Novo Milênio é associada à imagem de três sóis – o místico, o taciturno e o radiante – cada um apresentando significados diferenciados, sendo a escola que se quer iluminada pelo radiante sol do terceiro milênio. A parábola, na íntegra, pode ser conferida no Anexo J.

Em *Todos pela Educação*, a proposta “Escola do Novo Milênio” é apresentada como elemento articulador da mobilização social, necessária à concretização do projeto educativo cearense (CEARÁ, 2000a, p. 60). Tal indicação reforça a idéia da escola como elo forte da

⁵⁸ A expressão “Ceará rumo ao G-7 da Educação” é utilizada para registrar o desafio de situar o Estado no *ranking* das sete unidades federadas com melhor desempenho discente. Esta meta foi motivada pelos resultados animadores alcançados nos exames do SAEB/1997 em relação ao ano de 1995. Contudo, esta expectativa não se concretiza nos anos subseqüentes, quando o Ceará registra quedas progressivas no desempenho dos alunos no SAEB. Uma análise aprofundada de tais indicadores encontra-se em Vidal e Farias (2004).

⁵⁹ O rio da educação apresenta três grandes afluentes que se desdobram em braços ligados as vertentes pedagógica, participativa e administrativo-financeira, simbolizando as áreas prioritárias da política educacional desta gestão.

política educacional do período, conforme evidencia este trecho: “Tal movimento tem a escola como ponto de partida através das assembleias constituintes escolares, e chega a toda a sociedade por meio de encontros temáticos, conferências e seminários, programas de televisão e rádio, jornais e revistas”. Mais adiante acrescenta: “Todo o Ceará será convidado a participar de uma ampla discussão sobre a escola que temos e a escola que queremos, e a opinar e a apontar caminhos para a educação do povo cearense” (ibidem).

O eixo *Educação de Qualidade* assinala o desafio da melhoria da qualidade do serviço educacional, sendo destacadas duas políticas centrais. De um lado, a construção de rede única de ensino público mediante regime de colaboração entre Estado e municípios. De outro, o desenvolvimento de políticas integradas de aprimoramento curricular, produção e distribuição de material de ensino-aprendizagem, formação inicial e continuada, valorização do magistério, definição de padrões básicos de funcionamento para as escolas públicas e aperfeiçoamento da gestão (CEARÁ, 2000a, p. 60). Considerando tais estratégias, o Plano anuncia cinco programas prioritários: a) Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Médio; b) Desenvolvimento da Gestão Educacional Cooperativa e Participativa; c) Formação e Valorização do Magistério Público; d) Expansão e Melhoria da Infra-estrutura e Gestão do Ensino Médio; e) Provedoras do Saber.

O eixo *Educação para Todos* parte do pressuposto de que a universalização do ensino fundamental para crianças de 7 a 14 anos, no Estado, é uma realidade. Deste modo, elege como prioridade a inclusão de crianças de até 6 anos e de jovens e adultos, definindo, para tanto, dois programas básicos: Antecipação do acesso à Educação Básica e Capacitação Ampla da População – Ceará na Escola. Esta última iniciativa abrange quatro projetos: a) ABC do Sertão; b) Educação Contextualizada; c) Tempo de Avançar; d) Qualificação dos Gestores da Educação.

Conforme se depreende, a intenção de elevar o perfil educacional da população cearense está expressa no plano *Consolidando o Novo Ceará*, mediante a proposição de programas e projetos diversos. Esse mesmo movimento, é possível observá-lo em relação ao segundo macroobjetivo deste plano: melhorar a qualificação profissional da população, tarefa, aliás, destinada à Secretária de Ciência e Tecnologia/SECITECE, por meio de iniciativas de formação profissionalizante. No conjunto, nota-se, no texto relativo à estratégia de capacitação da população, o foco na articulação direta entre mercado e educação.

Com efeito, a estreita vinculação proclamada nesse momento (1999/2002), entre desenvolvimento e os níveis educacionais da população, é explicitada operacionalmente no *Plano Estratégico de Capacitação da População Cearense 1999/2003* (CEARÁ, 1998). O documento, ao apresentar o diagnóstico da situação educacional articulado com indicadores socioeconômicos, apontou cinco programas prioritários, para o período: Olhando para o Futuro (foco no combate à exclusão social, pela expansão da oferta de educação infantil); Tempo de Aprender (ênfase no sucesso escolar, pelo ensino fundamental); Novo Ensino Médio (foco na expansão e melhoria do ensino médio público); Educação, Cidadania e Trabalho (foco na educação profissional) e Universidade para o Desenvolvimento Sustentável (ênfase na formação de nível superior) (CEARÁ, 1998, p. 11).

Estas são as intenções que nortearam o projeto educativo cearense, no período de 1995/2002, sob o *slogan* “Governo das Mudanças”⁶⁰. Na prática, as diretrizes tomam feições por vezes diversas da inicialmente projetada, embora mantenham o objetivo estruturante. As mensagens governamentais de realizações do ano anterior oferecem elementos reveladores dessa dinâmica, ao permitirem acompanhar o movimento entre “promessas” e “feitos”⁶¹, na

⁶⁰ O “Governo das Mudanças” é alvo de inúmeros estudos, a exemplo de Gondim (1998; 2000), Bezerra (1996), Bonfim (1999; 2002), Haguette (1990; 1999), Martim (1993), Parente (1990; 1998; 2000 e 2002).

⁶¹ Estes dois termos, assim como seu significado, são tomados emprestados da formulação de Vieira (2002d). Segundo essa autora, as promessas estão expressas nos “textos que tomam a forma de leis, planos e projetos”; os feitos nas “realizações”, isto é, naquilo “que permanece em termos de resultados, sejam estes traduzidos em números, ou não” (p. 16).

construção das políticas educacionais. As mensagens, portanto, são aqui revisitadas, buscando-se o que dizem sobre as propostas de descentralização, participação e autonomia anunciadas. Também recorreu-se a resultados da pesquisa sobre a municipalização no Ceará (HAGUETTE *et al*, 1998b; 1999a) e a balanços das ações empreendidas (CEARÁ, 2001b; NASPOLINI, 1998, 2001a, 2001b).

Nesses documentos, a idéia de que o Ceará viveu, no período, amplo processo de reforma educacional orquestrado pelo Estado é contundentemente enfatizada. Desse modo, são ressaltadas mudanças do modelo da gestão educacional mediante implementação de mecanismos de descentralização e de envolvimento da sociedade civil, visando a um sistema educativo democrático e a uma escola autônoma.

Mobilização social: a participação construída

A participação social, segundo as mensagens, foi concretizada mediante movimento sistemático de mobilização de setores diversos da sociedade, por exemplo: o *Fórum Permanente da Educação (1996)*, *Acordo de Cooperação Técnica SEDUC/Universidades (1996)*, *Programa Permanente de Apoio aos Secretários Municipais de Educação e Prefeituras (PRASEM e PRASEMPRE) (1997)*, *Congresso Estadual “A Escola do Novo Milênio” (2002)*. Esses eventos foram fundamentais na busca de alianças e parcerias e no envolvimento da sociedade civil no propósito de oferecer educação de qualidade para todos.

Outra ação, nessa direção, é a eleição direta de diretores, na rede estadual de ensino (1995) e na implantação dos centros regionais de desenvolvimento da educação/CREDES (1996), fatos destacados como tendo dado “credibilidade” às mudanças empreendidas, nos rumos da gestão da educação (MENSAGEM, 1999, p. 5). No que diz respeito à idéia de mobilização, o processo eletivo de dirigentes escolares propiciou, mesmo que momentaneamente, a aproximação da comunidade.

Estudos diversos (VIEIRA, 2001a; PINHEIRO, 2002) mostram que, com o processo eletivo de dirigentes escolares (1995), a escola viveu novas cenas: pais na escola, alunos, funcionários e professores marcando posições, enfim, a comunidade escolar e local se manifesta no afã de se fazer presente, de alguma forma, na definição dos rumos da instituição. Pode-se mesmo afirmar que esse mecanismo, apesar de todas as contradições na implementação, inaugura a presença desses segmentos na escola (RAMOS, 2003). Assim, quando outras estratégias de democratização da gestão começam a ser instauradas, a exemplo dos conselhos escolares (1996), encontram espaço aberto. Essas ações, vale frisar, são ressaltadas na Mensagem de 1999, como medidas de reconhecimento da escola como ponto de partida.

Também é por meio do movimento de mobilização social, desencadeado nesse período, no Ceará, que a SEDUC, como macroarticuladora das políticas educacionais, cria espaços públicos e institucionais que promovem a aproximação entre as diferentes esferas governamentais. Assiste-se, então, a todo um esforço, no sentido de integrar ações entre União, Estado e municípios (NASPOLINI, 1998). No plano local, a construção de variadas formas de colaboração com diferentes municípios cearenses começa a ser ensaiada, sendo expressiva, na caminhada, a parceria buscada, no sentido de equacionar as necessidades de atendimento à população identificada pelo “Censo Educacional Comunitário”, realizado em 1995 (MENSAGENS de 1996, 1997, 1998).

Com os dados desse Censo, a SEDUC buscou apoio de prefeitos e secretários municipais de educação, sensibilizando-os para o esforço de atendimento a toda a população em idade escolar. A partir dessa chamada, outras ações teceram a colaboração entre municípios e Estado, a exemplo do “Pacto por toda Criança na Escola” (1997) e da “Matrícula Única da Rede Pública” (2001). Foram estes os primeiros passos que, paulatinamente, sedimentaram a descentralização do sistema educacional, mediante municipalização.

No conjunto, as mensagens procuram realçar o esforço de mobilização social empreendido pelo Poder Público estadual, no período de 1995/2002, com mais intensidade na gestão 1995/1998. No período subsequente, esse movimento ocorreu, sobretudo, em torno da proposta “Escola do Novo Milênio”, conforme esclarece uma das passagens da Mensagem de 2003 (MENSAGEM, 2003, p. 3):

Em 2002 a política educacional do Estado do Ceará vem consolidando a **ampla discussão** que se iniciou em 2001 **em nível escolar, municipal e estadual, com representação de todos os segmentos da sociedade** comprometidos em construir a educação que os cearenses almejam, e que, por direito legal, deverão ter acesso [...]. Esse grande momento da educação cearense efetivou-se por meio do Congresso Estadual Escola do Novo Milênio, com o objetivo de elaborar o Plano Decenal de Educação. (Grifos meus).

O trecho selecionado oferece alguns elementos de mobilização social, nesse momento. Ela iniciou na escola⁶², percorreu os municípios e as várias regiões administrativas do Estado, mediante representações (delegados) previamente definidas, culminando com o Congresso Estadual Escola do Novo Milênio, do qual participaram representações de vários segmentos e instituições, no total de mil pessoas. Nesse evento, foram apresentadas e votadas metas discutidas nos fóruns anteriores, as quais consubstanciaram a proposta de *Plano Decenal de Educação*, em segunda edição.

Certamente este foi o espaço privilegiado para discussão e participação social, no macroplanejamento da política educacional do Estado. Não há como negar o envolvimento da escola e da sociedade civil, tampouco a intenção de democratização do processo. É preciso, todavia, considerar a natureza da participação que a mobilização ensejou. Nota-se, ao longo das duas mensagens, tendência em estabelecer sinonímia entre mobilização e participação. Embora próximos, esses processos divergem no fundamento, pois a mobilização decorre muito mais de estímulo circunstancial, em torno de determinadas idéias, podendo favorecer o

⁶² Este primeiro momento envolveu a escola e sua comunidade a partir da discussão de três questões: a escola que temos, a escola que queremos e como transformar a escola que temos na escola que queremos. Cabia à escola e aos seus diferentes sujeitos elaborar um “decálogo”, isto é, dez aspectos necessários para a escola melhorar.

surgimento da participação, mas não o garante. Isso porque a participação, como instrumento de concretização da democracia, implica incorporação, paulatina e progressiva, de princípios de comprometimento permanente e sistemático em torno de uma proposta.

Assim considerando, é possível dizer que o movimento de mobilização, no período 1995/2002, foi marcado pelo caráter de participação mediatizada e regulamentada (LIMA, 1998). Tal asserção se confirma no estabelecimento do mecanismo de participação indireta (por meio das representações expressas nos delegados) e da normatividade visando a encaminhar, operacionalmente, o processo e assegurar o alcance da meta estabelecida (no caso, a segunda edição da proposta do *Plano Decenal de Educação do Ceará*).

Foi justamente a característica que, ao limitar a participação da sociedade civil na construção da proposta de Plano Estadual a ser encaminhada à Assembléia Legislativa, estimulou o surgimento de espaço institucional paralelo de discussão sobre a educação pública cearense. Trata-se do “Fórum Interinstitucional sobre Educação Pública no Estado do Ceará: o desafio da qualidade”, promovido por várias instituições (UFC, UECE, UVA, URCA, APEOC e Assembléia Legislativa), como um “momento de reflexão e mobilização na construção coletiva de estratégias, na tarefa de reconstrução da educação pública” (DIAS; CASTRO; QUIROZ, 2002, p. 5). Esse evento, em primeira edição (2001), debateu diferentes temas relativos à educação cearense e elaborou uma agenda de compromissos, em defesa da qualidade da educação pública. No ano seguinte, esse documento foi alvo de discussão, em seis (06) encontros regionais de educação, em diferentes regiões do Estado (Crato, Itapipoca, Iguatu, Aracati, Tauá e Sobral), sob o tema: Educação no Ceará: construindo novos rumos. De cada encontro, foi feito relatório cujas contribuições foram sintetizadas por ocasião do II Fórum Interinstitucional sobre Educação Pública no Estado do Ceará: construindo novos rumos, no documento Diretrizes para a Elaboração de Planos de Educação no Ceará (2002).

Na carta de abertura da agenda comum em defesa da qualidade da educação pública, é possível ter-se a síntese do compromisso que motivou a criação do fórum interinstitucional: resistência ao modelo que vem sendo imposto à educação escolar brasileira (DIAS; CASTRO; QUEIROZ, 2002). O texto traz a justificativa de que é, na contramão da sintonia do projeto educativo cearense com agendas advindas de compromissos firmados externamente, que se deve compreender a contribuição que esse movimento paralelo ao ensejado pela SEDUC traz ao cenário político-educacional do Estado, no que tange à proposta de “todos pela educação”. Também é certo que o Poder Público estadual cumpre papel de articulador das macropolíticas, mediante planejamento estratégico que tem, na descentralização (de recursos e de competências), sua estratégia central.

Descentralização: o foco no município e na escola

De modo geral, afirma-se que a idéia da descentralização, via sistema educacional, é articulada nas mensagens, em especial, nas de 1999 e 2003, em discussões sobre o acesso à educação básica e às mudanças no modelo da gestão educacional.

O foco do município está expresso justamente no esforço realizado, visando a assegurar a universalização do ensino fundamental, no que contribuiu a mobilização em torno do acesso. Visando a incrementar a matrícula, o Governo estadual passou a perseguir explicitamente o regime de colaboração com os municípios, conforme esclarece Mensagem de 1999: “Entre 1987 e 1998 o crescimento da matrícula total do ensino fundamental foi de 103%, havendo uma **tendência** de decréscimo na rede particular, **registrada a partir de 1995 e da definição de responsabilidades entre as redes públicas estadual e municipal**” (MENSAGEM, 1999, p. 5 – Grifos meus). Mais adiante, acrescenta que “a **tendência** de crescimento da rede municipal foi **acelerada com a municipalização do ensino**, no ano de 1995 [...]” (ibidem – Grifos meus).

Como se vê, o desafio de colocar “todos pela educação de qualidade para todos” teve, na municipalização, terreno fértil, sobretudo pelo suporte legal expresso na Constituição Federal de 1988, que orienta os entes federativos, no sentido de organizarem, em regime de colaboração, os sistemas de ensino (Art. 211). Ademais, os mecanismos de municipalização, no Ceará, refletem a sintonia do Estado com as discussões nacionais em tramitação, em torno da criação do FUNDEF.

A experiência de municipalização, no Ceará, é anterior aos dispositivos legais que deram sustentação à disseminação da estratégia, no cenário educacional brasileiro, após meados da década de 1990. A iniciativa cearense foi balizada no acordo de colaboração mútua (Lei nº 12.452 de 06/06/1995) e no Projeto de Implantação/Implementação da Municipalização do Ensino Público (1995), (Mensagem, 1996), posteriormente tomado como referência no cenário nacional.

O Projeto de Implantação/Implementação da Municipalização do Ensino Público, assentado na cooperação técnica e financeira com o município (Art. 7º), previa a municipalização, em 73 municípios, em três etapas, iniciada em 1995 em apenas seis (Fortim, Jucás, Marco, Icapuí, Iguatu e Maranguape). Para tanto, foi estabelecido um custo/ aluno mensal, a ser assumido pelo Estado e município, a partir da seguinte lógica de redistribuição: “assegurados os 25% da receita municipal em investimentos na educação, o Estado complementar a quantia necessária para perfazer R\$ 15,00 mensais por aluno matriculado na rede municipal” (HAGUETTE; VIDAL, 1998, p. 21).

Sobre essa experiência, o Secretário de educação do período fez o seguinte destaque:

Atento às discussões nacionais, tivemos aqui no Ceará, em 1995, um FUNDEF. Seis municípios foram envolvidos. Qual era o princípio? O município mantinha toda a educação básica. De que maneira? Todos os alunos eram matriculados, o município aplicava 30% de seus recursos em educação e o Estado pagava a conta complementar. Era o princípio do FUNFEF antes do FUNDEF. Em maio de 1996 o governador decidiu ampliar, mas não tínhamos recursos suficientes. Procuramos o Ministro da Educação, que na ocasião já nos mostrou os rascunhos do FUNDEF.

Os mecanismos de municipalização, no Ceará, refletem a sintonia do Estado com as discussões nacionais, em torno da criação do FUNDEF. Sua implantação, em 1998, em todo o País, significou o esteio forte para a expansão do atendimento escolar à população, na faixa etária obrigatória, propiciando, concomitantemente, a disseminação da proposta de descentralização do sistema educacional, pela municipalização. No Ceará, esse encaminhamento, por um lado, minimizou os problemas que vinham se acumulando na experiência de municipalização ensaiada, desde 1995, que comprometiam sua continuidade (HAGUETTE *et alli*, 1999); por outro, ao restringir a aplicação dos recursos ao ensino fundamental, desconsiderou o aspecto inovador da iniciativa – atender a educação básica, o que vem sendo retomado com as discussões sobre o FUNDEB.

Os efeitos da política de municipalização, com a ampliação do atendimento escolar, são destacados em mensagens governamentais: crescimento da matrícula municipal no Ensino Fundamental que, de 44%, em 1991, passou para 72% em 2002 (MENSAGEM, 2003, p. 4); universalização do ensino fundamental com cobertura de 97% de matrícula entre crianças e jovens de 7 a 14 anos (MENSAGEM, 1999, p. 5).

A descentralização do sistema educacional pela municipalização, no Ceará, no segundo mandato de Tasso Jereissati, ocorre sob acordos da participação da instância local, no gerenciamento das políticas educacionais e sob o desafio da garantia de acesso. Na prática, esse mecanismo produziu ansiedade em torno da ampliação do atendimento escolar e do gerenciamento dos recursos.

No município, isso se traduziu em corrida desenfreada para colocar dentro da escola (muitas vezes, sem as devidas condições) maior número possível de alunos, que passam a significar dinheiro na instância local. A situação das escolas municipais de Fortaleza não patrimoniais (mais conhecidas como “anexos”), alvo de manchetes de diversas reportagens jornalísticas, é ilustrativa desse fenômeno.

O Estado, como macrogestor das políticas, por sua vez, implementou o processo de municipalização, sem o devido planejamento, o que se expressou com a retirada abrupta das séries iniciais do ensino fundamental, fazendo do Ceará o estado com maior índice de matrícula nesse nível, na rede municipal (VIEIRA, 2005). Além da não observância do princípio do gradualismo, no processo de municipalização, o fenômeno foi agravado pela ausência de mecanismos de controle. Parece ser um paradoxo: o Estado tem obrigação constitucional de redistribuir recursos conforme o número de alunos atendidos pelos municípios, que têm autonomia como ente federado, não lhe sendo assegurados mecanismos de controle sobre a gestão desses recursos.

As críticas à operacionalização da descentralização pela municipalização apontam, ainda, certa tendência de sedução e cooptação dos municípios visando a encaminhar e dar o tom da política macroeducacional. Idéias como: “em tudo há uma contrapartida”, “temos de pensar duas vezes antes de nos posicionarmos frente às chamadas de caminhada conjunta com a SEDUC”, “precisamos saber primeiro o que podemos perder ou ganhar tomando uma ou outra posição”, são emblemáticas desse movimento.

Certamente são vários os avanços da descentralização induzida pela municipalização, estratégia fortalecida, no Ceará, com o FUNDEF. Contudo, também é legítimo reconhecer que o esforço realizado não logrou o êxito esperado, no que concerne à distribuição do poder decisório. As análises iniciais da experiência de municipalização, entre outros aspectos, evidenciaram a necessidade de alterações substanciais na estrutura organizacional da SEDUC. Como resultado, foi encaminhada a reforma administrativa da Secretaria de Educação Básica do Estado (SEDUC), o redimensionamento dos órgãos intermediários do sistema estadual que passam a ser chamados de centros regionais de desenvolvimento da educação/CREDEs, assunto tratado no Capítulo IV, em que se discute o que muda no sistema educacional para que a escola possa ser ponto de partida.

A implantação dos CREDEs teve intenção de imprimir “uma nova dinâmica nas relações com os municípios e a comunidade” (MENSAGEM, 1999, p. 5). Embora a SEDUC tenha sido reestruturada, essa ação é mencionada apenas na Mensagem Governamental de 2000 (MENSAGEM 2000, p. 45), silenciando nas demais edições desse documento, no período 1995-2002. Nas mensagens, as referências ao fato são centradas na criação (1996) e no fortalecimento dos CREDES, destacados como passo fundamental rumo à descentralização, com foco na escola (MENSAGEM, 1997, p. 60).

A descentralização da escola é vista sob o discurso da necessidade de mudanças na gestão, no intuito de torná-la mais ágil, mais produtiva e eficiente. O caminho sinaliza na direção de um sistema educacional mais próximo da escola. Se tal encaminhamento tem propiciado escuta mais sensível dos diversos atores envolvidos, na rede de relações, também é certo que registra descompasso entre a crescente demanda de democratização de acesso à educação e à política de contenção de gastos públicos (OLIVEIRA, 2000b).

A gestão, ou melhor, a necessidade de torná-la eficiente e ágil emerge, nesse contexto, como solução para o problema. Assim sendo, não parece frívolo relacionar o processo de modernização ensaiado, no sistema educacional cearense, à tendência de adoção do modelo de planejamento estratégico, que se apresenta muito mais como planejamento processual-diretivo cuja lógica está sintonizada com as orientações das reformas educacionais, na América Latina. Essa perspectiva traduziu-se, no Ceará, na política “escola como ponto de partida”, como mote referenciador da construção da autonomia escolar.

Autonomia: o planejamento educacional como instrumento de sua construção?

A idéia da autonomia escolar permeia o texto das mensagens governamentais do período 1995-2002, articulada ao discurso da necessidade de melhorar as condições de vida

da população cearense. Pressupondo que “tudo isso começa na educação”, a Mensagem de 1997 assim situa a proposta educacional:

Partindo destas premissas, o Projeto Todos pela Educação de Qualidade para Todos... traz uma mudança radical nos paradigmas educacionais no Estado, reconhecendo a **escola como ponto de partida, a autonomia escolar e a municipalização do ensino** como instrumentos básicos e indispensáveis para o resgate... da escola pública no Ceará [...] (p. 53). (Grifos meus).

Evidencia-se a associação entre descentralização e a proposta de autonomia escolar como caminho para a construção de uma “educação de qualidade”, expresso na definição de “escola como ponto de partida”. A autonomia é pensada na dimensão pedagógica e administrativo-financeira. É possível perceber claramente esse encaminhamento em diferentes passagens das mensagens governamentais, nas quais se ressalta a decisão de reforçar a autonomia escolar, mediante implementação de mecanismos de participação da comunidade, no dia a dia da escola, do repasse de recursos para sua manutenção (1996 e 1997) e do fortalecimento da ação pedagógica (MENSAGEM, 1997).

A implantação dos conselhos escolares e a eleição dos diretores podem ser identificadas como a face visível da participação da comunidade no destino da escola. Conforme discussão sobre mobilização (*Mobilização Social: a participação construída*), o processo eletivo de escolha dos dirigentes escolares constitui marco inicial da aproximação da comunidade, tendo em vista a democratização da gestão. Esse feito é assim abordado na Mensagem de 1996 (p. 30), ao se reportar à primeira eleição:

A eleição possibilitou a escolha democrática de profissionais para a gerência das escolas, no sentido de **garantir a participação da comunidade na gestão** das mesmas e o efetivo envolvimento de Todos pela Educação de Qualidade para Todos [...]. Importa salientar a participação de 865.678 pais/alunos, o que demonstra o **interesse da comunidade em colaborar, da forma mais direta possível**, na definição dos ramos da educação no Estado. (Grifos meus).

Na Mensagem de 1998, a idéia de autonomia expressa no mecanismo da participação da comunidade, por meio de eleição, tem contornos redefinidos. Esse documento, ao referir-se

às ações visando à democratização da gestão, assinala que, orientadas por proposta, “as metas, estratégias e relações, na instituição, estão sendo repensadas [...] no sentido da socialização das decisões, implementando assim ações de co-responsabilidade de todos no processo educativo” (p. 34).

Como se vê, socializar o processo de tomada de decisões e co-responsabilizar a escola por seus avanços e limites são idéias da proposta de autonomia pela participação da comunidade. Se tais aspectos podem ter ação positiva sobre a construção da autonomia, na escola, é preciso dar-se atenção à tendência atual de tê-la como estratégia de transferência de responsabilidade do Estado para a comunidade escolar, mediante sua potencialização como mecanismo de controle social.

A implementação dos conselhos escolares é outro feito importante que associa a descentralização à autonomia escolar. As mensagens do período 1995-2002 fazem referência a essa ação, ao se reportarem aos temas participação e autonomia financeira, sendo apresentadas informações mais detalhadas, no documento de 1999. Esse organismo colegiado foi criado em 1996, com “funções consultiva, normativa e deliberativa, fiscalizadora e avaliativa, de modo que torne a escola centro de vivências democráticas de formação da cidadania” (MENSAGEM, 1997, p. 57). A Mensagem não ressalta a estreita vinculação entre a implantação dos conselhos escolares e o repasse de verbas diretamente para a escola, por intermédio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), iniciativa federal que transforma o estabelecimento de ensino em unidade executora.

É na Mensagem de 1999 que esses vínculos são destacados de modo mais explícito, ao reforçar, entre outras funções, o papel dos conselhos escolares, na “elaboração do regimento escolar, do plano de desenvolvimento da escola”, na “definição de prioridade de aplicação de recursos financeiros” e na fiscalização do *Fundo de Apoio ao Desenvolvimento da*

*Escola/FADE*⁶³ (1996) (MENSAGEM, 1997, p. 16). Feito importante, nessa direção, foi a implantação de 615 conselhos escolares no Estado (ibidem). Vale dizer que esse organismo colegiado surge, no contexto escolar, no momento em que entra em cena outro instrumento de planejamento, com vistas à promoção da autonomia escolar – o *Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE)*. O mecanismo ganha relevo nas ações voltadas para a autonomia da escola, por associar o pedagógico ao financeiro a partir do planejamento estratégico.

No que diz respeito à dimensão financeira da autonomia escolar, a Mensagem de 1996 realça o repasse de recursos para manutenção, o que foi realizado “com base nas necessidades explicitadas em projeto elaborado por cada uma delas [...]” (p. 30). Outro mecanismo é a “escolarização da merenda, na rede estadual de Fortaleza, Caucaia e Sobral”, assim como sua municipalização, nos 184 municípios cearenses (MENSAGEM, 1997, p. 57). A medida visou a assegurar “autonomia financeira às escolas para adquirirem gêneros alimentícios [...]” (ibidem). Também é mencionada, na Mensagem de 1997, a criação do FADE, para “possibilitar a maior autonomia para a escola gerar e gerir recursos financeiros” (ibidem).

Na Mensagem de 1997, a dimensão pedagógica da proposta de autonomia escolar ganha destaque com o Projeto Escola Viva⁶⁴ que, entre as ações, propiciou o acompanhamento do projeto pedagógico da escola, por meio do Sistema de Acompanhamento Pedagógico⁶⁵ (SAP). A ênfase no projeto pedagógico da escola, nesse momento, é expressiva

⁶³ O FADE instituído no Sistema Educacional cearense pela Lei n. 12.622, de 18/09/96, como estratégia de busca de autonomia financeira à escola tem as seguintes receitas: “recursos perpassados pelo Governo do Estado; subvenções, doações, auxílios, contribuição, participação em convênios, acordos e ajustes com órgãos e entidades federais, municipais e privadas; recursos gerados pelo próprio estabelecimento de ensino; e, outras receitas que por sua natureza possam a ele ser destinados” (Lei nº 12.622/96). In: *Leis Básicas da Educação*, SEDUC, Fortaleza, 1997.

⁶⁴ O Projeto Escola Viva foi implementado em 1995 por meio de uma ação interinstitucional envolvendo as Secretarias de Educação Básica, do Trabalho e Ação Social, da Saúde, da Cultura e do Desporto, da Ciência e da Tecnologia, da Infra-estrutura, da Fazenda e, principalmente a comunidade. Tem como objetivos: fazer um cotidiano escolar mais atraente e interessante; enriquecer o ensino com atividades socioculturais, artísticas, esportivas e informativas; reduzir ao máximo a evasão e a repetência; tornar a escola mais democrática no acesso, na gestão e na permanência bem-sucedida de seus alunos; transformar a escola em pólo cultural da comunidade em que atua (SEDUC/CDTP, 2000, p. 4).

⁶⁵ O Serviço de Apoio Pedagógico/SAP foi implementado no Ceará em 1996 com o objetivo de acompanhar as ações da gestão e de ensino com vistas a detectar, ao longo do tempo e de modo permanente, os pontos fortes, porém passíveis de incentivo e aperfeiçoamento, bem como os pontos falhos das ações educacionais não

de sua centralidade, na Conferência Nacional de Educação, cujo debate ilumina a construção do *Plano Decenal de Educação* (MARQUES, 1994). Defende-se, nesse evento, a idéia de que o “projeto político-pedagógico da escola deve constituir-se num verdadeiro processo de conscientização e formação cívica; deve constituir-se num processo de recuperação da importância e da necessidade do planejamento da educação” (GADOTTI, 1994, p. 24).

Assim, se a preocupação é inicialmente presente, no cenário cearense, o que está expresso nas mensagens de 1996 e 1997, nos anos subseqüentes, é possível perceber o redimensionamento, no eixo das ações encaminhadas visando a promover a autonomia escolar⁶⁶. Tal redimensionamento se concretiza no realce dado ao *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/FUNDESCOLA)*, que ganha destaque por associar o pedagógico ao financeiro a partir do planejamento estratégico.

O encaminhamento reflete, mais uma vez, a atenção do Ceará ao movimento nacional que assiste à implantação do Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA 1 – Região Norte e Centro-Oeste) e de seus projetos. Assim, no final de 1998, ao encerramento da primeira gestão escolar eleita pela comunidade, a SEDUC insere o PDE no contexto escolar. O intuito era deixar, na escola, um plano de ação elaborado para que o próximo gestor lhe desse continuidade.

Com efeito, esse instrumento de planejamento vai aparecer a partir da Mensagem de 1999, quando se define a inclusão do Ceará no G-7 como prioridade da política educacional cearense, conforme explicita a passagem a seguir:

O PDE reúne [...] num mesmo instrumento as três vertentes do *Rio da Educação*, imagem que sintetiza a política educacional de *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*, descrevendo a proposta da gestão educacional cearense através dos afluentes do pedagógico, da participação e do administrativo-financeiro que dão corpo a escola como ponto de partida.. (MENSAGEM, 1999, p. 17).

atingidos pelas estratégias de melhoria da qualidade do ensino, revendo, aperfeiçoando as demais ações e adequando-as ao sucesso do processo ensino-aprendizagem. O SAP objetiva orientar as políticas de intervenção na realidade de modo a garantir a qualidade do ensino (SEDUC/CDTP, 1996, p. 5).

⁶⁶ Vale registrar que a Mensagem de 1998 não faz referência ao projeto político-pedagógico. Verifica-se um silêncio sobre o assunto. O Plano de Desenvolvimento da Escola aparece a partir da Mensagem de 1999, quando não mais se encontram referências ao projeto político-pedagógico.

A intenção é de que o PDE instrumentalize e assegure à escola condições concretas para a construção de sua autonomia e soluções dos problemas, sobretudo aqueles concernentes à permanência, com sucesso, dos alunos. Para tanto, a “administração estratégica” é apontada como alternativa que possibilita, à escola, “o uso potencializado de seus recursos humanos, materiais, tecnológicos, pedagógicos e financeiros” (MENSAGEM, 1999, p. 17). Essa compreensão parte da idéia de que o “plano de desenvolvimento da escola é a expressão da sua função social, do seu projeto pedagógico e do seu modelo de gestão”, elementos que devem ser integrados mediante “um processo de planejamento estratégico” (ibidem).

Nas mensagens governamentais cearenses de 1999, 2000, 2001 e 2002, o PDE apresenta-se como tema recorrente. Elas registram que os PDEs das setenta (70) escolas cearenses selecionadas pelo FUNDESCOLA 2 (inclui a região Nordeste) projetaram ações a serem executadas a partir do ano de 2000.

A Mensagem de 2002 destaca o prosseguimento dessa ação, no ano de 2001, e sua contribuição no fortalecimento da autonomia escolar. A referência é mencionada de modo articulado com o programa “Desenvolvimento da Gestão Educacional Cooperativa e Participativa”, sendo ressaltada sua contribuição no estabelecimento de padrões básicos de funcionamento da escola. Se nas Mensagens 1998 a 2002, o PDE assume destaque, no planejamento escolar, o mesmo não se pode depreender da leitura do texto da Mensagem de 2003. Esse instrumento não é mencionado no balanço das ações do programa antes citado, iniciativa voltada para a democratização da gestão. É no contexto dos encaminhamentos, acerca do “planejamento e avaliação institucional”, em específico, na ação relativa ao Congresso Estadual Escola do Novo Milênio, que o PDE pode ser encontrado:

O Congresso Estadual Escola do Novo Milênio caracterizou-se como ponto de chegada da caminhada vivenciada pelos educadores cearenses na última década e como ponto de partida para o Plano Decenal da Educação Básica, que definirá os rumos da educação na primeira década do novo milênio. **Esse processo promoveu, em cada escola, uma atualização/revisão do Projeto Político-pedagógico (PPP),**

do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e do Regimento Escolar (código de ética). (MENSAGEM, 2003, p. 18). (Grifos meus).

A menção ao PDE é feita em conjunto com outros dois instrumentos: o projeto político-pedagógico (PPP) e o regimento escolar. O PPP, vale lembrar, somente aparece nas mensagens de 1996 e 1997. Quanto ao regimento escolar, não se identificou nenhuma referência nas mensagens e documentos analisados.

Cabe acrescentar, ainda, que a Mensagem de 2003 (presta conta das ações realizadas em 2002) destaca o '*Programa de Melhoria da Educação Básica (PMEB)*'. A iniciativa chegou ao Ceará, no final de 2001. Embora não prevista na proposta de reforma educacional cearense, essa ação foi firmada entre o Governo do Estado, a Fundação Brava e a Fundação Desenvolvimento e Gestão/FDG.

O PMEB agrega dois novos instrumentos de planejamento, a saber: o *Plano de Ação Básico de 5S* e o *Plano de Ação Básico de Melhoria*. O primeiro objetiva liberar espaço físico, na escola, e reduzir despesas e desperdícios, favorecendo o desenvolvimento de um ambiente de qualidade; o segundo, que visa a aumentar as taxas de aprovação e reduzir as taxas de abandono, está centrado no aspecto da melhoria pedagógica. Sobre esse encaminhamento, o texto da Mensagem Governamental faz o seguinte registro:

Para garantir o sucesso do PMEB e facilitar a troca de experiências em toda a rede de ensino, 16 escolas-piloto, escolhidas pela SEDUC, receberam acompanhamento direto de consultores da FDG na orientação, execução das ações e avaliação dos resultados. A direção de cada escola é responsável pela implementação, acompanhamento e obtenção dos resultados do Programa que conta com a participação efetiva de todos os segmentos da escola (alunos, pais, professores, funcionários e especialistas). (MENSAGEM, 2003, p. 22).

A operacionalização desse projeto, pode-se depreender, incide fortemente sobre o Núcleo Gestor da escola, a quem cabe a responsabilidade de implementar, acompanhar e alcançar as metas estabelecidas pelo programa. Se, a princípio, o projeto piloto envolveu

pequena amostra de escolas, nos anos subseqüentes, o PMEB foi estendido a todas as unidades do sistema estadual.

Os instrumentos de planejamento identificados são detalhados no Capítulo 5. O exposto revela que o desenvolvimento de medidas voltadas para as dimensões administrativa, pedagógica e financeira da escola dá a idéia de autonomia postulada pela política educacional, no período 1995-2002. Parece haver entendimento de que o problema da melhoria do ensino está na escola, sendo, portanto, necessário oferecer condições materiais e simbólicas para que ela o resolva. A política adotada caracteriza-se pelo desenvolvimento de programas e projetos diversos, muitos dos quais emergem de demandas externas induzidas pelo governo.

Essa configuração, antes de propiciar mudanças na organização da escola, visando melhorar a qualidade do ensino, tende a originar ativismo, haja vista a profusão de ações paralelas, a restringir a atividade de planificação à dimensão de programação, em função dos recursos disponíveis e dos objetivos e metas definidos externamente. O depoimento do técnico da SEDUC corrobora essa análise:

Hoje existe muito mais programação do que planejamento. Planejamento a nível 'macro' de Estado implica numa visão de médio e longo prazo. Por exemplo, quando eu faço um planejamento de rede, eu programo recursos, executo, avalio a execução e gero informações sobre o processo, constituindo todo um ciclo de planejamento. Todavia, o que acontece hoje é que você acaba muito mais programando ações que fogem ao ciclo do planejamento. É diferente programar a construção da escola e planejar a construção da escola. A diferença fundamental é essa: eu posso indicar a construção de uma escola em um local a partir de um processo de planejamento ou a partir de uma demanda política. Pela demanda política eu programo. Eu entendo que a 'programação' é uma parte do planejamento. Entretanto, o que acontece no Estado é que você tem um nível de investimento muito limitado, o qual você não tem controle de quanto aplica mês a mês. A Secretaria programa ações isoladas. Se você não tem o fluxo de investimento equacionada, qualquer mecanismo que você tenha de planejamento será mero mecanismo teórico. Acredito que não existe planejamento sem orçamento. Para mim, o orçamento é a expressão de uma política. Se eu tenho uma política pública devo ter um orçamento equivalente a esta política para que ela possa ser implementada com sucesso. (TÉCNICO 1 – SEDUC)⁶⁷.

⁶⁷ Como a ABNT não faz nenhuma menção quanto à normalização das falas dos entrevistados da pesquisa, optei por colocá-las como as citações longas (recuada 4cm da margem esquerda e com fonte menor) para tornar a leitura destas menos cansativa.

A tendência do planejamento não é característica exclusiva de unidades federadas, como o Ceará. Antes, desponta como marca da política educacional brasileira, o que contribui para delinear prática de planejamento governamental em que o todo cede espaço para “ações que se esgotam em si mesmas” (GARCIA, 2000b, p. 35). Tal configuração promove corrida insana em busca da *ampliação de recursos* para a instância local, bem como a espetaculização das prioridades nacionais, nos meios de comunicação.

No próximo capítulo, trago, à cena, os pontos de vista dos sujeitos investigados, examinando as circunstâncias construídas, visando a assegurar a concretização da política educacional com foco na escola.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA COM FOCO NA ESCOLA – O QUE MUDA NO SISTEMA EDUCACIONAL?

Às vezes a gente pensa que o CREDE é como um recheio de sanduíche. A SEDUC de um lado, as escolas do Estado e o Município de outro e a gente no meio como o recheio do sanduíche. Temos o papel de articular as diretrizes que vêm da SEDUC e as reivindicações das escolas e dos municípios. Não é um exercício fácil e nem sempre temos conseguido contemplar satisfatoriamente a todos!

(Coordenadora de CREDE)

Nos capítulos anteriores, tratei de temas centrais à compreensão da problemática investigada. Categoria basilar do estudo, o planejamento foi abordado na perspectiva histórica, a partir da explicitação dos diferentes enfoques teóricos dos documentos oficiais, acerca dessa atividade no contexto brasileiro, e cearense, em particular. A temática foi aprofundada com base em documentos nacionais e estaduais a partir da análise das categorias *descentralização, participação e autonomia*.

A discussão sobre descentralização foi destacada por entender-se que essa estratégia administrativa cria espaços para que as diferentes instâncias governamentais, entre elas a escola, planejem de forma mais ou menos autônoma. O exercício convergiu no sentido de ressaltar a descentralização como mecanismo gerador de novas formas de sistematizar os rumos da educação. Buscou-se realçar a idéia de que não é o planejamento que leva à descentralização mas, ao contrário, o contexto descentralizado produz opções diferentes de planejamento.

Os documentos constituem fonte preciosa para a interpretação das promessas e feitos. Não se pode, entretanto, deixar de reconhecer que esses não traduzem a visão dos sujeitos que vivem e fazem acontecer o planejamento educacional, na escola, espaço oficialmente definido como ponto de partida das diretrizes políticas. Assim, o ponto de vista dos diferentes atores da rede de relações tecidas entre organismos centrais e a escola, no processo de planejamento, configura-se como exigência para seu desvelamento. Este é o propósito desta seção.

O objetivo aqui é examinar em que medida, nas estruturas organizacionais do Estado e dos municípios pesquisados, foram criados mecanismos que assegurassem a política com foco na escola; perceber o que mudou nos órgãos centrais e intermediários do sistema, para a escola tornar-se ponto de partida. Dito de outro modo: perceber o esforço realizado, no sentido de concretizar ou não a política com foco na escola, orientação governamental na área educacional, no período em estudo.

Por certo, os fatos expressam muito a vontade política do governo. Sua elaboração cotidiana, todavia, também guarda elementos importantes que podem contribuir na explicação de seu potencial, na consecução do fim último. É considerando a intenção de investigar as circunstâncias estabelecidas, visando à efetivação da proposta da escola como ponto de partida (as quais envolvem condições objetivas e subjetivas) que o estudo buscou dar voz aos diversos atores implicados no processo, que falaram a partir das práticas vividas nos contextos de trabalho.

A análise das falas dos sujeitos entrevistados buscou indícios acerca dos mecanismos implementados pelo Poder Público, no período 1995/2002, com vistas a viabilizar a política educacional centrada na escola. Ao mesmo tempo, procurou desvelar as relações entre organismos centrais do sistema educacional e a escola, no processo de planejamento.

A idéia que sobressai das falas dos entrevistados é a sintonia do projeto educativo, nesse momento, com orientações advindas de agendas externas, conforme evidenciam estes trechos:

O projeto cearense de 1995 toma como referência a **Conferência de Jomtien** ao prever todos pela educação de qualidade para todos. (SECRETÁRIO 1).

Hoje vivemos um momento muito importante na educação nacional. Isto se dá a partir da Reunião de Jomtien (Tailândia). Ela ensejou o **Plano Decenal de Educação** e outras discussões que estavam adormecidas. (SECRETÁRIO 2).

A política educacional de 1995 no Ceará parte de um modelo que nasce com o Plano Decenal. Este já apontava para a **municipalização, a participação, a descentralização e a autonomia da escola**. (TÉCNICO 1 – SEDUC). (Grifos meus).

O projeto educacional cearense efetivado a partir de 1995, conforme essas falas, foi fortemente marcado por orientações externas, expressas em metas e objetivos definidos no *Plano Decenal de Educação para Todos 1993/2003*, cujas diretrizes e estratégias de ação passam a orientar o planejamento, a captação de recursos e ações a serem priorizadas.

No próximo tópico, abordam-se os ajustes e reformas ocorridas na estrutura organizacional da SEDUC e dos órgãos municipais de educação de Fortaleza e Pacatuba para trabalhar a proposta da escola como foco.

4.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA DA SEDUC

No sistema estadual, a revisão da estrutura e funcionamento expressou-se na implementação de uma reforma administrativa de cunho gerencial, no final de 1996, processo desenvolvido no intuito de modernizar e racionalizar o sistema, enxugar custos operacionais e fomentar a cultura institucional mais aberta a mudanças. Esse encaminhamento alinha-se à agenda definida externamente que tem como matriz o Projeto Principal para a América Latina e Caribe viabiliza-se mediante o “Programa de Descentralização da Administração e Gestão

Participativa”⁶⁸. Essa ação⁶⁹ coordenada pela Fundação Instituto de Administração, órgão vinculado à Faculdade de Economia e Administração da USP (FIA/FEA/USP), teve como objetivo fomentar a cultura institucional alinhada a novas formas de gestão. A intenção da SEDUC, ao promover a reforma administrativa do sistema educacional, foi mudar o modo de ser e de fazer gestão. Pois, conforme explicita um dos depoimentos, a “*Secretaria era muito hierarquizada, muito centralizada*” (TÉCNICO 2 – SEDUC). O significado da iniciativa para a gestão do sistema é detalhado por dois técnicos:

O maior desafio daquele momento foi alinhar as ações entre a escola, o órgão regional e a sede, redefinindo as competências de cada um... entender que a escola pública é pública, o dinheiro é público e o serviço é público, mudar os donos do poder. Tudo aqui tinha dono (TÉCNICO 2 – SEDUC).

Essa nova estrutura trouxe uma proposta que casa com o projeto de governo que tem a descentralização como ‘carro chefe’. Para garantir a política da descentralização, a qual nós, da educação, damos o foco na autonomia da escola, tínhamos que repensar os níveis hierárquicos da instituição central (TÉCNICO 4 – SEDUC). (Grifos meus).

A descentralização emerge, nesse contexto, como estratégia de proposta de mudança, na cultura interna da SEDUC, por implicar a distribuição de responsabilidades e de poder entre as diferentes instâncias de decisão. Para tanto, postulou-se a necessidade de inovação, nos órgãos burocráticos do Estado e na dinâmica do desenvolvimento de um trabalho cotidiano, no sentido de “reconhecer a legitimidade e rever o papel dos diferentes *elos da corrente*, constituída pelo Estado, órgãos municipais de educação, municípios e escolas” (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2002a, p. 124). Foi empreendimento complexo, delicado, que enfrentou obstáculos que, não raro, começaram “no interior da própria burocracia, ao ter que

⁶⁸ O Programa de Descentralização da Administração e Gestão Participativa origina-se nos princípios do Plano de Desenvolvimento Sustentável 1995-1998 e consta na Proposta de Educação Todos pela Educação de Qualidade para Todos 1995/1998, diluído em três vetores: Parcerias, Escola Ponto de Partida e Gestão Eficaz do Sistema de Ensino (CEARÁ/SEDUC, 1996).

⁶⁹ O trabalho envolveu a realização de *workshop* visando a “disseminar o processo de transformação organizacional da SEDUC; incorporar a participação dos órgãos colegiados e funcionários da SEDUC-sede no processo de transformação; ampliar a transparência das mudanças que materializam o processo de transformação” (CEARÁ/SEDUC, 1996).

abrir mão de prerrogativas que, na prática, representam mecanismos de controle sobre a vida da escola” (ibidem).

A medida inicial de grande impacto, nesse momento, consistiu no enxugamento da estrutura organizacional e hierárquica da SEDUC, antes, composta por nove áreas (Política Educacional, Desenvolvimento Curricular, Educação à Distância, Capacitação de RH, Apoio à Gestão, Articulação Institucional, Avaliação e Inovação Educacional, Planejamento e Modernização, Administração Financeira), que teve as funções incorporadas e distribuídas em quatro coordenadorias: Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais (CPPE), Coordenadoria de Desenvolvimento Técnico Pedagógico (CDTP), Coordenadoria de Articulação e Gestão Educacional (CAGE), Coordenadoria de Monitoramento e Controle (CMC). O esforço resultou na redução dos recursos humanos da SEDUC que passou de cerca de 800 pessoas para, aproximadamente, 300 funcionários (SEDUC, 1996).

O modelo de reforma da nova estrutura organizacional da SEDUC é assim descrito pelo Secretário:

O Ceará adotou um tipo de reforma baseada na imagem de uma espiral, em que são combinados os fluxos verticais e horizontais. Neste modelo, as decisões transitam tanto a partir dos níveis hierárquicos superiores (secretarias municipais e estaduais de educação), como a partir da base (conjunto de escolas). Embora o percurso possa parecer mais longo e demorado, este modelo mostra-se mais resistente às pressões políticas e econômicas, o que demonstra a sua capacidade de garantir a sustentabilidade e adaptabilidade às mudanças. A construção deste modelo só é possível, portanto, se for feita de maneira coletiva e dialética: ao mesmo tempo todos participam e tomam decisões que consideram tanto a experiência local, na escola, como as demandas de Estado. (SECRETÁRIO 1).

Ao detalhar a reforma do sistema educacional cearense, o então Secretário chama a atenção para a articulação entre os níveis centrais, intermediários e de base, como estratégia para minimizar as injunções políticas e assegurar a efetividade da proposta da escola como ponto de partida. A dinâmica de funcionamento, em espiral, tem, no mecanismo “Núcleo Gestor”, criado a partir da reforma, nas diferentes instâncias do sistema (SEDUC/CREDE/ESCOLA), o colegiado responsável pela tentativa de rompimento com a

verticalidade e burocracia das relações internas e tomada de decisões. De modo geral, os entrevistados da SEDUC reconhecem a importância do Núcleo Gestor no processo. Os relatos evidenciam esse entendimento:

Na administração pública há uma tendência de diluir tudo, especialmente responsabilidade [...] É fundamental que haja decisores. E para haver decisores é necessário haver participação. Se eu decido junto, sou co-responsável. Nesse aspecto creio que reside uma das principais mudanças ocorridas durante minha gestão. Eu diria que existe mudança aqui (na Secretaria) e lá na escola. A SEDUC era acostumada a impor ordens e se achava competente [...] Esta casa, que sempre definia as normas, tinha mecanismos burocráticos de controle. Reduzimos os níveis hierárquicos ao implantamos o núcleo gestor na SEDUC, nos CREDEs, e na escola. (SECRETÁRIO 1).

[...] temos tentado tirar da cabeça do diretor que ele é o dono da escola [...] Nesse sentido, temos trabalhado a história do Núcleo Gestor como responsável pelo processo e não mais o diretor. A partir do processo eletivo de 1998 nosso esforço foi no sentido de reforçar o núcleo gestor como fazendo a diferença e não mais o diretor, destaque que fizemos na primeira gestão de Naspoline. Esse descentramento do diretor para o núcleo gestor tem contribuído significativamente no **fortalecimento da gestão democrática ao chamar a participação, ao estimular novas relações de decisão no interior da escola.** (TÉCNICO 4 – SEDUC). (Grifos meus).

Outro posicionamento igualmente elucidativo do significado desse mecanismo, na democratização da tomada de decisões, na escola, também pode ser encontrado na fala do técnico da SEDUC, ao referir-se à chegada de dinheiro à escola e à sua gestão:

Hoje todas as escolas têm seu Núcleo Gestor. Então, todos os recursos que chegam à escola são administrados pelo Núcleo Gestor e Conselho Escolar da escola. **Juntos discutem, planejam e gastam** os recursos de acordo com as suas necessidades mais importantes. **Este é o modelo da gestão democrática que se está tentando implantar nas escolas** e fazendo com que seja alicerçado. Você sabe que a questão da **democracia não se consegue fincar na hora que abre. Você precisa de tempo para ir construindo.** É o que tentamos fazer nesse período. (TÉCNICO 2 - SEDUC). (Grifos meus).

No conjunto, é possível afirmar que, para os sujeitos entrevistados na SEDUC, o Núcleo Gestor constitui estratégia fundamental na ampliação da participação dos atores, no processo de tomada de decisão, na democratização da gestão. Nessa perspectiva, foi concebido e implementado, no segundo processo de escolha dos dirigentes⁷⁰ das escolas

⁷⁰ A escolha dos dirigentes das escolas públicas do Estado do Ceará, realizada em 1998 (Lei nº 12.691/98 e Decreto nº 25.297/98) em sintonia com a reforma em curso, ao mesmo tempo que instituiu a idéia de núcleo

estaduais (1998) que, embora tenham essa compreensão do mecanismo, registraram algumas discordâncias na idéia de que o “diretor” ou o “Núcleo Gestor” *faz a diferença*. Note-se que o mecanismo “Núcleo Gestor”, em si, é algo positivo, não é, entretanto, compreendido como suficiente para processos mais democráticos e ampliados de tomada de decisão.

Certamente a implementação do núcleo gestor favoreceu a ampliação dos sujeitos envolvidos no processo de tomada de decisão. Possibilitou, conforme demonstram passagens das entrevistas, o desenvolvimento de algumas ações coletivas por parte dos envolvidos diretamente na gestão da escola, a integração de pessoas e a socialização de informações até então centradas em uma só pessoa – o diretor. Não é demais lembrar, porém, que a participação, instrumento de concretização da democracia, é uma prática complexa, que assume formas diversificadas, conforme as relações de poder instituídas (LIMA, 1998). Práticas decisórias em *petit comité*, alijando sobretudo o professor, foi uma tendência constatada pelas falas, no contato com os sujeitos.

Considerando que a participação, como construção em conjunto, pressupõe a presença ativa dos diversos sujeitos, no processo, é necessário avançar distanciando-se da participação como mera legitimação de decisões tomadas por outros, ou seja, da pseudoparticipação. A meu ver, a instituição do núcleo gestor possibilitou ampliar a equipe de trabalho responsável pelo gerenciamento da escola. Todavia a prerrogativa da escolha e da manutenção do grupo pelo diretor alimentou mais relações conservadoras e subservientes do que democráticas.

Outra medida da reforma da SEDUC é a criação dos centros regionais de desenvolvimento da educação/CREDES (1996). São instâncias intermediárias do sistema estadual de educação, de caráter descentralizado. Sua gênese remonta à reforma

gestor (diretor, coordenador pedagógico, coordenador administrativo financeiro e articulador comunitário, que posteriormente passa a se chamar coordenador de gestão) inseriu como alterações ao processo eletivo: a possibilidade de exoneração do diretor geral sempre que o sistema entender conveniente para a administração; a eleição destinada apenas ao diretor da escola; a universalização do voto; o pleito organizado pelo Conselho Escolar, determinando-se que cada gestor só possa retornar ao cargo uma vez consecutiva e duas outras alternadas. Essa última alteração foi questionada no processo eletivo de 2001 pela comunidade escolar que, em Audiência Pública, garantiu ao diretor em régência desde 1995 concorrer pela terceira vez ao processo eletivo.

administrativa, na gestão de Virgílio Távora, visando à modernização do aparelho estatal. Originalmente concebidas como superintendências regionais de educação e cultura⁷¹ (1963), posteriormente foram reeditadas na forma de delegacias regionais de educação/DERES (1971). Em 1996, o Estado registra 16 delegacias regionais de ensino/DERES, órgãos burocráticos de execução das políticas estaduais.

A assertiva é reforçada por análises diversas, a exemplo das empreendidas por Veras (1990) e Mendes (2002), as quais apontam que a implementação das DERES possibilitou muito mais desconcentração. Isso porque “as tentativas têm se dado no sentido de remanejar atos e serviços para o plano regional, através de escala linear funcional, sem haver perda, em nível central, do poder de decisão” (MENDES, 2002, p. 116). Tem-se também a ausência de estrutura “técnico-pedagógico-financeira para dar suporte às escolas estaduais e, muito menos, para desenvolver efetivo trabalho cooperativo com os Municípios” (ibidem, p. 117).

Com apoio em diagnósticos assim, em busca do modelo que permitisse maior eficácia no acompanhamento pedagógico das escolas e no apoio técnico às secretarias municipais de educação, a reforma administrativa, no segundo mandato de Tasso Jereissati, justificou a instauração dos CREDEs. Com nova configuração, esses organismos regionais abrangem as regiões administrativas definidas no *Plano de Desenvolvimento Sustentável* (CEARÁ, 1995a, p 109 e 111), compostas por 20 áreas⁷² (ANEXO G).

Tendo em vista o fortalecimento da ação pedagógica e a dinamização do fluxo administrativo, foram implantados dois centros, na região metropolitana de Fortaleza: um para o atendimento exclusivo da capital e outro para os demais municípios, totalizando 21 centros. Diante da complexidade socioeconômica e cultural de Fortaleza, a região ficou com o

⁷¹ O trabalho de Mendes (2002) intitulado *A descentralização do Ensino Fundamental no Ceará* detalha o processo histórico de sistematização dos órgãos intermediários no sistema educacional cearense que teve nas superintendências regionais (7) localizadas nas sedes dos municípios de Crato, Iguatu, Crateús, Fortaleza, Quixadá, Russas e Sobral, a sua gênese.

⁷² Esta divisão regional do Estado foi aprovada pela Lei Complementar nº 03 de 26 de junho de 1995, D.O.E de 27/06/1995.

vigésimo primeiro CREDE, intencionando, em projeto futuro, novo redimensionamento. Em 2002, a abrangência do CREDE 21 foi alterada, sendo implantados dois centros para o atendimento exclusivo de Fortaleza, chegando a 23 CREDES⁷³.

Aos CREDEs são atribuídas responsabilidades de “articular e executar a política educacional do Estado, nas regiões”, junto aos municípios e unidades escolares, acompanhando o processo de democratização da gestão, nas escolas estaduais e na busca da construção de regime de colaboração (CEARÁ, s/d). O desenvolvimento de atividades administrativo-financeiras (gerenciamento de recursos financeiros, materiais e humanos), bem como de ensino (acompanhamento do processo ensino-aprendizagem) e de gerenciamento escolar (viabilização dos organismos colegiados, regularização das unidades escolares e realização de parcerias), constitui a marca diferencial do órgão regional descentralizado, em relação às formas experimentadas nos governos anteriores. A dinâmica de funcionamento envolve o movimento que vai para a escola pública estadual, para as secretarias municipais de educação e para a SEDUC, razão pela qual a entrevistada, na epígrafe deste capítulo, refere-se ao CREDE como um “recheio de sanduíche”.

É importante observar que a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9.394/96 abrem opções para a organização da educação no município: instituição dos sistemas municipais de ensino (CF - Art. 211); integração da rede municipal ao sistema estadual de ensino ou constituição do sistema único de educação básica (Art. 11, Parágrafo Único). No caso dos municípios pesquisados, vale registrar que, por não terem constituído o conselho municipal de educação próprio, inscrevem-se como instâncias integradas ao sistema estadual de educação, na medida em que são regulados pelas normas advindas do Conselho Estadual de Educação, a ele prestando contas.

⁷³ O desdobramento da estrutura administrativa do CREDE 21, em dois em mais dois novos CREDEs (22 e 23) aprovado pelo Decreto nº 26.656 de 11/07/02, publicado no D.O. de 15/07/02, foi justificada pelo excessivo número de escolas em Fortaleza.

Corroborando o entendimento de que a ausência do conselho municipal de educação, de caráter normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, restringe os espaços de autonomia do município, também é certa a interdependência entre Estado e municípios, em qualquer uma das formas de organização da educação. Essa relação é expressa na LDB 9.394/96, ao estabelecer, como incumbência do município, integrar suas ações às políticas e planos educacionais da União e dos estados (Art. 11, parágrafo 1º). A interdependência é reconhecida pelos técnicos, nos municípios de Fortaleza e Pacatuba, conforme os trechos:

FORTALEZA

O Estado é necessariamente o grande articulador porque ele é o coordenador do sistema público de ensino. Claro que o sistema Municipal tem autonomia e pode tomar decisões próprias com relação ao seu funcionamento, organização e diretrizes pedagógicas, mas **o Estado é o grande articulador e as grandes políticas estão a ele remetidas**. Certamente que ele representa a União no sentido de implantar políticas e diretrizes que tomam o caráter nacional, no sentido de fortalecer o sistema público como um todo. O Estado conseguiu efetivar uma série de ações com os municípios, principalmente com os quais está alinhado politicamente, via PSDB. **Acreditamos, porém que ser o grande articulador da escola pública no Estado não lhe dá o direito de tutelar o Município sem que estes tenham políticas próprias**. Claro que no Município de Fortaleza buscamos estar em sintonia com o grande projeto que está caracterizado pelo slogan: **TODOS PELA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS**. (TÉCNICO 1 – COEDUC) (grifos meus).

PACATUBA

O Estado desempenha realmente o papel de articulador de política. Nossa relação com o CREDE e com a SEDUC é muito boa. Sempre que precisamos fomos atendidos. A diretora do CREDE faz reuniões aqui em Pacatuba onde trabalha com os municípios vizinhos e especificamente com as nossas propostas. Os nossos técnicos sempre que tem necessidade de maiores explicações e acompanhamento nos projetos implementados, vão ao CREDE e são bem atendidos. O CREDE está aqui pertinho da gente e é um grande parceiro. Os laços entre Município e Estado começaram a se estreitar a partir da LDB/96 até porque ela situa o Estado na condição de parceiro técnico. (SECRETÁRIO 2).

Embora esses relatos destaquem o papel do Estado, na articulação das macropolíticas, as relações entre as instâncias assumem matizes diferenciados. Enquanto em Pacatuba, os sujeitos pesquisados reconhecem o papel do Estado, via CREDE, para articular a educação na região, entre os de Fortaleza, predomina reivindicação por uma relação de igualdade com o Estado, na definição do projeto educativo a ser desenvolvido. O não reconhecimento do CREDE como instância de negociação, em grande parte, advém desse entendimento.

Não obstante seja este o quadro das relações entre Estado e municípios, de um modo geral, os entrevistados do sistema estadual apresentaram visão positiva da criação dos CREDES, entendidos como mecanismo que fortaleceu o processo de descentralização administrativa. Destacam que esse órgão “aproximou” a escola do sistema e promoveu a integração com os municípios. Ao serem questionados, porém, sobre a relação entre o CREDE e o órgão municipal de educação de Fortaleza, foi possível identificar a existência de certas dificuldades, conforme os trechos seguintes:

SEDUC

Os 20 CREDEs do interior têm uma articulação muito maior com as prefeituras. O município de Fortaleza pela característica e natureza de metrópole é diferente. No interior, a identidade é de parentesco. Com exceção de um ou outro município, no interior as secretarias municipais são minúsculas, diferentes da estrutura de Fortaleza que pode usar do direito de ser uma entidade federada. Fortaleza capta recursos, tem uma estrutura patrimonial, técnica e financeira que a maioria dos municípios interioranos nem sempre têm. Por isso o CREDE no interior exerce sua função de cooperação e é bem aceito. Estamos estudando um redimensionamento para o CREDE 21 e instaurando dois novos credes em Fortaleza por conta destas características peculiares da instância local. Essas relações têm que ser bem tratadas, bem pensadas. Tudo é muito grande em Fortaleza, precisamos oferecer tratamento diferenciado. (TÉCNICO 4 – SEDUC).

COEDUC

Esta é uma conversa que precisa ser mais bem construída. Nós temos um diálogo com o secretário e o subsecretário no sentido de equalizar os problemas que são pertinentes as duas redes no âmbito do Município de Fortaleza. Entretanto, a SEDUC como órgão articulador e gerenciador dos macros processos da educação pública no Ceará muitas vezes têm confundido esse papel.. Com isso, não quer discutir as políticas e as diretrizes, se elas são adequadas ao sistema municipal. Tudo isso tem dificultado nossas relações. Aqui na Prefeitura de Fortaleza há uma certa rebeldia com relação a esse comportamento da Secretaria Estadual. (COORDENADOR 1).

As ‘dificuldades’ na relação entre o órgão de educação de Fortaleza e os organismos intermediários da SEDUC (CREDEs) expressam, por parte do município, a expectativa de reconhecimento de sua autonomia, na definição de rumos. Embora realçada a existência de “uma relação técnica boa” entre SEDUC e COEDUC, na qual prevalece o compartilhamento de procedimentos de políticas comuns, os entrevistados, nos âmbitos municipal e estadual, destacam que a construção dessa relação é lenta e conflituosa, sobretudo no plano político. A aproximação entre Estado/SEDUC e Município de Fortaleza/SEDAS tem sido formalizada

mediante acordos de cooperação técnica, a exemplo do acordo nº 333 publicado no D.O., de 07/11/1997, renovado em 05/12/2002. Com duração de cinco anos, “propõe a construção de um projeto pedagógico que permita elevar os baixos níveis de desempenho do sistema de ensino público e ampliar as condições de permanência do aluno na escola”, provendo as condições institucionais necessárias à implementação das ações a serem desenvolvidas nas diversas áreas de cooperação. O objetivo é o desenvolvimento e a concretização da proposta educacional “Toda Criança na Escola em Fortaleza”⁷⁴.

Enquanto em Fortaleza, parece predominar certa reserva no papel da SEDUC, como coordenadora e articuladora das políticas no Estado (LDB nº 9.394/96, Art. 10, III), em Pacatuba, a situação é bastante diferente. Os depoimentos dos entrevistados da SEDUC são enfáticos:

Os CREDEs do interior não têm nada a ver com os CREDEs de Fortaleza. No interior eles coordenam o projeto educativo da escola pública nas regiões, articulam prefeitos, juntam Municípios, fazem uma colaboração muito boa. (SECRETÁRIO 1).

O interior é totalmente diferente de Fortaleza. O diretor do CREDE no interior tem um outro perfil. Ele é o articulador, o coordenador, é um gerente regional das políticas educacionais. E essa parceria com a prefeitura do interior é muito mais completa. Isso acontece principalmente porque temos muitos municípios carentes que ainda não conseguem caminhar só. (TÉCNICO 4 – SEDUC).

Pacatuba, onde estão duas das quatro escolas pesquisadas, confirma a análise do técnico da SEDUC. É uma unidade municipal que vê, no CREDE e na SEDUC, “grandes parceiros”, conforme registro do Secretário municipal de educação, ao acentuar que mantém, com o CREDE, “excelente relação”. Ao se posicionar assim, destaca, como aspectos positivos de interação, o “diálogo” e o “apoio técnico e logístico” dado pelo CREDE ao Município, ao

⁷⁴ Para atingir tais objetivos o Acordo prevê as seguintes ações: adotar planejamento unificado da rede escolar de modo a ajustar a oferta única de vagas com a demanda escolar; ajustar, gradativamente, a oferta de vagas em escolas públicas municipais, mantendo-se o princípio da mais estreita colaboração entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e o Governo do Estado; implementar medidas que garantam uma logística eficiente e eficaz na gestão escolar, garantindo a melhoria da qualidade do ensino, definindo, conjuntamente, um padrão mínimo de qualidade; integrar o Banco de dados da SEDAS ao Sistema de Informações Gerenciais/ SIGE da SEDUC; diagnosticar e mapear a população para a educação infantil no Município de Fortaleza, nos anos de 2003 e 2005; planejar, plurianualmente, a educação para o Município de Fortaleza. (Fortaleza, D.O. 05/12/2002).

mesmo tempo em que reconhece ser esta “uma obrigação do Estado”. Os trechos, a seguir, oferecem elementos de esclarecimento da visão do dirigente:

Em épocas passadas – em 1977 – dentro da SEDUC tínhamos o PRORURAL, o Pró-Município que dava assistência aos Municípios. Dava qualificação para os funcionários, os técnicos, o pessoal de estatística, os professores. Estes programas deram apoio técnico e financeiro ao Município de Pacatuba, principalmente à escola de zona rural. Foram projetos maravilhosos. Depois que estes projetos acabaram o Município foi incentivado a caminhar com as suas próprias pernas. E aí, pouco contamos com as DERES. Depois vieram os CREDES, então melhorou a relação no que se refere à assistência técnica. Vieram mais pessoas para colaborar com o Município dividindo qualificações, orientando no controle de informações educacionais, encontros, seminários. A vida municipal ficou muito mais próxima do CREDE. Isso não existia no tempo das DERES que eram muito burocráticas e isoladas. Eram ligadas mais às escolas estaduais e davam pouca assistência aos Municípios. O delegado da DERE era uma ‘autoridade’ quando vinha ao Município a relação era burocrática e distante. Dizíamos assim: “O pessoal da DERES está chegando!” e tínhamos preocupação de receber bem. Era só uma autoridade que não colaborava com o Município. Hoje não. Nós temos muita proximidade com a diretora e toda equipe técnica do CREDE. Primeiro porque a diretora do CREDE vem ao município com frequência, faz estudos, seminários, encontros, não faz distinção entre as duas redes estaduais e municipais. Preocupa-se com a rede pública porque a intenção de longo prazo é construir uma rede única. (SECRETÁRIO 2).

As falas explicitam o esforço da SEDUC, por intermédio dos organismos intermediários, os CREDEs, em integrar e coordenar a política educacional do Estado junto aos municípios e estabelecimentos de ensino, no caso em estudo, junto a Fortaleza e Pacatuba. A materialização desse esforço traduziu-se no apoio técnico, na realização de ações compartilhadas e no estabelecimento de canais de interlocução entre Estado e Município, tendo em vista a definição de elementos necessários à efetivação do regime de colaboração. Ao se detalharem práticas empreendidas nessa direção, a autonomia experimentada por esses órgãos intermediários sobressai como aspecto fundamental na concretização dos fins. É o que visualiza o excerto abaixo:

Na verdade o CREDE é a SEDUC na região. Eu diria que ele tem alguma autonomia. **Tem autonomia para fazer articulação com os Municípios, para tomar decisões que envolvam os Municípios.** Ele é um elemento catalizador na Região. E isso dá a cara do CREDE em cada região. Temos alguns CREDEs que são mais articuladores que outro. **Não é que administre recursos próprios.** Às vezes o Município quer fazer um curso e ele também quer fazer. Então, o CREDE junta todo mundo, articula os municípios, negocia contrapartidas e faz acontecer. Ele **tem autonomia institucional** para encaminhar ações. (SECRETÁRIO 1). (Grifos meus).

O CREDE monitora as políticas. Ele faz algumas licitações públicas, mas tem muita coisa centralizada ainda. Mesmo assim eu diria que faz diferença ter o CREDE, pois ele é uma instância de mobilização, de democratização. Entretanto, **ele ainda é restrito do ponto de vista de execução financeira**. Toda sua execução financeira ainda é controlada pela SEDUC. Alguns CREDEs, se tivessem autonomia financeira, iam à frente da SEDUC em termos de projetos. Outros talvez não tivessem igual êxito. (TÉCNICO 1 – SEDUC). (Grifos meus).

Note-se que a idéia de autonomia dos dois fragmentos realça características das práticas de descentralização, no modelo gerencial adotado nos últimos anos: de um lado, a descentralização política; de outro, a descentralização administrativa (AZEVEDO, 2002). A primeira manifesta-se pela “transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos, regionais e locais”; a segunda é expressa na delegação de autoridade aos gestores públicos que têm liberdade de ação conquistada progressivamente a partir do desempenho.

A descentralização administrativa se expressa no exercício da autonomia dos CREDES, visível na ênfase no papel de articulador e coordenador do projeto educativo, na região, evidencia o caráter de ação construída dessa prática; faz referência, sobretudo, à condição de espaço regulado, não plenamente determinado, dessa instância. A autonomia exercitada expressa a ação dos sujeitos que, de modo agregado e articulado, constroem unidade social a partir das experiências e valores compartilhados. É o que explicam os entrevistados, em relação à existência de práticas e resultados diferenciadas, nos vários CREDES:

A atuação dos CREDES no interior é bastante diferenciada. Nos municípios onde os secretários de educação têm autonomia as coisas caminham de forma diferente. Falo da autonomia na gestão dos recursos, nos projetos, na elaboração, na tomada de decisão... Naqueles municípios onde o secretário não tem autonomia – onde até para fazer um encontro com professores precisa da autorização do Prefeito – tudo caminha lentamente. Há uma diferença incrível na caminhada dos municípios em relação à autonomia casada com a competência. Só tem autonomia que tem competência. Quando encontramos municípios em que o secretário associa autonomia e competência percebemos que as ações caminham melhor. (CREDE).

A fala é ilustrativa da autonomia do CREDE, na descentralização administrativa. Tanto de parte dos entrevistados da SEDUC quanto dos vinculados aos CREDES pesquisados,

percebe-se o reconhecimento de que existiu, durante o período em estudo, liberdade de atuação, articulação e poder de decisão. Esses sujeitos falam do “respeito” do órgão central ao trabalho que os organismos intermediários desenvolviam na região de abrangência, do “compartilhamento de decisões” entre as duas instâncias e da “ênfase em decisões técnicas”, visando a minimizar as injunções políticas. Este trecho é ainda mais explícito:

Temos alguns pontos fortes neste período. Um deles é a redução da interferência político-partidária nas escolas e nos CREDES. Isso a gente conseguiu avançar. Teve **momentos de embates duros na instância local, mas nós enquanto diretores dos CREDES nunca deixamos de ser ouvidos pelo Secretário... houve um respeito muito grande pelos CREDES. Eu acho que isto é autonomia.** Ele nos dizia assim: “eu vou receber o Prefeito X aqui agora, mas antes de recebê-lo eu quero ouvir você, o que você tem a dizer sobre isto e isso. Porque o que eu for decidir vai depender do que você vai me dizer”. Isso é autonomia, mesmo porque o CREDE tem um papel muito técnico. E na hora que você perde a oportunidade de **resolver uma questão de forma técnica** aí desandam as coisas. Antes a gente tinha uma história de que em primeiro lugar estava a questão política partidária. Com os CREDES essa relação foi alterada; eles nasceram nessa gestão e nela se fortaleceram. (CREDE). (Grifos meus).

Essa compreensão é recorrente entre os entrevistados, enfáticos em destacar o fato de que a relação construída entre SEDUC e CREDE teve marca no diálogo, no respeito, na transparência e no reconhecimento das atribuições de cada instância.

Ao mesmo tempo em que se observa, por parte dos gestores regionais, maior liberdade para mobilizar e negociar, com instituições públicas e privadas, ações educacionais, recursos e poder de decisão de aplicação⁷⁵ mantêm-se centralizados. Se a descentralização administrativa é importante para o desenvolvimento de práticas autônomas, não é suficiente para assegurar sua consolidação nas instituições. Além de liderança e definição de rumos, o exercício da autonomia requer capacidade de implementação, dimensão igualmente importante no processo. Noutros termos, a garantia de condições materiais e financeiras que viabilizem a ampliação da liberdade de decisão e gestão institucional dos fins educacionais constitui

⁷⁵ Vale registrar que, antes do primeiro governo Tasso (1987/1990), cada órgão público estadual, a partir da dotação existente, empenhava e fazia seu próprio controle. Se esta sistemática permitia espaços maiores de liberdade no plano financeiro, também promovia um “elevado índice de empenhos não pagos ao final do ano, os quais eram debitados como restos a pagar”. Como sinalizou a entrevistada, “era um absurdo o número empenhos gerados sem controle.” (TÉCNICO 2 – SEDUC).

elemento fundamental para consolidação da a autonomia, em dado contexto de trabalho, como ação construída.

Como unidade orçamentária, o CREDE tem orçamento mas não empenha, o que significa que “ele recebe o recurso conforme empenhado; recebe o dinheiro em conta para gastar de acordo com o empenho” (TÉCNICO 2 – SEDUC). Não são poucas as referências a esse processo. Este trecho visualiza alguns dos aspectos ressaltados:

Na questão financeira **somos totalmente dependentes da SEDUC**. Desde o começo, brigamos para ter autonomia financeira, mas os recursos são repassados e distribuídos do jeito que a SEDUC manda. **Eu trabalho a base de ofício** solicitando o que preciso. **O Projeto de Manutenção do CREDE demora muito a vir**. Recebemos recursos mínimos: duas ou três vezes por ano. Esse ano recebemos apenas uma vez. As escolas têm um calendário de repasse onde estão previstos três repasses. **Mas não é um cronograma confiável, regular**, em que você possa confiar ou possa se organizar prevendo que dia vai entrar dinheiro na conta. É sempre apostando ‘no escuro’. (CREDE). (Grifos meus).

Para os entrevistados dos órgãos intermediário e central do sistema, o fato de não dispor de recursos próprios apresenta-se como fator de restrição do exercício de autonomia. Aqui, não se defende o CREDE como unidade gestora⁷⁶ mas sim com capacidade de implementar as ações, de modo a oferecer o suporte de que necessita a escola. Situações em que não se dispõe de condições de deslocamento dos técnicos para acompanhar o planejamento, nas escolas, ou para prestar assistência aos laboratórios de informática, são exemplos da reduzida capacidade de governo nessa instância. O quadro se agrava com as irregularidades no repasse dos recursos. Sobre isso, vale registrar que o monitoramento das decisões que envolvem recursos, feito pela SEFAZ, restringe o exercício da autonomia no processo de planejamento educacional (SEDUC/CREDE/ESCOLA), ao priorizar critérios

⁷⁶ Na realidade, o processo de descentralização administrativa da Secretaria previa transformar os CREDEs em unidades gestoras mas isso não aconteceu. Hoje eles ainda não são unidades gestoras, mas sim unidades orçamentárias. O significado dessa condição é explicitada por um dos entrevistados: “Só passa a ser unidade gestora quando é registrado dentro do SIC (Sistema Integrado de Contabilidade). Para ser unidade gestora tem que ser criado o código de unidades gestoras dentro do sistema e com esse código ele mesmo faz a solicitação de recursos à SEFAZ; ele mesmo empenha. Sendo uma unidade gestora, mudaria a dimensão da autonomia: ela receberia, empenharia e pagaria.” (TÉCNICO 2 – SEDUC).

econômicos em detrimento de razões técnicas, pedagógicas e sociais, conforme esclarecem as transcrições:

Entendo que o planejamento tem perdido alguns espaços. Diria que hoje **existe muito mais programação que planejamento**. O que acontece no Estado é que você tem nível de investimento muito limitado. Mesmo sobre esse nível de investimento você não tem controle de quanto aplica mês a mês, aí aparecem recursos em determinado mês e é sugerido que uma determinada Secretaria programe. A Secretaria vai e programa ações isoladas. O que tivemos foi uma política sem planejamento. Uma política pode acontecer só com programação mas não é a ideal. E foi o que aconteceu. Quando surgia uma oportunidade a gente ia lá e realizava uma série de ações. Por que isso? Isso tem a ver com o equilíbrio econômico de Estado e do próprio país (...). Essa é a contradição: de um lado a Secretaria de Educação defende e implementa ações voltadas para a autonomia e a descentralização escolar; de outro, o governo centraliza as decisões (...). (TÉCNICO 1 – SEDUC). (Grifos meus).

A partir da gestão Naspolini o subsecretário passa a ser muito forte na questão administrativo-financeira e política. Assim: o gestor maior, no caso o Naspolini, continuou a ser o idealizador. Pensar a política maior e tarefa do Secretário, mas na hora de implementar os projetos (...). Técnicos (...) vêm ocupando as sub-secretarias, função criada pelo Governador, coordenando a área administrativo-financeira. Este fato trouxe perdas para a educação. (CREDE – A).

É nessas relações interinstitucionais que podem ser entendidas as referências das falas dos entrevistados – “autonomia entre aspas”, “autonomia vigiada”, “autonomia relativa”. Popularmente costuma-se sentenciar que “pode quem tem recursos financeiros”. Se a máxima tem validade, é preciso ponderar o caráter de ação construída da autonomia. A autonomia não é concedida, não é dada. É uma construção mediada pelo jogo de dependência e de interdependência que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio, ao redor, de modo a estruturar sua ação em função de objetivos coletivos próprios (BARROSO, 1996). Traduz, por assim dizer, a articulação de interesses diversos (políticos, “gestionários”, profissionais e pedagógicos), mas convergentes. Ela é produto do equilíbrio de forças, em dado contexto de trabalho, entre diferentes detentores de influência (externa e interna).

Essa compreensão sinaliza o fato de que é possível e necessário avançar na implementação de mecanismos que favoreçam o desenvolvimento de organizações autônomas, o que deve acontecer no que tange à dimensão política e administrativa do exercício. Se ter autonomia não significa soberania, certamente implica ter liberdade para

decidir o uso de recursos. Esta é uma dimensão basilar do planejamento. Os depoimentos acerca dessa atividade apresentam coerência com os aspectos anteriormente analisados, conforme as falas dos entrevistados, ao fazerem retrospectiva da prática de planejamento da SEDUC, antes da reforma administrativa de 1996:

Antes da reforma de 1996 o espaço do planejamento na SEDUC era um mundo. Era praticamente uma panacéia: fazia tudo, determinava tudo, decidia tudo. Era um órgão com prestígio imenso. **Decidia tudo sobre finanças.** Este é um conceito de planejamento de dominação total – um pensa e os outros executam. **Bem normativo e centralizador. Era altamente burocrático, porque a SEDUC decidia aqui e a escola executava** ou dizia que executava lá na ponta. (SECRETÁRIO I).

Antes, a estrutura da Secretaria era muito hierarquizada. A coordenadoria do Planejamento tinha o *status* de assessoramento ao Secretário, o que hoje é feito pelo subsecretário. Abaixo do secretário estava a coordenadoria de planejamento que fazia toda articulação institucional e até interinstitucional. Era ela que fazia toda a articulação com o MEC, Banco Mundial, universidades... Era o órgão que fazia todas as articulações na SEDUC. [...] Com a reforma de 1996 a estrutura organizacional da SEDUC casou mais com o projeto de governo que tinha na descentralização seu 'carro chefe' mas com muito controle da dimensão financeira. Para garantir essa política da descentralização que tem como foco a autonomia da escola, era preciso repensar os níveis hierárquicos da instituição central. (TÉCNICO 4 – SEDUC).

No conjunto, as falas destacam que a reforma administrativa de 1996 buscou ajustar a estrutura organizacional da SEDUC à proposta de descentralização. No que tange ao planejamento, assistiu-se a uma descentralização interna, passando cada coordenadoria a sistematizar (conceber, executar e avaliar) suas ações. Tal configuração possibilitou mais liberdade aos membros de cada coordenação para definir rumos e ações, para tratar diretamente com os técnicos e gestores de CREDEs, visando a aproximar as ações dos CREDEs e das escolas.

A estratégia de planejamento educacional, que, a princípio, parecia fértil, na prática, evidenciou a complexidade do exercício de descentralização do poder e resultou na fragmentação dessa atividade da SEDUC. Vários fatores contribuíram para isso, entre eles, desconsiderou-se a complexidade do exercício de descentralizar poder, mediante o entendimento tácito de que a descentralização organizacional viabilizada com a reforma de 1996 era suficiente para 'mudar' a cultura institucional. Essa compreensão produziu, ainda,

certa desvalorização do planejamento materializado na ausência de articulação centralizada do processo e na negação da necessidade de elaborar o plano estadual de educação para o período.

Os trechos abaixo são ilustrativos:

A SEDUC tem quatro coordenadorias. Cada uma delas passou a **encaminhar coisas de forma unilateral** sem considerar as outras. [...] Enquanto uma coordenadoria defendia o PPP como instrumento de planejamento que deveria ser dada atenção a outra defendia o PDE e/ou o PMEB. Com isso cada coordenadoria passou a interagir diretamente com o CREDE, a definir orientações para ser trabalhada com a escola, sem uma articulação entre elas. Chegou-se ao absurdo de uma coordenadoria convocar reunião com o CREDE no mesmo dia e horário que outra coordenadoria tinha convocado. [...] As **coordenadorias pareciam medir força e se apresentavam de forma totalmente desarticulada**, ficando clara a falta de sintonia entre elas. Isso refletia a **desagregação interna da casa**. A gente passou a perceber isto claramente nos CREDEs. Muitos CREDEs chegaram a boicotar este tipo de ação das coordenadorias, deixando de atender as suas convocações. Passamos a exigir que houvesse uma articulação interna. Por conta disso criamos o dia do CREDE na SEDUC. (CREDE). (Grifos meus).

As várias coordenadorias da SEDUC deveriam agir de modo articulado, todas com o mesmo poder e o mesmo espaço. Mas na prática não foi o que se deu. Uma foi invadindo o espaço da outra e se impondo. Lá na SEDUC manda quem é mais forte. Temos tido problemas até na comunicação. Esse descompasso, se a gente não tiver muito cuidado reflete no CREDE e na escola. Vejo que o planejamento perdeu muito espaço. Participamos da construção deste modelo junto com a FIA/USP. Na nova estrutura da SEDUC a CAGE deveria ter um papel muito forte nessa articulação. Mas só que na prática não aconteceu. A CAGE era uma coordenadoria nova. Como a CAGE não se fortaleceu, foi engolida pelo poder de outras coordenadorias que eram mais fortes. **E isto desmontou o planejamento dentro da SEDUC. Todo mundo passou a planejar a seu modo e as desarticulações não foram poucas.** (CREDE). (Grifos meus).

Outro ponto de estrangulamento da descentralização do planejamento para as Coordenadorias da SEDUC estava na disputa de poder. É corrente o entendimento de que a democratização de um processo não ocorre por decreto, tampouco de modo abrupto. Quando o movimento se reporta especificamente à atividade de planejamento, de tomada de decisões sobre os rumos do projeto educativo, a asserção parece ainda mais verdadeira. A alteração dos núcleos de poder, em determinado contexto, não assegura relações mais democráticas nem eficácia das ações. Isso pode ou não acontecer, não é uma garantia.

O êxito da redistribuição do poder está fortemente relacionado com a capacidade de estabelecer pactos, acordos e regimes de cooperação entre as instâncias e sujeitos envolvidos (OLIVEIRA, 1992). De outro modo, é preciso fomentar a mentalidade nova acerca das relações, no processo de produção, nos contextos de trabalho. Para isso, não basta alterar a estrutura organizacional. Mudanças, na prática de trabalhos interativos, sobretudo quando envolvem compartilhamento de decisões, requerem a observância de alguns princípios: flexibilidade, gradualismo, transparência no processo decisório e criação de mecanismos de controle.

A flexibilidade diz respeito ao reconhecimento das peculiaridades dos setores/esferas/sujeitos envolvidos, o que pede tratamentos diferenciados. Nega, portanto, a utilização de procedimentos padronizados, característicos de ações políticas centralizadoras. O gradualismo reporta-se à equação espaço/tempo, no processo de implementação da política descentralizada. Sua observância garante a incorporação da participação, autonomia e democratização do processo decisório na cultura organizacional das instituições. Embora essa estratégia possa assumir ritmos diferenciados, é necessário que a ação ocorra de modo gradual, movimento, aliás, que pode ser mais lento ou mais rápido, conforme as condições de cada contexto. Cabe registrar que é a estreita articulação entre os princípios da flexibilidade e do gradualismo que possibilita compreender a descentralização como processo e não como “projeto de governo, com delimitação precisa de tempo e espaço” (LOBO, 1990, p. 8).

A transparência, no processo decisório, é decorrente da ação compartilhada por sujeitos em diferentes posições de poder, por meio da qual os interesses impulsionadores das decisões são expressos de modo claro. A criação de mecanismos de controle social visa a garantir o acompanhamento do processo, no sentido dos objetivos pretendidos mediante a criação de mecanismos político-institucionais de articulação entre os agentes governamentais e a população organizada. Esses dois princípios pressupõem a participação ativa dos sujeitos ,

nas situações de tomada de decisão, acompanhamento e envolvimento que forjam relações de cumplicidade e compromissos necessários às mudanças substanciais nas normas vigentes, no grupo ou contexto afetado pela medida implementada.

A organização descentralizada do planejamento, na estrutura interna da SEDUC, parece não ter atentado para tais princípios, tendo produzido, com isso, insegurança, disputa interna, superposição de ações e perda de foco da atividade-fim: subsidiar a escola para que se constitua em ponto de partida. A crença tácita de que a alteração da estrutura organizacional da Secretaria e de órgãos intermediários seria suficiente para mudar os padrões de interação dos sujeitos que a integram, responsáveis pelo planejamento das ações (elaboração, execução e avaliação), comprometeu a incorporação à cultura da organização, de práticas compartilhadas, na tomada de decisão.

Não é simples o desenvolvimento de ação verdadeiramente descentralizadora, na medida em que isso implica redistribuição de poder. Vários obstáculos concorrem para a não-eficácia. Estudos diversos (LOBO, 1990; CASASSUS, 1995, 2000; OLIVEIRA, 2001; VIEIRA, 2000b) destacam a dimensão política da correlação de forças entre as esferas administrativas; o despreparo estrutural da máquina estatal e dos técnicos com poder de decisão; a predominância da visão de curto prazo, entre outros. Com efeito, como em toda e qualquer decisão de cunho administrativo-político, há ganhos, perdas e resistências. O desafio da descentralização efetiva reside, justamente, em assegurar, a essa ação, processo flexível, gradual, transparente e controlado pelos segmentos interessados, possibilitando maior compartilhamento do poder. A não-garantia desses princípios básicos impede o real desenvolvimento de processos descentralizadores, aproximando-o muito mais da desconcentração.

Se esta parece, entretanto, haver sido a tônica das iniciativas ensaiadas, no período em análise, não se pode deixar de reconhecer que vários foram os mecanismos implementados

(reforma administrativa, enxugamento da estrutura organizacional da SEDUC, redefinição dos organismos intermediários – criação dos CREDES e ampliação de sua autonomia administrativa, descentralização do planejamento, instalação de núcleos gestores em toda a estrutura do sistema educacional), visando a assegurar condições objetivas para a sistematização da política educacional com foco na escola. Essas estratégias certamente oxigenaram o *modus operandi* da SEDUC, ao disseminar, junto aos seus membros, a necessidade de estabelecer novas formas de relação internamente e com as demais instâncias do sistema. Nas falas dos entrevistados, foram explícitas e significativas as referências ao esforço de “democratização de processo” e a busca de “cooperação entre instâncias e atores”.

Por outro lado, a premência de resultados, característica das ações governamentais, tende a dificultar, ou mesmo, a inibir mudanças substanciais nas práticas organizacionais. O tempo constitui um dos aspectos de tensão nas ações que implicam mudança substantiva, assumindo, por isso mesmo, dimensões diferenciadas junto aos membros do contexto de trabalho e nas propostas de reforma. Parafraseando Farias (2002), as pessoas precisam de “ritmos pausados”, cronogramas flexíveis e ajustáveis para incorporar novos valores e rever práticas. Essa tarefa, conforme Sebarroja (2002), envolve tempos distintos, de “iniciação”, aprendizagem e “institucionalização” de novos processos. A relação das iniciativas de reforma implementada com o tempo foi inversa. Elas tendem a controlar o tempo a partir de esquemas administrativos regidos pela lógica das metas a alcançar e dos prazos fixos, dada a premência de resultados (*ibidem*). No caso do Ceará, as políticas educacionais desenvolvidas, no período estudado, conforme Capítulo 3, foram balizadas por uma agenda externa cujas metas foram atingidas em prazo recorde.

Mudar práticas organizacionais, em particular, práticas de planejamento, exige muito mais do que a garantia de condições objetivas. Implica, principalmente, revisão dos valores que informam as práticas vigentes. Isso requer tempo e investimento sistemático por parte do

Poder Público. As ações implementadas, no período 1995/2002, não parecem ter consolidado mudanças nessa perspectiva, embora prepondere, entre os entrevistados, a leitura de que “o planejamento não é mais o mesmo”. São unânimes em reconhecer que há uma ação de planejamento em curso diferente da anterior, de caráter “normativo”, “centralizador” e “burocrático”. Tal ação, recorrendo às palavras de um dos sujeitos pesquisados, pode ser assim sintetizada:

A palavra de ordem desse período foi a gestão e não mais planejamento. Mudou o enfoque. No modelo centralizado, você planejava e alguém executava. No modelo descentralizado há um processo permanente de gestão e de planejamento. É necessário ir se adaptando, ir planejando de acordo com as mudanças de tempo e de recursos. O planejamento passou a ser o acompanhamento da gestão. (TÉCNICO 1 – SEDUC):

Se é corrente, entre os entrevistados, o entendimento de que a SEDUC vivenciou uma ação de planejamento descentralizado, menos normativo, também predominou a compreensão de que essa atividade se voltou para a sistematização de ações pontuais e definidas ao sabor dos programas e recursos a eles vinculados.

Por outro lado, as referências à ausência de “uma coordenação maior”, de uma “articulação no interior da SEDUC” revelam que o processo implementado a partir da reforma administrativa realizou inflexão – da centralização absoluta para a descentralização abrupta, desrespeitando, sobretudo, os princípios do gradualismo e de criação de mecanismos de controle. A duplicação e ausência de articulação entre ações, bem como a corrida pela delimitação de espaços e de poder, no contexto institucional, constituem alguns dos efeitos dessa distorção.

Os dados analisados buscaram evidenciar o que mudou na estrutura do sistema estadual de educação, visando a tornar a escola instância definidora de rumos. O horizonte – que, na rede estadual, é expresso no *slogan* “escola como ponto de partida” - é traduzido na rede municipal de Fortaleza, com a máxima “uma educação melhor para você”. Os contornos

da reforma administrativa, nessa esfera do Poder Público, são abordados no tópico a seguir, bem como o será a feição que assume a educação municipal em Pacatuba.

4.2 ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE FORTALEZA E PACATUBA: AJUSTES E REFORMAS

Órgão Municipal de Educação de Fortaleza

O órgão municipal de educação de Fortaleza, assim como a SEDUC, em sintonia com as orientações do projeto educativo em curso no âmbito do Estado brasileiro, também promoveu, no ano de 1996, uma reforma. A iniciativa visou a “ampliar a efetividade das ações realizadas pelo governo municipal e a responsabilização dos agentes, com transparência, moralidade e descentralização da gestão municipal” (Fortaleza, D.O. 29/01/1997). Os entrevistados, ao falarem sobre o modelo gerencial adotado, destacam o caráter inovador da proposta:

Esta reforma foi coordenada pela FUNDAÇÃO (Fundação de São Paulo) que já tinha tido uma experiência com a Prefeitura de São Paulo. O prefeito gostou do projeto e trouxe para cá. A reforma é o que poderíamos ter de melhor. Ela trouxe novos paradigmas de organização para dentro do sistema, trouxe o planejamento em rede e a intersectoriedade das políticas de atendimento ao cidadão. Ela defende que não dá para trabalhar educação desvirtuada da assistência social, da saúde. É preciso ver o ser humano como um todo. (TÉCNICO 2 – COEDUC).

Nós achamos que esta reforma permite que as relações com as instituições sejam bem próximas. O acesso à informação é facilitado porque o cidadão consegue num único espaço se articular com todos os setores da Prefeitura. Encontra todos os serviços numa única regional. E isto facilita muito a vida do cidadão. Quando ele chega naquele local ele encontra de tudo. E pode ser atendido por vários setores que no modelo anterior ele não tinha acesso. Mas tivemos muitas lacunas na prática – impedimentos, questão de mentalidade, rejeição a um paradigma que as pessoas não estavam preparadas para absorver. (TÉCNICO 3 – COEDUC).

Essas passagens ressaltam o reconhecimento de que, em termos de concepção, a reforma implementada no órgão municipal de educação de Fortaleza, sancionada pela Lei nº 8000/97, é “perfeita”, “inovadora” e “moderna”.

Foi sistematizada em contexto mais amplo de reforma que trouxe modificações à estrutura organizacional da Prefeitura de Fortaleza, com a criação dos órgãos centrais e intermediários de administração direta, entre os quais a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e as secretarias executivas regionais (SERs). Esses órgãos, embora do mesmo nível hierárquico, diferenciam-se por sua natureza. Cabe ao órgão central (SMDS) o “planejamento e articulação intersetorial das políticas de promoção e recuperação das condições de emprego e renda, educação, saúde, abastecimento, habitação, cultura, esporte, lazer e ação social” (Fortaleza, D.O. 29/01/1997). As SERs (6) têm a finalidade de proporcionar condições para a melhoria da qualidade de vida da população da região, prestando serviços municipais, identificando e articulando o atendimento às necessidades e demandas. Noutros termos, elas devem funcionar como secretarias executivas.

Embora a SMDS abranja três áreas distintas – saúde, educação e assistência social – suas ações, desenvolvidas de modo intersetorial, estão organizadas em coordenadorias próprias, cada uma com núcleos de apoio, nos quais se realizam o planejamento e as articulações. A estrutura em coordenadorias e núcleos se repete nas SERs, responsáveis pela execução das políticas. Neste modelo organizacional, a figura do secretário específico para a pasta da Educação foi extinta, função que passou para um (a) coordenador(a) da SMDS e para chefe de distrito em cada SER. Alguns entrevistados vêem, no fato, “um dificultador”, pois a SMDS passou a ser ocupada por uma médica, com pouco contato com os trâmites do setor educacional, pelo fato de que, nessa estrutura, ganham espaço e força política as SERs, cujos presidentes são popularmente conhecidos e nominados como “prefeitinhos”.

Se a implantação das SERs constituiu avanço, também é certo que não reduziu problemas com pulverização das ações, disputa de poder, ausência de transparência no uso de recursos públicos, entre outros. A situação decorre, em grande parte, da supervalorização da descentralização organizacional fundada no entendimento de que “quanto mais

descentralização mais proximidade; quanto mais proximidade mais eficiência e eficácia” (AZEVEDO, 2002,p.55).

Instalou-se, na SMDS, a Coordenadoria de Educação (COEDUC) integrada por equipes multiprofissionais que respondem pela oferta de serviços especializados visando ao atendimento integral da criança. Essa coordenadoria está dividida em cinco núcleos: Vigilância Pedagógica e Controle (NVPC), Assistência ao Educando (NAE), Programação, Acompanhamento e Controle (NAPC), Esporte e Lazer (NEL), Tecnologia, Informação e Comunicação (NUTIC). Nas secretarias regionais/SERs, as ações educacionais são de responsabilidade do “Distrito de Educação”, que dispõe de equipes que deveriam atuar em sintonia com os núcleos da COEDUC, administrados diretamente pelo secretário da SER.

Em conjunto, os entrevistados tendem a perceber a experiência de descentralização implementada com a reforma, no órgão municipal de educação, como algo positivo “do ponto de vista político”, ao proporcionar maior aproximação do Executivo às demandas da comunidade. São freqüentes, porém, as referências às dificuldades da gestão, sobretudo no que tange à educação:

Do ponto de vista do gerenciamento, a gente perdeu muito com a ausência de uma Secretaria de Educação. Na COEDUC apenas definimos as políticas e encaminhamos para as SERs. Existe uma certa aceitação ao que encaminhamos. mas há uma ruptura porque se estamos mais distante e tem um outro gestor na SER, que muitas vezes não tem formação na área de educação, a coisa normalmente complica. Até este novo gestor entender o processo e encaminhar já perdemos tempo. Diria que existe boa vontade com a causa da educação, mas não existe profissionalismo nas SERs. COEDUC e SERs não falam a mesma língua. (COORDENADOR 1).

É complicada a relação COEDUC/Distrito. Os Distritos estão ligados às SERs que estão no mesmo nível hierárquico que as secretarias mães. As escolas são ligadas aos Distritos e cada Distrito faz o gerenciamento de seus recursos financeiros e humanos. Não temos controle nem sobre a gestão de pessoal. Não temos informações sobre pessoas e isso dificulta na hora de formularmos políticas. (TÉCNICA 1 – COEDUC).

Estouraram várias dificuldades com a reforma. Vários problemas que caíram justamente sobre o que mais se queria melhorar em termos de resultado: o trabalho da escola. E por que este trabalho não está chegando à escola? Onde está a questão? É aqui na SER. Há muito cacique para poucos índios na educação e é por essa suposição de poderes que não estamos chegando de forma satisfatória naquele parceiro maior que é a escola. (DISTRITO) (Grifos meus).

Os efeitos da ausência de planejamento de rede são ilustrativos do impacto dos problemas de gerenciamento da escola:

Veja a demanda por ensino fundamental: o Estado passou parte desta tarefa para o Município de Fortaleza que, por sua vez, não estava preparado para receber. Não tinha criado uma estrutura, planejado sua rede. **E a mídia cai de pau com razão.** A falta de estrutura é grande. Às vezes chegam pessoas oferecendo espaço físico para funcionar anexo e as Regionais, no desespero de resolver o problema, vão logo encampando a idéia sem maiores critérios quanto à condição que o prédio oferece para ser uma escola. **Há nisso tudo uma contribuição que a mídia vem dando nesta caminhada através das denúncias dos problemas.** Muitas vezes a COEDUC toma conhecimento do problema através da mídia. É até surpresa para a COEDUC que perdeu o controle das ações educacionais. (TÉCNICA 3 – COEDUC).

Muitas das questões colocadas na mídia hoje são pertinentes. A Prefeitura vem dando motivo. Ontem saiu uma matéria sobre os estagiários da UVA. Convênio firmado entre UVA/ IVA/ Prefeitura em relação a aproveitar os estagiários dos cursos de Pedagogia em regime especial na educação infantil do Município. Veja: o último concurso não supriu toda a carência. Aí entraram os estagiários da UVA. Como houve morosidade na assinatura do contrato os estagiários que vêm trabalhando desde maio ou abril, não receberam dinheiro ainda. O contrato foi assinado em 29/06/2002, mas os professores vêm trabalhando desde abril ou maio. (TÉCNICA 2 – COEDUC).

Os entrevistados reconhecem que a escola tem sido apenada pela morosidade do processo de tomada de decisão e encaminhamento das ações necessárias ao bom andamento. Apontam a falta de preparo das pessoas para trabalhar em rede e de modo intersetorial, como dificuldades. Como esclarece um técnico da COEDUC, “[...] quando a SMDS não recebe os resultados das SERs ou quando uma SER não está executando ações conforme as políticas traçadas na COEDUC, ocorre engarrafamento, choque na estrutura”. Mais adiante acrescenta em tom de quem sabe do que está falando: “[...]Trabalhar intersetorialmente e de forma descentralizada é difícil. Não é em quatro anos que vamos conseguir romper com toda uma prática centralizadora” (TÉCNICA 3 – COEDUC).

A análise das explicações dos entrevistados, acerca das razões das dificuldades, destaca a relação entre SMDS e SER como ponto nodal, marcada pela falta de sintonia ou, melhor, exprimindo, pelo conflito na indefinição dos espaços de atuação e de poder de decisão dessas secretarias. Ao garantir mecanismos de descentralização administrativa e

política às SERs, enquanto ao órgão central delega incumbência de planejamento e articulação intersetorial das políticas, a reforma resultou em superposição de poderes, abrindo frentes de conflitos e disputa. A situação é vista assim por um dos entrevistados:

Um problema identificado com esta reforma está na estrutura, na hierarquia. As Secretarias Executivas Regionais (SERs), que são autônomas, não aceitam se submeter à SMDS, que é a instância maior, a secretaria mãe. Houve nisso uma confusão do que é ser autônomo. Na verdade a reforma tem uma boa proposta. Contudo, não atentou para as novas relações que precisavam ser construídas. Na prática há um grande impasse. É preciso ter cuidado com quem assume o poder. A proposta supõe que o poder deve ser compartilhado, descentralizado. Isto não foi trabalhado e como não se aprende por decreto [...]. (TÉCNICA 3 – COEDUC).

A redistribuição de autoridade reclamada por ações descentralizadas constitui um dos aspectos mais delicados e complexos do processo, que deve ser implementado de forma progressiva e controlada. Quando isso não ocorre, o choque entre setores, a duplicidade de funções e de ações, bem como a demarcação de espaços criam atritos que comprometem ações coletivas, em benefício da maioria. No detalhamento do embate entre as SERs e a SMDS, os entrevistados no Município de Fortaleza registram:

Certamente que o problema crítico da reforma foi o excesso de autonomia concedido às SERs. Não é que a autonomia não seja uma coisa bem-vinda. **Agora não existe uma autonomia ampla e irrestrita. A autonomia é relativa**, ela tem que considerar o sistema como um todo. No momento em que as instâncias regionais, que têm seis diferentes gestores se sentem independentes para pensar políticas e diretrizes, não considerando a unidade do sistema, elas estão simplesmente fragilizando o sistema que precisa ter necessariamente um corpo único. Articular o todo é tarefa da SMDS via coordenadorias específicas e isso tem sido complicado. (COORDENADOR 1). (Grifos meus).

Acredito que com a avaliação que evidenciou os pontos de estrangulamento, as regionais estarão empenhadas em fazer cumprir o que é emanado da SMDS em termos de política e diretrizes. Esse avanço já aconteceu na compreensão mas precisa ser colocada em prática. Muitas vezes o gestor, e isto não propositadamente, ao querer resolver os problemas buscando construir algo mais positivo para sua região mete os pés pelas mãos e acaba fazendo coisas que não devia. Toma decisões precipitadas. (TÉCNICO 1 – COEDUC).

O acúmulo de problemas culminou na revisão da reforma que trouxe ajustes diversos visando à melhor racionalização dos processos. A Lei nº 8.608/2001, que dispõe sobre a nova organização administrativa da Prefeitura Municipal, ao extinguir a SMDS, criou duas pastas:

a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS).

Passa a ser da competência da SEDAS: definir políticas e diretrizes de educação e assistência social; coordenar a execução e avaliar periodicamente os resultados. Sua estrutura foi reduzida a duas coordenadorias, organizadas em células e assessorias especiais: a Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social/CASSI e a Coordenadoria de Políticas Públicas de Educação/ COEDUC.

Inicialmente, a pasta da SEDAS é assumida pela vice-prefeita de Fortaleza (11/01/2002) que três meses depois, renunciou (25/04/2002), apresentando como justificativa a existência de boicotes à sua gestão. Em carta aberta “À CIDADE DE FORTALEZA” esclarece: “não me foi dado o devido apoio do executivo municipal, o que causa prejuízos incomensuráveis à educação do município, o que podemos ver através do atraso injustificável do período letivo para parte das crianças, de problemas envolvendo anexos escolares e merenda escolar”. Nesse documento, apresenta como “resultados positivos” de seu trabalho a realização do diagnóstico entregue à imprensa, e a elaboração de um plano emergencial.

A SEDAS foi ocupada, então, pelo professor Paulo de Melo Jorge Filho, mais conhecido como Petrola (02/05/2002), que, em sua proposta de trabalho, define “o aluno e sua escola” como foco de atenção técnica, administrativa e pedagógica” da secretaria (JORGE FILHO, 2004, p.19). Embora o Secretário da SEDAS sinalize, como diretriz, a busca de autonomia, cabe observar que a gestão financeira continuou fora dessa instância, mantendo-se a relação de dependência e ambigüidade no processo de ordenamento de despesas entre SEDAS/SER/ESCOLAS. Isso porque, como a administração do Município de Fortaleza opera com seis SERs, cujos secretários são ordenadores de despesa, o cumprimento do percentual de 25% em educação não é de competência exclusiva do secretário da pasta, somando-se aos sete

gestores - seis secretários-executivos regionais e o secretário de finanças, responsável pelo pagamento.

A configuração da estrutura de poder entre SEDAS e SERs responde, certamente, por grande parte dos problemas enfrentados na gestão municipal, em relação à operacionalização do projeto educativo. Cabe ao gestor do órgão central (SEDAS) ser o ordenador de despesas, considerando sua incumbência de planejar e articular, intersetorialmente, políticas. A autonomia das instâncias intermediárias (SER) devem estar inscritas na natureza da função executiva, o que implica autonomia financeiro-administrativa e pedagógica proporcional a sua condição.

Ajustes, posteriormente feitos, na estrutura administrativa do Município, referidos por vários entrevistados como a “reforma da reforma”, foram justificados pelo coordenador de planejamento, nos seguintes termos:

O que realmente se verificou depois de quatro anos foi que a reforma não estava dando os resultados esperados na prática. Como não temos habilidade, competência instalada para trabalhar intersetorialmente ficou difícil. Por exemplo, é um desafio fazer um trabalho compartilhado com saúde e a assistência social. O nosso comportamento ainda é muito estanque. A gente vê as coisas de forma muito fragmentada. A gente acha que educação não tem nada a ver com as outras áreas. A gente sente dificuldade de fazer isso na prática. (TÉCNICO 3 – COEDUC).

A nova estrutura que objetivou reduzir competências do órgão central, visando a dar-lhe mais capacidade de trabalho, buscou estabelecer novos parâmetros de relação entre este e as instâncias intermediárias (SERs) da gestão municipal. Isso não implicou a redução do poder político das SERs que continuaram gerenciando recursos, com liberdade de decisão. Antes, resultou no estabelecimento de mecanismos mais explícitos de assistência técnica e de controle, já que cabe à SEDAS o papel de articulação, em busca da intersetorialidade dos processos.

A configuração organizacional, contudo, não alterou a prática do planejamento educacional vigente, que continuou “sintonizado com programas externos”, alinhamento justificado pela dependência das fontes de financiamento.

O Município tem procurado exercitar os três eixos da política – todos pela educação de qualidade para todos. Mas isso acontece de forma capenga. Eu acredito que a mobilização de todos pela educação mostra-se insuficiente e é feita de forma muito tímida. A Educação de Qualidade está bastante comprometida pela necessidade do Município de Fortaleza de buscar atender a grande demanda que se apresentou para a escola municipal, considerando que a Secretaria Estadual deixou de atuar na educação infantil, o que aconteceu sem um planejamento de médio prazo embora tenha sido de modo gradativo; em 1998 não atendeu mais educação infantil; em 1999 não recebeu demanda de primeiro ciclo; em 2000 não recebeu demanda de segundo ciclo. Foi muito rápido. Isso elevou a demanda por esse nível de ensino e a Prefeitura de Fortaleza por ser obrigada constitucionalmente teve que adotar os anexos, muitos apresentando condições precárias. (TÉCNICO 1 – COEDUC).

Se as ações governamentais (municipal, estadual e federal) tendem à homogeneidade, sua operacionalização e efeitos, via de regra, são diferenciados resultados, sobretudo, do ‘tom’ que cada unidade federada procura imprimir a sua ação. As falas seguintes detalham ainda a situação da atividade de planejamento no âmbito do órgão municipal de educação de Fortaleza:

NA COEDUC

Quanto à cultura do planejamento a médio e longo prazo, isso nunca existiu na COEDUC. Temos planejamento de curto prazo, portanto não sinalizamos para um projeto de longo alcance que busque a transformação processual e em longos períodos. Ficamos sempre trabalhando com um horizonte bem aqui e deixamos de trabalhar com horizonte mais amplo, mais largo que permita uma visão mais completa. Reconheço que os problemas que enfrentamos em Fortaleza merecem um planejamento de médio e longo prazo mas isso ainda não fazemos. Com a reforma o planejamento a médio e longo prazo ficou ainda mais distante pois os quatro técnicos que entendem de macroplanejamento tiveram que ser distribuídos entre a equipe central e as regionais. Na verdade temos uma equipe pequena para o tamanho da tarefa. (TÉCNICO 2 – COEDUC).

Como deixam entrever esses excertos, o planejamento educacional, no órgão municipal de Fortaleza, está mais próximo da programação, fenômeno semelhante ao que ocorre no sistema estadual de educação. O desenvolvimento e o gerenciamento de programas e projetos vinculados à instância federal parecem ser a tônica da prática de planejamento nessa instância, cuja tradição no campo é incipiente.

A experiência de descentralização implementada pela reforma, no órgão municipal de educação de Fortaleza, embora tenha garantido às SERs a transferência de recursos e delegado aos ‘prefeitinhos’ liberdade de decisão, visando a torná-los “gerentes autônomos”, longe esteve de assegurar maior eficiência e agilidade à educação, no Município de Fortaleza. As lacunas a partir dos relatos dos entrevistados sinalizam que o estabelecimento de mecanismos operacionais de descentralização não foram suficientes nem para potencializar o investimento financeiro das ações governamentais nem para assegurar processos de socialização e participação.

Órgão Municipal de Educação de Pacatuba

Diferentemente de Fortaleza, o Município de Pacatuba não fez reforma do modelo administrativo, na Secretaria de Educação, e mantém estreita relação com o CREDE, vendo nele um parceiro técnico fundamental, na definição e implementação do projeto educativo. O órgão de educação de Pacatuba apresenta estrutura organizada na forma de “Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto”, gerida por um Secretário, atendendo à educação infantil e ensino fundamental, nas modalidades educação especial e educação de jovens e adultos.

Sua estrutura interna abrange quatro setores: Setor de Acompanhamento pedagógico (níveis e modalidades divididos em várias coordenações – Escola Ativa, Educação Infantil, Telensino, EJA, ciclo básico de alfabetização, ensino fundamental, tempo de avançar); Setor Administrativo (Pessoal e vida escolar do aluno); Setor de Informações Educacionais e Ensino/SIEN; e Setor de Merenda Escolar. Há também a Coordenação do Programa FUNDESCOLA, que coordena os seguintes programas: PDE/PME, PAPE, Escola Ativa,

GESTAR, e PES. A Secretaria Municipal de Educação⁷⁷ atende 27 escolas distribuídas em quatro pólos: Pacatuba-Sede e distritos: Monguba, Pavuna e Senador Carlos Jereissati.

Os entrevistados, ao se posicionarem sobre o processo de tomada de decisões, no órgão municipal de educação de Pacatuba, destacaram a centralização como uma de suas marcas, conforme os trechos:

Centralização das decisões é a marca da gestão no Município de Pacatuba. **A lei nos coloca, enquanto Secretário, como ordenador de despesas mas na verdade não somos.** São muitas as dificuldades enfrentadas – as despesas são feitas fora do âmbito da Secretaria de Educação e temos que aprovar essas despesas. Construção de prédios para a educação é gerenciada pela Secretaria de Infra-estrutura, a parte de pessoal é toda centralizada na Secretaria de Administração. A contabilidade não depende do Secretário, mas do Prefeito. **Toda a parte financeira é centralizada.** Na verdade o excesso de centralização prejudica muito a aplicação dos recursos da educação. **O Secretário assume a responsabilidade como ordenador de despesas, mas são muitos os passos dados fora da secretaria de educação, essa situação é complicada.** (TÉCNICO 1- PACATUBA). (Grifos meus).

Eu mesmo, na Secretaria, não tomo conta do dinheiro. Todo o financeiro é com nossa assessora. De direito, eu sou o gestor da parte financeira. Assino tudo: sou o ordenador de despesas, mas na prática, entrego tudo para a assessora e para a contabilidade. **Cuido apenas da parte pedagógica.** Na nossa Conferência Municipal nossa assessora coordenou a parte de financiamento e eu fiquei com a coordenação da temática Gestão Democrática. (SECRETÁRIO 2). (Grifos meus).

Dois aspectos chamam atenção nos discursos: a centralização da gestão financeira e o perfil do gestor da educação no Município. A educação é vista pelos macrogestores como uma pasta rica, que precisa ser controlada, originando, assim, um movimento anacrônico ao, inicialmente, concebido: gestão financeira burocrática e centralizada. No Município de Pacatuba, a tendência se confirma com o distanciamento do secretário municipal de educação da gestão financeira da rede e repasse da função para a assessoria técnica externa. Este trecho é bastante esclarecedor:

Faço assessoria a **Pacatuba e a outros municípios.** Na realidade, nosso serviço tem se expandido. Até pouco tempo, até antes do FUNDEF, as pessoas viam educação em sua parte apenas pedagógica. **O administrativo-financeiro era coisa da Prefeitura.** Quando muito o secretário da educação dava conta do administrativo. Hoje o gestor é chamado a tomar conta da dimensão administrativa financeira, o que

⁷⁷ O Município conta com um total de 53 estabelecimentos de ensino assim distribuídos por dependência administrativa: 27 escolas municipais (10 na Sede, 03 em Monguba, 08 em Pavuna e 6 no Jereissati); 18 escolas particulares (02 na Sede, 01 em Pavuna; 15 em Jereissati) e 08 escolas estaduais (02 na Sede e 06 no Jereissati).

tem assustado muita gente. Na realidade, **o meu trabalho cobre toda a dimensão administrativo-financeira, ou seja, vejo se tem recurso, como aplicar o recurso, planejo as ações, provisiono recursos para ter no dia certo garantido aqueles recursos. Minha atividade no Município é mais de planejamento.** Cuido da parte de pessoal toda, porque segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município não pode **ultrapassar 54%** de toda sua receita líquida total com esta despesa. Por exemplo: houve acréscimo na matrícula e não faltava ninguém de concurso para ser chamado. Legalmente só poderíamos chamar através de concursos. **Sugerimos uma seleção para contrato temporário no mesmo molde que o Estado fez, para cumprir uma realidade momentânea. Criamos uma legislação local, a exemplo do Estado, abrimos inscrição com edital, tudo certinho.** (TÉCNICO 2 – PACATUBA). (Grifos meus).

A descrição das atividades da Assessoria Administrativo-Financeira da Secretaria de Educação de Pacatuba incita indagações sobre o perfil do gestor, assim como revela a restrição do espaço de atuação às questões pedagógicas. Não é demais lembrar que o fenômeno não é exclusivo desse município, tampouco afeto somente à realidade cearense. A situação sinaliza a necessidade de investimentos na formação de recursos humanos para a gestão de sistemas educativos, bem como a tomada de posição do gestor visando a assegurar ação menos fragmentada do processo educacional pelo qual responde.

Esse aspecto mantém estreita vinculação com a discussão acerca da autonomia, no sistema, da escola e dos professores. O secretário de educação justifica, com naturalidade, a assessoria administrativo-financeira contratada pela Prefeitura, situação tida como “necessidade de ampliar as equipes de trabalho”. Reconhece ser o responsável pela ordenação de despesas, não aparentando constrangimento com a prática, mesmo entendendo que afeta o exercício autônomo da gestão. A visão é dissonante da análise que faz a assessora administrativo-financeira:

O secretário de educação no meio desta “camisa de força” do financiamento **pensa que não tem autonomia, mas ele tem autonomia.** Por exemplo, só vai autorizado o empenho, se ele autorizar daqui. Ele não faz o empenho, mas é ele quem comanda tudo daqui. **Ele só não faz pagar diretamente.** Só não faz o cheque para pagar porque lá tem outro setor para fazer isso. Mas a contratação da pessoa é dele. A contabilidade é centralizada, assim como todos os serviços do Município. A mesma coisa acontece no Estado. (TÉCNICO 2 – PACATUBA).

A fala da assessora oscila entre a ingenuidade e a justificativa do modelo de administração com o qual comunga. Ao afirmar que o Secretário “só não faz pagar diretamente”, tende a desconsiderar que a decisão sobre *o quê* contratar decorre, justamente, da condição de governabilidade do gestor. Autonomia, nesse sentido, implica articulação entre a capacidade de tomar decisão e a garantia das condições materiais à sua implementação. Os trechos evidenciam a prática distante dessa perspectiva.

Não obstante o modelo de administração, nos últimos anos, o Município de Pacatuba organizou e ampliou a rede de ensino. A taxa de matrícula é um dos indicadores que expressam o movimento, registrando crescimento de mais de 60%, no período de 2000 a 2002. A implementação de inúmeras iniciativas evidencia o esforço empreendido, no sentido de que haja educação, destacando-se como eixo, nessa direção, a correção do fluxo série/idade no ensino fundamental, ação empreendida com a implantação do Programa Escola Ativa, o processo de Aceleração de Aprendizagem e a Educação de Jovens e Adultos. O calendário escolar passa a incorporar um leque de ações no sentido de fazer da escola espaço de aprendizagem, de convivência e de atração do aluno, a exemplo do Incentivo à Formação dos Grêmios Escolares, Eleição do Prefeito Mirim, Concurso Literário, Olimpíadas de Matemática, Amostra Cultural ou Feira de Ciências, Projeto Escola na Praça, Seminários sobre Experiências Pedagógicas, Cursos para Educadores em Áreas Específicas, Exame Municipal do Ensino Fundamental (EMEF), nas 4ª e 8ª séries (PACATUBA, 2003).

O desenvolvimento dessas iniciativas conta com o apoio do CREDE, destacado pelos técnicos entrevistados como parceiro fundamental na definição e operacionalização do projeto educativo. A sintonia com a SEDUC, via CREDE, pode ser identificada no alinhamento do Município às orientações advindas do FUNDESCOLA. A sistematização do planejamento estratégico da Secretaria Municipal de Educação de Pacatuba (PES) é expressiva desse ordenamento.

A ação empreendida, no final de 2002, visando a atender a solicitação do FUNDESCOLA, resultou no documento que define, entre outros elementos, a missão da Secretaria de Educação: “viabilizar o acesso à demanda do ensino fundamental e educação infantil; assegurar atendimento às escolas para que promovam, com sucesso, ensino de qualidade, realizando serviços e atendimento com elevado padrão, favorecendo assim a formação de cidadãos conscientes e participativos” (PACATUBA/PES, 2003, p.20). Estabelece, ainda, três objetivos estratégicos: 1) fortalecer a gestão municipal de ensino; 2) melhorar o desempenho acadêmico dos alunos; 3) reestruturar e equipar a infra-estrutura da Secretaria de Educação e prédios escolares (ibidem).

No diagnóstico, destaca como maior força a atuação sistemática dos colaboradores junto à comunidade escolar, o que é feito por intermédio das equipes de supervisão que acompanham o trabalho pedagógico da escola. A facilidade de acesso aos programas governamentais por meio de projetos culturais e educacionais, cujo grande parceiro é o CREDE, é ressaltada como maior oportunidade. A ausência de proposta pedagógica da Secretaria de Educação e dependências físicas insuficientes e inadequadas aparecem como maior fraqueza. Daí emerge a falta de autonomia financeira da secretaria; a interferência política causando constante rotatividade de professores e gestores escolares; e a instabilidade econômica do Município, como maiores ameaças.

O plano de ação da Secretaria Municipal de Educação de Pacatuba está voltado para os três objetivos antes mencionados, cujo foco é a gestão. A prática de planificação, ao mesmo tempo em que confirma o entendimento, nas reformas em desenvolvimento, de que a melhora da gestão resulta em melhoria da qualidade do ensino e na garantia da permanência do aluno na escola, não contribui para a definição de rumos próprios para o projeto educativo local. A tendência é de alinhamento a políticas externas, estabelecendo relação de dependência entre Município, Estado e União. Essa compreensão aparece na fala de alguns dos entrevistados:

O Estado vem seduzindo municípios à adesão à caminhada cearense pela educação. Por exemplo, a SEDUC andou contagiando os Municípios em relação aos ciclos e parece ter conseguido várias adesões. Tem uma camisa de força aí no meio das negociações que **tira a autonomia do Município**. Foi assim: só tinham direito a entrar no Pró-Gestão os Municípios que tinham implantado o ciclo básico de alfabetização, e, assim, correram muitos Municípios. O Pró-Gestão é uma oportunidade do Município qualificar em nível de extensão seus gestores a custo zero [...] É sempre assim nas negociações do Estado com o Município. Depois de algumas experiências, aprendemos que não podemos dar um não de cara ao Estado. **Precisamos sempre ver qual a contrapartida embutida para não ficarmos no prejuízo. É desta forma que Napolini consegue arrastar quase 100% dos municípios cearenses nos seus vôos de cisne.** (TÉCNICO 1 – PACATUBA). (Grifos meus).

O que vejo na Secretaria de Educação é **que os CREDES têm toda vontade, disponibilidade para o trabalho. Acho que junto aos CREDES hoje, o Município consegue muito mais apoio e informações que antes. É mais próximo o CREDE que a SEDUC.** Ele está sempre acompanhando o Município, conhece nossas necessidades se **torna um trabalho mais “pé-no-chão”**. O CREDE fala uma linguagem mais próxima da gente. A comunicação é mais fácil. (SECRETÁRIO 2). (Grifos meus).

A **escola municipal** antes ficava esperando por uma única fonte que era o município. Hoje ela **se tornou unidade executora dos recursos que recebe que tem fontes outras, a exemplo do MEC (PDE, PDDE)**. Com estes recursos ela vem comprando equipamentos, material de consumo, pode qualificar seus professores. Enfim, trabalhar suas especificidades a partir da realidade local. (TÉCNICO 2 – PACATUBA). (Grifos meus).

As falas apontam mecanismos de indução e alinhamento das políticas educacionais a partir das relações estabelecidas entre instâncias governamentais. Tal ordenamento favorece muito mais a desconcentração administrativa do que a efetivação de processos descentralizados pautados pelo exercício de autonomia do poder local, resultando, na Secretaria Municipal de Educação de Pacatuba, na falta de projeto educativo próprio e em certa dependência financeira. A participação, nesse caso, tende a assumir caráter de envolvimento de representação de segmentos diferentes, visando à legitimação de rumos previamente definidos. Embora este seja um dos aspectos restritivos da política de descentralização, no contexto escolar, é possível perceber avanços considerando o estado de apatia em que essas instituições se encontravam. Os relatos mostram algumas evidências nessa direção:

Estamos construindo uma nova cultura no município e nas escolas no sentido de monitorar suas políticas, analisar cada ação. Eu sempre digo que as coisas

aconteciam na educação como se não tivesse continuidade. Nós estávamos sempre zerando. Aquela escola que teve um grande índice de reprovação, evasão, repetência não analisava sua prática. Parece que a cada ano zerava tudo e começava tudo de novo. A escola hoje entendeu, ou está entendendo, que tem um projeto onde o aluno é o centro e precisamos garantir o sucesso do aluno dia a dia. Esta dificuldade de aprendizagem que tivemos na disciplina “x” tem que ser repensada pela escola, e ela não repensava antes. (TÉCNICO 2 – PACATUBA).

A escola hoje tem outro nível de organização. Temos hoje uma escola mais bonita, mais equipada e a direção da escola começou a incorporar a idéia de que precisa ter um plano de trabalho, executar este plano e prestar conta à comunidade escolar das ações encaminhadas. Esta cultura que está se implantando na escola é decorrente do exercício que vem fazendo na elaboração do seu PDE. Ele mudou mesmo a cara da escola. A escola de Pacatuba hoje está bem equipada. Quando ela tem um conselho que atua mesmo, participa de todos os momentos da escola a coisa anda. Precisamos investir em nossos conselhos. De fato, eles ainda são frágeis eles não sabem, nem têm consciência do poder que podem dar à escola. As escolas pequenas com 30, 40 alunos que não formaram conselhos porque não são unidades executoras (é a partir de 200 alunos) agora estão sendo estimuladas pelo Município a montar o seu Conselho. O papel do Conselho na escola não pode se limitar à dimensão dos recursos financeiros. A escola não tem soberania, mas deve ter autonomia de resolver seus problemas internamente. (SECRETARIO 2).

Os textos realçam que a escola pública municipal alterou práticas. A tarefa é impulsionada, segundo os entrevistados, pelo exercício de planejamento, a partir do PDE, cujo suporte teórico está na abordagem estratégica, o que significa, conforme sinalizado há pouco, acento dos aspectos operacionais da gestão em detrimento da definição de rumos mais amplos de sustentabilidade ao projeto educativo da escola. Certa a alteração da prática escolar em relação ao planejamento das ações, é preciso lembrar que o mecanismo instaurado com o FUNDESCOLA tem propiciado muito mais uma corrida em busca de cifras, condicionando a operacionalização à chegada dos recursos, do que efetivamente promovido o reconhecimento de sua importância e necessidade para melhoria da escola.

A tendência de indução de políticas, em Pacatuba, é visível também na presença do UNICEF, nos encaminhamentos locais, sobretudo a partir das orientações do documento “As Políticas Públicas e os Ciclos de Vida” (UNICEF, s/d), que apresenta os passos a serem observados pelos municípios que desejarem se credenciar ao “Selo UNICEF”, mecanismo que funciona como ‘passaporte’ para a captação de novos investimentos.

No biênio 2001-2002, momento da pesquisa, fez-se a segunda edição do selo. Pacatuba concentrou esforços nessa direção, tendo, para tanto, buscado atender os desafios propostos pelo órgão internacional, visando à elevação da qualidade de vida das crianças e adolescentes. Esses desafios contemplam ações voltadas para a saúde, assistência social e educação. Trata-se de orientação pautada na intersectorialidade, visando a um atendimento integral do cidadão.

Não obstante o caráter induzido dessa política, cabe destacar os efeitos positivos. Os municípios interessados no credenciamento do UNICEF, por conseguinte, nos dividendos advindos dessa condição, vêm rompendo com o estado de apatia e indiferença em relação às crianças e adolescentes, bem como tem contribuído para mudar a postura do gestor ao voltar atenção para a prestação de serviços aos cidadãos.

Entre os entrevistados, em Pacatuba, a repercussão é explícita em diferentes posicionamentos:

O selo UNICEF tem tido um papel importante em nosso município. Nós aqui **trabalhamos com uma visão de investimento nas coisas públicas**, conforme orienta o selo. Mas na parte da educação independente de ganharmos ou não, as coisas estão acontecendo e vamos continuar nosso trabalho porque esta é a prioridade básica da gestão atual. Sem educação não temos como puxar a saúde que deve ser muito mais preventiva. A avaliação promovida pelo Selo tem nos motivado a fazer um esforço muito grande para que possamos chegar ao perfil estabelecido pelo UNICEF. O prefeito diz que investe todas na busca deste perfil. Esta é a segunda vez que o Município se inscreve para concorrer ao Selo. **Da primeira vez, as escolas não tinham a mínima condição.** Não tínhamos assistência à educação infantil. A saúde funcionava precariamente. É nesta administração que estamos retomando toda essa assistência que o cidadão precisa. (TÉCNICO 1 – PACATUBA). (Grifos meus).

Ao frisar a distância do Município em relação ao perfil estabelecido pelo Selo UNICEF, o entrevistado acrescenta detalhes que permitem compreender o quadro socioeducacional local, anterior à busca do credenciamento:

Em 2002 quase ganhamos o selo Unicef. Estamos correndo atrás do selo para 2003. Na média global do selo Unicef, ficamos com 6.3. A média era 7. O que dificultou foi a falta de investimento nas políticas públicas nos anos anteriores. E como **fomos avaliados nas ações referentes a 2000 e 2001 nós não tínhamos condição de ser avaliados positivamente em 2002.** Assumimos a gestão em 2001. Em um ano não tínhamos condição de contornar a falta de estrutura e de investimento no que tange

ao acesso a creche, a educação infantil, ao ensino fundamental (7 a 14 anos). Já em 2002 colocamos sete escolas conveniadas que absorveram grande parte dos alunos. Muitas escolas particulares fecharam e elas nos deixaram os alunos, alugamos seus prédios. Muitos alunos começaram a migrar para a escola pública por conta dos avanços na escola pública municipal. Temos recebido tanto alunos das escolas particulares como das estaduais [...] Foram compradas escolas que eram conveniadas [...] Fizemos várias ampliações com recursos próprios e reformamos salas de aulas com o PAPE. Com isso a gente está ampliando a rede municipal. Já temos professores concursados por áreas específicas. Todos foram selecionados no último concurso. Os que não eram habilitados por área estão trabalhando na sua área específica (TÉCNICO 2 – PACATUBA). (Grifos meus).

Pela fala, é possível observar que a educação é um dos segmentos que recebe atenção redobrada por parte dos investimentos municipais de Pacatuba. Esse acento, entretanto, não é fortuito. É o que deixam entrever as falas dos entrevistados:

Os maiores desafios a enfrentar são da educação. Exemplo: formação dos professores de educação infantil. Não temos Conselho Municipal de Educação. Inclusão de crianças de 6 anos na educação infantil – os dados do IBGE dizem que temos 1.271 crianças e atendemos cerca de 494 na educação infantil. Então: tem muita criança fora da escola no Município. Como perseguimos este selo, estes desafios passam a ser o norte da política educacional. Não é à toa que estamos investindo na educação especial. (TÉCNICO 1 – PACATUBA).

Já era pretensão do Município investir na educação infantil. Agora que uma dos pontos **prioritários do UNICEF para que possamos ser avaliados é um Plano Específico para Educação Infantil, isso tem sido reforçado.** É uma coisa que é cobrada e nós não tínhamos feito ainda porque esta é uma responsabilidade que a legislação jogou para o Município sem que ele tenha condição de dar conta. O Município tem que se virar e nós temos muitas crianças. Para que possamos atender a todas as crianças é preciso que venham recursos das outras instâncias (estadual, federal). O mais que podemos dar é uma contrapartida, mas não a totalidade. (TÉCNICO 2 – PACATUBA). (Grifos meus).

A gente tem que incentivar muito a educação. **O Selo instituiu o eixo da mobilização. Neste eixo temos vários projetos que devemos cumprir, a exemplo do projeto DENGUE.** O povo precisa ter conhecimento da prevenção da dengue e as escolas estão trabalhando nessa direção com palestras, médicos na escola, arrastão na cidade, campanhas educativas. No caso do dengue já caíram os nossos indicadores. O pólo mais sério é o Jereissati e atribui-se isso a falta de educação do povo, complica. Mas mesmo assim tem surtido efeito. (SECRETÁRIO 2). (Grifos meus).

Os trechos revelam a força de políticas induzidas, quer pelo Poder Público, quer por organismos externos, na instância local. Se o estímulo à implementação de ações é importante, também vale frisar a tendência a operacionalizá-las de modo aligeirado,

dificultando, por vezes, inviabilizando reais processos de mudança da cultura política da gestão do sistema educacional.

O Município de Pacatuba, sobretudo a partir de 2001, trabalha, com muita atenção, os indicadores como alvo de avaliação do Selo UNICEF. A construção do *Plano Decenal de Educação (2003/2012)* é expressivo no cuidado com o cumprimento das metas estabelecidas. É preciso cuidado, todavia, também para não atropelar o processo e fazer por fazer, perdendo-se, assim, a possibilidade de renovação de práticas, elemento necessário e fundamental à continuidade e sustentabilidade das ações para além do selo. Os relatos da experiência construída na elaboração do *Plano Decenal de Educação (2003/2012)* indicam essa preocupação. O documento foi sistematizado, em junho de 2002, e aprovado posteriormente pela Câmara Municipal pela Lei nº 0759/03.

Embora o secretário municipal de educação de Pacatuba registre que o “Plano Decenal (2003-2012) foi concebido e elaborado como instrumento na luta pela recuperação da educação básica deste município”, os relatos reconhecem que esse processo de planejamento foi comprometido pela ‘urgência do tempo’, e por fortes mecanismos de controle. É o que revelam as falas que seguem:

Nós realizamos o nosso **I Congresso Municipal de Educação** (junho de 2002). Neste evento foram elaboradas diretrizes e propostas para os temas: educação infantil, ensino fundamental, educação ambiental, educação indígena, educação de jovens e adultos, educação especial, gestão democrática e financiamento da educação. Este trabalho resultou no estabelecimento de ações para a educação no município nos próximos dez anos. Tomamos como referência a experiência de construção do Plano Decenal no Estado (TÉCNICO 1 – PACATUBA). (Grifos meus).

Do congresso **participaram representantes de todos os segmentos sociais de Pacatuba**: as entidades de classe, todos os Conselhos, representantes de bairros, Grêmios Estudantis, professores, secretários, funcionários, coordenadores e direção da escola. **Os diretores foram delegados natos**. Para se tirar a delegação para o Congresso fizemos um levantamento do tamanho das escolas e aquelas que tinham um maior número de alunos tiveram uma representatividade maior. Fizemos uma proporção de 50 – ou fração de 1 a 50 – corresponde a um delegado. Então, teve escola que trouxe 20 delegados – as escolas com mais de 950 alunos – e teve escolas (creches) com 3 a 4 delegados. Convidamos representação das oito escolas estaduais e das particulares, garantindo uma vaga de delegado para cada escola participar da discussão das temáticas. (TÉCNICO 2 – PACATUBA). (Grifos meus).

Diferentemente do que aconteceu no Estado, quando da elaboração de sua proposta de Plano Decenal, a discussão nas escolas não foi aprofundada por conta do tempo. O fato de ter sido fechado para este semestre impossibilitou que fôssemos trabalhando as escolas na forma como deveria ter sido feito. Fizemos apenas algumas reuniões setoriais com os coordenadores, e diretores e repassamos e eles já repassaram para a comunidade escolar para que tivesse conhecimento. (SECRETÁRIO 2). (Grifos meus).

As transcrições revelam a preocupação do Poder Público em envolver a sociedade organizada no processo de planejamento. Também evidencia, entretanto, que a escola e seus atores não tiveram oportunidade de ser ouvidos, na definição de propostas temáticas, considerando que foram definidas em *petit comité* e levadas ao Congresso para “discussão e aprovação”. A premência do tempo é aludida como justificativa para a ausência de ‘escuta sensível’ da escola, encaminhamento que tende a comprometer o engajamento dos sujeitos, na fiscalização e efetivação das diretrizes estabelecidas no *Plano Decenal do Município*. Ademais, tende a expressar muito mais um processo de legitimação de propostas concebidas a *priori* do que de ampliação da participação social.

Ao que parece, o ‘lugar’ de participação dos sujeitos, na definição de políticas, encontra-se reservado à transferência de parcela da responsabilidade até então afeta ao Poder Público, pois estes são sempre destacados como força imprescindível para o sucesso de efetivação das propostas delineadas. É o que se verifica no texto do *Plano Decenal de Pacatuba*, ao se observar certa ênfase no argumento de que é o “esforço integrado e compartilhado entre todos que faz a educação neste Município, e que são responsáveis, direta e indiretamente, pelo processo educacional” (professores, dirigentes escolares, família e a sociedade civil) que garante o desenvolvimento.

Seguindo essa linha de raciocínio, o Plano conclama que cada um dos segmentos da comunidade escolar assumam o compromisso público com a melhoria do ensino. Ao mesmo tempo em que reconhece que as propostas do Plano não são definitivas e nem acabadas, registra que cada escola do Município deve observar a realidade e adaptá-lo. Ao proceder

assim, destaca que o Poder Público, por intermédio da Secretaria de Educação do Município, está cumprindo seu papel, ao indicar diretrizes de política educacional para o Município. Ao chamar as escolas para discutir e adaptar o Plano Decenal à realidade, delineando metas para os próximos dez anos, rumo ao ensino de qualidade que a sociedade almeja, aponta para o desafio de elaboração dos projetos político-pedagógicos das escolas.

De modo geral, é possível dizer que o contorno do sistema público de ensino revela o esforço do Poder Público para implementar condições objetivas que viabilizem a efetivação da política com foco na escola. No próximo capítulo, será possível conhecer os reflexos desse processo no contexto escolar.

CAPÍTULO 5

O PLANEJAMENTO NA ESCOLA: PRÁTICAS, AVANÇOS E PERSPECTIVAS

A educação é um fenômeno complexo que implica estruturas organizativas, identidades pessoais, dinâmicas interpessoais e comunicações simbólicas. Compreender o que acontece numa determinada escola não é facilmente acessível por meios simples e diretos. Em consequência a educação como expressão viva deve ser compreendida através da observação de pessoas, quando se implicam em diferentes tipos de experiências comunicativas, quando manifestam suas identidades pessoais, quando criam estruturas, rituais e símbolos que expressam seus valores e idéias.

(Goodman)

No capítulo anterior, teve-se o que mudou no sistema educacional visando à concretização da política com foco na escola, a partir do planejamento educacional. Este capítulo pretende destacar como essa atividade é trabalhada, na escola cearense, no período 1995/2002.

A produção de planos visando à sistematização do trabalho da escola não é recente na história da educação brasileira, sendo possível situar, no Movimento da Escola Nova, da década de 1930, um dos marcos da introdução dessa prática. Remonta a esse período a idéia do “Plano Geral da Escola”, cujo conteúdo era de caráter técnico e voltado para aspectos organizacionais.

Na atualidade, as demandas pela elaboração do plano da escola guardam expectativas que extrapolam essa dimensão, contemplando, sobretudo, a necessidade de ampliação do sentido da escola e de seu papel social. Tem-se exigido estreita articulação entre aspectos

pedagógicos e políticos do ato educativo, de modo a assegurar o compromisso da escola com a formação do cidadão e sua inserção na transformação social. Nos contextos pesquisados, a análise dos dados evidenciou ainda que o planejamento assume tons diversos.

5.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA ESCOLA

Os discursos dos sujeitos entrevistados, nas quatro escolas pesquisadas, permitem identificar os instrumentos de planejamento, no contexto escolar, materializados em quatro pês: Projeto Político-Pedagógico (PPP), *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*, *Plano de Ação Básico de 5S (PAB5S)* e *Plano de Ação Básico de Melhoria (PABM)*.

Cada um tem uma história de construção e repercussão no cotidiano dos diferentes segmentos da comunidade escolar. A história é tributária das condições materiais de cada contexto e do papel de cada sujeito, no processo de elaboração, execução e avaliação desses instrumentos. O quadro 8 oferece elementos importantes na compreensão do ‘lugar’ de onde falam os gestores, professores, funcionários, pais e alunos pesquisados:

QUADRO 8
Caracterização dos contextos escolares investigados

Escolas estaduais		Escolas Municipais	
Jaçanã (Fortaleza)	Tucano (Pacatuba)	Avoante (Pacatuba)	Arara (Fortaleza)
Esta escola tem núcleo gestor constituído por uma direção, coordenação pedagógica, coordenação administrativo-financeira e secretária. A direção se mantém no cargo por três mandatos, legitimada por processo eletivo (1995, 1998 e 2002). A escola vinculou-se ao programa FUNDESCOLA em 1999, tendo elaborado e executado seu primeiro PDE em 2000. A escola teve suas salas reformadas via PAPE/FUNDESCOLA.	Nesta escola o núcleo gestor é composto pela direção, coordenação pedagógica, coordenação da gestão e secretária. A direção se mantém no cargo por três mandatos, tendo o primeiro processo eletivo ocorrido em 1997. A escola foi incluída no FUNDESCOLA em 2001, momento em que formulou seu primeiro PDE.	Nesta escola, que conta com uma diretora, uma coordenadora pedagógica e uma secretária, a direção é indicada pelo gestor maior do município. Em 2002 houve alterações na direção, tendo assumido uma professora da casa. Esta unidade de ensino foi incluída no programa FUNDESCOLA em 1999, tendo elaborado e executado seu primeiro PDE em 2000. No ano seguinte, teve suas salas de aulas reformadas via PAPE/FUNDESCOLA.	Esta escola conta com direção, vice-direção, supervisora e secretária. No processo eletivo de 2002 houve mudança na direção, tendo assumido dois professores da casa. A escola foi incluída no FUNDESCOLA em 2001, momento em que formulou seu primeiro PDE. Em 2002 teve suas salas de aula reformadas via PAPE/FUNDESCOLA.

A caracterização dos quatro contextos leva a compreender o ponto de vista dos sujeitos pesquisados a partir das condições vivenciadas, que, por sua vez, foram organizados de modo a contemplar, de um lado, elementos comuns e divergentes nas experiências de planejamento, nas escolas investigadas. Isso implicou o esforço de compor o quadro geral da problemática em face dos aspectos que emergem nos quatro contextos escolares, perspectiva que se distancia de qualquer pretensão de realizar estudo caso a caso. Por outro lado, busca-se captar as contradições desse processo diante de pontos de vista diferentes, no intuito de perceber como a realidade foi construída.

5.1.1 O Projeto Político-Pedagógico (PPP)

A LDB, ao reforçar a política com foco na escola, prevê, como incumbência do estabelecimento, a elaboração e execução de sua proposta (Art. 12, I e VII). É neste contexto que o *Plano Escolar*, chamado *proposta pedagógica*, ou *projeto pedagógico* ou ainda *projeto*

político-pedagógico, passa a ser visto como instrumento de ajuste ao processo avaliativo da escola hoje, documento político exigido formalmente da escola, que faz parte do conjunto da política educacional.

A centralidade da instituição escolar, na agenda educativa dos anos 1990, pode ser percebida na atenção à discussão acerca do projeto pedagógico, na *Conferência Nacional de Educação para Todos* (1994). Nesse evento, foi destacada “a dimensão política” deste plano, que deve abranger “um projeto mais amplo da sociedade”. O texto dos anais dessa conferência acrescenta ainda que

A dimensão política atribuí ao projeto pedagógico uma natureza democrática e requer o exercício da ousadia, a busca da utopia, rompendo imobilismos, desestruturando o presente para reestruturar o futuro; a construção dos projetos político-pedagógicos das escolas requer a **descentralização e a democratização do processo de tomada de decisões**, a **ampliação da participação** da comunidade escolar e de todos os seus membros na solução dos problemas da instituição. (BRASIL, 1994, p. 49). (Grifos meus).

Vale ressaltar que o reconhecimento da importância do projeto pedagógico da escola pela *Conferência Nacional de Educação para Todos* não é fortuito, haja vista o entendimento de que esse mecanismo é imprescindível na implantação das metas do *Plano Decenal*, cuja lógica está pautada nas orientações das reformas, na América Latina. Dissemina-se, com efeito, a idéia de que toda escola precisa fazer seu plano, definir metas e compromissos com os alunos e com a comunidade escolar, processo em que devem ganhar espaço práticas descentralizadas e de democratização da tomada de decisões.

Gadotti (1994), um dos educadores convidados para o evento, questiona se a escola precisa apenas de projeto pedagógico ou de projeto político-pedagógico. Fundamentando sua inquietação, faz a seguinte reflexão, que merece ser registrada, em função do contexto onde ocorre o embate ideológico:

Freqüentemente se confunde projeto com plano [...]. O plano fica sempre no campo do instituído, ou melhor, no cumprimento mais eficaz do instituído. Um projeto necessita sempre rever o instituído para, a partir dele, instituir outra coisa. Tornar-se instituinte. O projeto político pedagógico não nega o instituído da escola que é sua

história, os seus currículos, os seus métodos, o conjunto de seus atores internos e externos e o seu modo de vida. Um projeto sempre confronta o instituído com o instituinte. Não se levanta um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo. Por isso, todo projeto pedagógico é também político. E, por isso mesmo, sempre um projeto inconcluso, uma etapa em direção de uma finalidade que permanece como horizonte da escola. (GADOTTI, 1994, p. 21).

Autores diversos (GANDIM, 1994, 1995; VEIGA, 1996; SANTIAGO, 1997; ROSSA, 1999; VASCONCELOS, 2000b; PADILHA, 2001; SACRISTÁN, 2000; LACERDA, 2004) assinalam a elaboração desse instrumento como tarefa para além da exigência formal. Compreendem o Projeto Pedagógico como aproximação do que se pensa sobre a educação, acerca do ensino, no tocante à prática pedagógica da escola. Portanto o Projeto Pedagógico da Escola são as intenções do seu corpo, geradas, discutidas e postas em ação por todos aqueles que a fazem e, de modo particular, pelo trabalho dos professores. Assim, sua construção demanda atitude de reflexão coletiva permanente do corpo da escola, em direção às intenções e à consecução de intentos por parte dos responsáveis pela condução do projeto. Requer do corpo da escola conhecimentos e saberes específicos, bem como ousadia coletiva, paulatinamente, traduzida na prática cotidiana a ser feita e refeita dentro e fora da escola.

Diante dessa compreensão, analisam-se os relatos dos entrevistados sobre o que entendem por PPP e sua construção, na tentativa de descobrir o espaço ocupado pelo planejamento na escola.

As afirmativas dos diferentes segmentos da escola sobre o que é o PPP são reveladoras do lugar desse instrumento de planejamento, no cotidiano escolar: “não me pergunte o que é o PPP que não saberia dizer” (P2 - Escola Jaçanã); “o PDE é quase a mesma coisa do PPP” (CG - Escola Tucano); “o PPP é uma peça chave da escola” (D - Escola Arara); “sei que temos um projeto, mas se me pedires para falar eu não sei dizer nada” (P1 - Escola Avoante); “Eu entendo o PPP como uma meta a ser alcançada pela escola, o dia a dia em relação aos alunos. O PPP é um segmento do PDE. Todas as metas que você pensa no PPP tem que priorizar no PDE. Eles dois se completam” (S - Escola Tucano); “Sei que a escola tem muitos projetos.

Participo de todos, mas não sei dizer o que é esse PPP” (A – Escola Jaçanã); “Não sei dizer... ouço falar disso mas não sei” (P1 – Escola Tucano).

As transcrições deixam entrever compreensão fragmentada do que é o projeto político-pedagógico, por parte dos sujeitos que integram as comunidades escolares investigadas. Entre os pais e alunos, a situação é ainda mais gritante, predominando total desconhecimento desse instrumento de planejamento, confundido com os projetos curriculares (musicalização/ escolinha de esporte/ dengue, entre outros) que a escola desenvolve.

A visão fragmentada do PPP reside na não-incorporação conceitual da noção, embora os entrevistados confirmem saber da necessidade e importância desse instrumento de planejamento, na escola, e, em alguns casos, de sua presença. Ao assumirem esta postura, tendem a repassar para ‘outros’, sobretudo para o coordenador pedagógico, a responsabilidade de saber o que é o PPP. Tal visão é reforçada pela associação constante de PDE com PPP, ora vistos como complementares, ora como similares, tendência mais forte entre gestores, funcionários e professores das escolas estaduais pesquisadas. As orientações advindas do órgão central do sistema de ensino são apontadas como um dos fatores que favoreceu a associação, conforme estes trechos:

No novo milênio, a proposta é de que a escola pública tenha uma nova cara e tudo se passa em torno da questão do PDE e do PPP. **Recebemos um livrinho dizendo todos a passos para construir o PPP e o PDE.** Nós não tínhamos ainda o PPP. Já fizemos dois encontros e estamos começando a elaborar. (D – ESCOLA JAÇANÃ); **Iniciamos o processo de construção do PPP de acordo com as orientações que estão na cartilha da SEDUC.** Fizemos a primeira reunião de acordo com a cartilha recebida da SEDUC e dela tiramos a síntese do texto saído da colaboração do grupo. Sistematizamos e transformamos no texto que está aqui. Tudo dentro do roteiro que a SEDUC encaminhou – cartilhinha ‘que destaca as partes do PPP. (CP – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

Estamos elaborando o nosso PPP. Como já disse, **utilizamos o mesmo seminário para elaboramos o PPP e o PDE. A própria SEDUC aconselhou que fizéssemos assim. É meio atropelado,** mas foi essa a orientação que tivemos (CP – ESCOLA TUCANO); **Seguindo a orientação da SEDUC/ CREDE (a Cartilha da SEDUC) aproveitamos o mesmo momento de sistematizar o PDE para elaborarmos o PPP.** As questões gerais são comuns aos dois planos, como a corrente filosófica que vai dar suporte ao trabalho da escola, visão de futuro e missão da escola. (CG - ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

As falas são incisivas em distinguir as orientações advindas da SEDUC, pela cartilha, sugestivas da possibilidade de produção simultânea do PPP e PDE, bem como da utilização dos mesmos procedimentos, contribuindo para sedimentar interpretação equivocada sobre os pressupostos teóricos que dão suporte aos instrumentos de planejamento. A ‘confusão’ é sentida pelos sujeitos pesquisados, nas duas escolas, embora somente um dos professores tenha expressado conceitualmente contradição:

Fizemos o nosso PPP junto com o PDE. Tivemos um seminário de preparação e foram os dois planos trabalhados ao mesmo tempo. Tudo foi feito com muita pressa. Justificaram que como os dois têm partes iguais não teria problema fazer junto. Mas eu fiquei confuso, pois estudei que o PDE tem uma matriz conceitual diferente do PPP. Este parte de uma perspectiva de planejamento participativo e o PDE parte da perspectiva de planejamento estratégico. (P2 – ESCOLA TUCANO).

Outro argumento explicativo da ‘confusão’ das orientações do sistema está na fala de um dos coordenadores:

Hoje eu entendo que o PPP é um documento global, geral; define o tipo de filosofia da escola, dá a visão geral da escola. E para colocar o PPP em ação, para viabilizar o plano de ação do PPP, o PDE está lá. **A dificuldade inicial de compreensão desses dois instrumentos foi porque o sistema inverteu o jogo. Antes de termos o PPP elaborado fomos chamados a construir o PDE.** Como a escola trabalhou primeiro o PDE ficou achando que são coisas separadas e que não se misturam. Hoje entendemos que o PDE é um instrumento que ajuda a viabilizar as ações do PPP em função da filosofia, das crenças, dos valores da escola. Esta compreensão só passamos a ter depois que passamos por uma qualificação onde estas questões foram trabalhadas. (CG – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Uma das críticas mais recorrentes entre os entrevistados, nas redes municipal e estadual, reporta-se à urgência com que as solicitações dos órgãos centrais e intermediários do sistema educacional chegam à escola. Ao falarem sobre a sistematização dos instrumentos de planejamento, este é um aspecto bastante freqüente e expresso em afirmativas como: “Achei tudo muito corrido, um na carona do outro. Não entendo por que tanta pressa ou tanta ansiedade de ter o documento em mãos.” (P1 – ESCOLA TUCANO); “A SEDUC continua sendo autoritária (...) atropelando a escola a toda hora com suas solicitações de última hora.” (D – ESCOLA JAÇANÃ).

A explicitação do processo de construção do PPP, nas escolas pesquisadas, ao oferecer dados sobre o exercício, permite perceber como a ênfase do coordenador pedagógico, na construção do PPP, e a urgência do tempo, no atendimento das demandas solicitadas pelo órgão central do sistema educacional, se entrecruzam e comprometem a prática de planejamento. Eis o que dizem os sujeitos entrevistados.

ESCOLAS ESTADUAIS

Fortaleza

A coordenadora pedagógica que me antecedeu aplicou alguns questionários com os professores nas reuniões de planejamento de início de ano e disse que estava sistematizando as respostas em formato de texto, **procurando seguir as orientações da cartilha da SEDUC**. Quando eu assumi a coordenação, passei a cobrar o referido texto e ela dizia que o material estava em casa, que ia trazer. Não conseguia pôr a mão nesse material. Em 2002 colocamos como uma ação do PDE um curso de jogos educativos e, no meio do percurso, diante do desafio de fazermos o PPP, resolvemos trocar esta ação por um seminário para construção do PPP. Contratamos uma assessoria para fazer esse trabalho. Eles partiram do que a coordenadora anterior tinha sistematizado e fizeram um seminário envolvendo toda a escola durante dois dias, com a participação de todos os segmentos. Isto foi em abril e até hoje (outubro) a assessoria não nos trouxe nada escrito. Ficaram de preparar tudo e fazer uma socialização do projeto com toda a escola. A diretora está chateada com o serviço contratado. Estamos cobrando direto. Mesmo tendo investido recursos do PDE continuamos sem o nosso PPP. (CP – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

Pacatuba

Particpei da elaboração do PPP recentemente, a versão final está sendo fechada. Toda a comunidade escolar foi convocada para um dia de estudo... Tivemos oportunidade de fazer um belo diagnóstico da escola que serviu de suporte tanto para o PPP como para o PDE, **como sugere a Cartilha da SEDUC**. Essa era uma cobrança que nos fazíamos há tempo. (CE – ESCOLA TUCANO); Estamos seguindo a mesma sistemática do PDE na construção do PPP. Recentemente, paramos um dia e todos os professores participam da construção deste dois instrumentos de planejamento. Como disse estamos fazendo de forma simultânea e utilizando a mesma metodologia. Nos seminários nos dividimos em equipe de estudos e cada equipe apresentou as conclusões para o resto do grupo. Nesse primeiro momento de discussão e de sistematização da proposta pedagógica e do PDE participaram o núcleo gestor, os professores, o Conselho e os líderes de sala de aula, dois representantes por sala - líder e vice-líder. (CG – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

ESCOLA MUNICIPAL

Pacatuba

Sei que esta discussão começou aqui ainda na gestão passada, depois esfriou, agora a gestão atual está tentando retomar. Por último a direção chamou até uma assessoria, paga com recursos do PDE, para ajudar a fazer este trabalho. Esta assessoria foi contratada porque reconhecemos que este é um trabalho muito difícil. Eles vieram, coordenaram o seminário, registraram tudo e ficaram de formatar o nosso projeto. Estamos aguardando. (P2 – ESCOLA AVOANTE).

Fortaleza

Recentemente a Secretaria de Educação passou a encarar o PPP com muita seriedade, de forma competente. Passou a dar uma orientação comum de como elaborar o PPP a todas as escolas. A parte teórica está sendo muito boa. Além do encontro geral de sensibilização sobre a importância de ter um PPP, nós estamos organizadas por pólos, no caso do nosso pólo temos 10 escolas. Eu já estou sentindo uma diferença no PPP. Porque da forma como está sendo orientado, sua construção deverá envolver todo mundo. O ganho dessa construção que vai ser lenta será, espero, ter um PPP pensado por nós. Diferente do PDE que é uma camisa de força que tem um formato bem rígido e que não dá tempo fazer os ajustes necessários. Com certeza o PPP da forma que vem sendo orientado promete mais em termos de construção escolar que o PDE, apesar deste trazer recursos novos para a escola. Esse exercício vai servir para cada um repensar e reelaborar o seu plano de trabalho parando de botar a culpa no outro. A desculpa de que o aluno não quer nada não pode mais ser usada. Cada um deve pensar no que pode fazer para mudar esse quadro e apresentar solução. (D – ESCOLA ARARA).

Os entrevistados falam de experiências bastante diferentes, no que diz respeito à produção do PPP na escola. Aqui cabe registrar a experiência da Escola Arara, no final de 2002 (momento em que o trabalho de campo estava sendo concluído), em torno da sistematização do PPP.

Os representantes da direção e supervisão, nessa escola, demonstraram que estavam otimistas em relação à condução do processo de sistematização do PPP, considerando o cronograma e os procedimentos apresentados pela coordenação da iniciativa. Esse sentimento, de acordo com os relatos, decorre da perspectiva de ser assegurado acompanhamento teórico e prático a cada etapa do processo. Embora esta seja uma expectativa forte entre os gestores, os quais, por ocasião do trabalho de campo, haviam participado da sensibilização com a presença do professor Celso Vasconcelos⁷⁸, vale observar que situação diferente foi encontrada junto aos professores que até então não haviam sido envolvidos no processo.

A despeito dessa iniciava que começa a se delinear na rede municipal de Fortaleza, no conjunto, foram identificadas, nas quatro escolas, críticas à centralização das oportunidades de orientações sobre a construção do PPP, na coordenação pedagógica e supervisão. A circunstância foi identificada pelos atores entrevistados como dificultadora do processo, por

⁷⁸ O professor Celso Vasconcelos, pesquisador e membro do Conselho Editorial da Revista em Educação da AEC, presta assessorias a diversas escolas e instituições públicas e privadas na construção de suas propostas pedagógicas.

situar, nas mãos de apenas uma pessoa, informações privilegiadas, o que se agrava com a rotatividade característica dessa função e com a sobrecarga de tarefas que o profissional assume, no interior da escola. Os dois fatores contribuem para a produção da visão fragmentada do PPP, como instrumento de planejamento, o que é expresso no distanciamento desse processo por parte dos professores, e na idéia entre os gestores de que a escola vive “apagando fogo”. Ao mesmo tempo, comprometem a sistematização de um PPP que traduza a cara e os anseios da escola e da comunidade.

Os entrevistados ressaltam, ainda, que “o PPP não tem sido priorizado” pelos órgãos centrais do sistema educacional (quer da rede estadual, quer da rede municipal), como instrumento de planejamento da escola, embora este apareça, nas orientações, como um dos requisitos necessários para a escola de qualidade. Pelo que se depreende da leitura dos depoimentos, sobretudo dos envolvidos na gestão, os órgãos centrais e intermediários de educação não cobram/exigem o PPP com a mesma ênfase de outros instrumentos de planejamento, a exemplo do PDE que traz recursos novos para a escola. Esse fato choca-se com o reconhecimento, por parte desses sujeitos, acerca da importância e necessidade de a escola ter um projeto próprio que defina sua identidade, conforme revelam as afirmativas de que “temos consciência de que precisamos elaborar o nosso PPP. Esta consciência a escola tem e se cobra muito nesse sentido” (CAF – ESCOLA JAÇANÃ).

O depoimento de um dos diretores contém elementos que identificam alguns indícios da tomada de consciência dos gestores, coordenadores pedagógicos, professores e funcionários da escola, acerca da importância do PPP. De antemão, vale destacar que é uma referência unânime entre os entrevistados, nas quatro escolas pesquisadas:

Eu vejo que o PPP hoje não é só uma questão de cobrança da SEDUC, mas é uma necessidade da escola. A escola hoje ela tem consciência de que, **para ser uma escola de referência, ela precisa ter o seu PPP. O Progestão nos trouxe esta compreensão**, colaborou nesse sentido, ficou muito claro. **A parte teórica do Progestão foi muito boa mas não nos ensinou a fazer.** Hoje a gente sabe o que é necessário fazer para chegarmos a uma escola de qualidade. Compreendemos hoje que o PPP não pode ser visto mais como uma obrigação a ser prestada à SEDUC,

mas uma necessidade da escola. É lógico que ainda estamos encontrando muita resistência para fazer isto acontecer. Muita gente que não se encontrou na educação, não se sente motivada e o trabalho emperra. (D – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

O trecho destaca os elementos propulsores do repensar do significado do PPP: de um lado, o desejo de se tornar uma boa escola; de outro, a formação continuada, por meio do PROGESTÃO⁷⁹, de um quadro de recursos humanos que tem papel fundamental: técnicos/funcionários, diretores e coordenadores pedagógicos.

O Progestão é destacado como experiência de formação que provocou revisão do significado do PPP como instrumento de planejamento; que possibilitou novo modo de entender o PPP, na escola. Os entrevistados falam da necessidade de a escola ter identidade própria; demonstram interesse em vivenciar processos autônomos de tomada de decisão, reconhecendo-se capazes de definir rumos mais adequados para a comunidade em que atuam.

Os relatos - em especial os da Escola Tucano e da Escola Arara - revelam o entendimento do projeto político-pedagógico como instrumento de construção da escola com identidade própria. Este é sem dúvida um passo importante e necessário para que a escola possa construir a cultura de planejamento, conforme demonstram os trechos seguintes:

O PPP é instrumento de planejamento que constrói a identidade da escola. Temos que trabalhar a identidade da escola independente da SEDUC querer ou não. O Progestão deixou isto muito claro. **A parte teórica do Progestão é muito boa.** Entendemos hoje que o PPP está sendo construído não mais porque esta é uma reivindicação da SEDUC, mas porque entendemos que este é o caminho para pensarmos a identidade da escola. (CP – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

O Progestão ajudou demais. Todos os textos que trabalhamos com o coletivo da escola foram retirados dos manuais do Progestão. Reproduzimos a apostila e entregamos uma a cada participante do seminário para podermos estudar e iniciar a reflexão. Colocamos na apostila todas as filosofias da educação tirando dos

⁷⁹ O PROGESTÃO é um programa de capacitação dos gestores escolares, realizado por iniciativa do CONSED, por meio da modalidade de educação a distância. Foi desenvolvido no Ceará por um convênio interinstitucional entre a Secretaria da Educação Básica do Estado, a Universidade Estadual do Ceará e a Universidade do Estado de Santa Catarina, esta última responsável pelo projeto que agrega um curso de extensão e outro de especialização como modalidades distintas, mas oferecidas simultaneamente para públicos com perfil de formação diferenciado. A proposta de formação está organizada em torno de módulos temáticos, contando com materiais impressos, vídeos e serviço de tutoria presencial e a distância, para atendimento aos cursistas. A iniciativa envolveu todos os municípios cearenses, atendendo a 9.224 servidores da rede pública de ensino estadual e municipal.

módulos. Isto para que o professor tomasse conhecimento e pudesse opinar coerentemente sobre a orientação a ser adotada pela escola. O interessante no nosso PPP foi que um ano atrás tínhamos iniciado a discussão e já tínhamos [...] optado por uma concepção a seguir, sem embasamento teórico. Agora com o Progestão fizemos um estudo com os professores para que eles escolhessem de forma mais consciente. Colocamos as concepções filosóficas em discussão e pedimos que os professores confirmassem se continuaríamos com escolha que tinha sido feita em momentos anteriores. Foi excelente o trabalho que fizemos pois agora de forma consciente confirmamos a nossa opção anterior. O Progestão está ajudando tanto na área pedagógica como nas outras rotinas da escola. **Já não somos mais os mesmos depois do Progestão.** (CG – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Como falei estamos caminhando no projeto pedagógico. Essa era uma cobrança que nos fazíamos a tempo. **Depois de termos estudado o módulo Projeto Pedagógico no Progestão não dava mais para adiar.** A orientação que estamos recebendo da COEDUC via profa. Estrela chegou na hora. (CP – ESCOLA ARARA). (Grifos meus).

A discussão teórica do PPP, no Progestão, é percebida pelos entrevistados como ponto forte de experiência de formação, merecendo destaque os módulos impressos por permitirem aprofundamentos e releituras individuais e coletivas. A disseminação das idéias ali registradas favoreceu a ‘revisão’ do significado desse instrumento de planejamento na vida escolar.

A princípio, a revisão de valor parece ter causado certo “mal-estar” entre os gestores, na medida em que o confronto com a prática cotidiana de planejamento, na escola, revelou o foco da dimensão operacional desta atividade (expresso no PDE, PABM e PAB5S, temas tratados nos tópicos seguintes). Sem desconsiderar a busca de reconhecimento junto aos órgãos centrais do sistema educacional, visando à captação de benefícios diversos, é possível dizer ainda que a revisão fomenta ânsia por tornar-se uma escola de referência.

A expectativa de ser reconhecida socialmente como boa e ofertando ensino de qualidade emerge com força nas falas dos diretores e coordenadores pedagógicos das quatro escolas pesquisadas. Sendo um desejo saudável, cabe observar que tal **desiderato** produz visão reducionista quanto ao papel do PPP, na construção da escola autônoma, com práticas mais participativas na tomada de decisão. A perspectiva é, em grande parte, alimentada pela não-priorização do PPP pelos órgãos centrais e intermediários do sistema educacional,

expressa na precariedade do suporte ofertado, do qual o apoio técnico-pedagógico dado pelo SAP⁸⁰ (Sistema de Acompanhamento Pedagógico) é emblemático.

Mesmo recebendo apreciação positiva, o SAP é destacado pelos entrevistados como ação que pouco ensejou, no sentido de instrumentalizar a escola para fazer o seu PPP. É o que mostram as transcrições seguintes:

O CREDE através do SAP está passando orientação de como montar o PPP para o coordenador pedagógico. **No encontro do SAP eles vêm sempre tocando no PPP, orientando teoricamente os coordenadores pedagógicos para esse desafio.** Mas estamos tendo dificuldade em fazer este planejamento. (CG – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Eu tinha lhe dito, na sua visita anterior, que a proposta pedagógica estava pronta e que só faltávamos imprimir. Hoje tenho consciência que temos muito a reelaborar. Temos no computador uma primeira versão muito incompleta. **Na nossa reunião do SAP senti que está todo mundo trabalhando meio perdido.** É tanto que para a próxima reunião solicitamos uma discussão sobre Projeto Político Pedagógico. Isto foi uma exigência geral de todos os coordenadores pedagógicos que estavam presentes: que nós tivéssemos esta qualificação e um acompanhamento do CREDE e da SEDUC na elaboração do PPP. O PPP tem que ser elaborado utilizando a metodologia do planejamento participativo e para isso precisamos de uma oficina que nos ensine. (CP – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

As falas trazem, em destaque, a contribuição do Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP) da SEDUC. Pelo que se depreende dos relatos, o SAP assim como o Progestão fincaram suas contribuições no plano teórico, havendo sensibilizado e motivado a escola e gestores a dar conta do desafio. Isso parece constituir o alvo das críticas ao trabalho do SAP, em relação ao PPP: não ter assegurado situações práticas de aprendizagem para a viabilização deste instrumento de planejamento junto à comunidade escolar.

Além da visão reducionista do papel do PPP, na constituição da escola autônoma e participativa na tomada de decisão, a focalização dos aspectos teóricos resultou em sistematizações aligeiradas, a qualquer preço, de projetos político-pedagógicos. Um dos

80 O Serviço de Apoio Pedagógico/SAP foi implementado no Ceará em 1996 com o objetivo de acompanhar as ações da gestão e de ensino com vistas a detectar, ao longo do tempo e de modo permanente, os pontos fortes, porém passíveis de incentivo e aperfeiçoamento, bem como os pontos falhos das ações educacionais não atingidos pelas estratégias de melhoria da qualidade do ensino, revendo e aperfeiçoando as demais ações e adequando-as ao sucesso do processo ensino-aprendizagem. O SAP objetiva orientar as políticas de intervenção na realidade de modo a garantir a qualidade do ensino (SEDUC/CDTP, 1996, p. 5).

efeitos perversos residuiu na contratação de assessorias, conforme revelaram os relatos quando discutido o processo de sistematização do PPP, nas comunidades escolares.

O procedimento de duas escolas – uma estadual, em Fortaleza e uma municipal, em Pacatuba – é emblemático da ansiedade e do estresse produzido em torno da sistematização dos rumos da instituição educativa, em forma de documento escrito. Ao falarem da decisão de chamar uma assessoria externa, os gestores demonstraram preocupação em afirmar sua competência, atribuindo as dificuldades em elaborar o PPP, às falhas no apoio dos órgãos centrais do sistema, conforme estas falas:

ESCOLA JAÇANÁ/ FORTALEZA

O PPP é um exercício difícil de fazer por isso precisamos de apoio. Mas temos que fazer as coisas por ordem de prioridade da SEDUC que agora está pedindo primeiro o Plano de Apoio Básico de Melhoria e o Plano de Apoio Básico dos 5S. Veja, esta tarefa também é do coordenador pedagógico e está sendo cobrada nesse momento com urgência. É assim: a gente vive apagando fogo e dando atenção aos itens de maior cobrança. Eu e a coordenadora pedagógica estamos estudando, nos preparando para fazer o PPP... mas tudo é lento pois, ao mesmo tempo, chega às cobranças do CREDE e da SEDUC. Então, na prática o PPP tem que esperar... quem manda o sistema não colocá-lo como prioritário? E aí, como vamos fazer? A SEDUC também tem sua culpa: é falha no apoio e faz pressão na questão do tempo. (D – ESCOLA JAÇANÁ).

ESCOLA ARARA/ PACATUBA

Ano passado com recursos do PDE, contratamos uma consultoria para nos ajudar a sistematizar o PPP. Esta assessoria foi chamada porque reconhecemos que este é um trabalho muito difícil. Eles vieram nos orientar e ficaram de formatar o nosso projeto... Quem assumiu mais esta parte foi a coordenadora pedagógica. (D – ESCOLA AVOANTE).

A contratação de assessorias foi utilizada como mecanismo para atenuar o desconforto ocasionado do impasse entre a consciência da importância da sistematização do PPP e as condições de trabalho (objetivas e subjetivas), enfrentadas no cotidiano escolar, marcado pela falta de tempo, acúmulo de tarefas e limitações teórico-práticas.

Se em primeiro momento, a medida aliviou a ansiedade e o estresse originado pelo descompasso, os gestores das duas escolas que contrataram assessorias registraram certo “estranhamento” com o PPP sistematizado. Expressando de outro jeito, eles não se enxergam no documento produzido e, por isso mesmo, têm dificuldade de falar da proposta e,

principalmente, de torná-la viva na prática pedagógica da escola. Embora tenha sido realizado um seminário para conhecer as perspectivas e expectativas dos sujeitos da escola, a sistematização das informações nem contou com a participação de representantes nem foi discutida com a comunidade escolar. Enfim, os artífices não são as pessoas que dão vida à escola.

O desconhecimento dos professores, nas escolas pesquisadas, acerca desse instrumento de planejamento, também é expressivo do fato, revelando que esta discussão ainda está “muito longe do professor”. As transcrições seguintes expressam esta situação:

A escola tem o PPP em fase de elaboração. Com a coordenadora pedagógica chegamos a fazer uma oficina neste sentido, mas não concluímos e o material foi engavetado. Apareceram outros planos que parecem que são mais urgentes e o PPP ficou de lado. Recentemente a direção contratou uma assessoria para dar conta de construir o PPP. [...] Todo ano tem um momento que a direção focaliza isso, mas passa rápido. **Nunca tomamos consciência do que é mesmo o PPP.** (P2 – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

Eu sei que temos um projeto, mas se me pedires para falar eu não sei dizer nada. No projeto foram definidos as metas, os objetivos. Esta é uma discussão que parece muito longe ainda do professor. **Não conseguimos ainda pensar no projeto pedagógico em função da nossa rotina, o que dificulta mais ainda colocá-lo em prática.** Sei que esta discussão começou aqui ainda na gestão anterior, depois esfriou, agora por último a gestão atual retomou chamando uma assessoria de fora para ajudar a fazer este trabalho. (P2 – ESCOLA AVOANTE). (Grifos meus).

Dizem que a escola tem PPP, mas eu não conheço e não ajudei a construir. Se eu não conheço também não uso na minha prática. O que eu tenho são os PCNs. Eu lhe pergunto: E tem projeto esta escola? Ela sabe para onde está indo? Penso que não. Um projeto indica rumos e se como professor não conheço estes rumos, se meus colegas não conhecem podemos, enquanto professores estarmos conduzindo nossos alunos a rumos bem distintos. Imaginas a confusão que fica. A escola usa como lema "a formação dos cidadãos". E sabemos o que é isso, mesmo? Penso que não. (P1 – ESCOLA ARARA). (Grifos meus).

Desde que eu estou aqui esta é a primeira vez que se fala em PPP. Tivemos dois dias de seminário para pensar e construir o PPP e o novo PDE. No coletivo estudamos e escolhemos o referencial teórico que deve orientar nossas ações - confirmamos que nossa linha de trabalho deve se fundamentar no sociointeracionismo com afetividade. Isto depois de discutirmos várias linhas de trabalho. Já existia uma discussão na escola de que essa era nossa linha de trabalho, mas parece que ninguém tinha aprofundado a discussão e os estudos. Agora a escolha foi fundamentado em estudos e análises das várias opções que tínhamos. O núcleo gestor estava seguro porque tiveram esta discussão no Progestão. Socializaram seus estudos e análise com todo a plenária ali presente e a escolha pôde ser feita. **Confesso que não sei bem o que é o PPP ainda, mas vamos ter momentos de aprofundamento da discussão, o que é fundamental para que ele possa fazer parte mesmo de nossa prática** (P1 – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

O reconhecimento de que é necessário traduzir em prática os referenciais que balizam o PPP predominou nas falas dos entrevistados como demanda tão urgente quanto sua construção, ou mesmo, constante revisão. Com os depoimentos da Escola Tucano, unidade de ensino em que, durante o trabalho de campo, foi possível perceber mais envolvimento com o desafio de sistematização de seus rumos, a expectativa é ainda mais contundente:

Na teoria está tudo definido e é possível de aplicação. É possível aplicar mas a prática nos mostra que o professor tem resistido sair do tradicional. Eles tendem a fazer uma salada: o discurso mistura um pouco das teorias estudadas mas nem isso tem se refletido na prática. Quando definimos o nosso referencial teórico é em termos de ideal. Agora, precisamos trabalhar muito para absorver esta orientação na prática da escola. (CG – ESCOLA TUCANO).

O PPP é sempre falado, abordado, mas precisa mais ênfase no debate para ser incorporado no dia a dia da escola. Funciona como uma coisa bonita que a escola pensou mas que está longe da prática dos professores. De vez em quando a gente encontra algum professor, ou gestor que repete toda a concepção teórica do projeto e a gente fica todo orgulhoso, achando que é muito importante ter esse documento, mas só isso. Está longe de ser incorporado na prática. Não incorporamos isso na nossa prática. (P2 – ESCOLA TUCANO).

Docentes e gestores da Escola Tucano registram que estão vivenciando uma experiência de sistematização do projeto político-pedagógico diferenciada das demais escolas investigadas. Nessa unidade de ensino, a tarefa, embora compartilhada com os demais membros do Núcleo Gestor, foi assumida pela coordenadora da gestão, distinguindo-se das demais em que prevalece a figura do coordenador pedagógico ou da supervisão. A realização de seminários para estudo e discussão é procedimento imprescindível, na socialização das idéias, no envolvimento da comunidade escolar e na aprendizagem necessária para que os pressupostos, valores e práticas possam ser revisados e redefinidos.

Outro aspecto é o reconhecimento de que é uma construção contínua, cujo maior desafio consiste em assegurar novos e sistemáticos espaços para discussão e aprendizagem, visando à paulatina incorporação dos rumos estabelecidos, no cotidiano da escola, e os redimensionamentos necessários. Essa consciência parece deter os componentes do Núcleo Gestor, funcionários e docentes da Escola Tucano, não sendo inoportuno, entretanto,

questionar se eles têm fôlego / força para buscar condições objetivas e subjetivas que assegurem e aprimorem o processo iniciado.

Nas escolas Arara, Avoante e Jaçanã, os diretores e coordenadores pareceram empolgados com o PPP; disseram reconhecer o valor e a necessidade desse instrumento de planejamento. Os gestores, embora reconhecendo o valor do PPP, não parecem ter conseguido ou investido o suficiente para sensibilizar os demais sujeitos da comunidade escolar. Embora destaquem as limitações para sistematizar o PPP, os representantes do núcleo gestor/direção dessas três escolas atribuem boa parte das dificuldades encontradas à falta de prioridade dos órgãos centrais e intermediários, em relação ao instrumento de planejamento, centrando todos os esforços na construção do *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)*.

5.1.2 O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)

O *Plano de Desenvolvimento da Escola*, projeto integrado às iniciativas do FUNDESCOLA (Fundo de Fortalecimento da Escola), lançado inicialmente nas Regiões Norte e Centro-Oeste, chega ao Ceará em segunda versão – FUNDESCOLA II – que incorpora nove microrregiões das capitais dos estados do Nordeste.

O foco de atenção é a organização do sistema e da escola. Parte do princípio de que, para haver melhoria da qualidade do ensino, é necessário mudar a forma de gerenciamento, criando condições para que as escolas se organizem, definam objetivos e estratégias de melhoria, investindo no desempenho do aluno, tendo as lideranças da escola (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador, secretário) fundamental importância no processo (XAVIER; SOBRINHO, 1999).

A proposta é que o PDE seja utilizado para instrumentalizar a escola na construção da autonomia e na solução dos problemas ou, conforme o documento “Como Elaborar o PDE”,

com ele a escola possa “refletir sobre o desempenho passado, o desempenho que pretende atingir no futuro e como pode se organizar de maneira efetiva para atingir esse desempenho” (XAVIER; SOBRINHO, 1999, p.19). É claro o enfoque estratégico do planejamento, assim como o nível de atuação da escola no plano gerencial-operacional.

Como documento da escola sistematizado a partir do processo gerencial do planejamento estratégico, o PDE é estruturado em duas partes: visão estratégica e plano de suporte estratégico. A primeira contempla os valores, a visão de futuro, a missão e os objetivos estratégicos da escola. A segunda é integrada pelas estratégias, metas e plano de ação que devem possibilitar a concretização dos objetivos estratégicos da escola. Como processo, a inserção do PDE, no contexto escolar, deve ser concretizada em cinco etapas distintas: preparação, análise situacional, definição da visão estratégica da escola e do plano de suporte, execução e acompanhamento e controle.

As três primeiras devem ser desenvolvidas pela escola em semanas, assim distribuídas: uma para a preparação; três para a análise situacional e seis para a definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico. As ações são planejadas para o período médio de 12 meses, ao final dos quais deve ser realizada a avaliação do que foi executado. O repasse de recursos ocorre a cada dois anos, cuja previsão orçamentária é feita no *Plano de Melhoria da Escola (PME)/ FUNDESCOLA*, instrumento de planejamento que assegura recursos para a realização das metas do PDE.

A transferência de recursos diretamente para a escola é feita com base no número de alunos do ensino fundamental, indicado no censo escolar do ano anterior, considerando a seguinte escala: de 200 a 500 alunos, R\$ 6.200,00; de 501 a 1000 alunos, R\$ 10.000,00; de 1001 a 1500 alunos, R\$ 12.000,00; acima de 1500 alunos R\$ 15.000,00 (AMARAL SOBRINHO, 2001, p. 23). Esses recursos se destinam às despesas com bens de capital e de custeio (40%), cujo processo de repasse envolve momentos distintos: implantação, expansão,

consolidação I e consolidação II; somente na fase de implantação, os valores constantes no PME são financiados integralmente (100%). Nas fases seguintes, há redução do aporte (70%, 50% e 30%, respectivamente), haja vista o intento de criar cultura de planejamento, participação e sustentabilidade de cada unidade gestora, conforme Capítulo 3 (Item 3.1. Brasil – planejamento, ênfase na recentralização).

As críticas ao PDE, projeto carro-chefe do FUNDESCOLA, incidem sobre a visão gerencial estratégica, com foco na racionalização dos gastos, na eficiência operacional e na fragmentação das ações desprovidas de sentido político (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004). A iniciativa, além de fortalecer a ênfase das políticas educacionais da década de 1990, na escola como organização, toma o *modus operandi* do setor privado como referência de qualidade. Tal ordenamento toma a participação e a autonomia na perspectiva refuncionalizada, tributária da lógica utilitarista e pragmática, o que se traduz na prescrição de orientações homogêneas, na fetichização de indicadores educacionais e na ênfase no fazer desarticulado da reflexão. O controle da ação coletiva como mecanismo de redução de conflitos e geração de consensos, pela motivação, cooperação e integração, visando à melhoria da escola, constitui o centro do desenvolvimento organizacional que norteia esse instrumento de planejamento.

Embora visando à promoção da cultura de planejamento de instrumentação da escola, na construção da autonomia e na solução dos problemas, sua incorporação, nos contextos investigados, oferece lições importantes acerca da concretização da política. De antemão, faz-se necessário compor o quadro acerca da introdução do PDE/FUNDESCOLA, nesses contextos escolares. Importa acrescentar, ainda, que a introdução de iniciativa induzida de promoção da prática de planejamento, nas escolas estaduais cearenses, é anterior à orientação do FUNDESCOLA II. Um dos relatos resume o “afã pioneirístico” nos seguintes termos: “A SEDUC viu o galo cantar e já nos mandou fazer o PDE. O Ceará gostou da proposta em curso

em outros estados e se antecipou, como sempre gosta de fazer” (D – ESCOLA JAÇANÃ). O entrevistado esclarece que a solicitação do PDE, na escola, é do final de 1998, quando do segundo processo para eleição de diretores, na rede estadual, encaminhamento que ensejou “confusão” e “insatisfação” por não ter assegurado recursos visando à operacionalização da proposta.

Em cada realidade escolar, as prioridades eleitas refletem os fatores críticos identificados no diagnóstico realizado (problemas). A execução, por sua vez, decorre das condições objetivas e subjetivas existentes e/ou geradas do processo vivenciado. O movimento, nas duas unidades da rede estadual, pode ser acompanhado nas transcrições que seguem:

ESCOLA JAÇANÃ

Nossa escola foi incluída no PDE/FUNDESCOLA (1999) desde o primeiro momento. Nessa época estávamos com excesso de matrícula. Tínhamos mais alunos do que a escola podia suportar em sua capacidade instalada. Trabalhávamos os quatro turnos: manhã, intermediário, tarde e noite. Eu fiz mil registros e solicitações e conseguimos mais duas salas de aula pela SEDUC. Logo em seguida por conta de estarmos sendo assistida pelo FUNDESCOLA recebemos o PAPE (Projeto de Adequação de Prédios Escolares). A cartilha – Como elaborar o PDE – traz uma orientação completa e muito complexa. Uma coisa vai puxando a outra, é todo amarrado. Dois objetivos estratégicos são obrigatórios a todas as escolas: elevar o rendimento do aluno e assegurar uma gestão democrática. O terceiro objetivo a escola faz uma opção entre os propostos na cartilha. Para o PDE de 2001 optamos por **fortalecer a gestão participativa da escola** como terceiro objetivo estratégico. **No PDE de 2002 substituímos o terceiro objetivo por melhorar o clima escolar.** São as relações internas nosso maior problema. (D – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

ESCOLA TUCANO

Começamos a elaborar o PDE/FUNDESCOLA em 2001 (segundo momento do FUNDESCOLA no Ceará). Os colegas me apelidaram de “Madame PDE” pelo entusiasmo que passo. Com ele estamos criando uma **cultura de registro de nossas experiências e aprendemos a prever os recursos necessários para o desenvolvimento de cada ação.** No primeiro momento destacamos como terceiro objetivo estratégico - aquele que a escola pode optar - **o clima escolar.** Na revisão do PDE, em 2002, **este objetivo foi substituído pelo envolvimento dos pais e da comunidade na escola,** o que continua a ser um desafio. Como todo mundo já tinha sido envolvido no PDE anterior, ficou mais fácil trabalhar este. Na formulação de nosso diagnóstico, **a secretária tem um papel fundamental ao analisar os indicadores da escola. Ela sai à caça dos AS e dos ANS para calcular evasão, reprovação, desempenho série a série.** Na segunda parte do diagnóstico foram várias as questões trabalhadas por segmentos - professores, alunos, pais. Isto tudo já foi feito. A terceira etapa - uma reunião já com os dados anteriores para identificar a partir do diagnóstico levantado as forças e as fraquezas da escola. E o passo seguinte

foi analisar estas forças e fraquezas para elaborar ações para combater tais fraquezas. (CG – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

É possível observar, nas falas sobre o PDE e execução, nas unidades da rede estadual, certa preocupação com as relações internas e externas da escola, destacada ora a partir do “clima escolar”, ora do envolvimento dos pais e da comunidade mediante chamada à participação. Esse acento é consonante à busca de ambientes organizacionais sem conflitos, balizados em acordos consensuais, mediante estratégias de motivação e cooperação. O “gerente de metas”, proposto no instrumental de orientação, por exemplo, funciona como motivador e articulador de integração.

Outro aspecto que chama a atenção, expresso no trecho da Escola Tucano, **reporta-se** à relação que gestores, funcionários e professores estabelecem com os indicadores educacionais. Até bem pouco tempo, considerado discussão árida, afeto e restrito a profissionais especializados, ao que parece, o assunto está bem mais próximo desses sujeitos. Este é, sem dúvida, um avanço fortalecido com a introdução do PDE, na medida em que sinaliza a apropriação e utilização de instrumental importante para que a escola possa conhecer e redimensionar sistematicamente as ações, em favor da aprendizagem discente. É o que sintetiza o depoimento, ao apontar que “está sendo construída uma cultura nas escolas, no sentido desta aprender a monitorar suas políticas e analisar cada ação”. Essa asserção é completada com o seguinte raciocínio: “a cada ano nós estávamos sempre zerando. A escola tinha grande índice de reprovação, evasão, repetência mas não analisava sua prática. Hoje ela começa a entender que tem um projeto em que o aluno é o centro e que precisa garantir seu sucesso.” (CP – ESCOLA TUCANO).

Por outro lado, a escola e sujeitos precisam desenvolver postura vigilante, frente à tendência da perspectiva de planejamento, em dogmatizar o discurso dos números ao considerá-lo como expressão única, contundente e indiscutível da realidade, de melhora ou

piora, que, sobretudo no campo da formação humana, é complexa e possui múltiplas dimensões, boa parte das quais não se presta à quantificação.

Também cabe observar o destaque dos entrevistados para aprendizados simples mas imprescindíveis para que a escola construa uma prática mais autônoma. Não escondem certo orgulho por estarem aprendendo “a prever e prestar contas de recursos”, matéria ainda tida como caixa-preta. A exigência, em torno do registro das ações efetuadas por meio do PDE, mesmo trazendo dificuldades, contribuiu, de acordo com os entrevistados, para mostrar publicamente o que a escola faz. Fotos, atas, relatórios, vídeos são algumas das formas de registro trabalhados nas escolas pesquisadas.

O momento de acompanhamento do FUNDESCOLA, contudo, é aguardado com certa apreensão, conforme este relato:

Estamos esperando a visita do técnico do FUNDESCOLA/SEDUC para encerrar o PME de 2001. Eles conferem tudo o que é feito, verificam item por item. Ele vê como foi gasto o dinheiro. É uma das coisas que merece cuidado, quando se lida com verba federal – FUNDESCOLA. Batem fotos, vêem como foi comprado. Temos cuidado com tudo, mas esta verba que é federal merece cuidado em dobro. Tudo que compramos com recursos do PME botamos uma etiqueta na caixa porque a fiscalização chega e quer saber onde está e fotografa. Separo sempre o que é do PME e estou sempre atenta a esse material para não passarmos vexame. Com o FUNDESCOLA você tem que prestar conta de tudo e tomar conta do material comprado (CAF – ESCOLA JAÇANÃ).

Este não é exercício tranquilo, sobretudo quando a escola negligencia algum aspecto. Os sujeitos dos contextos falam que, com esses registros, estão aprendendo a “dar mais valor” ao que fazem, a serem “mais cuidadosas” com rotinas até então desconsideradas ou pouco trabalhadas.

Sobre a formulação e execução do PDE, nas escolas municipais, os sujeitos pesquisados assim se posicionaram:

ESCOLA ARARA

O nosso primeiro PDE foi elaborado pela gestão anterior, em 2001. Como professores não tínhamos sido envolvidos em sua formulação. Quando assumimos a gestão em 2002 tivemos dificuldade em operacionalizá-la. Os recursos chegaram e tivemos dificuldade de aplicar porque tinham sido pensadas algumas coisas fora da

realidade. Tinha coisa do tipo - 10 toners por 500 reais. Um toner custa 100 reais. Como é que compro 10 com 500 reais? Na realidade o grupo que elaborou o PDE foi displicente, jogou qualquer preço. Não fez pesquisa. A gente ficou no prejuízo. Alguns itens nós administramos porque podemos mudar preenchendo a LSD16. (VD – ESCOLA ARARA).

Do PDE que fizemos em 2002 não vimos a cor do dinheiro ainda. Na época da elaboração **os técnicos reclamavam da falta de criatividade na proposição de ações**. Reclamavam que a escola não apresentava nada que fosse de vanguarda. **Então nós fizemos um projeto bem original atendendo as necessidades da escola e foi quase todo barrado. Mandaram refazer tudo**. Colocamos uma rádio comunitária. Mas não passou. O projeto voltou umas dez vezes. **No final nos mandaram copiar do modelo antigo, aí passou**. Na verdade **não era para inovar nada**. É uma camisa de força a cartilha do PDE. (D – ESCOLA ARARA). (Grifos meus).

ESCOLA AVOANTE

Temos PDE desde quando o FUNDESCOLA chegou ao Ceará, em 1999. Adotamos nesse momento, por orientação da Secretaria, como terceiro objetivo estratégico, equipar a escola com instalações e materiais. Nossa escola era muito carente e sem estrutura para atender aos alunos. Funcionávamos com turnos manhã, intermediário, tarde e noite. Logo em seguida ganhamos o PAPE. Com os recursos do PDE de 2002 (R\$ 10.000,00) compramos uma máquina copiadora, fizemos capacitações em relações humanas para os professores, curso de informática para secretaria e direção; e uma assessoria para reelaborar a nossa proposta pedagógica. Os professores aos poucos estão incorporando os valores da escola na sua **prática que, de acordo com o PDE, tem que ser inovadora**. Por isso investimos na qualificação de nossos professores. Até chegarmos aos objetivos atingidos é um processo lento. Temos que trabalhar primeiro os professores para podermos conseguir isso com os alunos. **Valores como criatividade, capacidade inovadora não são fáceis de serem trabalhados**. (CE – ESCOLA AVOANTE). (Grifos meus).

Os relatos retratam contradição entre a proposição de inovação e criatividade das orientações do PDE/FUNDESCOLA e as possibilidades concretas de a escola “dar o tom” a essa solicitação, rigidez traduzida como “camisa-de-força”. Embora sinalizem a falta de flexibilidade dos procedimentos de sistematização do PDE, os entrevistados revelaram mais proximidade com esse instrumento do que com o PPP; pareceram familiarizados com os termos técnicos do instrumento de planejamento (*PME, metas, objetivos, estratégia, diagnóstico*, entre outros).

Foram freqüentes afirmativas como: “eu gosto mais do PDE”, “o PDE aqui tem mais presença”; “fala-se muito aqui em PDE”. As referências são justificadas pelo fato de este instrumento “ser mais concreto” e assegurar recursos para a escola. Esta última característica, aliás, constitui a ‘força’ da iniciativa na escola. As falas confirmam a análise:

O PDE dá um bom impulso à escola porque **traz recursos financeiros para a escola** tão carente. Por isso mesmo é que tudo na escola funciona em função do PDE, ou melhor, do FUNDESCOLA, que garante o dinheiro na escola para a execução das ações previstas no PDE e no PAPE. (CAF – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

O PDE faz a diferença porque bota recurso na escola. (D – ESCOLA AVOANTE).

Sobre o PDE não sei dizer muito. Não tenho participado por comodismo mesmo. **Digo sempre que confio no núcleo gestor e não tenho feito a minha parte.** Sei que o PDE traz mais dinheiro para a escola e que ele faz mais barulho que o PPP (este não traz dinheiro, apenas mostra o rumo). (P2 – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

O PDE repercute muito no dia a dia da escola principalmente porque ele traz recursos novos. (P2 – ESCOLA ARARA).

Os sujeitos vêm os recursos do PDE como oportunidade fértil para o exercício de tomada de decisões mais articuladas com a realidade de cada escola. Ademais, ele possibilita realizar alguns sonhos inviáveis, haja vista a carência de tudo. Estas são algumas das razões pelas quais o PDE chama a atenção e consegue certa mobilização na comunidade escolar. É certo dizer que há um “empolgamento”, uma “motivação” entre os envolvidos, sobretudo entre os que compõem o núcleo gestor/direção. Embora este seja um fato inegável, cabe registrar as referências às constantes alterações no *Plano de Melhoria da Escola (PME)*, documento complementar ao PDE, no qual são especificadas as ações que demandam recursos, o período de realização, os responsáveis e o modo de realização. Isso ocorre - segundo informações dos entrevistados - em função dos atrasos no repasse dos recursos. Para efetuar a operação, bastante recorrente nas práticas relatadas na pesquisa, é utilizada a LSD 16, “ficha que deve ser preenchida para qualquer troca a ser feita no PME” mediante justificativa. Os depoimentos sobre o atraso na chegada dos recursos do PDE explicitam este movimento:

Nosso primeiro PDE foi em 2000 e o MEC financiou R\$ 12.000,00. No PDE de 2001, segundo momento, o MEC financiou 50% e a SEDUC os outros 50%. Este dinheiro atrasou exatamente por conta do Estado que não depositou na data prevista. O depósito do MEC/FUNDESCOLA foi feito, mas só poderíamos usar depois de totalizados os recursos previstos, o que só se concretizou em 2002. Estamos terminando de fechar a aplicação dos recursos e muitas delas tiveram que ser

mudadas por não fazer mais sentido ou já ter sido realizada. Pior é a ação que fica complicada para fazermos porque tem capital separado de custeio, consumo e permanente. Aonde você tem ações em que envolve metade do dinheiro do MEC e metade do dinheiro da SEDUC (muita burocracia) Eu comprei uma tela para retroprojetor – e coloquei especificado no PME assim – um objeto comprado com dinheiro do MEC e outro com dinheiro do Estado. Achei que assim seria mais fácil prestar conta. Só que quando a SEDUC olhou, alterou e botou a tela que custa R\$ 200,00 para ser paga com R\$ 100,00 do FUNDESCOLA e R\$ 100,00 do Estado. Tenho que **fazer dois cheques para comprar um só produto. Tenho que prestar conta com duas notas. Não sei por que esta complicação.** O nosso planejamento estava muito mais simplificado. (D – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

No PDE de 2001, o dinheiro demorou a chegar porque o MEC depositou a sua parte, mas o município de Fortaleza não depositou a sua contrapartida. Nos últimos dias da prorrogação dado pelo FUNDESCOLA foi que o município depositou a sua parte. Ficamos com poucos dias para gastar esse recurso, foi tudo corrido. Quanto ao PDE que fizemos em 2002 não vimos à cor do dinheiro ainda. (D – ESCOLA ARARA).

Além da burocracia visando a assegurar o controle do uso dos recursos do PDE, outra limitação que dificulta a aplicação mais direcionada para as demandas da escola está, no que os entrevistados denominaram de “dinheiro amarrado”. Dito de outro modo, “o PDE tem toda uma normatização de como gastar os recursos: 20% para serviços, 50% para materiais permanentes e 30% para material de consumo”. A norma leva os sujeitos a afirmarem que “todo o dinheiro que vem para a escola é sempre amarrado” ou, como sentenciam outro entrevistado: “Parece que não confiam no bom senso da comunidade escolar. Tem que ser sempre bem dirigido. Tudo isso vem amarrado e temos que gastar e prestar conta do jeito que eles definem e não do jeito que de fato precisamos” (CAF – ESCOLA JAÇANÃ).

Mesmo pertinente, o reclamo dos gestores acerca do direcionamento, na aplicação dos recursos do PDE, é preciso registrar a ponderação de alguns professores sobre os investimentos realizados pela escola, centrados na aquisição de equipamentos e na qualificação de recursos humanos. As transcrições são bastante esclarecedoras dessas críticas:

Um exemplo do que precisa ser melhorado: as qualificações. Foi **dada qualificação pelo PDE com relação às dinâmicas, relações interpessoais. Uma qualificação dessa é brincadeira diante do muito que nós precisamos.** Eu, como professor de Química, quero uma qualificação na minha área que traga mais subsídios na minha área, principalmente na parte prática, aplicação da Química no cotidiano. **Parece que não sabemos gastar os recursos. A justificativa tem sido sempre a dificuldade de encontrar quem trabalhasse essa área e terminam entregando o dinheiro à primeira assessoria que aparece com promessa de qualificação.** Essa parte de dinâmica, de relações interpessoais, nós reconhecemos que é importante,

mas não é essencial no momento. **E tudo se chama de qualificação... Até que ponto foi uma qualificação mesmo?** Parece que não temos critérios definidos de avaliação. (P2 – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Tivemos capacitação em português e matemática. Na oficina de português tivemos problema. **A firma que fechou com a escola mandou um profissional que era um total desrespeito a qualquer professor da área. O coitado disse absurdos tão grandes que o pessoal deixou ele sozinho falando para as paredes. No dia seguinte mandaram outro profissional. Entendo que isso acontece porque a escola não está sabendo negociar estas coisas e fica sendo tratada dessa forma: como se para o pessoal do interior qualquer um que se diga professor resolvesse.** (P1 – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Temos tanta coisa que nem sabemos usar ou para que serve. Parece que se compra por comprar, porque tem que gastar os recursos e não porque surgiu a necessidade. Para o esporte temos todo o equipamento que você possa imaginar. O que se tem gasto com fantasias para desfile de 7 de setembro não é pouco. A diretora tem roupas para todos os gostos e temáticas. Acho isso um abuso mas não podemos interferir porque dentro todos os projetos que esta escola desenvolve o que ocupa mais tempo e espaço é exatamente o “Desfile de 7 de setembro”. Concordo que precisamos resgatar o espírito patriótico de nosso aluno mas o projeto 7 de setembro nesta escola vai além da conta. É a marca desta instituição – se gasta muito dinheiro, energia e tempo didático. Como diz o professor Celso Vasconcelos fazemos aqui uma verdadeira “corrupção pedagógica”. Levamos o mês de agosto nesta escola trabalhando o 7 de setembro, precisas ver a energia que se gasta com este desfile e a escola sai a rua que nem uma escola de samba de tão enfeitada vendendo para a comunidade as políticas educacionais que na verdade são pessimamente trabalhadas na escola. (P2 – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

De modo geral, predomina, entre os entrevistados das quatro escolas, o entendimento de que hoje “a escola está melhor equipada”, “tem muitas coisas”, embora nem sempre sejam utilizadas em favor da melhoria do ensino. Os processos formativos assegurados com recursos do PDE recebem críticas em relação à sua qualidade (P1 - ESCOLA TUCANO) e natureza (P2 - ESCOLA TUCANO), e aos conteúdos/temas abordados. As relações interpessoais aparecem nas falas dos entrevistados como tema recorrente das qualificações, nas escolas investigadas, haja vista a preocupação com o clima interno e com a busca de consenso. Os relatos dão conta ainda da centralização das iniciativas de formação, em uma mesma consultoria, embora alguns serviços prestados não tenham correspondido à expectativa da escola contratante, a exemplo do que ocorreu na oficina de formulação do PPP, nas escolas Jaçanã e Avoante.

Os professores foram os que mais criticaram os encaminhamentos dados à aplicação dos recursos. Na escola Jaçanã, cujo alvo é o desfile de 7 de Setembro, eles destacam a

ausência de ação que trabalhe idéias como “cidadania, civismo, pátria”; realçam que tudo é feito “de forma bem pragmática” (P2 – JAÇANÃ). O planejamento da escola é permeado pela relação de mando velada, revelado pelos docentes entrevistados em expressões que ouvem com frequência dos gestores: “vamos repassar o que recebemos da SEDUC”, “sou cargo de confiança”, “preciso monitorar as políticas”. É o que resumem as falas dos professores:

Quando nossa diretora diz que o cargo dela é de confiança e que tem a função de monitorar as políticas aqui dentro, o que sobra para a escola decidir? O que fazer já está todo definido. Sobra apenas o operacional. Tipo: “Como vamos fazer?”. E aí nossa participação conta. O termo que se usa aqui com frequência é repassar. A direção nos “repassa” o que o CREDE falou. A coordenadora administrativo-financeira “repassa” para a diretora tudo que aconteceu durante o dia de trabalho. Talvez alguma coisa nem venha tão fechado assim, mas é assim que percebo. Tudo é repassado com muito cuidado e procurando ser fiel à matriz.. (P1 – ESCOLA JAÇANÃ).

As políticas quando chegam da SEDUC/CREDE para a escola são mais ou menos negociadas com os professores. Tipo assim: temos que fazer este jarrinho. E aí professores, com que cor devemos pintar este jarro? E todo mundo se empolga discutindo o supérfluo. Porque devemos ou não construir o jarrinho ninguém pergunta. Embora não se chegue mesmo a confeccionar o jarrinho, a discussão esquentava quanto “ao como fazer”. Um diz: é vermelho; o outro, é azul. E as opiniões se diversificam, a discussão esquentava e de repente chega a direção e diz: “não tem nada a ver ser vermelho muito menos azul, não está vendo que não vai prestar? Queres saber mais do que eu? Ai conclui que o bom mesmo é ser preto. O grupo cala, fica desconfiado e sai de cabeça baixa. É assim que acontece aqui nessa escola. Mas houve participação. (P2 – ESCOLA JAÇANÃ).

É a partir dessa experiência e percepção da relação entre SEDUC/CREDE/ESCOLA que os(as) docentes entrevistados(as) afirmam que a Escola Jaçanã não constitui ponto de partida da política educacional, tampouco espaço de autonomia e de definição de rumos. Eles falam de legitimação como prática de participação vivenciada; apontam a direção como responsável pelo tom centralizado e alinhado da tomada de decisões, na escola, às orientações da SEDUC; registram que o vínculo temporário dos docentes, em boa parte, dificulta a mobilização e a fixação de posicionamento de resistência na escola.

Na Escola Avoante, incluída no PDE desde 1999, também predomina a aplicação dos recursos na aquisição de equipamentos e em cursos de relações interpessoais. Neste contexto,

todavia, as relações entre CREDE/SEM/ESCOLA parecem mais alinhadas e menos problematizadas, conforme evidenciam os trechos a seguir:

A escola tem autonomia relativa porque ela pertence a uma rede de ensino. Mas nossa escola faz a diferença dentro do que pode. Hoje ela tem um nome feito de muita credibilidade na cidade, **não no bairro, mas na cidade como um todo. Todo professor sonha hoje em trabalhar nesta escola.** E isto foi a escola que fez. **Ninguém dá de presente. É consequência de um trabalho bem feito. Ela fez um nome.** Nossa escola hoje é a escola referência do município. Para isto ela é autônoma. A escola realiza movimentos dentro de seus muros que atende aos interesses da comunidade e do município. Em termos de estrutura dobrou o tamanho e em termos de atendimento aos alunos também. Ela se desenvolveu e tem uma harmonia muito grande. (P1 – AVOANTE). (Grifos meus).

A escola tem encaminhado muito pouco. Tudo vem da secretaria e a escola não tem feito o caminho inverso. **Afinal a secretaria existe para fazer este papel. Porque iríamos questionar?** A escola é do sistema municipal, portanto a secretaria sabe melhor que nós as prioridades a serem encaminhadas. **Às vezes a gente questiona as informações, os encaminhamentos, muito mais por conta dos prazos dados. Tudo parece ser para ontem e saem atropelando a vida do professor e a rotina da escola. Este ativismo que a escola vive é muito desgastante.** (P2 – AVOANTE). (Grifos meus).

Docentes vêem, natural, a relação de centralização da tomada de decisão, na Secretaria Municipal de Educação, bem como a relação de dependência e de monitoramento daí proveniente. Os relatos evidenciam que os avanços apontados – *ampliação física da escola, incremento da capacidade de atendimento e resgate da credibilidade da instituição junto à comunidade* – convivem harmoniosamente com a lógica da descentralização operacional viabilizada por meio da participação monitorada na gestão de recursos e processos de controle e avaliação do desempenho escolar. O planejamento do trabalho faz-se de modo centralizado, acompanhado, passo a passo, pela SEM ou, como resume um professor, “a escola vem recebendo tudo muito pronto da Secretaria”. Em seguida, acrescenta: “não é diferente porque a escola não propõe diferente. Não acho que seja por autoritarismo da secretaria. Se de repente tivéssemos algo a propor que fosse melhor com certeza seríamos ouvidos”. Com essa posição, o professor destaca o fato de que a aceitação passiva é em virtude de certa “acomodação” dos professores diante da ausência de estímulos (P1 – AVOANTE).

Na Escola Arara, que também focalizou a aplicação dos recursos do PDE, na aquisição de equipamentos e nos momentos de formação, houve posições bastante diferenciadas acerca do investimento. Um dos professores destacou o envolvimento dos docentes na indicação dos cursos necessários como algo “saudável”, por expressar demandas reais da escola e por comprometê-los com a iniciativa. Outro se nega a participar das ações “porque chegaram convocando para uma reciclagem [...] Recicla-se lixo não professor em exercício. Isso mostra o nível da qualificação. Quem sabe o que é um processo de formação continuada em serviço não convida o professor para uma reciclagem” (P2 – ESCOLA ARARA). Por outro lado, a fala do representante da direção faz contraposição importante à questão:

Executamos as ações, demos as capacitações, mas não teve repercussão ainda. Ficou aquela coisa que parecia imposição da direção. Por exemplo: demos uma capacitação de matemática e o professor-formador começou com a história dos números. O descaso foi geral dos nossos professores, como se eles soubessem tudo. Ficou todo mundo de salto alto achando que estavam perdendo tempo em estudar aquilo; o professor queria tudo muito prático e não teve paciência de ouvir o professor-formador. Terminou o curso e ficou tudo na mesma. As críticas foram muitas. Na verdade chegou-se à indicação da qualificação em matemática pelo grande número de reprovação em matemática. (D – ESCOLA ARARA).

Como nas demais unidades pesquisadas, na Escola Arara, predomina o entendimento de que dinheiro é sempre bem-vindo. Os descompassos e descontinuidades, na gestão da escola, porém, ocasionados quer pela mudança de diretores, quer pelos atrasos no repasse das verbas, reduzem significativamente a possibilidade de repercussão positiva das ações planejadas e viabilizadas mediante o PDE. A prática de planejamento, na escola, pelo que relatam os entrevistados, em especial, os professores, ainda é circunscrita à dimensão operacional vinculada às orientações advindas do órgão municipal de educação. A fala de um dos professores explicita o lugar do planejamento nesse contexto:

O sistema espera que a escola **operacionalize da forma mais criativa possível a política por ele encaminhada**. A escola termina sendo **criativa no operacional**. Cada escola inventa formas diferentes, mas dentro dos limites definidos pela Secretaria. Enquanto estávamos na direção poucas vezes dissemos não ao que estava sendo proposto pela Secretaria e sempre nos arrependemos porque a responsabilidade ficava só em nossas costas. (P1 – Escola Arara). (Grifos meus).

Também os sujeitos pesquisados apontam a atuação dos órgãos centrais e intermediários como inibidora de prática autônoma e participativa, na tomada de decisões, na escola. O que a escola deve fazer, os rumos da ação pedagógica escolar são muito mais direcionados do que parece postular o discurso da escola como centro do processo. A tendência situa o planejamento no âmbito da programação de ações, e, se não ocorre de modo desarticulado do desafio de melhorar a qualidade da educação, faz-se de forma fragmentada.

Na verdade, o estado de carência da escola produz atitude de muita receptividade, que, por vezes, beira a submissão, as propostas que possam trazer algum benefício à comunidade. Nas unidades pesquisadas, verificou-se recepção positiva ao PDE, bem como a ausência de críticas a sua objetividade. É o que mostram os sujeitos entrevistados ao se posicionarem quanto ao planejamento:

O PDE tem uma orientação bem fechada, rígida, explícita na cartilha divulgada pelo FUNDESCOLA. Toma como **orientação teórica o modelo de planejamento estratégico**. Ele não deixa opção porque vai sistematizando o plano de acordo com os questionários que vão sendo respondidos por representantes dos diferentes segmentos da escola e **induzindo a alguns caminhos**. Aos poucos o grupo de sistematização vai percebendo os objetivos que a escola tem a considerar a partir dos pontos fracos que precisa reforçar. Nos leva a centrar nosso olhar nas questões centrais: o ensino-aprendizagem e gestão democrática. Então vamos atacar o primeiro objetivo que é a questão do ensino aprendizagem. O que é que está havendo na escola que faz com que haja um bloqueio que o aluno não consiga andar, não consiga se desenvolver? Por que é que existe essa dificuldade tão grande de leitura, na escrita? Estas são questões que vão aparecendo e o grupo de sistematização vai encaminhando ações no sentido de resolvê-las. Assim também acontece em relação ao segundo objetivo. (S – ESCOLA ARARA). (Grifos meus).

O planejamento que vem acontecendo desde a chegada do FUNDESCOLA aqui é um **planejamento todo de cima para baixo**. Vem tudo definido, até a planilha de custo. A gente cumpre direitinho conforme é orientado. (CAF – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

Na elaboração do PDE nós tivemos um acompanhamento passo a passo. Com o PDE, ou a partir do PDE nós estamos trabalhando com objetividade. Sabemos que metas nós temos que atingir e ficamos atentos. Estamos caminhando. O PDE nos deu um norte. Sabemos as ações que temos que trabalhar e quais as prioridades. **O PDE mudou a rotina da escola em relação ao planejamento. Hoje, nos nossos planejamentos, temos em mente o que queremos atingir e os prazos**. E o mais importante é que na hora de fazer o PDE não fiz sozinha. Foi um trabalho coletivo. Nós fizemos. Se alguém quer gritar, nós temos como puxar a responsabilidades, pois todos estão envolvidos como gerentes de alguma meta. (CP – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Aspecto que merece destaque: necessidade da escola de assistência. Este parece ter sido, nas realidades estudadas, o ponto forte do PDE - oferecer apoio técnico na definição e operacionalização das ações e metas. Diferente do suporte disponibilizado pela SEDUC para formulação do PPP, o acompanhamento dado à sistematização do PDE é visto como diferencial do processo: “durante sua construção a escola contou com o acompanhamento, passo a passo, de um técnico. Tivemos toda a assistência técnica da SEDUC. Era só ligar e ele vinha”. (D - ESCOLA TUCANO).

Embora contando com o apoio do órgão central do sistema educacional, os sujeitos envolvidos no PDE disseram ter este instrumento de planejamento com “formulação complexa”, sendo “muito complicado e difícil de fazer mesmo sendo orientado passo a passo”; realçam que foi necessário estudar para entender a proposta e destacam como delicado o exercício do trabalho coletivo, haja vista não ser prática corrente; tudo isso sem contar com questões como ajustamento de agendas, horários, prioridades... Esse sentimento é expresso sobretudo pelas “lideranças” da escola, sobre a qual recaem a responsabilidade e as cobranças em torno de fazer acontecer o processo de planejamento. É o que evidenciam estes relatos:

O que a gente pena aqui não é fácil. Muitos não vestem a camisa, não se empolgam. Ficam passivas como se dissessem – “você que está aí na cabeça a responsabilidade é sua, assuma sozinha que eu vou ficar aqui só olhando”. Na segunda etapa do PDE, eu quis sair da coordenação, mas não deixaram. Eu já estou é desgastada com essa história de PDE. É muito duro levar o piano sozinha e é essa a impressão que tenho – que carrego o piano sozinha mesmo. No ano de 1999, o meu natal foi PDE. Deu quase meia-noite quando eu parei de digitar o PDE. **Porque tudo é amarrado. Tem um prazo para fazer outro para entregar.** Era nossa primeira experiência... Mesmo agora a gente ainda pena muito. (CP – ESCOLA JAÇANA). (Grifos meus).

Para a equipe de sistematização do PDE tinha que ter participação dos diferentes segmentos da escola e se buscava aquelas pessoas mais motivadas a participar. Ninguém queria participar porque as pessoas têm muito medo de liderança. Fui indicada e aceitei. Mas eu fui clara e disse: essa história de que eu sou líder e sou eu quem vai ficar com tudo nas costas, não é comigo. Eu não trabalho assim. Então, “vão me ajudar?” “Vamos”. “Vamos fazer o projeto com todos os segmentos da escola?”, “Vamos”. Aí tudo bem. Fizemos o projeto. Passamos horas e horas aqui. Os professores tiveram participação, mas tivemos algumas dificuldades diante da rotatividade dos professores de contrato temporário. Estas quebras dificultam o trabalho. O grupo trabalhou muito bem. Nós trabalhamos feito bicho. Olha... uma canseira. Foi horário corrido mesmo. **Cumprimos com os prazos direitinho** (S – ESCOLA ARARA). (Grifos meus).

Isso destaca o esforço dos sujeitos envolvidos no processo de sistematização do PDE. Trabalho árduo em termos operacional, intelectual e emocional. De um lado, aprender a lidar com metodologia dirigida, não flexível e uniforme; de outro, sensibilizar e envolver a comunidade escolar para o desenvolvimento das ações previstas, visando a assegurar o alcance dos fins e metas definidos. É tarefa “desgastante”, para usar os termos de um dos entrevistados, por solicitar processo de convencimento, argumentação e motivação mediante possíveis benefícios a receber.

A incursão, nos quatro estabelecimentos de ensino público, revelou que o PDE promove certo exercício de planejamento na escola. É prática induzida, visando à captação de recursos, à garantia de condições básicas de funcionamento. Verbalizado de modo diverso, é o aporte financeiro o principal motor de sistematização e vigência no cotidiano escolar. O planejamento, na abordagem estratégica ou na participativa, não está incorporado à cultura da escola, não é uma prática vital e essencial como instrumento sistematizador de rumos.

É possível afirmar que, nessas situações, o PDE não teve ação efetiva no desenvolvimento de espaços escolares, capaz de sistematizar os rumos e de tomar decisões de modo mais participativo. Sua principal contribuição, de acordo com as falas dos entrevistados, parece situar-se no plano material:

Muita coisa mudou na escola depois do PDE. Mudou em relação à quantidade de material disponível na escola. É claro que a Prefeitura repassava o material, mas era a conta-gotas. Com os recursos do PDE podemos atender os alunos em suas necessidade mais específicas. Por exemplo: para atendermos os alunos pedimos uma copiadora. Para atender aos professores que trabalham, aqui e acolá, com música em sala-de-aula comprou-se um som. E todos os materiais foram comprados visando melhorar a aprendizagem dos alunos. A escola melhorou muito, nossas salas-de-aula passaram por reforma graças ao PAPE que se vincula ao PDE/ FUNDESCOLA. Os dois têm como fonte de recurso o MEC/FUNDESCOLA. Temos outro ambiente hoje na escola. (CE – ESCOLA AVOANTE). (Grifos meus).

Vale dizer que, ao situarem, no plano material e na realização de atividades extracurriculares, os avanços e melhorias trazidas pelo PDE, os entrevistados tenderam a reforçar a análise, ressaltando a permanência de problemas como a baixa aprendizagem:

Temos tudo nessa escola de material permanente. Mas não vejo muitos avanços pedagógicos. Estou vendo os resultados da avaliação e vergonhosamente a escola em peso está reprovada. Estão todos abaixo da média. **No pedagógico eu não estou vendo melhora.** Recentemente fizemos uma avaliação ao nosso modo. Nessas avaliações descobrimos que a escola em peso está mal. A área de linguagem e códigos não avança. É tudo no empurrão. **O rendimento é insatisfatório.** Vejo que **estamos bem nas atividades extra-curriculares. A escola é uma festa.** A parte de equipamentos de permanente estamos muitos bem. A partir do PDE a escola tem retroprojeter, impressora, scanner, microfone sem fio. A contradição que estamos vendo é que o PDE tem como objetivo melhorar a aprendizagem do aluno e todas as atividades tem que ser em função do pedagógico. No pedagógico não estamos avançando mesmo. **O material que adquirimos com recursos do PDE é todo guardado, os professores não conseguem usar.** Eu comprei um kit e material de ciências - esqueletos, ossos, órgãos. E não sai da caixa. Nos temos milhões de jogos pedagógicos por área, mas não são utilizados. O nó da escola está na qualificação de nossos professores. E olhe que estão todos com pós-graduação. Mas não sei como chegaram lá e nem para quê? Porque os que conheço aqui na escola eles não mudaram de postura em nada. (D – ESCOLA JAÇANÃ).

Não conseguimos sentir os impactos do PDE na escola. Da elaboração do **PDE anterior para o desse ano os desafios continuam os mesmos - melhorar o nível de aprendizagem.** Continua a mesma coisa. **O que a escola melhorou foi no que se refere ao nível de evasão.** Em 2000 tivemos 20% de evasão; em 2001 tivemos 18% de evadidos e em 2002 tivemos apenas 7,9% até no primeiro semestre. A razão disso foi porque a gente trabalhou a evasão através do regimento escolar. Tinha evasão por problemas absurdos, tipo: aconteceu um acidente e o aluno precisou faltar 15 dias e aí desistia de estudar sem dar satisfação. Não dava sinal para a escola porque achava que já estava reprovado. E haja meninos evadidos. A gente começou a conversar e a mostrar os direitos dos alunos. Nosso regimento veio ajudar muito nesse sentido e ele é trabalho hoje no início do período letivo. (CG – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Aproximar-se da realidade do aluno e da comunidade é avanço. A prática parece incorporada ao cotidiano escolar dos gestores e professores que têm “um olhar mais atento ao aluno e a comunidade como um todo” (P2 – ESCOLA AVOANTE). O trabalho, na Escola Tucano para combater a evasão, exemplifica a atenção mais cuidadosa com o aluno, prática fortalecida pela atuação do Conselho Escolar que, nessa unidade de ensino, tem participação efetiva. De modo geral, os gestores registraram ainda que o PDE “tem feito diferença na escola”, por ter auxiliado na definição de sua missão e visão de futuro, embora professores e funcionários entrevistados, na maioria, sinalizem a necessidade de incorporação da orientação na prática pedagógica.

Estes são os contornos do PDE nas quatro escolas pesquisadas. Nas duas unidades estaduais, outros instrumentos de planejamento foram identificados no decorrer do trabalho de campo, tema do qual se ocupa o próximo tópico.

5.1.3 O Programa de Melhoria da Educação Básica (PMEB)

Como assinalado no *Capítulo 2, Item 2.3; Capítulo 3, Item 3.2*, em 2001, chega, à escola estadual, o Programa de Melhoria da Educação Básica (PMEB). A iniciativa é da Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG), financiada pela Fundação Sicupira e pelo Governo do Estado do Ceará, este responsável pelo ressarcimento dos “custos diretos – honorários e despesas dos consultores” (CEARÁ, 2001b).

O programa está voltado para o gerenciamento da qualidade total das organizações assunto tratado no Capítulo 2 (Item 2.1 Enfoques do planejamento no cenário nacional). O planejamento emerge, na proposta, de forma híbrida, ou seja, apresentando diversos matizes das diversas abordagens teóricas que dão suporte à prática. Assim, se é possível falar de planejamento em tal programa, é válido sublinhar que não se trata de nova abordagem, mas de estratégia de refuncionalização da prática de planejamento, como foco no desenvolvimento econômico.

Neste sentido, o planejamento como sistematização de ações presente no gerenciamento da qualidade total/GQT retoma elementos de várias abordagens organizacionais, dando caráter híbrido aos desdobramentos. Turchi (1997) conceitua qualidade total como teoria de administração que capta sinais de outros modelos e teorias organizacionais e os amplifica mediante linguagem e metodologia próprias de implementação. Nesse sentido, compreende que o GQT, longe de constituir novo paradigma de gerenciamento, deve ser tratado como teoria que traz elementos de várias abordagens

organizacionais. Assim, falar do planejamento, nesse modelo de gerenciamento, implica, antes de tudo, perceber como acontece a implementação das ações.

Nesta perspectiva, a escola é percebida como organização – uma prestadora de serviço educacional – que deve garantir a satisfação de todos os envolvidos no processo educacional – alunos, pais, professores, funcionários, entidade mantenedora/acionistas e comunidade (NEIVA, 1995).

O GQT, no campo escolar, apresenta características específicas: gestão democrática ou por liderança da escola e das salas de aula; o diretor como líder da tarefa educativa; o professor como líder dos alunos; a escola como ambiente de satisfação das necessidades dos membros; ensino baseado no aprendizado cooperativo; participação do aluno na avaliação do trabalho. Nessa proposta, a estratégia participativa assemelha-se à idéia dos círculos de qualidade, nos meios empresariais, em que a boa vontade dos atores (estudantes, professores, supervisores) é fundamental para criar, instalar e reproduzir as condições institucionais da qualidade na escola, ignorando qualquer tipo de referência ao contexto político (GENTILI, 1994).

Os elementos conceituais do GQT permitem olhar para a introdução do Programa de Melhoria da Educação Básica, na escola pública estadual cearense, de forma mais balizada. De antemão, cabe registrar que sua implementação enfrentou rejeição de boa parte dos técnicos que, na ocasião, assumiam cargos de coordenação na SEDUC. Apesar da resistência, o Programa foi implantado em 16 escolas de Fortaleza, no segundo semestre de 2002. As unidades que participaram da experiência-piloto receberam assistência técnica da FDG, bem como foram monitoradas sistematicamente. As duas escolas pesquisadas não se inserem nesse grupo. Elas foram ‘convidadas’ a implantar o instrumento de planejamento, mas não receberam o mesmo apoio técnico das 16 unidades-pilotos.

Na Escola Tucano, predominou a descrença em relação ao PMEB e aos dois instrumentos de planejamento, o que é agravado pelo fato de não trazer dinheiro para a escola. “Só traz trabalho a mais, diferentemente do PDE que todo mundo corre atrás porque traz dinheiro.” (CP – ESCOLA TUCANO). Este relato é ainda mais explícito quanto aos recursos:

Desde agosto que a cobrança do CREDE se intensificou. Estamos correndo todo mundo para elaborar as estatísticas que o Plano solicita. Mas como temos que priorizar o PDE que traz recursos e tem prazos a serem cumpridos vamos empurrando a historia do FDG com a barriga. **Quando eles relaxam em cima das cobranças a gente aproveita para priorizar o que tem que ser priorizado. Acho que é até estratégico este relaxamento do sistema. Sabem que não damos conta de tanta demanda e tem algumas que são realmente prioritárias.** No PDE se não cumprirmos as datas estamos fora dos recursos. A cobrança está agora no PDE que tem que ser entregue até 15 de novembro. (CG – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Como o PDE, a introdução do PMEB não está contribuindo para fomentar cultura de sistematização das ações, muito menos, nova postura nas pessoas que fazem a escola. É o que destaca o relato a seguir:

Hoje me reuni com os funcionários e estava colocando a necessidade de mudança na postura de cada um. Todo mundo só se compromete com o mínimo e sai fazendo vistas grossas para o resto. Quando eu assumi esta escola era igual uma selva – muito mato tomando conta da escola. Gastamos muito dinheiro com pessoas para limpar. Eu tomei a seguinte posição – faço toda esta limpeza com os funcionários da escola dando uma gorjeta extra fora do horário da aula. Isto termina sendo bom para a escola como estamos prestigiando o pessoal de casa que aumenta a sua renda, passa a ter uma receita a mais. Só que o pessoal se acomoda. Estava lá o mato do tamanho do mundo. Ninguém tem coragem de fazer. Fica um esperando pelo outro. Então resolvi contratar um profissional e pagar para limpar. Está tudo limpo. Hoje na reunião que tivemos disse para eles: **a escola ganha e ao mesmo tempo perde.** Temos excesso de funcionários de limpeza na casa e ainda temos que pagar este tipo de coisa **Isto entra na questão do 5S.** Podemos mudar a compreensão de nosso pessoal? Não tem sido fácil, **Precisamos conscientizar a todos sobre a importância de conservar o patrimônio da escola.** Fizemos uma reunião com o **Grêmio no trabalho de conscientização dos alunos. A escola é nossa. O patrimônio da escola é nosso.** (D – ESCOLA TUCANO). (Grifos meus).

Na Escola Tucano, o PMEB encontra-se em fase inicial de implantação, em decorrência da não-receptividade dos integrantes da comunidade, conforme um dos entrevistados: “Aqui teve apenas uma reunião. Só temos os cartazes espalhados pela escola” (D – ESCOLA TUCANO). A situação, somada à descrença da iniciativa e das “promessas da

SEDUC, é reforçada pelo fato de a oficina de preparação para implementação ter contemplado apenas uma pessoa, sinalização que coincide com a Escola Jaçanã. Argumenta-se, ainda, na Escola Tucano, a “ausência de cobrança e de prioridade” por parte dos órgãos centrais e intermediários para que a escola sistematize o documento. Resume um entrevistado: “são tantas as cobranças (eleição de diretores, construção do PDE, Feira de Ciências e Artes, Festal, Painel da Gestão/SADRE⁸¹) que esqueceram desta. E não somos nós que vamos atrás de mais serviço.” (CG – ESCOLA TUCANO).

O contorno do PMEB, na Escola Tucano, é, em vários aspectos, similar à experiência da Escola Jaçanã, contexto em que a divulgação do programa ocorreu antes mesmo da iniciativa da SEDUC. A antecipação decorreu da boa receptividade da proposta junto à direção que declarou se haver apaixonado pela ferramenta quando da participação em curso sobre GQT. Por esta razão, quando da sistematização do PDE 2001, incluiu uma oficina sobre a ferramenta 5S. A ‘empolgação’ não foi suficiente, contudo, para assegurar a incorporação das idéias do 5S, no cotidiano escolar, sendo apontadas razões diversas para a situação:

A única pessoa que foi para a qualificação da FDG foi a coordenadora pedagógica. Ela não conseguiu repassar para a escola. Tentou, mas não conseguiu. Conseguiu sistematizar um rascunho de plano que não entendo. O plano de Ação Básica dos 5S objetiva liberar espaço físico da escola e reduzir desperdícios. Diria que ele está um pouquinho melhor do que o Plano da Melhoria da Educação Básica que olha o desempenho do aluno com objetivo de aumentar as taxas de aprovação e reduzir as taxas de abandono. Este que deveria ter sido o documento mais bem cuidado pois focaliza a melhoria pedagógica. Está muito confuso Assim, resolvemos manter a assessoria para construir isso na escola. Pode ser que assim esta idéia do 5S deslanche na escola. (D – ESCOLA JAÇANÃ).

Sobre o PMEB e os 5S o que vou dizer é uma falta de ética minha: **este é um dos melhores planos que a SEDUC já teve**, mas nós estamos correndo atrás disso sozinhos, **não existem parcerias**. E quando digo que não existe parceria estou me referindo ao professorado. **Uma das minhas maiores lutas é para organizar o mínimo nesta escola**. Quando termina o expediente eu vou de sala em sala e faz pena ver como ficam as salas. Apagadores jogados no chão. E de quem é o apagador? Televisão que fica ligada, ventiladores funcionando Quem é o responsável pela sala de aula? Eu sou antipatizada pelas minhas colegas professoras porque eu não aceito que o profissional deixe seu material jogado. **É impossível, inacreditável alguém não cuidar de seu instrumento de trabalho**. (CAF – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

⁸¹ O SADRE – Sistema de Acompanhamento de Desempenho da Rotina Escolar e o Painel da Gestão são instrumentos de monitoramento do trabalho escolar definidos pelo PMEB.

No final de 2002, realizamos a oficina de 5S com recursos do PDE. Foi um fiasco, gastamos dinheiro à toa, pois a assessoria contratada não fez dentro dos padrões que a SEDUC/FDG orientou, do jeito que gostaríamos que fosse. Ela tentou ressignificar e fez muita confusão em torno dos 5S, gerando mais rejeição que aceitação por parte dos professores. Acho que eles não deram conta. Deveriam ter assumido que não dariam conta até porque o discurso deles é outro. Eles estão mais para a crítica do que para a defesa dos 5S na escola. A expectativa da direção era que eles ajudassem a construir o 5S dentro do que FDG define, mostrando sua importância para os professores. Foi um momento de discussão mas não dentro do que a escola esperava. Foi pago com recurso do PDE, gasto indevidamente. Também não foi legal termos dois cursos ao mesmo tempo: PPP e 5S. (P2 – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

A direção tende a atribuir o insucesso da implantação do *Plano de Apoio Básico dos 5S (PAB5S)* à falta de apoio da SEDUC, por haver qualificado apenas uma pessoa, e os professores que não parecem ter “comprado a idéia”. Os docentes entrevistados, no entanto, registram que fazem sua parte, conversando com os alunos sobre o cuidado com a escola, e desenvolvendo práticas efetivas de cuidados com a organização da sala e do material, no final da aula (P2 – ESCOLA JAÇANÃ).

Embora destaquem o fato de que estão fazendo sua parte, os professores reconhecem que é idéia ainda não incorporada efetivamente à prática escolar. Um dos relatos, acerca do programa, ressalta que os questionamentos decorrem “da forma imposta como chega à escola; não condiz com nossa realidade”. Lembra que “de vez em quando, ele ressuscita fortemente. Parece que é assim: a SEDUC/CREDE dá uma chamada na escola e de repente vem à tona”. Atribui a postura ao fato de que “este programa não injeta recursos novos. Diferente do PDE que sugere ações, mas dá as condições para que sejam operacionalizadas, embora atrase”. O professor resume sua impressão acerca da ferramenta, nos seguintes termos: “o 5S funciona no susto” (P1 – ESCOLA JAÇANÃ).

O *Plano de Apoio Básico de Melhoria (PABM)* também é criticado pelos professores, embora reconheçam que o foco no pedagógico é muito importante para o êxito da escola. Duas metas do Plano foram abordadas nos relatos:

REDUZIR A INDISCIPLINA

O Plano de Melhoria tem destacado a indisciplina porque esta é uma preocupação de todo professor. Os alunos desta escola têm um grande problema de indisciplina e a gente não consegue dar conta. Eu não sei a causa de tanta indisciplina - mas arrisco dizer que é falta de perspectiva de nossos alunos em relação à vida, não sabem o que querem na escola. Os pais mandam a gente botar de castigo. Quando a gente analisa de forma contextualizada é que percebe como o problema é sério. Algumas semanas atrás um grupinho estava indomável em sala-de-aula e resolvi chamar os pais à escola, mas pedi de forma bem sutil que eles entrasse em contacto comigo nem que fosse por telefone. Falei para os alunos que gostaria de conversar com os pais para conhecê-los mais de perto. Uma mãe veio até a escola e quando me contou a história dela tive vergonha de tê-la chamado. Diante do problema da família a indisciplina do filho na escola era tão insignificante que tive vergonha. Esta mãe teve sete filhos, só dois são vivos. Os outros morreram crianças. Os dois vivos: um era o aluno que eu pensei em reclamar e o outro estava preso. Quer dizer: eu ia reclamar para aquela mãe do melhor filho dela. Ai eu fiquei deste tamanhozinho. Eu toda burguesa a partir de outros valores julgando a partir de minha realidade. (P2 – ESCOLA JAÇANÃ).

MELHORIA DOS INDICADORES EDUCACIONAIS

O FDG define metas de desempenho dos alunos muito altas para serem trabalhadas (90% de melhoria). Antes da FDG, em 1999, quase chegamos a este índice mas esta elevação nos números foi decorrente da interpretação errada que tivemos da LDB: teríamos que passar os alunos. **Hoje tomamos mais consciência que o aluno tem que passar, mas sabendo.** Com recuperação paralela, com atividades mais atrativas. E não passa o aluno de qualquer forma. Por isso que digo que este programa é tendencioso e complica a dinâmica da escola ao definir taxas tão altas. Falar hoje em reprovar aluno é palavra feia. Mas não é bem assim. Claro que defendo que o aluno precisa ser trabalhado para passar e tem que fazer recuperação desde o início do ano. Temos consciência hoje que temos de partir de um diagnóstico para identificar os alunos com dificuldades para começar a fazer o trabalho desde cedo. **Chamar a família e contar a situação de cada aluno, solicitar ajuda. Em abril já começamos a fazer este trabalho.** Mas não conseguindo êxito temos que reprovar. Defendo esta idéia hoje como um direito do aluno (CP – ESCOLA JAÇANÃ). (Grifos meus).

Os questionamentos sobre a pertinência do PABM/5S não são gratuitos. Os professores parecem ter consciência de que algo precisa ser feito, mas não parecem convencidos de que a iniciativa possa responder aos desafios referentes à oferta de ensino de qualidade. Antes de configurar como resistência-fruto do descompromisso ou de mera acomodação, conforme tende a crer a direção da escola, esta parece a posição muito mais refletida, que precisa ser escutada pela escola. A ausência de eco dos reclamos dos professores pode ser tributada, em parte, à distorção do papel do gestor, tido como “fiel guardião” das orientações emanadas da SEDUC, conforme retrata o trecho selecionado:

Recentemente recebemos uma visita da FDG. Foi bem na véspera do desfile de 7 de setembro e nossa escola estava de cabeça para baixo. Quando a técnica chegou fui logo falando das dificuldades que temos para implementar o PMEB na escola. E ao falar das dificuldades e do pouco que tínhamos andado nesse sentido, ela foi logo perguntando se eu não queria desistir. Eu na hora tive vontade de dizer que preferia não ter mais esse programa na escola mas quando olhei estava o cartaz da FDG bem na minhas costas. **Pensei: eu estou aqui é para cumprir as determinações da SEDUC não para impedir que elas aconteçam. O que respondi foi: se essa é uma exigência da SEDUC para que a escola seja de qualidade não somos nós que vamos dizer não.** Mas gostaria que você falasse com nossos professores”. Levei a técnica para uma conversa com os professores na hora do recreio. Houve muitos questionamentos. (D – ESCOLA JAÇANÁ)). (Grifos meus).

A preocupação da diretora em operacionalizar as orientações da SEDUC não é gratuita. Embora eleita pela comunidade, contando com o reconhecimento dos pares, é preciso considerar a fragilidade da função. Em 1998, com as modificações do processo eletivo de gestores escolares, mantidas nas eleições de 2001, estes podem ser exonerados “sempre que o Governador do Estado entender conveniente e oportuna a medida para a administração” (Lei nº 12.681/98, Art. 7), o que até então não acontecia⁸².

Práticas de administração centralizadora dificultam a construção de canais de abertura para a participação efetiva dos demais segmentos da escola, ao fazer prevalecer orientações externas em detrimento do que pensam os demais sujeitos que integram a escola e ao reduzir o planejamento a mera programação, negando o diálogo e o conflito como espaço de construção e ressignificação das políticas educacionais.

Ademais, chamam, a atenção, a ausência de posicionamento crítico em relação aos pressupostos de sustentação do PMEB, as estratégias de imposição de padrão normativo, o qual interfere diretamente na cultura organizacional. Por outro lado, as atitudes dos entrevistados revelam certa desconfiança de que o envolvimento das pessoas da escola não implica valorização dos sujeitos, mas sim mecanismo de controle de qualidade na perspectiva

⁸² No processo eletivo de 1995 (Lei nº 12.442), apenas o diretor fazia a prova de competência técnica e o vice era convidado a participar de sua chapa no processo eletivo, tendo garantido o mandato de três anos. A partir de 1998 (Lei nº 12.861), todos os que assumem o Núcleo Gestor passam pela seleção técnica, mas apenas o diretor participa do processo eletivo. Todos, no entanto, inclusive o diretor, assumem cargos comissionados podendo ser exonerados deste a qualquer momento pelo Governador. Esta é uma posição de ajustes do sistema à nova orientação do Estado, no mínimo contraditória ao processo democrático ensaiado em 1995.

utilitarista, restrita a saberes e habilidades parciais, de conhecimentos miúdos, mecânicos, desconectados de projeto educacional próprio.

REFLEXÕES FINAIS

PLANEJAMENTO NA ESCOLA – ESPAÇO DE AUTONOMIA?

- *Poderia me informar, por obséquio, que caminho devo tomar?*
- *Isto depende de onde você quer chegar, disse o gato.*
- *Eu não me importo muito para onde... disse Alice.*
- *Então, não tem importância que caminho você tome, disse o gato*

(Lewis Carroll)

Todo trabalho de pesquisa tem uma história. Este não é diferente. Iniciou à vista de inquietações de sucessivas experiências de aproximação à escola pública cearense. Acompanhei inúmeros relatos e situações que retratam o ativismo da escola, expresso no corre-corre dos integrantes, em muitas coisas por fazer, no reduzido, ou mesmo, inexistente espaço de estudo, para pensar e propor ação educativa que reflita demandas internas.

A preocupação com o planejamento educacional, na escola, foi intensificada em idas e vindas e, sobretudo, à medida que, por vias mais diversas, constatou-se que, mesmo “fazendo muitas coisas”, a escola carecia de sentido, rumo para muitos quefazeres. A lacuna constitui um dos principais entraves para caminhada exitosa.

A problemática cuja análise tem o centro nas articulações/relações, entre organismos centrais do sistema educacional e a escola, no processo de planejamento, é tributária de inquietação inicial. Isso porque a política educacional, em 1995/2002, privilegiou a escola como centro do processo e instância definidora do projeto pedagógico. Foi justamente a ênfase do discurso governamental, na defesa da escola como espaço de autonomia e participação, pela gestão democrática, que motivou questionamentos das circunstâncias produzidas para concepção e concretização de política educacional com foco na escola.

Conforme introdução deste trabalho, defendo a idéia de que uma escola, centro do processo e instância definidora de rumos, precisa de liberdade administrativa, financeira e pedagógica, para que possa, de modo articulado com as macroorientações, apoiada pelo sistema, definir rumos que atendam as demandas. Ela precisa atuar para além do plano operacional, o que requer relações institucionais que ultrapassem a mera incorporação de orientações externas e reconheça os sujeitos como capazes de definir e implementar a proposta pedagógica. A introdução de instrumentos de planejamento, na escola, que não articulem a prática de sistematização de ações e metas à reconstrução de seu *ethos*, tende a contribuir mais para a vivência de práticas de planejamento situadas no plano operativo, na maior parte, efêmeras e, ipso facto, sem sustentabilidade.

O estudo possibilitou identificar os contornos da prática de planejamento, nos contextos investigados. Os achados da incursão foram sistematizados em tópicos, a seguir.

• Reformas e ajustes no Sistema Educacional – uma resposta a demandas externas

Objetivo: mapear as reformas empreendidas no sistema educacional cearense, no período de 1995/2002, relatando os mecanismos institucionais implementados e as condições propiciadas para viabilizar a política com foco na escola.

As análises das diferentes seções deste trabalho evidenciam a realização de reformas e ajustes do sistema educacional cearense, bem como sintonia com o ordenamento do País, no período investigado. Também ressaltam a sintonia das iniciativas locais com agenda definida externamente, na qual a escola aparece como prioridade da política educacional.

A sintonia do projeto educacional cearense, com agendas mais amplas – Conferência Mundial de Educação para Todos, Conferência Nacional de Educação para Todos, *Plano Decenal de Educação para Todos* – pode ser verificada, inclusive, na proximidade do *slogan* que caracterizou a política no período – *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*.

Há que se reconhecer a operacionalização do *Plano Decenal de Educação para Todos* – Ceará. O sistema de educação, ao buscar cumprir agenda maior, foi paulatinamente atendendo às orientações do Plano (efeito dominó). A descentralização da educação pela municipalização, encaminhamento do documento, certamente é uma das concretizações do Estado que passa a apresentar maior índice de matrícula, no ensino fundamental, na rede municipal (VIEIRA, 2004).

O sistema estadual de ensino como o órgão municipal de educação de Fortaleza e de Pacatuba envidaram esforços com vistas a viabilizar a descentralização para o município e para a escola. Foram implementados mecanismos visando a assegurar condições objetivas para a sistematização da política com foco na escola. O “Núcleo Gestor”, os “CREDES”, as SERs, os Conselhos Escolares, a “eleição de diretores”, “o sistema de acompanhamento pedagógico às escolas”, o “apoio técnico às secretarias municipais de educação” são exemplos do encaminhamento. A operacionalização dos mecanismos enfrentou problemas diversos. Embora as estratégias de democratização da gestão sejam destacadas como ‘positivas’, não foram suficientes na promoção de condições que alterem a configuração do processo decisório.

No sistema estadual de ensino e no órgão municipal de educação de Fortaleza, houve descentralização organizacional, com as reformas administrativas. Na SEDUC, o processo resultou na fragmentação do planejamento, na medida em que delegou, a cada Coordenadoria, a tarefa de conceber, executar e avaliar as ações, sem garantir articulação centralizada. Além da disputa pelo poder e desvalorização do planejamento como ação basilar do órgão, gerou a perda do foco do planejamento e dos encaminhamentos para a escola, produzindo superposição de ações.

A ausência de plano estadual de educação, no período investigado, é emblemática da negação da necessidade/validade do planejamento. As ações foram norteadas pelos eixos da

proposta “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, descuidando-se da tradução em iniciativas que permitissem a escola caminhar em sintonia com a macroorientação. Nesse período, muitas foram as ações encaminhadas à escola, todas traduzidas simplificarmente em *folders* cujo principal mérito foi tornar mais acessível a informação ao público em geral.

A predominância do entendimento tácito de que a descentralização é suficiente para ‘mudar’ a cultura institucional favoreceu a postura de certa abdicação, por parte da SEDUC, do papel de instância de planejamento. Em termos práticos, isso significou a redução do planejamento à sistematização de demandas imediatas em função dos recursos existentes na instância: mera programação. Ao longo do estudo, referi-me a essa tendência como prática refuncionalizada, híbrida, de cunho pragmático, denominada de planejamento processual-diretivo. Não se trata, como assinalado, de abordagem nova mas sim da ressignificação de velhas práticas matizadas por aspectos de várias orientações.

A redistribuição de autoridade, por sua complexidade, requer cuidados continuados com as relações institucionais, bem como ajustamento gradual e balizado em estratégias de controle pelo órgão maior do sistema. Este foi o aspecto não observado na relação entre a SMDS e as SERs, marcada pela indefinição de espaços de atuação e poder, o que ocasionou atritos e fragilizou os mecanismos implantados (eleição de diretor, repasse de dinheiro, conselho escolar, entre outros), visando à construção de espaços de autonomia e participação na escola. A injunção política, nos assuntos educacionais do Município, conforme entrevistados, destacou-se como preocupante. A descentralização do órgão municipal de educação de Fortaleza não logrou alterações na prática de planejamento que permaneceu atrelada aos programas nacionais, a exemplo do que ocorreu no sistema estadual.

Os dados revelam o esforço de assegurar condições institucionais para a efetivação da política educacional com foco na escola. Esses mecanismos, todavia, não foram suficientes para instituir novas formas de relação, no processo de tomada de decisão entre as diferentes

instâncias (SEDUC/CREDE/SEM/ESCOLA), caracterizando-se como desconcentração administrativa.

A implementação abrupta da municipalização, somada à avidez dos gestores municipais pelos recursos do FUNDEF, comprometeu a qualidade do serviço educacional, na medida em que não foram estabelecidos mecanismos de controle na aplicação dos recursos. A medida ampliou o acesso à escola mas não assegurou a aprendizagem dos alunos, conforme resultados de desempenho dos exames do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, ao longo do período investigado.

- **Planejamento na escola – prática operativa e não incorporada**

Objetivos:

- *investigar as relações que perpassam o processo de planejamento entre organismos macro e micro do sistema educacional, identificando o lugar dos diversos atores envolvidos neste processo na tomada de decisões;*
- *examinar as manifestações do planejamento educacional na escola e sua repercussão na construção da autonomia desta instância.*

De início, o aspecto conclusivo que merece realce refere-se à inflexão do discurso que orienta a política educacional: de uma lógica centralizada em que cabe à escola a função meramente executora de ações externamente geradas para uma lógica que reconhece o papel ativo dos sujeitos integrantes das organizações em sua concretização. Na rede estadual, a inflexão é contundentemente trabalhada a partir da proposta da “escola como ponto de partida”, expressa na metáfora da “ADA”, figura feminina marcada por três traços fortes: autonomia, diversificação e avaliação (Secretário 1).

A gestão vai longe, se houver poder de decisão, chave da idéia de autonomia. A diversificação faz referência à identidade de cada escola, a singularidade. Chama os sujeitos da escola para o desafio de fugir de modelos padronizados. A escola autônoma, com especificidades, não é soberana. Ela está vinculada ao sistema e precisa ser acompanhada e

avaliada. É nessa perspectiva que a escola, como ponto de partida, foi concebida definidora de rumos.

Tal compreensão destaca a centralidade do planejamento na atividade escolar. Nas escolas investigadas, constatei idéias e práticas dos instrumentos de planejamento: o PPP, o PDE, o PAB5S e o PABM, os quais apresentam capilaridade diferenciada, no modo de vida de cada escola e dos integrantes. O PDE, contudo, é o mais conhecido e vivenciado pela comunidade. Os sujeitos entrevistados, mais precisamente, diretores, funcionários, representante do Conselho Escolar e professores detêm informações do instrumento de planejamento, embora fragmentadas e procedimentais.

A visibilidade do PDE, nessas escolas, é decorrente da repercussão das condições materiais de trabalho. Os relatos afirmam que a escola hoje está melhor e mais bem equipada. Fator que também contribuiu para sua disseminação e concretização está no suporte técnico garantido pelos órgãos intermediários e centrais do sistema educacional, na formulação, implementação e prestação de contas desse instrumento.

Predominou relação de conflito entre o espaço ocupado pelo PDE e o do PPP, na escola. Melhor exprimindo: os sujeitos pesquisados reconhecem, no PPP, o instrumento capaz de possibilitar o exercício de processos autônomos, participativos e descentralizados, na tomada de decisão, entretanto, ao mesmo tempo, se ressentem da ausência de competência técnica interna para definir rumos próprios. Eles registram o fato de que, não sendo o PPP prioridade dos órgãos intermediários e centrais do sistema educacional, são induzidos a priorizar práticas de planejamento diretivas e pragmáticas: é o caso do PAB5S, PABM e PDE.

Nesse sentido, é possível afirmar que a prática de planejamento, nas escolas pesquisadas, aproxima-se da perspectiva de planejamento processual-diretivo, de caráter híbrido e funcional. A crença na possibilidade do uso de mesmo procedimento para a sistematização de instrumentos de planejamento diferentes, como foi o caso do PPP e do

PDE, é representativa da refuncionalização, em relação aos pressupostos das abordagens estratégicas e participativas de planejamento.

O planejamento processual-diretivo restringe as possibilidades de estabelecimento da autonomia e da participação da comunidade escolar, na tomada de decisões, comprometendo o exercício da gestão realmente democrática. O alijamento dos pais e alunos, a focalização das informações no Núcleo Gestor da escola, o desconhecimento, ou mesmo, a visão fragmentada dos demais segmentos da comunidade sinalizam prática de participação ainda próxima da legitimação de decisões encaminhadas, de modo centralizado. Apropriando-me momentaneamente da formulação de Lima (1998, 2001), vejo que isso indica participação sob a forma, ora de envolvimento reservado caracterizado muito mais pela postura de espectador, ora de regulamentação. Esta diz respeito ao caráter normativo da ação das organizações.

Definir normas é fundamental para o exercício responsável da autonomia. A definição passa pelo sistema central e intermediário mas, certamente, a escola, principal interessada, pode e precisa ser partícipe da elaboração. O não-compartilhamento de definições tende a fazer desse recurso (a norma) uma “camisa-de-força”, haja vista o distanciamento do chão da escola e das expectativas da comunidade. Argumentação similar pode ser referida à introdução de instrumentos de planejamento, na escola, que tendem a contribuir mais para a vivência de práticas situadas no plano operativo e, no mais das vezes, fugazes e, por isso, sem sustentabilidade.

Decorência da prática do planejamento processual-diretivo, no sistema educacional cearense, sobretudo nas escolas estaduais, consiste na avalanche de ações encaminhadas à escola, em completo desrespeito ao tempo da escola e à possibilidade de ela definir rumos. A impressão que se tem, ao visitar a escola e ao ouvir os atores, é que ela vive atropelada pelo excesso de ações induzidas, sendo freqüente a visão de que a “escola vive apagando fogo”.

Entendo a pulverização de ações como reflexo da fragmentação do planejamento da SEDUC, situação que comprometeu o desempenho da escola.

Por ter muitas coisas a fazer, a escola não dispõe de tempo para pensar o trabalho, para desenvolver a prática de reflexão e redimensionamento sistemática do ato pedagógico e dos problemas diretamente vinculados ao ensino e ao aprender. Todos – professores, alunos, funcionários e gestores – estão ocupados, com as energias voltadas para atender solicitações externas à escola.

Por outro lado, a diversificação de experiências e atividades tem levado a escola a aprender práticas fundamentais para que possa exercer autonomia na definição de rumos e, sobretudo, na democratização da gestão. Entre os aprendizados destaca-se o trato com os indicadores educacionais e com os recursos da escola, questões até pouco tempo restritas a profissionais especializados. Esta me pareceu ser a prática mais próxima e que vem contribuindo para a disseminação da cultura de monitoramento e análise das ações da própria escola.

É inegável o investimento que os integrantes das comunidades escolares pesquisadas vêm realizando, no sentido de fazer, do contexto de trabalho, espaço produtivo e reconhecido socialmente. Ao mesmo tempo, observou-se solicitação muito forte desses sujeitos por assistência, apoio técnico-pedagógico para que seja possível desenvolver atividade mais conseqüente. Esse aspecto aponta para a necessidade de o CREDE repensar as ações, o que certamente implica revisão interna, nessa instância e na SEDUC, da prática fragmentada de planejamento. A atividade não pode prescindir de coordenação centralizada que dê unidade, na diversidade, às ações do sistema. Particularmente penso que é necessário fazer opção por uma prática que sintonize as várias instâncias do sistema (SEDUC/CREDE/ESCOLA/SEM/SER) para escola que priorize a aprendizagem do aluno, tarefa em que o projeto pedagógico, como instrumento de planejamento, é primordial.

Nessas unidades escolares, o planejamento ainda não ocupa espaço que permita a produção da capacidade de tomar e assumir decisões e ações, faculdade favorecedora de práticas educativas autônomas. Assim, não é possível afirmar que o espaço ocupado pelo planejamento possibilita concretizar a política educacional com foco na escola, feita instância definidora de rumo. O desafio ainda consiste em tornar a escola senhora das decisões e ações.

Mesmo sem a pretensão de generalizar as constatações deste estudo de caráter qualitativo, não posso fugir da oportunidade de propor dois encaminhamentos essenciais à efetivação da política com foco na escola:

1. **Priorizar o projeto político-pedagógico como instrumento primeiro de sistematização dos rumos da escola.** Sem desconhecer o esforço iniciado no Município de Fortaleza, no final de 2002, durante o trabalho de campo deste estudo, é recorrente, nos relatos, o registro de que o sistema não elegeu esse instrumento como ação importante. Outras demandas são trazidas ao primeiro plano. Priorizar o PPP requer que o sistema assegure: orientações teórico-práticas, mediante apoio técnico contínuo; tempo para sua sistematização; condições materiais para que seja operacionalizado; respeito as suas decisões, sobretudo no que concerne à adesão ou não a inovações externamente geradas.
2. **Ampliar as possibilidades de autonomia da escola quanto à aplicação dos recursos, de modo que ela possa ter liberdade para investir conforme suas demandas.** A crítica dos entrevistados reporta-se ao “dinheiro amarrado”, o que leva a escola a realizar “engenharias” e “ginásticas mirabolantes” para aplicar no que de fato precisa. Por outro lado, alimenta o pacto silencioso entre o sistema e a escola em relação a tais procedimentos.

Registro, por último, recurso importante para que a escola, espaço vivo e dinâmico, produto de relações historicamente organizadas, possa assumir a definição de seus rumos: o **sentimento de pertença e de orgulho de seus alunos**. “Gosto muito de minha escola”, “adoro minha escola”, “gosto demais desse espaço”, “aqui temos tudo que precisamos” - expressões freqüentes. A imagem positiva foi confirmada pelos professores, ao ressaltarem que os “alunos enchem a boca quando falam da Jaçanã”; “você sente que eles falam com carinho da escola”; “eles têm adoração pela Avoante”.

É certamente a conquista que precisa ser fortalecida. Vale lembrar, entretanto, que parte do patrimônio imaterial decorre do investimento na auto-estima do aluno, mediante iniciativas extracurriculares, importantes para transformar a escola em espaço de alegria e de encontros. É preciso assegurar e fortalecer, contudo – como elemento prioritário – a qualidade do ensino, garantindo que o aluno aprenda, de forma significativa e construtiva, os conteúdos necessários ao exercício permanente de cidadania. É fundamental ter clareza da função social da escola, pois, como anuncia a epígrafe desta seção, é preciso saber aonde se quer chegar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. *A mobilização do capital no Brasil: o caso da reforma sanitária no Ceará*. São Paulo: Annablume, 1999.

AGUIAR, Maria Ângela da S. Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. *Educação e Sociedade*. São Paulo: Cortez, v. 23, n. 80, set. 2002.

ALBUQUERQUE, M^a Gláucia Menezes Teixeira. *Políticas de Ensino Médio: tendências no Brasil e no Ceará – 1987/1996*. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1997.

_____; NUNES, Ana Ignez. Inovações na Escola: um olhar sobre a realidade cearense. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., 2003, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: ANPED, 2003. 1 CD-ROM.

ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. *Estado e Educação no Ceará: a municipalização como estratégia do ajuste estrutural?* 2002. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002.

ANDERSON, P. Balanço de Neoliberalismo. In: GENTILI, P.; SANDER, E. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDERSON, C. A. O contexto social do planejamento educacional. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo: Separata, n. 8, p. 111-129, set. 1973.

ANDRADE, Carlos Alberto Nascimento. *Os limites da burocracia racional-legal: neopatrimonialismo e hegemonia política local*. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. (Orgs.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reforma em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000.

ARRETICHE, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Públicas). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade estadual de Campinas, Campinas, 1998.

ARROYO, Miguel. *Da escola carente à escola possível*. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. Qualidade total da educação: total mesmo? *Olho Aberto*: boletim informativo. Minas Gerais: Assembléia Legislativa, n^o 1, dez. 1992.

AZANHA, José Mário P. Autonomia da Escola: um reexame. *Cadernos de História e Filosofia da Educação*. São Paulo: FEUSP, v.1, n.1, p. 35-67, out. 1993.

_____. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Cortez, v. 23, n. 80, p. 30-47, set. 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. 2. ed. ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. Implicações da nova lógica do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*. São Paulo: Cortez, v.23, n. 80, set. 2002.

_____; SANTOS, Inalda Maria. A descentralização do financiamento da educação e o seu impacto na escola. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 16., 2003, Aracaju. *Anais...* Aracaju: Universidade Federal de Sergipe/ Núcleo de Pós-Graduação em Educação, 2003. 1 CD-ROM.

AZEVEDO, Neroaldo Pontes. O papel e o lugar dos planos estaduais e municipais. *Cadernos do Observatório*. [S.l.], n. 3, p. 32-37, dez. 2001.

BARROSO, João. O estudo da autonomia na escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: _____. *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 1996.

BEEBY, C. E. O planejamento e o administrador educacional. *Cadernos de Pesquisa*. Local: Separata, n. 7, p. 74-91, jun. 1973.

BENINCÁ, Elli. As origens do Planejamento Participativo no Brasil. *Revista da Educação*. Brasília, DF: AEC, n. 96, p. 45-64, jun./set. 1995.

BEZERRA, José Eudes Baíma. *A intenção e o gesto: mudacismo e educação no Ceará (1987-1990)*. 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, 1996.

_____. Descentralização, gestão compartilhada: democratização ou corporativismo totalitário? *Universidade e Sociedade*. Brasília: ANDES, n.32, p. 149-155, mar. 2004.

BANCO MUNDIAL *O financiamento da educação nos países em desenvolvimento*. Washington: World Bank, 1987.

_____. *Desenho e administração de transferências intergovernamentais: descentralização fiscal na América Latina*. Washington: World Bank, 1994.

_____. *Para além do conselho de Washington*. Washington: World Bank, 1998.

_____. *Para além do Centro*. Washington: World Bank, 1999.

_____. *Mudança educacional na América Latina e Caribe*. Washington: World Bank, 1999.

_____. Documento de Avaliação de projeto sobre empréstimo proposto no valor equivalente a US\$202,03 milhões para a República Federativa do Brasil para o segundo Projeto de fortalecimento da escola – FUNDESCOLA II, Washington, 1999.

BOBBIO, Norberto *et al.* *Diccionario de Política*. 9. ed. Brasília, DF: UNB, v.1, 1997.

_____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha; VEIGA, Sandra Mayrink. Características do modelo de desenvolvimento brasileiro. In: _____; _____. (Orgs.). *Afinal, que país é este?* 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.

BORON, Atílio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Tradução de Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994a.

_____. A razão extraviada: a crítica neoliberal e o Estado nos capitalismo contemporâneos. In: _____. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994b.

_____. Os novos leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?* Petrópolis: Vozes, 1999.

BONFIM, Washington Luiz de Sousa. *Que mudança?: os empresários e a americanização do Ceará*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

_____. De Távora a Jereissati: duas décadas de política no Ceará. In: PARENTE; ARRUDA. *A Era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

BOURDIEU, Pierre. Introdução à sociologia reflexiva. In: _____. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BRASIL. *Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2003*. Brasília, DF: MEC, 1993.

_____. *Planejamento político-estratégico (1995-1998)*. Brasília, DF: MEC, 1995a.

_____. *Projeto Áridas: Nordeste – uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995b.

_____. *Emenda Constitucional N.º 14/1996*. Brasília: Senado Federal, 1996

_____. *Lei n.º 9394 de 20 de dezembro de 1996 (Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional)*. *Diário Oficial da União*. Brasília – DF, v. 143, n. 248, p. 27833-27841, 1996. Seção 1.

_____. *Lei n.º 9424 de 24 de dezembro de 1996*. (Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério). *Diário Oficial da União*. Brasília – DF, p. 28442-28444, 1996. Seção 1.

_____. *Lei n.º 10.171 de 09 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC, 2001.

_____. *Plano de desenvolvimento da escola: conceito, estrutura e prática*. Brasília, DF: FUNDESCOLA/ MEC/ BIRD, 1999.

_____. *Fundo de Fortalecimento da Escola. Projeto de Melhoria da Escola: manual de orientação*. 2.ª ed. FUNDESCOLA, 1999c.

_____. MEC/FUNDESCOLA. *O Programa*. Disponível em www.fundescola.org.br acesso em março de 2002.

_____. *Educação para todos: avaliação da década*. Brasília, DF: MEC/ INEP, 2000.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 38/2002 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. *III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto: 1980/1985*. Brasília: MEC/ Secretaria Geral, 1980.

_____. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1986-1989*. Brasília, 1986.

_____. *Um projeto de Reconstrução Nacional*. Brasília: SEPLAN, 1991.

_____. *Diretrizes de Ação Governamental*. Brasília: SEPLAN/Ministério da Fazenda, 1993.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Brasília, 1995c. <www.bresserpereira.org.br/>

BRESSAN, Silvio. Reforma Administrativa. In: LEMOUNIER, Bolívar; FIGUEREDO, Rubens (orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed.34, 1996.

_____. *Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano*. São Paulo, 1999. <www.bresserpereira.org.br/>

_____; GRAU, Cunill. *Lo Público no Estatal em la Reforma del Estado*. Barcelona: Paidós, 1998.

BRINHOSA, Mário César. A função social e política da educação na sociedade contemporânea. In: LOMBARDI, José Claudinei. *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas: Autores Associados, 2001.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

BUENO, Maria Silvia Simões. *Descentralização do ensino: para além do consenso*. Poços de Caldas: ANPED, 2003. Mimeo.

BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: Planejamento e clientelismo no nordeste*. Petrópolis: Vozes, 1985.

CABRAL NETO, Antônio. *Política educacional no Projeto Nordeste: discursos, embates e práticas*. Natal: EDUFRN, 1997.

_____. Reforma Educacional e Cidadania. In: _____ (Org.). *Política Educacional: desafios e tendências*. Porto Alegre: Sulina, 2004.

_____; ALMEIDA, Maria Doninha de. Educação e gestão descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. *Em Aberto*. Brasília, DF: MEC/INEP, n. 72, p. 35-46, fev./jun. 2000.

_____. Gestão educacional na escola básica: contradições e possibilidades delineadas. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL, 15., 2001, São Luiz, *Anais eletrônicos...* São Luiz: Universidade Federal do Maranhão/ Núcleo de Pós-Graduação em Educação, 2001. 1 CD-ROM.

CAETANO, M. *et al.* Regionalização e poder local. In: UNESCO. *Divisão de política e planejamento educacional: la gestión de la educación a nível local*. Paris: EPP, 1988. (Módulos de Formação).

CALSING, F. Elizeu (Org.). *Subsídios ao planejamento participativo*. Brasília, DF: MEC, 1980.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Planejamento do desenvolvimento econômico de países sub-desenvolvidos. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 2, p. 1-51, abr. 1962.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil*. Brasília, DF: [s.n], 1994.

_____. *Avança Brasil*. Brasília, DF: Papyrus, 1998.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. São Paulo: Papyrus, 1986.

_____. *Mundialização e reforma em educação: o que os planejadores devem saber*. Tradução de João Freire Guilherme. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

CARTAXO, Jorge Henrique. Entrevistas Históricas. Virgílio; o agente da modernidade. <www.opovo.com.br/> consulta em 16/05/2000.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O nordeste e o Regime Autoritário*. São Paulo: HUCITEC/SUDENE, 1987.

CARVALHO, Rejane Vasconcelos Accioly. Virgílio, Adauto e César Cals: a política como arte da chefia. In: PARENTE, J; ARRUDA, J. M. A era Jereissati: modernidade e mito. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

CASTRO, Antônio Barros de. A experiência brasileira de planejamento. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (Orgs.). *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA – CENDEC, 1988.

CASSANI, Jean Emílio. *Fundamentos e alcance da política educacional*. Buenos Aires: Libéria/Del Colégio, 1972. Mimeo.

CASSASSUS, Juan. Descentralização e desregulamentação educacional na América Latina: fundamentos e críticas. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, n. 74, p. 45-76, ago. 1990.

_____. *Tarefas da educação*. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. Marcos conceptuales para el análisis de los cambios em la gestión de los sistemas educativos. Santiago: Chile: Seminario Internacional "Reformas de la gestión de los sistemas educativos em la década de los noventa", 1997.

_____. *Problemas de la gestión educativa en América Latina: la tensión los paradigmas de tipo A y el tipo B*. Buenos Aires : UNESCO, 2000.

CASTANHO, Sérgio. Globalização: redefinição do Estado Nacional. In: LOMBARDI, José Claudinei. *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas: Autores Associados, 2001.

CEARÁ. *Plano de mudanças: juntos mudando o Ceará – 1987/1990*. Fortaleza: Secretaria de Planejamento (SEPLAN), 1987a.

_____. *Plano Decenal de Educação para Todos: 1993/2003*. Fortaleza: SEPLAN, 1994.

_____. *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995/1998*. Fortaleza: SEPLAN, 1995a.

_____. Todos pela Educação de Qualidade para Todos. In: CEARÁ. *Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995/1998*. Fortaleza: SEPLAN, 1995a.

_____. *Projeto Áridas Ceará*. Fortaleza: SEPLAN, 1995b.

_____. *IV Plano Decenal de Educação: desafio e mudança – 1987/1990*. Fortaleza: SEPLAN, 1987b.

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa: 1996*. Fortaleza: IPLANCE, 1996.

_____. *Projeto Pedagógico: capacitação em gestão escolar. Projeto Nordeste. Módulo 3*. Fortaleza: CETREDE/ SEDUC, 1994.

_____. *Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP): uma síntese*. Fortaleza: CDTP/ SEDUC, 1996.

_____. *Avaliação Institucional: uma inovação nas escolas públicas do Ceará*. Documento síntese. Fortaleza: SEDUC, 1996b.

_____. *Programa de desenvolvimento e modelagem da gestão estadual*. Relatório síntese. Fortaleza: FIA/FEA/USP, 1997.

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa: 1997* Fortaleza: IPLANCE, 1997.

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa: 1998* Fortaleza: IPLANCE, 1998.

_____. *Plano estratégico de capacitação da população cearense 1999/2003*. Versão preliminar. Fortaleza: SEDUC, 1998.

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa: 1999*. Fortaleza: SEPLAN, 1999.

_____. SEDUC. *Escola Viva*: ampliação das atividades desenvolvidas pelos profissionais de educação física e arte-educação no fortalecimento da concepção pedagógica. Fortaleza: CDTP/ SEDUC, 2000.

_____. SEDUC. *Serviço de Apoio Pedagógico/SAP*. Fortaleza: CDTP/ SEDUC, 1996.

_____. *Consolidando um novo Ceará*: plano de desenvolvimento sustentável: 1999/2002. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa*: 2000. Fortaleza: SEPLAN, 2000.

_____/CENPEC. *Todos pela Educação, 1995/1999*: registro de avaliação participativa da política educacional no Ceará. São Paulo: SEDUC, 2001a.

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa*: 2001. Fortaleza: SEPLAN, 2001a.

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa*: 2002. Fortaleza: SEPLAN, 2002.

_____. *Mensagem à Assembléia Legislativa*: 2003. Fortaleza: SEPLAN, 2003.

_____. Assembléia Legislativa. Relatório do Encontro - Ouvindo a Escola. Fortaleza: Conselho Estadual de Educação, 1985 (Relatório).

_____. Plano Setorial de Educação/ 1991-1994. Fortaleza: SEPLAN, 1991.

_____. SEDUC. Programa de Descentralização da Administração e Gestão Participativa. Fortaleza: SEDUC/Faculdade de Economia e Administração da USP (FIA/FEA/USP), 1996.

_____. SEDUC. Programa de Melhoria da Educação Básica. Fundação Sicupira/Governo do Estado do Ceará/ Fundação Desenvolvimento e Gestão, junho, 2001b.

_____. SEDUC. Acordo de Cooperação Técnica entre Estado do Ceará/SEDUC e Município de Fortaleza/SEDAS, Diário Oficial de 5/12/2002.

CEPAL. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago do Chile: UNESCO, 1990.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COELHO, Ana Lúcia. A força do terceiro setor. *O Povo*, Fortaleza, 27 abr. 2003. Caderno Opinião, p. 3.

COOMBS, Phillip H. O que é planejamento educacional? *Cadernos de pesquisa*. São Paulo: Separata, n. 4, p. 54-91, out. 1972.

CORDEIRO, Celeste. Relação entre o público e o privado nas políticas públicas: democracia, descentralização e pluralismo. *Cadernos de Formação Política*. Fortaleza: Edições INESP, n. 1, p. 22, out. 1999.

CORRÊA, Vera. *Globalização e Neoliberalismo*: o que isto tem a ver com você, professor? Rio de Janeiro: Quartet, 2000.

COSTA, Jorge Adelino. *Imagens organizacionais da escola*. 2. ed. Porto: Asa, 1998.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 2001.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

_____. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. *A educação brasileira: projetos em disputa*. São Paulo: Cortez, 1995.

CURLE, Adam. Profissão do planejador educacional. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 13, p. 25-36, jun. 1975.

DÁLMAS, Ângelo. *Planejamento participativo na escola: elaboração, acompanhamento e avaliação*. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

DEMO, Pedro. Planejamento participativo: possibilidades e limitações. In: BRASIL. *Subsídios para elaboração do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto*. Brasília: MEC, 1979.

_____. *Política Social, Educação e Cidadania*. São Paulo: Papirus, 1994.

_____. *Participação é conquista: noções de política social*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIAS, Ana Maria Iório; CASTRO, Ieda Maria Nobre; QUIROZ, Zuleide (Orgs.). *Anais do II Fórum Interinstitucional de Educação Pública no Ceará: construindo novos rumos*. Fortaleza: INESP, 2002.

_____. *Diretrizes para elaboração de Planos de Educação no Ceará*. Fortaleza: INESP, 2002.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Brasil: um novo empresariado?: balanço e tendências recentes. In: _____ (Org.). *empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: UFSC/IDACON, 1993.

_____. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: _____; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *Reforma do estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

_____; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *Reforma do estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

DORTA, A. M. *A relação Estado – Escola – empresa no Ceará: pseudo-identidade de interesse entre capital e trabalho no campo empresarial*. 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão democrática da escola: movimentos, tensões e desafios. In: SILVIA, Aída Maria Monteiro; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). *Retrato da Escola no Brasil*. Brasília: [s.n.], 2004.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* São Paulo: Brasiliense, 1999.

DOWLEY, C. D. Política de Planejamento Educacional nos Países em Desenvolvimento. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 18, p. 37-61, set. 1976.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista de USP: dossiê liberalismo/neoliberalismo*. São Paulo: USP, n. 17, p. 85-103, mar./abr./mai. 1993.

DURHAM, E. A. Autonomia universitária. *Educação Brasileira*. São Paulo, n. 23, p. 34-45, set. 1989.

ESTEVÃO, Carlos Vilar; ALMERINDO, Janela Afonso; CASTRO, Rui Vieira de. Práticas de construção da autonomia da escola: uma análise de projetos educativos, planos de atividades e regulamentos internos. *Revista Brasileira de Educação*. Porto: Universidade do Ninho/ INEP, out. 1996.

FARAH, Osmar. *Do planejamento à política: a natureza do plano*. Rio de Janeiro: UFF, 1998. Mimeo.

FARIAS, Isabel Sabino de. *Inovação e Mudança: implicações sobre a cultura dos professores*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2002.

FÁVERO, Osmar. *Do Planejamento à política: a natureza do plano*. Rio de Janeiro: UFF, 1998. Mimeografado.

_____. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Maria R, T. (Orgs) *Política e Trabalho na Escola*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999..

FERREIRA, Francisco Whitacker. *Planejamento sim ou não: um modo de agir num mundo em permanente mudança*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: _____; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

FIGUEIREDO, Regina Sueiro. *Planejamento e Participativo em instituição escolar: pistas e encaminhamentos*. Campo Grande: UCDB, 2001.

FIORI, J. L. *Globalização: os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo Reglus Neves. *Educação e atualidade brasileira*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila de Andrade (Org.). *Gestão democrática na educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Perspectivas de gestão e financiamento do ensino médio. In: CUNHA, Luiz Antônio. *O ensino médio e a reforma da educação básica*. Brasília: Plano, 2002a.

_____ et al. Novos modelos de gestão da educação básica: o que mudou na escola? In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 11, Goiânia. *Anais eletrônico...* Goiânia; ENDIPE, 2002..

_____. O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. Campinas: *Cadernos CEDES*, v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro, 2003.

_____. OLIVEIRA, J. F; TOSCHI, M. S. Educação, gestão e organização escolar._____. (Orgs) In: *Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e projeto político pedagógico em debate*.Goiânia: Ed da UFG, 2004.

_____; _____;_____. Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência. A perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas.

_____;_____;_____.(Orgs) In: *Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e projeto político pedagógico em debate*.Goiânia: Ed da UFG, 2004.

GADOTTI, Moacir. Pressupostos do Projeto Pedagógico. In: MARQUES, Mário Osório et al. *O Projeto Pedagógico na Escola*. Brasília: MEC, 1994.

_____; ROMÃO, José E. (Orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GAMBOA, Silvio Sáñez. A globalização e os desafios da educação no limiar do novo século: um olhar desde a América Latina. In: LOMBARDI, José Claudinei. *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas: Autores Associados, 2001.

GANDIM, Danilo. *A prática do planejamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 1994.

_____. *Planejamento como prática educativa*. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1995.

_____. A proposta pedagógica e outras ferramentas. *Revista da Educação (AEC)*. Petrópolis: AEC, n. 109, p. 15-23, out. 1988.

GARCIA, Tânia Cristina Meira. *Estado e descentralização da educação no Brasil: a política educacional no Ceará (1987/1996)*. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1997.

GARCIA, Walter. Tecnoctatas e educadores: notas para debate. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 28, 1997, Porto Alegre, nov. 1997. 25 páginas. Mimeo.

_____. Tecnocratas, educadores e os dilemas da gestão. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000a.

_____. A próxima atração. In: VIEIRA, Sofia Lerche; MATOS, Kelma (Orgs.). *Educação, olhares e saberes*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2000b.

_____. Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo. *Em Aberto*. Brasília: MEC, n. 75, jun. 2002.

_____. *Administração educacional em crise*. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2001.

GENTILI, Pablo. O discurso da qualidade como nova retórica no campo educacional. In: _____; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas*. Petrópolis: Vozes, 1994.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. *Clientelismo e modernidade nas políticas públicas: os "governos das mudanças" no Ceará (1987/1994)*. Ijuí: UNIJUÍ, 1998.

_____. Os "governos das mudanças": 1987-1994. In: SOUZA, Simone de (Org.). *Uma nova história do Ceará*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2000.

GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. *Caderno 12: apresentação, comentários e revisão*. Tradução de Pablo Nosella. São Paulo, 1989. Mimeografado.

_____. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: civilização Brasileira, 1996.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.

HARGREAVES, Andy. *Professorado, cultura y postmodernidad: cambian los tiempos, cambia el professorado*. 2.ed. Madrid: Morata, 1998.

HAGUETTE, André. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Em Aberto*. Brasília: INEP, n. 44, p. 35-45, out./dez. 1989.

_____. *A luta pelo ensino básico: uma proposta pedagógico-administrativa*. Fortaleza: UFC, 1990.

_____. A educação nos governos social-democráticos no Ceará. In: SEMINÁRIO: O AJUSTAMENTO DO SETOR PÚBLICO DO CEARÁ NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO. Fortaleza: CAEN/UFC, 1993. 26 páginas. Mimeo.

_____. Consciência e estatísticas educacionais. *Revista da Educação (AEC)*. Petrópolis: AEC, n. 109, p. 19-27, out./dez. 1998.

_____; VIDAL, Eloísa M. (Orgs.). Os caminhos da municipalização no Ceará: uma avaliação. Fortaleza: UFC/ Casa José de Alencar, 1998.

_____ et al. Caminhos da Municipalização da Educação no Ceará. Revista Humanidades e Ciências Sociais. Fortaleza: Edições UECE, Ano 1, V.1, Nº 1, jan/jun, 1999a.

_____. *A Educação no Ceará*. Brasília: UNICEF/MEC/UNDIME, 1999b.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

HORTA, José Silvério Bahia. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: _____; CURY, Carlos Roberto Jamil; BRITO, Vera Lúcia Alves de. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano nacional da Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 6.ed. rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JORGE FILHO, Paulo de Melo. Apresentação. In: FERNANDES, Maria Estrela Araújo (Org.) O processo de construção dos projetos político-pedagógicos nas escolas municipais de Fortaleza: um idéia que se tornou realidade. Fortaleza, COEDUC, 2004.

KAHN, R. L.; CANELL, C. F. *The dynamics of interviewing theory: technique and cases*. New York: John Wiley, 1992.

KRAWCZYK, Nora Ruth; ROSAR, Maria de Fátima Félix. As diferenças da homogeneidade pretendida na década de 1990: a política educacional gestada na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Congresso ANPAE. Porto Alegre: RBPAE, v. 15, n. 2, p. 137-256, jul./dez. 1999.

_____. A construção social da política educacional no Brasil e na América Latina. In: _____; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. (Orgs). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reforma em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000.

_____. Sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. In: REUNIÃO DA ANPED, 24, 2001a, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: ANPED, 2001. 1 CD-ROM.

_____. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: REUNIÃO DA ANPED, 15., 2001, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Salvador: ANPED, 2001. 1 CD-ROM.

KVALLE, Steinar. *InterViews: an intropdution to qualitative interviewing*. London: SAGE, 1996.

LACERDA, Cecília Rosa. *Projeto Político-Pedagógico: construção, pesquisa e avaliação*. Fortaleza: LCR, 2004.

LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMOUNIER, Bolivan; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LAVILLE, Cristian; DIONE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Traduzido por Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

LESSA, Carlos. *15 anos de política e economia*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, Antônio Bosco de; VIRIATO, Edagmar Orquizas. As políticas de descentralização, participação e autonomia: desestatizando a educação pública. In: REUNIÃO DA ANPED, 23., 2000, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: ANPED, 2000. 1 CD-ROM.

LIMA, Licínio C. *A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Ninho/ Instituto de Educação e Psicologia/ Centro de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.

_____. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

LINDINGER, Marília Miranda (Coord.). *Políticas públicas de qualidade na educação básica*. Brasília: CONSED/UNICEF, 1996.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios e práticas governamentais. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 74, p. 04-10, ago. 1990.

LOURENÇO FILHO. *Tendências da educação brasileira*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1940.

LUCK, Heloisa. A aplicação do planejamento estratégico na escola. *Gestão em rede*. Curitiba, n.19, p. 8-13, abr. 2000.

MACHADO, Marília Novais da Mata. *Entrevista de pesquisa: a interação pesquisador-entrevistado*. Belo Horizonte: C/Arte, 2002.

MAGNOLI, Demétrio. *Globalização, Estado Nacional e Espaço Mundial*. São Paulo: Moderna, 1996.

MARQUES, Mário Osório. Proposta Político-Pedagógica da escola: uma construção solidária. In: _____ et al. *O Projeto Pedagógico na Escola*. Brasília: MEC, 1994.

MARTIN, Isabela. *Os empresários no poder: o projeto político do CIC (1978-1986)*. Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 1993.

MARTINS, Ângela Maria. *Autonomia da escola: a (ex)tensão do tem nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Célia. *O que é política educacional?* Brasília: Brasiliense, 1993. (Coleção Primeiros Passos).

MARTINS, Mônica Dias. Modernização do Estado e reforma agrária. In: PARENTE, Josênio; ARRUDA, José Maria. *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002.

MARX, Karl. O método da economia política. In: _____. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. São Paulo: Abril cultural, 1974.

MATUS, Carlos. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (Orgs.). *Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade*. Brasília: IPEA – CENDEC, 1988.

_____. *Política, Planejamento & Governo*. Brasília: IPEA, 1989. (TOMO I e II).

_____. *Adeus Senhor Presidente: governantes governados*. Tradução de Luis Felipe Rodrigues Del Diego. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MENDES, Cláudia Maria Sales. *A descentralização do ensino fundamental no Ceará*. Fortaleza: INESP, 2002.

MENDES, Dumerval Trigueiro. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2000.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Plano Nacional de educação: desdobramentos na política educacional. In: TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. *LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira*. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002.

MELLO, Alex Fiúza de. *Mundialização e política em Gramsci*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1993.

MELO, M. T. L. de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

MINAYO, Maria Célia de Sousa. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: HUCITEC-ABRASCO, 1998.

MIRANDA, Glaura Vasquez de. A construção coletiva dos projetos pedagógicos. In: MARQUES, Mário Osório et al. *O Projeto Pedagógico na Escola*. Brasília: MEC, 1994.

MITRULUS, Eleny. Ensaio de inovação no ensino médio. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, n. 116, p. 21-41, jul. 2002.

MORAES, Reginaldo. *Neoliberalismo: de onde vem? para onde vai?* São Paulo: SENAC, 2001.

MOTA, F. C. P. *teoria de administração: alcance, limites e perspectivas*. Rio de Janeiro: ENSP/FIOCRUZ/FUNDAP, 1990. Mimeo.

MONTÃO, Carlos. *Terceiro setor e a questão social: crítica da política emergente de mobilização social*. São Paulo: Cortez, 2003.

MONLEVADE, João. Plano Nacional de Educação ou carta de intenções? *Cadernos do Observatório*. [S.l.], n. 3, p. 17-30, dez. 2001.

NASPOLINI, Antenor. *Palnejamento participativo*. Brasília: UFSC/MEC/CNPQ, 1980.

_____. *É possível planejar o planejamento*. Brasília: MEC/ Secretaria do Planejamento, 1981.

_____. *Todos pela educação de qualidade para Todos: a caminhada cearense*. Fortaleza: SEDUC, 1998.

_____. Ceará: todos pela educação de qualidade para todos. *In: BRASIL. Educação para Todos: avaliação da década*. Brasília: MEC/INEP, 2000.

_____. Descentralização da educação: a caminhada cearense. *In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez, 2001a.

_____. A reforma da educação básica no Ceará. *Estudos Avançados*. Dossiê Educação. São Paulo: Universidade de São Paulo, n. 1, p. 45-57, 2001b.

NEIVA, Evandro. Gerência da qualidade total no sistema Pitágoras de ensino. *In: XAVIER, Antônio C. da R.; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (Orgs.). Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1995.

NEVES, Carmem Maria de Castro. O Projeto Pedagógico da Escola na Lei de Diretrizes e Bases. *In: SILVA, Eurides Brito da (Org.). A educação básica pós-LDB*. São Paulo: Pioneira, 1998.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. Relações de Poder no Brasil dos anos 90 e dois Planos Nacionais de Educação. *In: Anais da 21ª reunião Anual da ANPEd, Caxambu, 1998*.

_____. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais nos anos 90. Período Collor. *In: NEVES, L. M. W (coord.). Política Educacional nos anos 90: determinantes e propostas*. Recife: Edições Universitária da UFPE, 1995.

NÓVOA, Antônio. Para uma análise das instituições escolares. *In: _____, As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1992.

OFFE, Claus. A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. *In: _____, Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política da Educação: contribuições à determinação das funções sociais do sistema educacional. *Educação & Sociedade*. São Paulo: Cortez, v.20, n. 35, set. 1980.

OLIVEIRA, Cleirton de. *Estado, Município e educação: análise da descentralização no Estado de São Paulo (1983-1990)*. 1992. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. *In: _____ (Org.). Gestão democrática na educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997a.

_____. (Org.). *Gestão democrática na educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997b.

_____. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: _____; DUARTE, Maria R. T. (Orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999a.

_____.; DUARTE, Maria R. T. (Orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999b.

_____. *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2000a.

_____. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000b.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia por uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classe*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. Reforma e contra-reforma do Estado no Brasil. In: BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunca; VEIGA, Sandra Mayrink. (Orgs.). *Afinal, que país é este?* 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. Educação, Gestão e Organização Escolar: concepções e tendências atuais. In: _____; _____; _____ (Orgs.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projeto político-pedagógico em debate*. Goiânia: UCG, 2004.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. 4. ed. Brasília: MH Comunicações, 1994.

PACATUBA. *Plano Decenal de Educação do Município de Pacatuba (2003/2012)*. Governo Municipal de Pacatuba – CE, 2003.

_____. *Plano Estratégico da Secretaria de Educação de Pacatuba (PES)*. Governo Municipal de Pacatuba – Ce, 2003.

PADILHA, Paulo Roberto. *Participação comunitária e autonomia escolar: a experiência da escola cidadã*. Fortaleza: SEDUC, 2001. Mimeo.

PAJESTKA, José F. Mecanismos para la formulacion y ejecucion de planes. In: ASPECTOS administrativos de la planificacón: documentos de um seminário. Nueva York, Nações Unidas: CEPAL, 1968.

PARENTE, Francisco Josênio C. Projetando a hegemonia burguesa: organização e expansão das indústrias cearenses. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza: UECE, v.20/21, n. ½, p. 231-262, out. 1990.

_____. *Do círculo católico ao círculo industrial: conservadorismo e modernidade das elites cearenses*. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. O Ceará dos coronéis. In: SOUZA, Simone (Org.). *Uma nova história do Ceará*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2000.

_____; O Ceará e a modernidade. In: _____; ARRUDA, José Maria. *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002.

_____; ARRUDA, José Maria (Orgs.). *A era Jereissati: modernidade e mito*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

_____. *Administração escolar: introdução crítica*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. *Gestão democrática da escola pública*. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Maria R. T. (Orgs.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PEREIRA, Sueli Menezes *et al.* Descentralização administrativa e autonomia escolar no mundo globalizado. *Revista Brasileira de Política Administrativa da Educação*. RBPAAE. Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 1-136, jan./jun. 2001.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

PINHEIRO, Celineide Nascimento. *Gestão democrática na escola: um modelo de administração comunitária participativa*. 2002. Monografia (Especialização) – Faculdade de educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2002.

POLLO, José Carlos. *Planejamento e orçamento no município*. Brasília: PRASEM, 1998.

QUEIROZ, Raquel de. A inspiração não vem para todos. *O Povo*, Fortaleza, 22 mar. 2003. Caderno Vida e Arte. p. 8.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. *O financiamento da educação básica no contexto das mudanças político-econômicas pós-90*. Brasília: Plano, 2003.

RAMOS, Cosete. *Pedagogia da Qualidade Total*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

RAMOS, Jeannette, Filomeno Pouchain. A retórica da gestão democrática na escola. Estudo de caso das eleições para diretores e da estruturação dos conselhos escolares no Ceará das mudanças. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) Centro de Estudos Sociais Aplicados. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2003.

REBOUÇAS, Osmundo *et al.* *Gestão compartilhada: o pacto do Ceará*. Rio de Janeiro: Cultura Editores Associados: Qualitymark, 1994.

REZENDE, Flávio da Cunha. Gastos públicos e mudanças recentes no papel do Estado Nacional. *Novos estudos*. São Paulo: CEBRAP, v.43, nº 4, p. 123-139, mar.2002.

RODRIGUES, M^a Bernadette Castro. Planejamento: em busca de caminhos. *In: XAVIER, Maria Luísa M. et al. Planejamento em destaque: análises menos convencionais*. Porto Alegre: Mediação, 2000.

RODRIGUES, Melânia. Democratização da gestão educacional e participação: embate de projeto. *In: _____ (Org.). Política Educacional: desafios e tendências*. Porto Alegre: Sulina, 2004.

ROMÃO, José Eustáquio. Gestão democrática no ensino público: condição de reforma educacional brasileira. *In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (Orgs.). Autonomia da escola: princípios e propostas*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ROSSA, Leandro. Projeto Político-Pedagógico: uma construção possível e solidária? *Revista da Educação*. Brasília: AEC, n. 111, p. 23-26, 1999.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. *Globalização e descentralização: processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização*. 1995. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

_____. Articulação entre globalização e descentralização: impactos na educação brasileira. *In: LOMBARDI, José Claudinei. Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas: Autores Associados, 2001.

_____. Municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. *In: OLIVEIRA, Dalila de Andrade (Org.). Gestão democrática na educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

SACRISTÁN, A. J.; GÓMEZ, G.; PEREZ, A. L. Compreender e transformar o ensino. Porto Alegre: Artemed, 2000.

SANTANA, Eudoro. Tasso II: o que muda? *O Povo*, Fortaleza, p. 8, 22 nov. 1994.

SANTIAGO, Maria Eliete. Projeto Pedagógico da Escola: uma contribuição ao planejamento escolar. *Administração Educacional*. Brasília: ANPAE, v.1, n. 1, p. 69-73, out. 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, 1998.

_____. A reinvenção solidária e participativa do Estado. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. (s/nº)*, Caxambu, Anais... Caxambu: [S.n], 1998. .

SANTOS, Elci Pimenta Costa; GODOY, M^a Helena Pádua Coelho *et al.* *O Painel da Escola: um instrumento de gestão à vista*. Belo Horizonte, UFMG, 1997.

SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: LDB – trajetória, limites e perspectivas*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.

SEBARROJA, Jaume Carbonell. *A aventura de inovar: a mudança na escola*. Porto Alegre: ARTMED, 2002. (Coleção Inovação Pedagógica).

SILVA, Camilla Croso; ABICALIL, Carlos Augusto. O papel da sociedade civil. *Cadernos do Observatório*. [S.l.], n. 3, p. 38-46, dez. 2001.

SILVA, Jair Militão. *Autonomia na escola pública*. Campinas: Papirus, 1996.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Maria Abadia. Autonomia escolar ressignificada pelo banco Mundial e sua materialização no PDE. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra (Orgs.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projeto político-pedagógico em debate*. Goiânia: UCG, 2004.

SIMONSEN, M. H. Planificação da Economia Brasileira. In: SIMONSEN; CAMPOS.. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

_____; CAMPOS, R.º *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olimpio Editora, 1974.

SHAFF, Adam. *A sociedade informática: as conseqüências sociais da segunda revolução industrial*. 4. ed. São Paulo: UNESP/Brasiliense, 1995.

SMYTH, John. La Autonomía escolar: una perspectiva crítica. Tradução de Pablo Manzano. *Revista Científica*. Madrid: Akal, n. 1, p. 15-25, out. 2001.

SOARES, José Teodoro. *Planejamento e administração no Brasil: tentativas e realizações nos últimos cinquenta anos*. Fortaleza: UFC, 1987.

SOBRINHO, José Amaral. *O Plano de Desenvolvimento de Escola e a Gestão escolar no Brasil: Situação atual e perspectivas*. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

STIGLITZ, J. *distribution, efficiency and voice: designing the second generation of reforms*. Brasília: World Bank, 1998. Disponível em <www.worldbank.org>. Acesso em: 14 set. 1998.

TAVARES, Taís Moura. *Gestão Pública no Sistema de Ensino do Paraná (1995-2002)*. TESE (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2004.

TEDESCO, Juan Carlos. *O novo pacto educativo. Educação, competitividade e cidadania na sociedade moderna*. São Paulo: Exata Editoração Eletrônica, 1998.

TEIXEIRA, Alberto. *Planejamento Público: de Getúlio a JK (1930-1960)*. Fortaleza: IPLANCE, 1997.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. A reforma do Estado: democratização ou autoritarismo descentralizado? *O Povo*, Fortaleza, p. 4, 14 mar. 1995.

TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. *Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas*. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 1998.

_____. *LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira*. São Bernardo do Campo: UMESP, 2002.

TIRAMONTI, Guilhermina. Após os anos 90: novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio.(Orgs). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reforma em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000.

TORRES, Rosa Maria. *Participación ciudadanay educación*. [S.l.]: Instituto Fronesis. Disponível em <www.fronesis.org>. Acesso em: 15 de outubro de 2001.

TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as Políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

TRIVIÑOS, A. N. S. *introdução à pesquisa em ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

TURCHI, Lenita Maria. *Qualidade total: afinal, de que estamos falando?* Brasília: IPEA, 1997.

TYLER, W. *Organización Escolar*. Madrid: Morata, 1996.

URIBE RIVERA, Francisco Javier. *Agir Comunicativo e Planejamento Social: uma crítica ao enfoque estratégico*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.

UNICEF. *As Políticas Públicas e os Ciclos de Vida*. Fortaleza: UNICEF, s/d.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. Plano nacional de Educação ou Carta de Intenção? *Educação e Sociedade: revista de ciência de educação*. Fortaleza: Edições UFC, v. 23, n. 80, p. 35-47, out. 2001.

VASCONCELOS, Celso dos S. *Planejamento: projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico*. 9. ed. São Paulo: Libertad, 2000.

_____. *Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano de sala de aula*. 2. ed. São Paulo: Libertad, 2002.

VEIGA, Ilma P. Alencastro (Org.). *Projeto político-Pedagógico: uma construção possível*. São Paulo: Papirus, 1996.

VERAS, Maria Eudes Bezerra. *Financiamento em educação*. 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1989.

_____. *Estado e Financiamento da Educação*. 1990. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, 1990.

_____; MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. O financiamento da educação pública básica no Brasil. In: FUNDESCOLA/MEC. *Pela justiça na educação*. Módulo 4. Brasília, 2000.

VERHINE, R. *Financiamento em Educação*. Salvador: UFBA, 2003. Mimeografado.

VIDAL, Eloísa Maia; FARIAS, Isabel Sabino de. SAEB: O desafio de definir o foco na aprendizagem. In: CEARÁ. *Gestão para o sucesso escolar*. Fortaleza: SEDUC, 2005.

VIEIRA, Paulo Reis. Em busca da gestão estratégica da educação: notas para uma ruptura da perspectiva tradicional. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, v.1, p. 247-260, 1983.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Universidade Federal nos anos 80: o jogo da política educacional*. 1990. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1990.

_____. Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil. In: ROMUALDO, Portela (Org.). *política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez: 1995.

_____. Planejamento educacional entre a democracia e a tecnocracia. In: _____. *Planejamento e política educacional: o fio e a trama*. [Caderno de Textos]. Fortaleza, 1998. (Material Inédito).

_____. Percursos do planejamento educacional no Brasil GRUPO DE TRABALHO ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 22., 1999, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Caxambu: ANPED, 1999. 1 CD-ROM.

_____. *Experiências na formação de professores*. Brasília: Banco Mundial, 1999.

_____. Escola: função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000a.

_____. *Política educacional em tempos de transição: 1985-1995*. Brasília: Plano, 2000b.

_____. (Coord.). *Eleições de diretores: o que mudou na escola? [Estudo de avaliação de impacto]*. Brasília: Plano, 2001a.

_____. Políticas internacionais e educação: cooperação ou intervenção? In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. *Políticas Públicas & Educação Básica*. São Paulo: Xamã, 2001b.

_____; ALBUQUERQUE, M^a Gláucia Menezes Teixeira. *Política e Planejamento Educacional*. 2. ed. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002a.

_____; _____. *Estrutura e funcionamento do ensino*. 2. ed. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002b.

_____. Políticas de formação e cenários de reforma. *In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO (ENDIPE)*, 11., 2002, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo, 2002c. N.º 1, CD-ROM.

_____. *História da educação no Ceará: sobre promessas, fatos e feitos*. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002d.

_____; FARIAS, Isabel Sabino de. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Plano, 2003.

_____ *et al.* Compreendendo as inovações através de estratégias de formação em pesquisa. *In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL*, 16., 2003, Aracaju. *Anais eletrônicos...* Aracaju: Universidade Federal de Aracaju/Núcleo de pós-Graduação em Educação, 2003. n.º 1 CD-ROM.

_____. Financiamento e Gestão da Educação Pública. *In: CEARÀ. Gestão Escolar, Recursos Financeiros e Patrimoniais*. Fortaleza: SEDUC, 2005.

VIRIATO, Edagmar Orquizas. *Regime de Colaboração: papel da União, dos estados e dos Municípios*. Fortaleza: (s/n), 1994. Mimeo.

_____. *O diretor e a construção do trabalho coletivo na escola pública*. 1995. Dissertação (Mestrado em Educação) – faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 1995.

WARDE, Miriam Jorge. As políticas das organizações internacionais para a educação. *Em Aberto*. Brasília: INEP, n. 56, (s/d).

WEBER, Slike. Escola pública: gestão e autonomia. *CEDES: Revista Estado e Sociedade*. São Paulo: Papyrus, 1992.

_____. Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*. [s/l], n. 103, p. 5-13, 1998.

XAVIER, Antônio C. da R.; SOBRINHO, José Amaral. Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 2. ed. Brasília: Fundescola, 1999.

XAVIER, Antônio C. da R.; SOBRINHO, José Amaral; MARRA, Fátima (Orgs.). *Gestão Escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.

_____. *Gestão Escolar: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995.

_____. *A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais: custos e benefícios de sua implantação*. Brasília: IPEA, n. 408, 1996. (Texto para Discussão).

_____; PLANK, David; SOBRINHO, José Amaral. A escola eficaz, escola de qualidade e novos paradigmas para a gestão da escola. *In: DEMSKY, Terri; RODRIGUES, Maristela (Orgs.)*. Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários de Educação Municipais. Brasília: Projeto Nordeste, 1997, p.41-95.

XAVIER, Maria Luísa M. Introduzindo a questão do planejamento: globalização, interdisciplinaridade e integração curricular. *In: _____ et al. Planejamento em destaque: análises menos convencionais.* Porto Alegre: Mediação, 2000.

ZAY, Danielle. A escola em parceria: conceitos e dispositivos. *In: BARROSO, João. O estudo da escola.* Porto: Porto Editora, 1996.

ANEXOS

- Anexo A: Roteiros de Entrevista
- Anexo B: As engrenagens do processo de planejamento educacional – o que mudou na escola (I)
- Anexo C: As engrenagens do processo de planejamento educacional – o que mudou na escola (II)
- Anexo D: Localização dos municípios pesquisados
- Anexo E: Localização dos CREDES 1 e 21
- Anexo F: Universo da Pesquisa
- Anexo G: Abrangência das Regiões Administrativas (CREDE 1 e 21)
- Anexo H: Parábola dos gansos
- Anexo I: Rio da Educação
- Anexo J: O sentido dos sóis

ANEXO A

ROTEIROS DE ENTREVISTA

ENTREVISTA COM SUJEITOS DO ÓRGÃO CENTRAL E INTERMEDIÁRIO SISTEMA ESTADUAL

(Secretario de Educação, subsecretário e coordenadoria de planejamento e diretores dos CREDES)

1. Gostaria que o sr. observasse este quadro que procura explicitar as relações entre as diferentes instâncias do sistema educacional no processo de planejamento. A partir dele pediria que comentasse a proposta educacional em curso no Estado a partir de 1995 e como as ações estão sendo encaminhadas?.
2. O que significa “Escola como ponto de partida”
3. Poderia destacar as prioridades dessa proposta?
4. Como foi definida esta proposta (processo)?
5. Que outros segmentos, órgãos governamentais foram envolvidos na definição desta proposta? Como?
6. Que mudanças ocorreram no modelo administrativo da SEDUC no que se refere ao planejamento a partir de 1995? Que medidas, programas ou projetos foram definidos para enfrentar os problemas e viabilizar as mudanças?
7. Está explícito que o planejamento educacional do Ceará vem destacando dois grandes eixos em suas ações de gestão: mobilização e descentralização. Gostaria que você falasse sobre como vem sendo construído esse processo (projetos, mecanismos, leis, portarias, etc.).
8. A LDB define como competência do Estado "elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e a de seus municípios" (Artigo 10, parágrafo III). Como a SEDUC tem enfrentado o desafio de coordenar suas ações e as de seus municípios?
9. O PDE é outro instrumento de planejamento que vem sendo solicitado à escola pública. Que impactos o PDE vem trazendo ao sistema educacional? Que recursos são adicionados ao sistema educacional após a implantação do PDE?
10. Qual o trâmite de recursos entre SEDUC, CREDE e ESCOLA? O que pode mesmo o CREDE em tempo de autonomia financeira? Que recursos chegam hoje na escola e em que medida a escola pode exercer sua propalada autonomia em relação a aplicação dos recursos?
11. Como a escola, destacada como ponto de partida do processo educacional, foi envolvida na concepção e implementação da proposta?
12. Em que medida a proposta de gestão colegiada (núcleo gestor, Conselho, Grêmios e Associação de Pais) vem possibilitando a democratização do processo de planejamento educacional que ocorre na escola?
13. Em relação a dimensão pedagógica do trabalho escolar o planejamento educacional vem demandando o planejamento de ações consubstanciadas no PPP, PDE e Programa de Melhoria da Educação Básica (Plano de Ação). Como vem acontecendo o acompanhamento da Secretaria e do CREDE em relação ao desenvolvimento dessas ações na escola? O que pode mesmo a escola nesse processo de planejamento educacional?
14. Afinal, de fato e de concreto, como você tem percebido o papel da escola? O que é que pode mesmo a escola em relação aos encaminhamentos das suas ações?

ENTREVISTA COM SUJEITOS DO ÓRGÃO CENTRAL SISTEMAS MUNICIPAIS

(Secretário de Educação e Técnicos/ Fortaleza, Pacatuba)

1. Quando você assumiu a função que ocupa e como se deu o processo de incorporação ao sistema educacional? Fale um pouco sobre ela.
2. Gostaria que você observasse este quadro que procura explicitar as relações entre as diferentes instâncias do sistema educacional no processo de planejamento. A partir dele pediria que comentasse a proposta educacional em curso no Município a partir da reforma administrativa e como as ações estão sendo encaminhadas?
3. Quais as prioridades dessa proposta?
4. Como foi definida esta proposta (processo)?
5. Que outros segmentos, órgãos governamentais foram envolvidos na definição desta proposta? Como?
6. Como a Secretaria de Educação se organizou para implantar a proposta em curso? (instrumentos, processos, leis, portarias, capacitação de pessoal, etc.).
7. Que mudanças ocorreram no modelo administrativo da Secretaria no que se refere ao planejamento a partir da reforma? Que medidas, programas ou projetos foram definidos para enfrentar os problemas e viabilizar as mudanças?
8. A LDB define como competência do Município "organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino, integrando-os as políticas e aos planos educacionais da União e do Estado"(Artigo 11, parágrafo I) Como vem sendo Que articulações se estabelecem entre Estado e Município no desafio da garantia de educação para todos?
9. Que programa ou projetos o Município vem desenvolvendo em parceria com o Estado? Que avaliação faz dessa parceria?
10. De onde provém os recursos para as ações que vem sendo implementadas? Gostaria que falasse um pouco dos recursos envolvidos nos diferentes projetos.
11. Como a escola foi envolvida na concepção e implementação da proposta educacional em curso?
12. Em que medida a proposta em curso vem possibilitando a democratização na tomada de decisões do processo de planejamento educacional que ocorre na escola?
13. Afinal, de fato e de concreto, como você tem percebido o papel da escola? O que é que pode mesmo a escola em relação aos encaminhamentos da suas ações?

ENTREVISTA COM SUJEITOS DA ESCOLA (Núcleo Gestor da Escola e Professores)

Nome:

Formação:

1. Quando você assumiu a função que ocupa e como se deu o processo de incorporação ao sistema educacional? Fale um pouco sobre ela.
2. Um dos eixos do projeto educativo em curso no sistema educacional é a descentralização. Gostaria que você observasse este quadro que procura explicitar as relações entre as diferentes instâncias do sistema educacional no processo de planejamento. A partir dele pediria que comentasse como percebe nessa engrenagem o espaço de decisão da escola? O que pode a escola nesta rede de relações?
3. A escola hoje é destacada como centro do processo educacional. Sua escola tem participado das tomadas de decisões das ações encaminhadas pelo sistema. Tem sido consultada sobre as medidas, e encaminhamentos vindos da Secretaria de Educação? De que forma esta relação acontece? Quem decide sobre o que?
4. A LDB define como incumbência da escola elaborar a proposta pedagógica e como tarefa dos professores participar da elaboração da proposta pedagógica e elaborar seu plano de trabalho de acordo com a referida proposta. Esta discussão está presente na sua escola? Que conhecimentos ou impressões você tem do PPP? Como vem se dando a construção da proposta pedagógica na sua escola?
5. O PDE é outro instrumento de planejamento que vem sendo solicitado na escola pública cearense. Que conhecimentos ou impressões você tem do PDE? Como a escola vem trabalhando o PDE? Que ações este plano prioriza? Por que? Que recursos foram conseguidos a partir do PDE e de que forma foram aplicados? O que muda na escola a partir da operacionalização do PDE?
6. Outro instrumento de planejamento foi incorporado recentemente a dinâmica da escola (estadual) – o Plano de Melhoria da Qualidade da Educação. Que conhecimentos ou impressões você tem do PME? Como esta discussão tem chegado a escola? Que recursos foram conseguidos a partir do PME e de que forma foram aplicados? O que muda na escola a partir da operacionalização do PME?
7. Como as decisões são tomadas no planejamento educacional da escola:
 - Dimensão administrativa-financeira:
 - Dimensão Pedagógica
 - Dimensão das relações intra e extra-escolares.
8. Que recursos financeiros têm chegado a escola e como vem sendo aplicados? É possível falar de autonomia financeira da escola hoje? Comente.
9. Outro eixo do projeto educativo em curso é a dimensão da participação. Nesse sentido vem sendo estimulado a participação da comunidade no cotidiano da escola. Chamadas nacionais como o “Dia Nacional da Família na Escola”, a Campanha Nacional Amigos da Escola se voltam para este desafio. Como a escola vem trabalhando o desafio da participação?
10. O Conselho Escolar, o Grêmios e os Pais têm sido envolvidos no planejamento educacional que vem sendo desenvolvido na escola? Comente.
11. O que mudou na escola a partir da incorporação dos novos instrumentos de planejamento: PPP, PDE e Plano de Melhoria da Qualidade da Educação?
 - Organização da escola?
 - Taxa de evasão e repetência?
 - Compromisso dos professores?
 - Ambiente escolar?
 - Envolvimento dos pais?
 - Nível de aprendizagem dos alunos?

- Frequência dos alunos?
13. Como o sistema trabalha com a escola:
- Partilha a tomada de decisões acerca dos encaminhamentos a serem dados na escola? Comente.
 - Ouve a opinião da escola? Comente.
 - Dá apóio técnico necessário a escolas na operacionalização de seu planejamento? Comente.
 - Dá apóio financeiro necessário a escolas na operacionalização de seu planejamento? Comente.
 - Capacita os professores, diretores e conselho escolar? Comente.
14. Recentemente a SEDUC realizou uma série de encontros em algumas escolas, fóruns regionais que preparavam o Congresso Estadual de Educação realizado no mês de março. A escola participou desta discussão? Comente.
15. O que você sabe sobre o Plano Nacional de Educação / Plano Decenal de Educação?
16. Vem acontecendo um movimento paralelo de discussão do Plano Nacional de Educação em fóruns regionais que deverá culminar num Fórum Interinstitucional de Educação. Esta discussão já passou pela sua escola?
17. O planejamento das atividades de sua escola envolve parcerias com outras instituições, ONGs, empresas, sindicatos? Comente.
21. Afinal, de fato e de concreto, o que é que pode mesmo a escola em relação aos encaminhamentos da suas ações?

ENTREVISTA COM PAIS E ALUNOS

Nome:

Escolaridade:

1. Qual o seu trabalho?
2. Você tem quantos filhos?
3. Quantos filhos seus estudam na escola?
4. Porque seus filhos estudam nesta escola? Porque escolheu esta escola?
5. A que você acha da escola? Como avalia o trabalho da escola? Comente.
6. Quais os pontos positivos e negativos da escola?
7. Como pai você tem sido chamado a participar das atividades da escola? De que forma?
8. Em que atividades da escola você tem participado? Nas reuniões que você participa se fala sobre o que?
9. Você já participou de alguma reunião para tomada de decisões que possam beneficiar a escola.
10. Você já ouviu falar do Projeto Político-Pedagógico da escola? Quando e onde? O que você sabe sobre o PPP?
11. Você já ouviu falar do Plano de Desenvolvimento da Escola? Quando e onde? O que você sabe sobre o PDE?
12. Você já ouviu falar do Projeto Plano de Melhoria da qualidade da escola? Quando e onde? O que você sabe sobre o PME?
13. O que você sabe sobre o Conselho Escolar? Conhece algum membro do Conselho escolar? O que cabe ao Conselho?
14. O que mudou na escola a partir da incorporação dos novos instrumentos de planejamento: PPP, PDE e Plano de Melhoria da Qualidade da Educação?
 - A organização da escola?
 - O compromisso dos professores?
 - O ambiente escolar?
 - A aprendizagem dos alunos?
 - A frequência dos alunos?
 - A escola está aberta a comunidade e a família?
15. Afinal, de fato e de concreto, como você tem percebido escola de seu filho?

ENTREVISTA COM CONSELHO ESCOLAR

Nome:

Escolaridade:

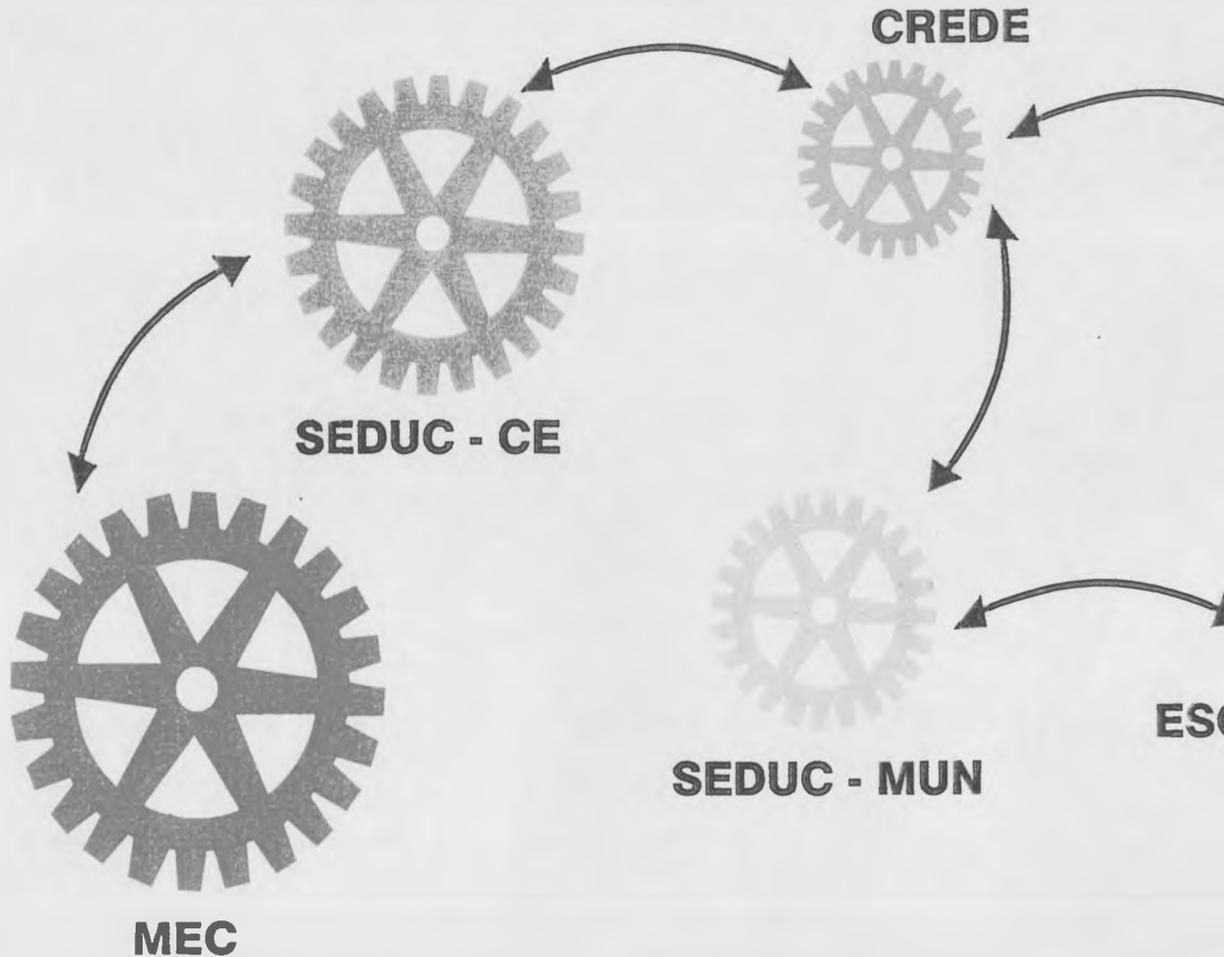
1. Como você ingressou no Conselho Escolar? O que motivou seu envolvimento nesse organismo? Há quanto tempo você é membro do Conselho Escolar? Qual a contribuição dessa experiência para sua vida profissional e pessoal? Enfim, gostaria que você desse uma visão panorâmica de sua participação no Conselho.
2. A LDB define como incumbência da escola informar aos pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a proposta pedagógica da escola. De que forma esta tarefa vem sendo trabalhada na escola de seu filho?
3. O Conselho Escolar tem participado da construção do trabalho na escola.? De que forma? Os pais são informados pela direção da escola do trabalho que o grupo gestor vêm desenvolvendo? O que você sabe sobre o PDE da escola? E do Plano e Melhoria da Educação? Que outras ações vêm sendo encaminhadas na escola?
4. O que mudou na escola a partir da incorporação dos novos instrumentos de planejamento: PPP, PDE e Plano de Melhoria da Qualidade da Educação?
5. Como a escola implantou as medidas, programas ou projetos que vem desenvolvendo? Socializou com os pais? De que forma?
6. O que mudou na escola a partir da incorporação dos novos instrumentos de planejamento: PPP, PDE e Plano de Melhoria da Qualidade da Educação?
 - A organização da escola?
 - A taxa de evasão e repetência?
 - O nível de aprendizagem dos alunos?
 - A frequência dos alunos?
 - O compromisso dos professores?
 - O ambiente escolar?
 - O envolvimento dos pais?
 - A formação dos professores?
 - A qualidade da instituição?
 - Outras mudanças.
7. A escola está aberta a comunidade e a família e a comunidade? De que forma isto acontece?
8. Como se dá a participação do Conselho no andamento do processo escolar?
9. Como membro do Conselho Escolar como você percebe o envolvimento da escola nas tomadas de decisões do processo educacional?
10. Recentemente a SEDUC realizou uma série de encontros em algumas escolas, fóruns regionais que preparavam o Congresso Estadual de Educação realizado no mês de março. Você participou desta discussão? De que forma?
11. Vem acontecendo um movimento paralelo de discussão do Plano Nacional de Educação em fóruns regionais que deverá culminar num FÓrum Interinstitucional de Educação. Esta discussão já passou pela sua escola?

Afinal, de fato e de concreto, como você tem percebido o papel da escola? O que é que pode mesmo a escola em relação aos encaminhamentos da suas ações?

POLÍTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL QUE MUDOU NA ESCOLA (I)



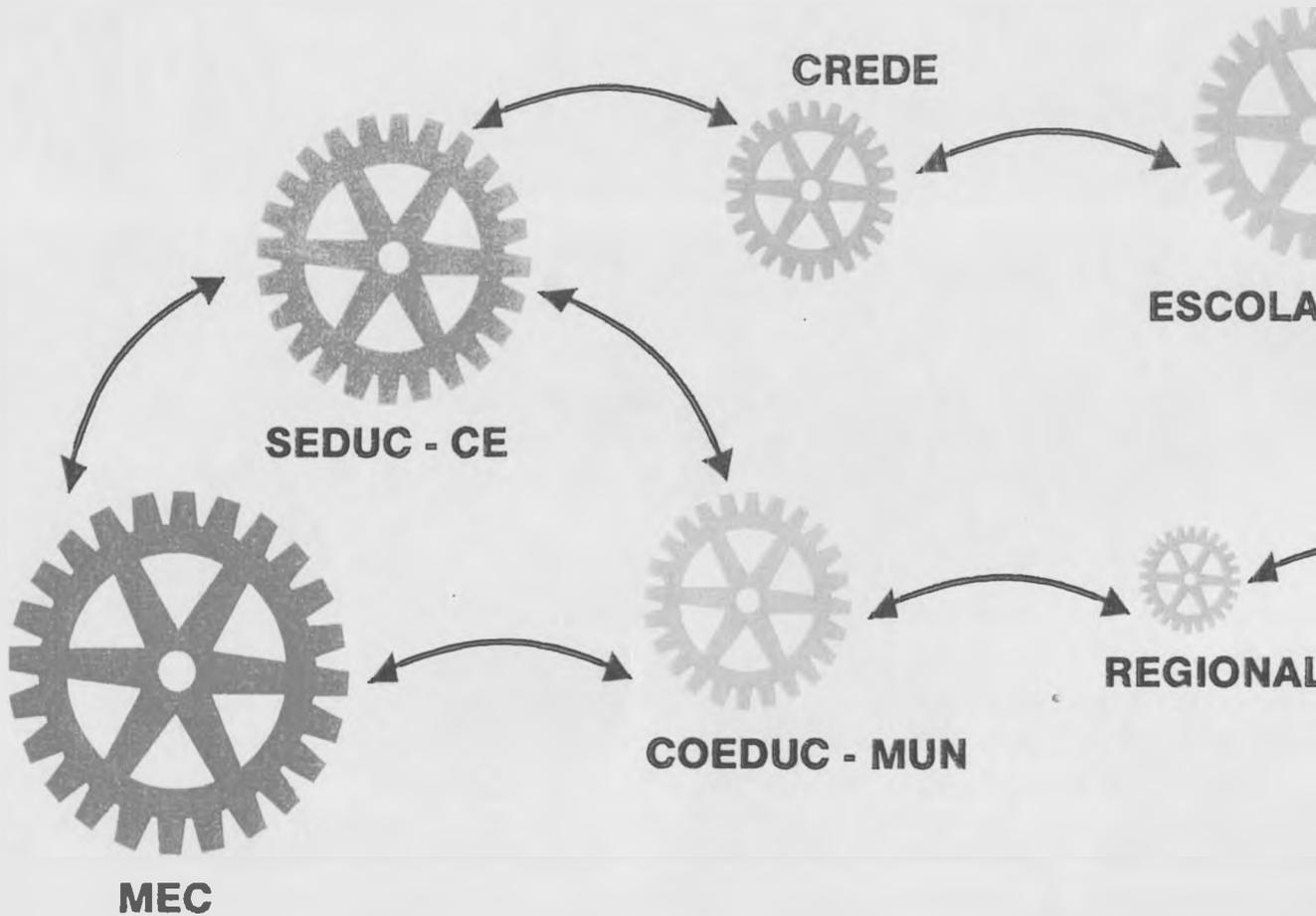
POLÍTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL - o que
As engrenagens do processo de planejar
QUEM DECIDE? SOBRE O QUÊ



ANEXO C
POLÍTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL
QUE MUDOU NA ESCOLA (II)

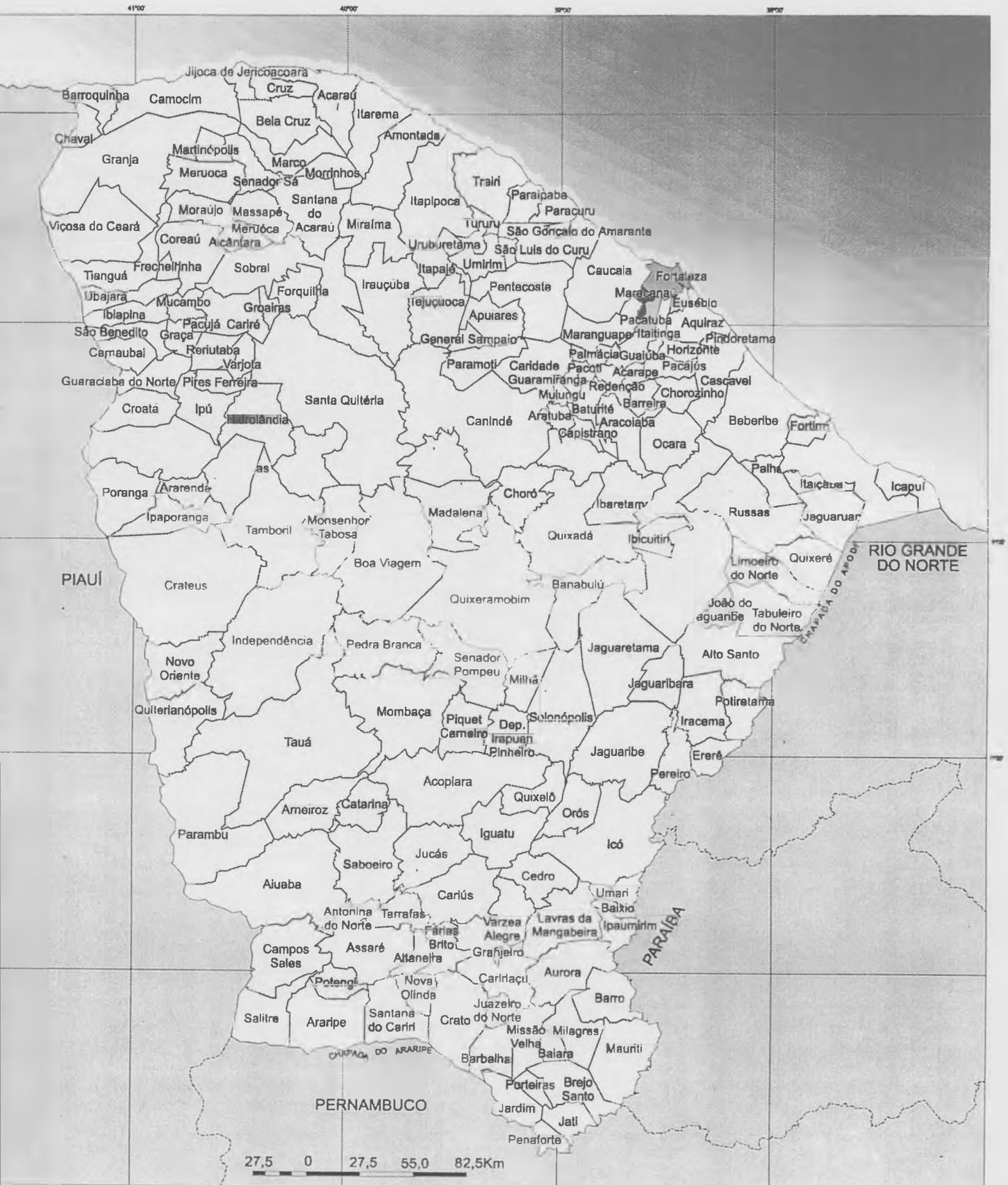


POLÍTICA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL - o
As engrenagens do processo de plane
QUEM DECIDE? SOBRE O QU



ANEXO D

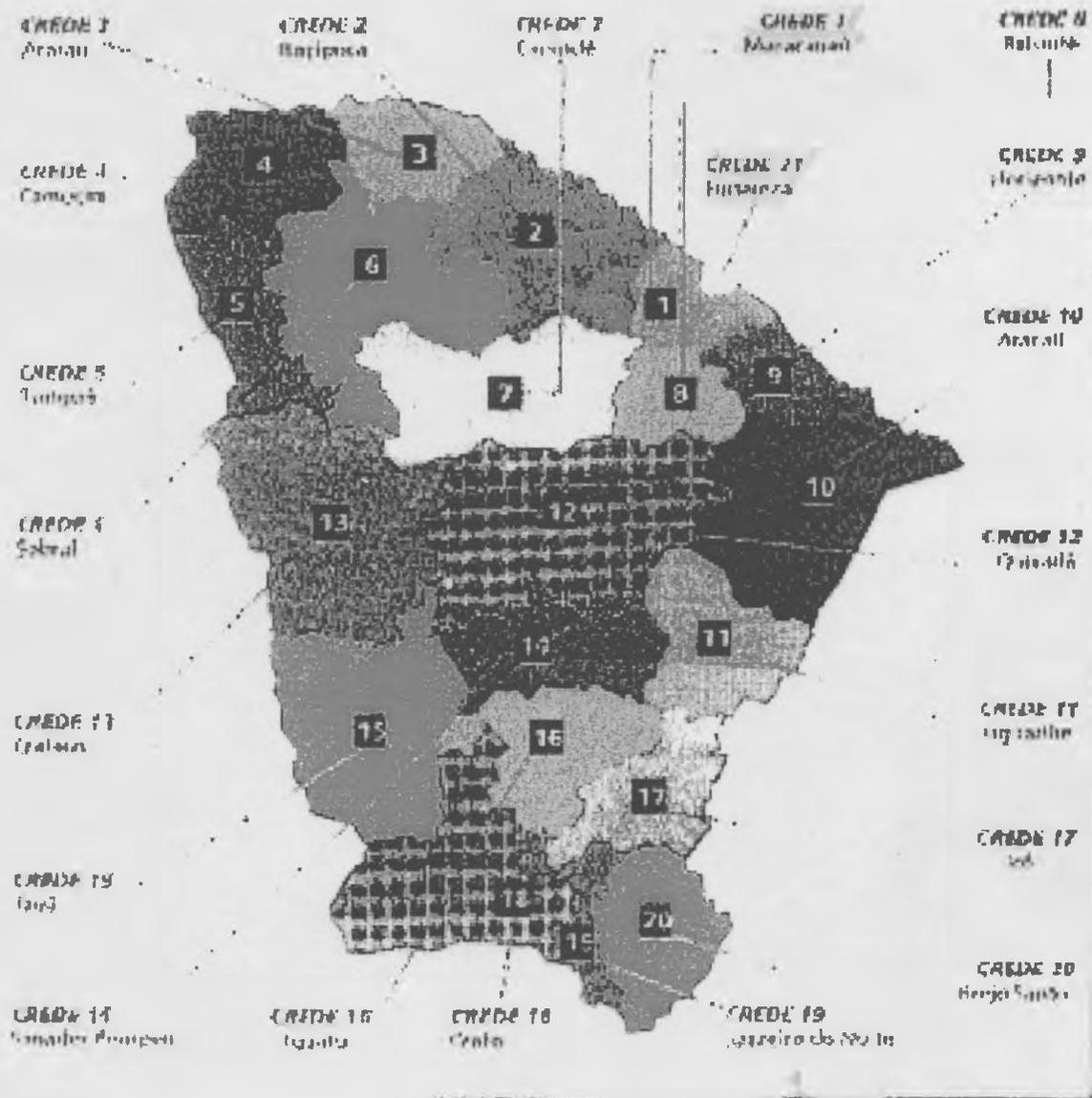
LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS



ANEXO E

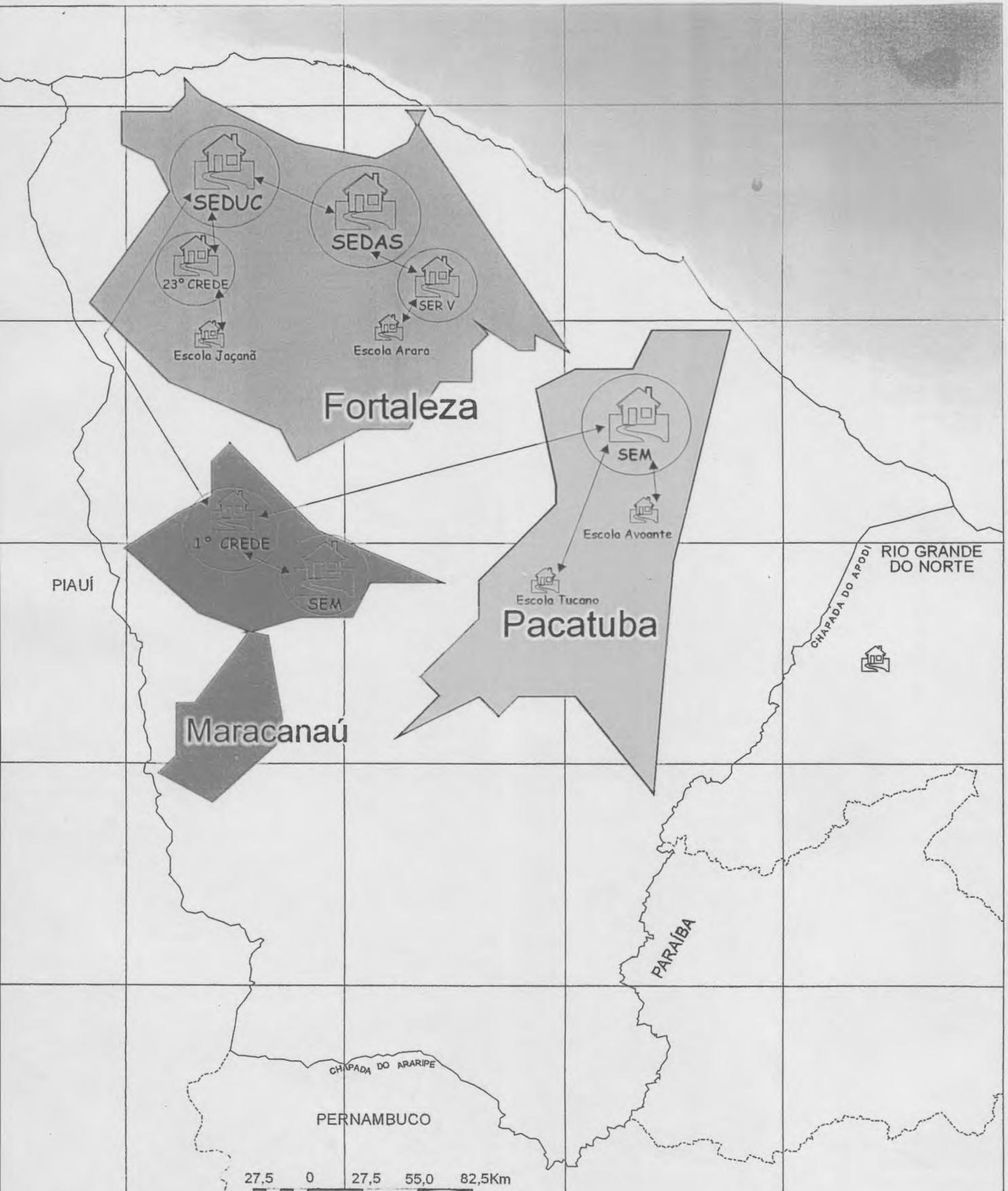
LOCALIZAÇÃO DOS CREDES 1 E 21

LOCALIZAÇÃO DOS CREDES



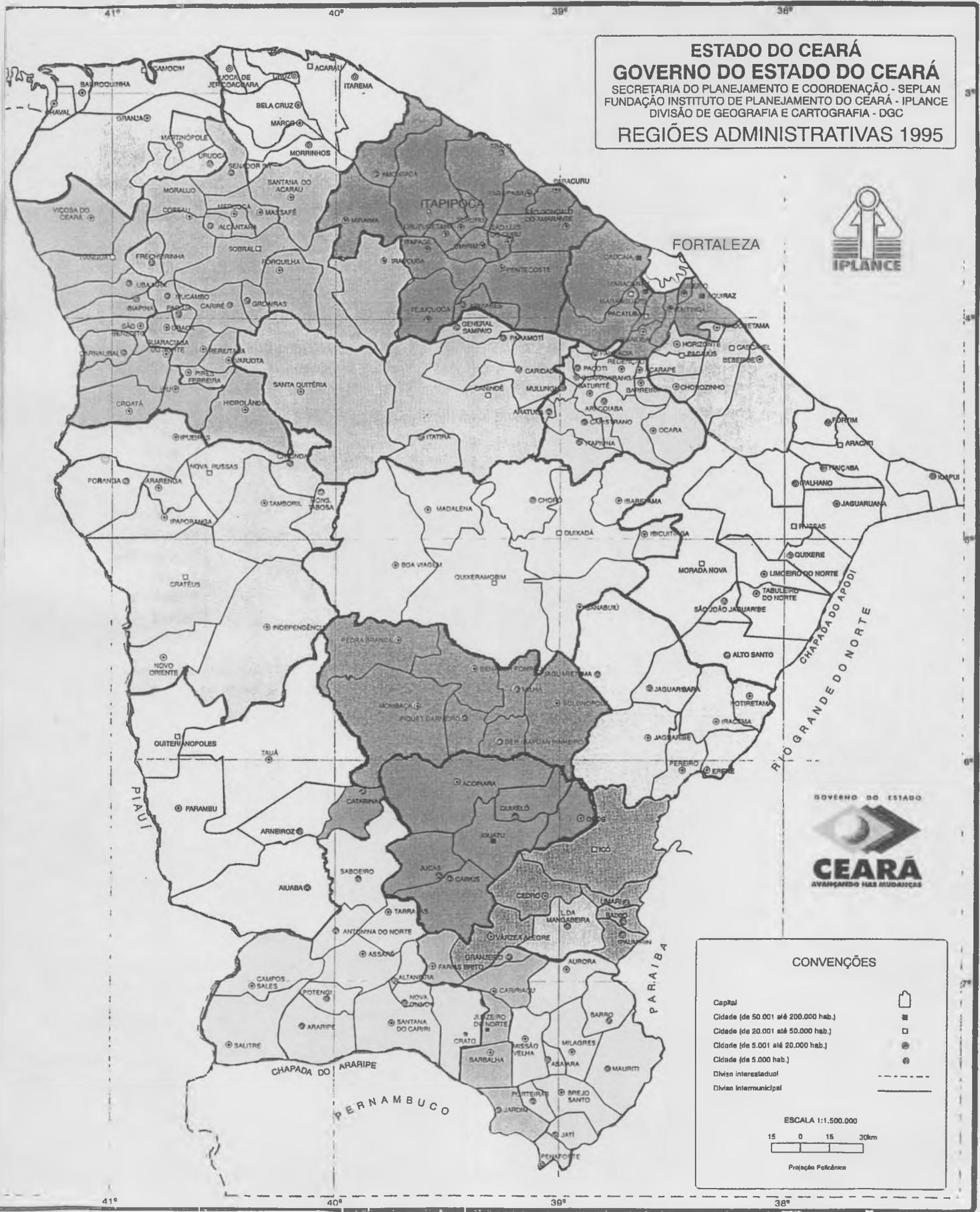
ANEXO F

UNIVERSO DA PESQUISA



ANEXO G

ABRANGÊNCIA DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS (CREDE 1 E 21)



ESTADO DO CEARÁ
GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
 SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO - SEPLAN
 FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ - IPLANCE
 DIVISÃO DE GEOGRAFIA E CARTOGRAFIA - DGC
REGIÕES ADMINISTRATIVAS 1995



CONVENÇÕES

Capital

Cidade (de 50.001 até 200.000 hab.)

Cidade (de 20.001 até 50.000 hab.)

Cidade (de 5.001 até 20.000 hab.)

Cidade (de 5.000 hab.)

Divisa Interestadual

Divisa Intermunicipal

ESCALA 1:1.500.000

15 0 15 30km

Projeção Polcônica

**QUADRO
REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ**

REGIÃO 1	REGIÃO 2	REGIÃO 3	REGIÃO 4	REGIÃO 5	REGIÃO 6
Aquiraz Caucaia Eusébio Fortaleza Guaiúba Itaitinga Maracanaú Maranguape Pacatuba	Amontada Apuiarés Itapajé Itapipoca Miralma Paracuru Paraipaba Pentecoste S.G.do Amarante São Luis do Curu Tejussuoca Trairi Tururu Umirim Uruburetama	Acaraú. Bela Cruz Cruz Itarema Jijoca de Jericoacara Marco Morrinhos	Barroquinha Camocim Chaval Granja Martinópolis Uruoca	Carnaubal Croatá Guaraciaba do Norte Ibiapina Ipu São Beneditó Tianguá Ubajara Viçosa do Ceará	Alcântaras Cariré Coreaú Forquilha Frecheirinha Graça Groaíras Hidrolândia Irauçuba Massapê Meruoca Moraújo Mucambo Pacujá Pires Ferreira Reriutaba Santana do Acaraú Senador Sá Sobral Varjota

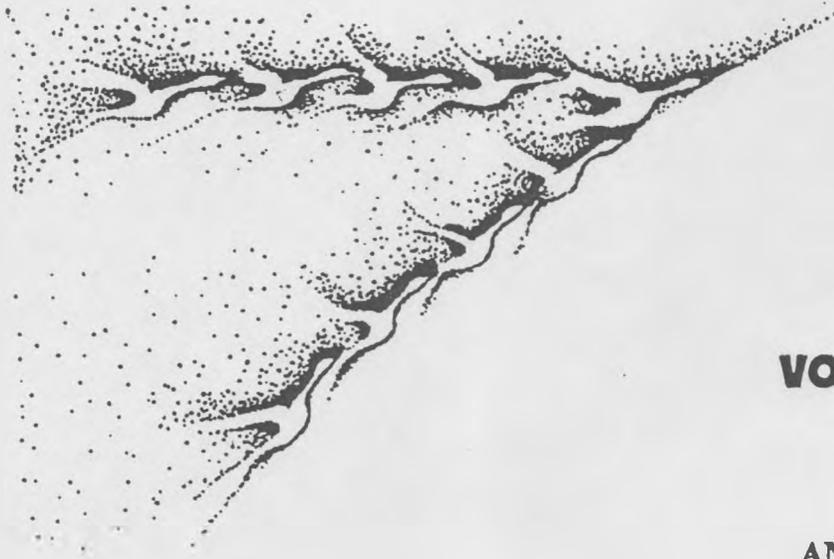
REGIÃO 7	REGIÃO 8	REGIÃO 9	REGIÃO 10	REGIÃO 11
Canindé Caridade General Sampaio Itatira Paramoti Santa Quitéria	Acarape Aracoiaba Aratuba Barreira Baturité Capistrano Guaramiranga Itapiúna Mulungu Ocara Pacoti Palmácia Redenção	Beberibe Casavel Chorozinho Horizonte Pacajus Pindoretama	Alto Santo Aracati Fortim Icapuí Itaiçaba Jaguaruana Limoeiro do Norte Morada Nova Palhano Quixeré Russas São J.do Jaguaribe Tabuleiro do Norte	Ererê Iracema Jaguetama Jaguaribara Jaguaribe Pereiro Potiretama

REGIÃO 12	REGIÃO 13	REGIÃO 14	REGIÃO 15	REGIÃO 16
Banabuiú Boa Viagem Choró Ibaretama Ibicuitinga Madalena Quixadá Quixeramobim	Ararendá Catunda Crateús Independência Ipaporanga Ipueiras Monsenhor Tabosa Nova Russas Novo Oriente Poranga Tamboril	Deputado Irapuan Pinheiro Milhã Mombaça Pedra Branca Piquet Carneiro Senador Pompeu Solonópole	Aiuaba Arneiroz Parambu Quiterianópolis Tauá	Acopiara Cariús Catarina Iguatu Jucás Orós Quixelô

REGIÃO 17	REGIÃO 18	REGIÃO 19	REGIÃO 20
Baixio Cedro Icó Ipaumirim Lavras da Mangabeira Umari Várzea Alegre	Altaneira Antonina do Norte Araripe Assaré Campos Sales Crato Nova Olinda Potengi Saboeiro Salitre Santana do Cariri Tarrafas	Barbalha Caririçu Farias Brito Juazeiro do Norte Granjeiro Jardim	Abaiara Aurora Barro Brejo Santo Jati Mauriti Milagres Missão Velha Penaforte Porteiras

ANEXO H

PARÁBOLA DOS GANSOS



VOANDO JUNTOS

ANTENOR NASPOLINI

Ao iniciarmos nosso trabalho frente à Secretaria da Educação do Ceará utilizamos muitas vezes a parábola dos gansos que voam em formação e atravessam oceanos. Hoje outra vez esta imagem se faz aqui presente, ilustrando o processo que se inaugura com a escolha de diretores e adjuntos das escolas estaduais do Ceará.

Como aves vindas de todas as partes nos reunimos para empreender a longa jornada de **TODOS PELA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS**. Vale lembrar que esse momento não se iniciou agora, mas representa um caminho que vem sendo construído pelo povo cearense. E para bem ilustrá-lo recorreremos à metáfora das aves, contando uma estória que assim começa:

ERA UMA VEZ... um lugar onde viviam mais de seis milhões de aves. O lugar era pobre e com frequência a seca assolava toda a região, causando muita fome que atingia quase todas as aves. Muitas emigraram para o sul e foram construir ninhos para outras aves ricas, embora elas mesmas continuassem pobres e marginalizadas.

Algumas aves eram eleitas para representar outras e iam morar num lugar central construído especialmente para elas. Lá eram tomadas as grandes decisões que influenciavam as vidas das aves de todas as regiões.

Em geral estas aves representantes das outras seis milhões só tomavam decisões que beneficiavam a si mesmas e as suas famílias, que cada vez ficavam mais ricas e poderosas. Conseguiram recursos para a construção de açudes para armazenar água e enfrentar a seca, mas geralmente esses açudes ficavam em suas propriedades e a água era destinada ao uso de suas famílias e das aves amigas. Muitos recursos eram desviados para outros fins. E as outras aves continuavam mais pobres e abandonadas.

Cansadas com essa história que tendia a se perpetuar, algumas aves começaram a pensar que tudo poderia ser diferente, que elas poderiam se organizar e eleger uma ave comprometida com a mudança desta situação. Na medida que foram conversando com outras aves, tomaram consciência que o desejo de mudar era grande e de muitas delas. Mas era necessário encontrar uma ave disposta a liderar a mudança, que tivesse compromisso com a causa e competência para orientar as outras aves.

Encontraram uma ave jovem, decidida e bem sucedida em tudo o que empreendera. No início ela relutou em aceitar o convite. Alegou que nunca voara naquelas paragens tradicionalmente infestadas por aves de rapina e corujas agourentas. Alegou também que precisava cuidar mais de seu coração que estava dando sinais de alerta.

Mas o apelo foi grande e irresistível. E as aves reunidas elegeram-na para liderar a mudança. Constatando que muitas avezinhas nem sequer conseguiam sair do ninho, morrendo antes mesmo de completar o primeiro ano de vida, a ave-líder conclamou todas as aves para delas cuidar, pois não haveria um futuro melhor se o presente das aves recém nascidas estivesse ameaçado.

E muitas aves maiores, todas com seus ninhos construídos em lugares simples e conhecedoras da situação de vida das outras aves, foram chamadas e capacitadas para orientar as aves-mães e seus filhotes. Os resultados não demoraram a aparecer e a notícia atravessou fronteiras, sendo a iniciativa reconhecida e premiada por aves de outras regiões que se reúnem em lugares longínquos.

O tempo foi passando e chegou o momento de a ave-líder passar o comando para outra jovem ave, que prosseguiu no mesmo rumo, dando continuidade às iniciativas bem sucedidas e inovando em outras áreas.

Mas uma área importante continuava a desafiar a todos. Não bastava garantir a sobrevivência das aves. Era necessário sobreviver com dignidade. E para isso é preciso que as pequenas aves aprendam o fundamental para voar com as próprias asas. É necessário aprender a buscar alimento onde ele existe, criar condições de construir os próprios ninhos, ao invés de permanecer aprisionadas em gaiolas, numa permanente dependência.

Novamente as aves solicitaram à ave-líder, iniciadora do processo de mudança, que ela reassumisse a liderança. Era necessário avançar nas mudanças, sem tempo a perder. A princípio a ave-líder relutou novamente, mas tantos foram os apelos que acabou aceitando o convite, sendo reeleita para mais um período. E ela convidou uma ave de arribação para ajudá-la a enfrentar o grande desafio de garantir a sobrevivência digna das avezinhas, possibilitando a todas o acesso à aprendizagem fundamental, ou seja, garantindo-lhes o direito de aprender a voar.

Considerando que as avezinhas estão aninhadas em muitos lugares, onde freqüentam ambientes especiais de aprendizagem, dirigidos por aves-guias mais experientes; a ave-líder decidiu que era fundamental que estas aves-guias fossem as mais competentes da região e escolhidas pelas aves instrutoras, pelos pais e mães das avezinhas e pelas próprias aprendizes.

Este processo de escolha das aves-guias aconteceu em toda região com a participação intensa de todas as aves. Houve casos em que corujas agourentas se manifestaram e aves de rapina mostraram suas garras. Mas a grande lição é que o caminho se constrói na própria caminhada. A felicidade das avezinhas não é um "estado de graça" garantido pela eternidade, mas uma luta permanente, fundada na certeza de que novas alternativas de vôo não lhes serão outorgadas, mas por elas conquistadas.

E hoje as aves-guias eleitas pelas outras aves para orientá-las na conquista de novas alternativas de vôo, aqui estão presentes, para ouvir da ave-líder a conclamação para voarem juntas na mesma direção, coordenando os esforços de todas as aves para garantir vôo seguro, em especial para avezinhas que ensaiam os seus primeiros vôos.

Nossa estória não termina por aqui. Este é um importante momento de síntese do processo que vivenciamos no decorrer deste primeiro ano de trabalho. Hoje inaugura-se uma nova etapa com a incorporação de diretores e adjuntos de todos os recantos do Estado à nossa caminhada.

Temos muito o que fazer pela frente. O desafio de construir o projeto de **TODOS PELA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS** é imenso e está em nossas mãos. Nessa empreitada a escola e o município constituem o centro de todas as ações a serem desenvolvidas.

TODOS PELA EDUCAÇÃO, o grande processo de mobilização pela educação está deflagrado e a partir de agora deverá ampliar-se mais e mais.

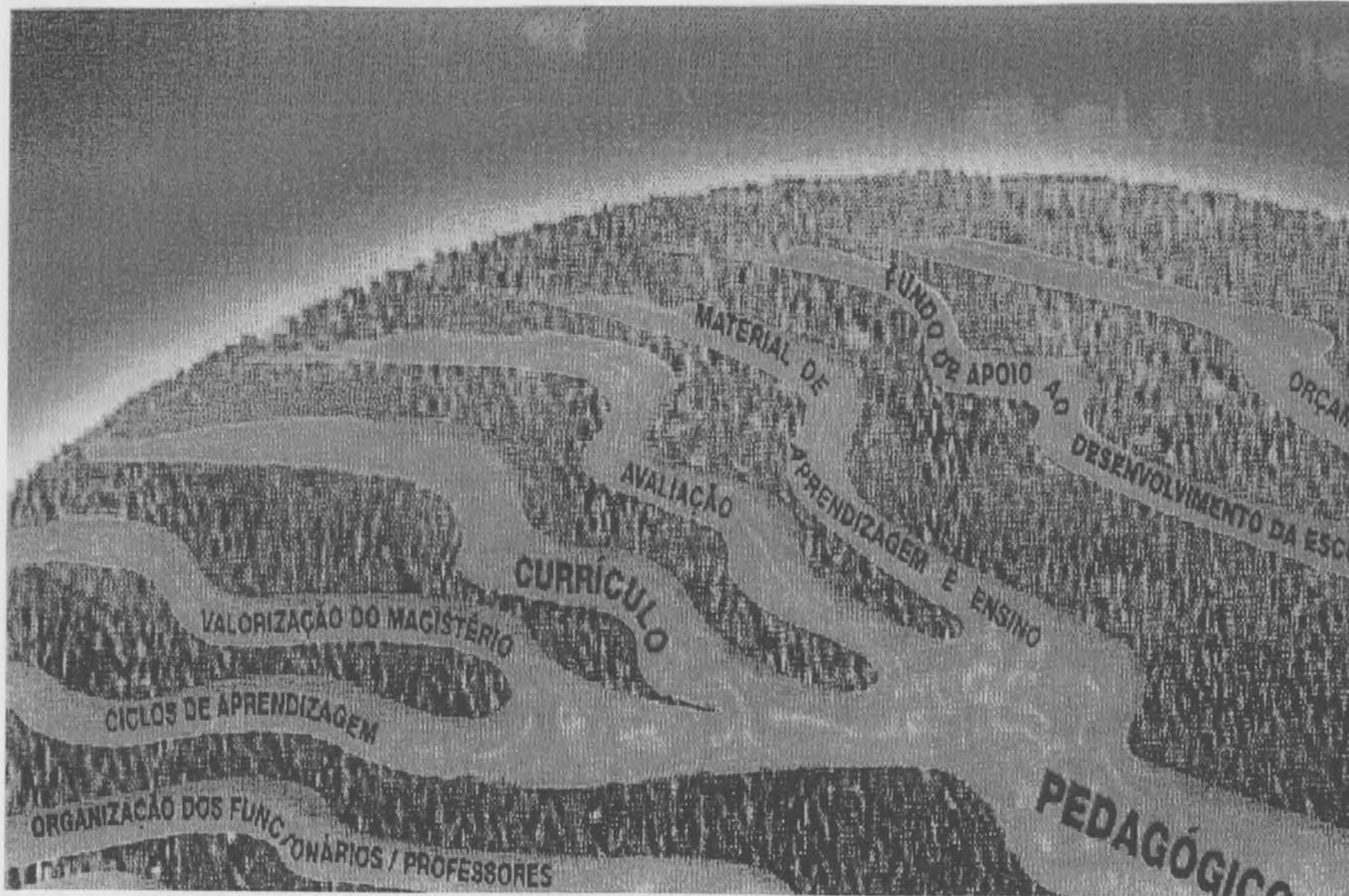
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE, o projeto pedagógico das escolas ganha força e direção. Os rumos da capacitação do magistério estão sendo repensados e os diretores e adjuntos eleitos vão vivenciar nas próximas semanas uma nova qualidade da educação.

EDUCAÇÃO PARA TODOS – promover o acesso, a permanência e o sucesso para todas as crianças e adolescentes – deverá ter na escola e no município o ponto de partida para uma ação de cidadania, voltada para a universalização do ensino e erradicação do analfabetismo.

Nosso desafio é imenso, mas é fundamental alimentar o sonho de que todas as aves terão garantidos os direitos de sobreviver com dignidade e de aprender a voar por conta própria. Vamos sonhar juntos. E quando juntos sonhamos, começa acontecer...

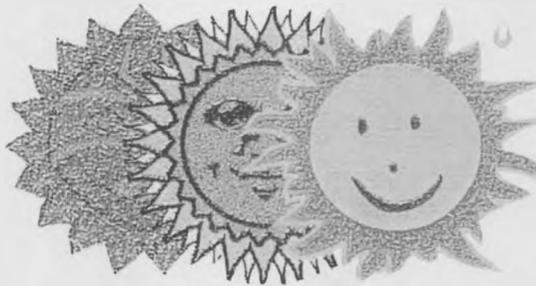
(Pronunciamento do Secretário da Educação do Estado do Ceará, na solenidade de diplomação dos Diretores eleitos das escolas públicas estaduais, no dia 20 de outubro de 1995.)

ANEXO I RIO DA EDUCAÇÃO



ANEXO J

O SENTIDO DOS SÓIS



O sentido dos três sóis

O sol místico do primeiro milênio não iluminou escolas porque não havia escolas e a educação acontecia nas praças, nas casas, nas ruas e nos campos.

O sol taciturno do segundo milênio, que ilustrava as cartas de navegação das caravelas, iluminou as primeiras escolas que conhecemos, que eram escolas para poucos.

O radiante sol do terceiro milênio iluminará a escola para todos e que se estenderá às comunidades, praças, casas, ruas e campos.