

UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE GESTÃO ESCOLAR NO PARANÁ E NO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 1980 E 2006

AN ANALYSIS OF SCHOOL MANAGEMENT POLICIES IN BRAZIL AND PARANÁ BETWEEN THE YEARS 1980 AND 2006

UN ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE GESTIÓN ESCOLAR EN BRASIL Y PARANÁ ENTRE LOS AÑOS 1980 AND 2006

Isaura Monica Souza Zanardini¹

Marcia Sabina Rosa Blum²

Edimor Antonio Michellon³

Resumo: Este artigo apresenta algumas reflexões acerca das políticas de gestão escolar implementadas no Estado do Paraná e no Brasil entre os anos de 1980 e 2006, tratando de modo particular de algumas categorias que revelam-se fundamentais para as proposições do período em tela, quais sejam: gestão democrática, gestão compartilhada, participação, descentralização, autonomia, APM e Conselho Escolar. A partir da análise de documentos produzidos nas esferas nacional e estadual no período analisado, aponta alguns elementos que indicam sua articulação com o quadro político, social e econômico delineado no país neste período, incluindo a contribuição da década de 1980, considerada como um período de democratização da sociedade brasileira. Apresenta ainda algumas reflexões que permitem identificar a contribuição do quadro delineado para a gestão escolar na década de 1980 para as proposições neoliberais que são efetivamente implementadas a partir dos anos 1990. A pesquisa foi realizada a partir do levantamento bibliográfico e análise de fontes primárias e secundárias que tratam da temática proposta, e teve em vista a compreensão da gestão escolar numa perspectiva histórica.

Palavras-chave: gestão democrática, participação, descentralização.

ABSTRACT: This paper, , presents some considerations regarding the school management policies implemented in the state of Paraná and in Brazil between the years of 1980 and 2006, dealing particularly with some categories that present themselves as crucial to the propositions of the period given, those being: democratic management; shared management; participation, decentralization, autonomy, PTA and School Counsel. From

¹ Professora Doutora em Educação. Docente da UNIOESTE – Campus de Cascavel. Endereço: Rua Everaldo Lores Xavier, 209. Bairro Universitário. CEP: 85.819-012. Cascavel – PR. Email: monicazan@uol.com.br.

² Mestre em Educação. Docente da UNIOESTE – Campus de Cascavel. Endereço: Rua Juracy Antonio Capra, 520. CEP: 85813-400. Country Cascavel-PR. Email: marciasabina@hotmail.com.

³ Mestrando em Educação. Docente da rede pública estadual do Paraná. Endereço: Rua Alba, 224. Bairro Cataratas. Cascavel – PR – Email: edimormichellon@bol.com.br.

the analysis of the documents produced both nationally and state wise, during the time analyzed, some points can be seen about some elements that indicate its articulation with the political, social and economical framework seen in the country in such a period, including the contribution of the 80's, considered as a period of democratization of Brazilian society. Some considerations are presented that allow the identification of the frame set for school management during the 80's for the neoliberal propositions that were effectively implemented during the 90's. The research was made from the bibliographical gathering and the primary and secondary source analysis that deal with the theme suggested, and had in mind the comprehension of school management in a historical perspective.

Keywords: democratic management; participation, decentralization.

RESUMEN: Este trabajo, presenta algunas reflexiones acerca de las políticas de gestión escolar implementadas en el Estado de Paraná y en Brasil entre los años de 1980 y 2006, tratando de modo particular de algunas categorías que se revelan fundamentales para las proposiciones del periodo en tela, cuales sean: gestión democrática, gestión compartida, participación, descentralización, autonomía, APM y Consejo Escolar. A partir del análisis de los documentos producidos en las esferas nacional y estatal en el periodo analizado, apunta algunos elementos que indican su articulación como el cuadro político, social y económico delineado en el país en este periodo, incluyendo la contribución de la década de 80, considerada como un periodo de democratización de la sociedad brasilera. Presenta todavía algunas reflexiones que permiten identificar la contribución del cuadro delineado para la gestión escolar en la década de 1980 para las proposiciones neoliberales que son efectivamente implementadas a partir de los años de 1990. La pesquisa fue realizada a partir de conclusiones bibliográficas y análisis de fuentes primarias y secundarias que tratan de la temática propuesta, y tuvo la comprensión de la gestión escolar en una perspectiva histórica.

Palabras clave: gestión democrática, participación, descentralización.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por finalidade apresentar uma análise das políticas de gestão escolar implementadas no Paraná e no Brasil entre os anos de 1980 e 2006. Também apresenta reflexões acerca de alguns documentos que consideramos centrais e que foram elaborados nas décadas de 1980 e 1990, procurando perseguir as seguintes categorias: participação, descentralização e autonomia.

Buscamos evidenciar como essas categorias se expressam, em especial, por meio da gestão democrática, gestão compartilhada, Associação de Pais e Mestres (APMs) e Conselho Escolar nas décadas de 1980 e 1990 até 2006 a partir da constituição e/ou afirmação do ideário neoliberal.

Procuramos evidenciar a partir dos documentos nacionais e do Estado do Paraná produzidos no período analisado, como as categorias elencadas indicam a articulação das políticas de gestão escolar com o quadro político, social e econômico delineado no país neste período, incluindo a contribuição da década de 1980, considerada como um período de democratização da sociedade brasileira.

1. A gestão escolar na década de 1980

A década de 1980 no Brasil está circundada de acontecimentos que a marcam como um período de transição entre o regime autoritário, a Ditadura Militar, e o regime democrático.

Levando em consideração o vínculo das questões educacionais com as questões sociais e econômicas nos níveis estadual, federal e internacional, é que cabe fazer uma análise do processo de “democratização” da sociedade brasileira, que se iniciou no final da década de 1970 para que assim possamos compreender o processo de elaboração das políticas de gestão escolar no Paraná e no Brasil.

A partir de 1979, ainda no contexto da ditadura, é que a “democratização” da sociedade brasileira começa a se estabelecer, tendo como mola propulsora a greve dos metalúrgicos do ABC paulista, seguido pelo término da censura oficial no ano seguinte. De acordo com Frigotto (2006, p. 36), a “democratização” foi marcada também por outras ações:

[...] pela volta dos exilados em 1981; pelas eleições diretas para governadores, em 1982; pela apresentação, pelo deputado Dante de Oliveira, da emenda das eleições diretas para presidência – Emenda que foi derrotada em 25.04.1984. [...]. No âmbito sindical, em julho de 1983, a CUT convocou a primeira greve geral.

Toda essa conjuntura nacional, que marcava o processo de “democratização” do país, também teve reflexos no Estado do Paraná. Principalmente na década de 1980, com a eleição direta para Governador, na qual foi eleito José Richa (1983-1986), candidato pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Segundo relata Hotz (2007), a campanha eleitoral de José Richa, em consonância com o processo de “democratização”, esteve marcada por anseios de participação, ou seja,

pelo “desejo” de uma construção coletiva de diretrizes para a educação. Esse anseio manifestou-se, por exemplo, nas eleições para diretores das escolas. Conforme o decreto nº 455 de 19 de abril de 1983 que dispõe sobre as eleições para diretores das escolas, o voto é aberto a toda comunidade escolar, incluindo alunos e pais e estabelece o prazo de dois anos para o mandato. De acordo com este decreto, da eleição, os três mais votados formam uma lista tríplice, cabendo a escolha do diretor ao secretário de educação, denotando já uma certa “descentralização centralizada”.

As eleições para diretores das escolas tanto no Paraná como em outros Estados, foram uma reivindicação dos professores, em meio ao processo de abertura política em sua manifestação “lenta, gradual e segura” (BRANCO, 2006), que acabou se consolidando em forma de lei em 1989, conforme a Constituição do Estado do Paraná, adotando um “sistema eletivo, direto e secreto, na escolha dos dirigentes, na forma da lei” (PARANÁ, 1989, p. 85).

O documento *Políticas SEED-PR: Fundamentos e Explicitações* (1984) tem o intuito de “iluminar” os planos e programas a serem desenvolvidos no governo José Richa. Evidencia-se nesse documento, um determinado direcionamento da educação de acordo com os anseios da população. O documento afirma, por exemplo, que a proposta educacional “deverá, sem dúvida, ter a maior e mais profunda característica deste Governo: a participação popular” (PARANÁ, 1984, p. 01). Isso se explicita nas Políticas Setoriais, contidas neste documento, desta forma:

- 4 Democratização do Poder pela participação das comunidades organizadas, nas decisões relacionadas com a Educação.
- 4.1 Estímulo às comunidades organizadas para que participem do planejamento, da avaliação e do controle das instituições educativas nos seus aspectos políticos, técnicos, financeiros e administrativos.
- 4.2 Superação da postura tecno-burocrática nos procedimentos e na estruturação organizacional.
- 4.3 Descentralização da Secretaria de Estado da Educação. (PARANÁ, 1984, p. 02)

Esse documento é marcado por uma determinada preocupação com uma “escola aberta e democrática”, através da participação e da descentralização da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED/PR), conforme o item 4 e seus subitens, citados acima, que

está pautada na “ampliação das possibilidades de participação de professores, alunos, pais e comunidade” (PARANÁ, 1984, p. 22).

Toda essa efervescência que rodeia a participação e a descentralização⁴ no que diz respeito a educação no Estado do Paraná, está presente no documento do Governo Federal de João Figueiredo *III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto 1980/1985*, que definiu estratégias de ação específicas e prioritárias comuns nacionais e também para cada região. Para a Região Sul, a descentralização aparece com um forte incentivo à municipalização do ensino de 1º grau, pautado no planejamento participativo.

Em 1985, com a eleição, pelo colégio eleitoral, de Tancredo Neves para a Presidência da República, apesar do forte apelo popular pelas “Diretas já”, o regime militar findou-se tendo como presidente um representante da sociedade civil. Com a morte de Tancredo Neves, em abril de 1985, assumiu, como Presidente da República, José Sarney, que foi nomeado pelo Congresso Nacional.

Em 1986 Sarney lançou o *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República* aprovado pela lei nº 7.486 de 06 de junho de 1986, que tinha o compromisso de mudar a vida econômica, social e política no país através de reformas, de crescimento econômico e do combate à pobreza.

No entanto, Cunha (1991, p. 268) adverte que “os planos educacionais, assim como os planos nacionais de desenvolvimento, têm servido quando muito para justificar políticas já definidas e implementadas, quando não a falta de políticas” e este “não escapou dessa tendência”. Esse autor destaca, desta forma, que os programas relatados neste plano já estavam em desenvolvimento, sendo este documento somente utilizado para justificá-los, este é o caso, por exemplo, do *Programa Educação Para Todos: caminhos para mudança* que estava em vigor desde agosto de 1985.

A meta básica e primordial para a educação era a universalização do ensino público para as crianças de 7 a 14 anos, já contida no *Programa Educação Para Todos: caminhos*

4 Cabe considerar que a descentralização na educação não é algo novo, no período do Império no Brasil já se faz menção a descentralização do ensino primário e secundário para as províncias. Sugestão de leitura: XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. A autonomia do Pensamento Pedagógico Nacional Expressa nas Propostas Educacionais do Brasil Independente. In: **Poder Político e Educação de Elite**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1990 e XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. A Sociedade Brasileira na Primeira República e a Educação. In: **História da Educação: a escola no Brasil**. São Paulo: FDT, 1994. (Coleção Aprender & Ensinar).

Revista Educação e Fronteiras On-Line, Dourados/MS, v.3, n.7, p.131-139, jan./abr. 2013

para mudança. Outro programa que já estava em vigor, e que se realizou com ênfase no Estado do Paraná, no governo José Richa, foi o *Programa Descentralização e Participação*, o qual fomentava a participação da comunidade escolar e descentralizava os processos decisórios quanto às ações educacionais.

É nesse processo “democrático” que o documento *Projeto Pedagógico 1987-1990* é elaborado no Estado do Paraná no Governo Álvaro Dias (1987-1990), também do PMDB, como norteador das ações da SEED/PR, que se concentravam na “democratização” da escola em todas as suas dimensões. A gestão de Álvaro Dias teve como prioridade no campo pedagógico, as duas séries iniciais do 1º grau com a implantação do Ciclo Básico de alfabetização e o fortalecimento e aperfeiçoamento de docentes. No campo administrativo, a principal preocupação está na valorização dos recursos humanos da educação e a racionalização de seu uso com a implantação de modernos recursos de informática.

No que se refere à “democratização” da escola, encontramos dois objetivos específicos:

[...] dar às escolas mais autonomia em relação a gestão, concentrando recursos na própria escola para que a administração do dia-a-dia seja desburocratizada e simplificada; e aproximar a escola de sua comunidade para garantir-lhe uma verdadeira inserção do tecido social e assegurar que a escola responda de maneira efetiva aquilo que a comunidade espera. (PARANÁ, 1987, p. VI)

Foram acrescentados em relação ao plano de ação do governo anterior, novos elementos no que diz respeito à gestão escolar que seriam a autonomia e a racionalidade administrativa. A autonomia é indicada como atributo da necessidade de discussão das questões escolares pelos professores, pais e comunidade, a fim de refletir a “democratização” da escola, superando, desta maneira, a dependência de soluções de instâncias superiores.

Mas essa “democratização” não é pretendida somente pela autonomia, mas também pela participação da comunidade, prevendo uma orientação e incentivo “às APMs, aos Colegiados Escolares e a todas as formas associativas que facultem uma gestão conjunta e democrática da escola” (PARANÁ, 1987, p. 16). Pretende-se também:

[...] no contexto atual, oferecer às associações que congregam pais e professores a oportunidade de tomar parte em projetos voltados ao aprimoramento das funções da escola. Espera-se com essa estratégia operacional, conferir à participação comunitária condições de pleno fortalecimento e suporte mais duradouro. A comunidade entrosada com a vida da escola, co-responsável pelo funcionamento, estará sendo solicitada a avaliar, discutir e assumir tarefas atuando de forma concreta”. (PARANÁ, 1987, p. 16)

Um dos projetos propostos como meio de participação e descentralização dos recursos da Fundação Educacional do Paraná (FUNDEPAR)⁵ é o Projeto Mutirão, que contando com o apoio das APMs e da comunidade local pretendia atender as necessidades geradas nos estabelecimentos de ensino, no que diz respeito a aquisição de materiais de conservação e manutenção. Com isso pretende-se “ampliar o grau de responsabilidade de todos em relação à escola, aumentando seu compromisso para com ela” (PARANÁ, 1987, p. 14).

Pelo que se pode concluir, essa descentralização de recursos para as escolas é somente o reflexo da acuidade da crise econômica estadual, e também federal, o que fez com que o Governo Álvaro Dias buscasse um “enxugamento” dos gastos públicos, conforme nos mostra Hotz (2007).

Nessa lógica, a racionalidade administrativa aparece como um meio de evitar desperdícios de recursos pela criticada burocratização educacional. Essa racionalidade é expressa de maneira detalhada no *Plano de Ação da Secretaria de Ensino Básico 1988-1991* que tem o intento de complementar as ações estaduais e municipais para o desenvolvimento da educação básica.

Apesar do *Projeto Pedagógico 1987-1990* ter antecedido ao documento do governo federal, este já mostra bem delineada a questão da racionalização dos recursos públicos, contando com o apoio da comunidade escolar, “no sentido de unir esforços, multiplicar e inovar formas de atuação” (PARANÁ, 1987, p. 16).

A gestão escolar passa a ter uma ênfase “democrática”, que está expressa na Constituição Federal de 1988 no art. 206 inciso VI. Corroborando essa ênfase, o referido documento do Governo Álvaro Dias traz no seu cerne a preocupação de entrosar a escola

5 Criada em 1962 com o objetivo de “apoiar a Secretaria Estadual de Educação em áreas como construção, reforma e reparo de prédios escolares” (CUNHA, 1991, p. 232).
Revista Educação e Fronteiras On-Line, Dourados/MS, v.3, n.7, p.131-139, jan./abr. 2013

com a comunidade, para que esta contribua para a melhoria do seu funcionamento. Portanto,

As formas de participação são inúmeras e se traduzem no exame em conjunto dos problemas da escola, na busca de soluções, no estabelecimento de planos de ação, nas decisões tomadas democraticamente, no esforço solidário para que se alcancem as metas prefixadas, esperando-se que o retorno desse processo seja o zelo, o apego, o respeito dessa comunidade pela sua escola. (PARANÁ, 1987, p. 16)

A análise dos documentos, nos limites deste trabalho, deixa evidente, conforme Vieira, que:

A nova república, expressão criada por Tancredo Neves, [...], constitui num momento histórico fértil nas discussões sobre cidadania. Durante o período governado por José Sarney, o Brasil viu nascer uma Assembléia Nacional Constituinte – ANC -, marcada por intensa mobilização da sociedade nos debates em torno da chamada constituição cidadã. (2000, p. 21-22)

Nesse processo de democratização da sociedade brasileira, os documentos destacam a educação do “cidadão”. O educar para a cidadania vem articular o processo de reformas educacionais, a partir da década seguinte, com o processo de reestruturação produtiva. Aliás, é preciso considerar que a análise dos documentos revela a fertilidade de estratégias de participação, descentralização, autonomia e ênfase na gestão de recursos escolares, que vigoram no decorrer dos governos posteriores, que numa sociedade já “democratizada”, implementam os pressupostos do neoliberalismo.

2. A gestão escolar entre os anos de 1990 a 2006

Apesar dos indicativos apontados na década de 1980 de uma participação plena nas decisões, de uma autonomia financeira nas escolas e também na descentralização das decisões, a educação na década de 1990 se mostra inserida num contexto de rearticulação do modo capitalista de produção, o qual em meio aos conceitos de globalização, pós-modernidade e acumulação flexível, dentre outros, celebra o mercado e as estratégias que garantam o seu “caráter democrático”.

No Brasil, evidencia-se que, em meio a uma série de reformas propostas, tendo em vista a qualidade da educação básica firmada na Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), a gestão escolar recebe um enfoque particular tendo em vista a contribuição da educação para uma determinada perspectiva de desenvolvimento econômico e social. É possível identificar, a partir da análise dos documentos, a articulação das reformas educacionais, e particularmente, a reforma da gestão escolar com um processo de "ajuste estrutural" que ao acompanhar o processo de reconfiguração do modo capitalista de produção, define um novo padrão de Estado e de políticas sociais, sustentados pelos princípios do neoliberalismo e seu discurso de "ineficiência" do Estado e das instituições a ele relacionadas, dentre elas, a escola.

Neste movimento, foram inúmeras as propostas implementadas no campo da gestão escolar nas unidades federativas do país. Mesmo que não possamos encontrar nenhuma nomenclatura única para caracterizar estas propostas, é possível afirmar que houve, nas diferentes unidades federativas, a partir das orientações estabelecidas pela esfera federal, particularmente no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a implantação de uma proposta de gestão orientada para os valores do mercado e sua propalada democracia.

É preciso considerar ainda que embora tal implementação tenha ocorrido de modo mais incisivo durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), não podemos desconsiderar a contribuição das gestões dos Presidentes Fernando Collor de Mello e Itamar Franco para a materialização de tal proposta.

É desse modo que temos na década de 1990, a implementação de uma reforma da gestão escolar orientada pelos mesmos princípios que orientavam a reforma do Estado e da educação básica; pautados, por exemplo, no argumento de que o “processo da democratização” iniciado na década de 1980, tenha resultado na ineficiência da escola e na defesa da implementação de mecanismos eficientes de gerenciamento das ações implementadas e dos resultados obtidos. Ou seja, a participação, a descentralização e a autonomia, propaladas na década de 1980, permanecem evidentes, mas agora, digamos que “despidas”, de seu “caráter popular e de esquerda” como se propalava à época, e “trajadas” com as cores da moderna administração pública gerencial, capaz de superar a rigidez e a centralização da administração pública burocrática e “democratizar/descentralizar” para construir o consenso necessário à sobrevivência do capital.

O argumento da ineficiência e da modernização está presente, por exemplo, em Guiomar Namó de Mello, um dos “arautos” da política educacional implementada nessa década:

As escolas dos países em desenvolvimento, como o Brasil, podem tornar-se instituições mais comprometidas com a aprendizagem de seus alunos, mas para isso é indispensável que elas sejam liberadas dos entraves e ordenamentos homogêneos a que têm sido submetidas e estabeleçam um novo tipo de relação com as burocracias centralizadas da educação; que possam gozar de autonomia financeira e pedagógica, sejam capacitadas para elaborar sua própria proposta de trabalho e recebam recursos para apoiar suas iniciativas, dentro de diretrizes estabelecidas pelas instâncias centralizadas do sistema.

Por outro lado, o fortalecimento da unidade escolar deverá deslocar para esta última a responsabilidade pelos resultados da aprendizagem de seus alunos, tornando-as responsáveis pela prestação de contas de suas atividades, respondendo não mais a controles prévios, formais e burocráticos e sim mediante seu desempenho. (MELLO, 2002, p. 81)

Pode-se considerar, por exemplo, que o argumento da ineficiência está presente no *Plano Decenal de Educação para Todos* assinado em 1993 durante o governo Itamar Franco, o qual partia do entendimento de que, as escolas estariam se mostrando incapazes de reter com eficiência os alunos, porque: “O sistema educacional tem-se caracterizado por elevado coeficiente de inércia que constringe a disposição para melhorar, agir cooperativamente, adotar inovações e incorporar avanços significativos e tecnológicos nos processos de ensino e de gestão escolar” (BRASIL, MEC, 1995). O Plano Decenal propõe, então, para reverter esse quadro uma reforma da educação básica pautada no estabelecimento de padrões básicos para a rede pública, na fixação dos conteúdos mínimos determinados pela constituição, na valorização do magistério, no desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional, no estímulo às inovações, na eliminação das desigualdades educacionais, na melhoria do acesso e da permanência escolar e na sistematização da educação continuada de jovens e adultos (ZANARDINI, 2006).

Outro aspecto a ser considerado é a ampla recomendação de uma gestão democrática, permeada pela descentralização, participação, autonomia e formação de alianças e parcerias para enfrentar a crise de eficiência da escola. Esta recomendação para a democratização da gestão já estava presente na *Constituição de 1988* e na *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996*, e também é apontada no *Plano Nacional de*

Educação, que embora seja datado de 2001, foi discutido ainda na década de 1990. De acordo com esse Plano:

[...] no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, MEC, 2002, p. 157)

Essa perspectiva de “gestão democrática” é recomendada também pelos *Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)* como requisito para a implantação da proposta curricular que é definida para o ensino fundamental na década de 1990. De acordo com este documento: “[...] é essencial a vinculação da escola com as questões sociais e com os valores democráticos, não só do ponto de vista da seleção e tratamento dos conteúdos, como também da própria organização escolar. As normas de funcionamento e os valores, implícitos e explícitos, que regem a atuação das pessoas na escola são determinantes da qualidade do ensino, interferindo de maneira significativa sobre a formação dos alunos” (BRASIL, MEC, 1997, p. 21).

O significado e a operacionalização desta ênfase na gestão escolar, e melhor dizendo, a materialização das categorias descentralização, participação e autonomia em sua acepção liberal, é bem ilustrada pela proposta de gestão compartilhada implementada no Estado do Paraná, na década de 1990, de modo particular a partir de 1995 quando se inicia a primeira gestão do governo Jaime Lerner (1995-2002). Esta proposta é implementada a partir das orientações financeiras, técnicas, políticas e pedagógicas do Banco Mundial, sob o pretexto de que os países periféricos seriam ineficientes para administrar suas políticas públicas. Durante o período de governo de Jaime Lerner a gestão escolar é definida como uma:

[...] ação sobretudo liderada pelo diretor da escola, é o trabalho do qual resulta a unidade de ação do estabelecimento de ensino voltada para a construção da excelência, em torno de seus objetivos, passando por princípios básicos, tais como: superação de suas limitações e dificuldades, busca criativa de desenvolvimento do seu projeto de

excelência, inserção da vida e força da comunidade na vida da escola, envolvimento coletivo de todos os seus participantes. (PARANÁ, 1995, p. 1)

Já o documento Plano de Ação da Secretaria de Educação do Estado do Paraná - gestão 1995 - 1998, ao tratar da chamada Gestão Compartilhada afirma que: "Essa gestão orienta-se pela valorização da escola e de seus professores, de modo que assumam, no seu contexto, um trabalho dinâmico e eficaz que possibilite cada vez mais, a permanência do aluno com êxito no sistema, marcado também, por um sentido amplo de trabalho colegiado, envolvendo a comunidade externa à escola" (PARANÁ, 1995, p. 5).

Ao analisar documentos que dizem respeito às chamadas instâncias auxiliares da escola, percebemos que a criação e legalização de Conselhos Escolares e Associações de Pais e Mestres, por exemplo, é incentivada, buscando-se articular os vários segmentos da sociedade com os setores da escola, para que possam garantir a eficiência e a qualidade do funcionamento da unidade escolar.

No que se refere às APMs, essa tarefa operacional orientada para o bom funcionamento da escola é ainda mais evidente. Afirma-se em um dos documentos que tratam desta instituição no governo Jaime Lerner que:

São inúmeras as formas de participação comunitária através da APM, algumas mais utilizadas, como a realização de festas juninas, rifas, bingos, jantares, onde são angariados fundos que proporcionam melhoria da merenda escolar, pequenos concertos, compras de materiais didáticos, de consumo, equipamentos, etc. além de promover enorme confraternização entre a comunidade" (PARANÁ, 1996, p. 01)

Para mapear os Programas/Projetos implementados no Brasil, a partir do ano de 2002, foi necessário identificar políticas nos governos anteriores que possam justificar os rumos tomados pelo governo LULA, assim revelamos que a troca de governo não garante mudança nas políticas adotadas pelo novo governo e ainda a permanência de alguns pressupostos que já estavam presentes em outros momentos da história da educação brasileira.

Assim, é que o Relatório *Política e resultados (1995-2002) Descentralização e Participação* elaborado no governo FHC, apresenta como políticas de descentralização e participação as seguintes ações do Ministério da Educação (MEC): o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de

Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Bolsa Escola, os Parâmetros Curriculares em Ação e o Programa de Expansão e Reforma da Educação Profissional (PROEP).

Em outro Relatório intitulado *Política e resultados (1995-2002) Gestão nas Escolas* indica-se como instrumentos criados ou reformados também na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que se propuseram a partir da sua lógica, e fortalecer a autonomia escolar: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), o estímulo à criação das Associações de Pais, Mestres e Funcionários (APMF), o Projeto de Adequação do Prédio Escolar (FUNDESCOLA), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Fundo Nacional de Alimentação Escolar (FNAE), o Censo Escolar realizado pelo INEP e o Sistema de Administração Escolar (SAE).

O FUNDEF, que foi criado pela emenda constitucional nº 14 e regulamentado pela Lei Nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997, prevê a distribuição de recursos e responsabilidades entre os Estados e Municípios. A participação social ocorre na medida em que estabelece a obrigatoriedade da Constituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Os membros destes Conselhos correspondem as diferentes instâncias do governo federal, estadual e municipal, ainda com membros da comunidade. O FUNDEF acentuou a municipalização do ensino fundamental quando relacionou a liberação de recursos com o número de alunos matriculados.

Esse Fundo foi revogado pela Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual reforça aspectos de descentralização a partir da criação de uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Esta Comissão contou com membros de todas as esferas, conforme descrito no Art.12. do FUNDEB. Outra característica que podemos inferir¹ quanto a participação e acompanhamento da aplicação dos recursos está no artigo 24 do FUNDEB, o qual define a criação de Conselhos por legislação específica em cada esfera governamental. A criação do FUNDEB durante o governo LULA propõe-se a acentuar o controle e a fiscalização de recursos previamente destinados para a educação.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) desenvolve inúmeros programas os quais tem incentivado a descentralização, a autonomia e a participação popular. Os principais programas financiados pelo FNDE são: FUNDESCOLA, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação na escola (PNAE), o Programa Brasil Alfabetizado, o Programa Caminho da Escola, o Programa Escola Aberta, Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para à Educação de Jovens e Adultos, Programas de Livros Didáticos, o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), dentre outros.

O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) é um programa que se destina à melhoria da qualidade das escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os recursos mantenedores do FUNDESCOLA são provenientes do governo federal (FNDE) e de empréstimos do Banco Mundial (BIRD). Este programa foi instalado primeiramente em 1998 em forma de etapas.

De acordo com o Portal do Ministério da Educação, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), que foi lançado em junho de 2007, "[...] visa diagnosticar problemas, definir metas e planos de ação para cada escola pública da educação básica" (BRASIL, MEC, 2007). Ainda segundo o MEC,

Com esse plano, o Ministério da Educação pretende fortalecer a autonomia de gestão das escolas a partir de um diagnóstico dos problemas de cada escola, as causas, dificuldades, potencialidades, bem como a definição de um plano de gestão para a melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos. (BRASIL, MEC, 2007)

Outro programa financiado pelo FNDE foi o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) inicialmente criado com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995. O caráter deste Programa volta-se para a prestação de assistência financeira em caráter suplementar na manutenção e conservação da escola, como na aquisição de material escolar, ainda sobre o funcionamento da escola aos finais de semana.

No Estado do Paraná, o Governo Roberto Requião eleito em 2006 anuncia como princípios da política educacional: a) educação como direito do cidadão, b) universalização

do ensino, c) escola pública, gratuita e de qualidade, d) combate ao analfabetismo, e) apoio à diversidade cultural, f) organização coletiva do trabalho e g) gestão democrática (Cr. PARANÁ, SEED, 2007b). Evidencia-se o incentivo à organização e funcionamento, das agora denominadas, Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMFs). O governo Roberto Requião entende que a participação nas APMFs "[...] viabiliza a participação de um número crescente de cidadãos paranaenses na implementação das políticas educacionais." Afirma-se ainda neste governo que a APMF "[...] prima pela busca de soluções equilibradas para os problemas coletivos do cotidiano escolar, dando suporte a Direção e Equipe, visando o bem estar e formação integral dos alunos" (PARANÁ, SEED, 2007a).

Está em elaboração no Estado do Paraná desde o ano de 2003, o *Plano Estadual de Educação*. A perspectiva de "gestão democrática" anunciada ainda na *Constituição de 1988* está entre os temas deste Plano. De acordo com a versão preliminar deste documento que data de 1995: "A proposta de gestão das escolas pertencentes ao Sistema Estadual de Educação, fundamenta-se na democratização das relações no interior da escola, a partir do desenvolvimento de sua autonomia e de ações político-pedagógicas que valorizem o conjunto dos trabalhadores da educação." Entretanto, o significado de compartilhar ações exigidas pela reforma da educação a partir da década de 1990, revela a permanência do caráter de "democratização da gestão: "Para tanto, incentiva a gestão democrática, através da participação compartilhada das instâncias colegiadas na escola, quais sejam: conselho de classe, conselho escolar, grêmio estudantil e a Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF)" (PARANÁ, SEED, 2005, p. 76).

A análise desta proposta de gestão evidencia que a participação e a autonomia, tal como materializadas a partir da década de 1980, restringem-se às questões intraescolares, permanecendo centralizadas, por exemplo, as questões que envolvem a definição do currículo e a avaliação que se efetiva como o "controle de qualidade" da organização escolar.

3 Algumas Considerações

Buscamos relatar neste artigo elementos que indicam a articulação da reforma da gestão escolar desde a década de 1980 até 2006 com o quadro político, social e econômico no Brasil no período analisado.

Observamos que as categorias descentralização, participação e autonomia devem ser entendidas a partir do argumento de que a busca de soluções para a falta de qualidade da escola deve ser preocupação de todos. Decorre desta concepção a ideia de que para participar da gestão da escola não bastaria a possibilidade de tomar decisões conjuntas, mas sim o entendimento de que se faz necessário definir responsabilidades, e firmar compromisso com as decisões tomadas, assumindo, a partir da ideologia liberal que a sustenta, o ônus pelo sucesso ou fracasso das unidades escolares, e dos indivíduos que por elas passam.

Como já procuramos evidenciar, o movimento iniciado na década de 1980, toma forma nos anos 1990, com o governo FHC e a implementação de políticas que visavam, dentre outros aspectos, atingir a redefinição do papel da Escola, e de sua organização, na sociedade brasileira. O governo "LULA", porém encontrou um projeto em andamento, com o qual teve limitadas possibilidades de ruptura, e continuou então, o favorecimento, a implementação dos interesses do capital mundial.

Neste período, tanto no Paraná como no Brasil, o projeto de desenvolvimento das categorias autonomia, descentralização e participação, continuou na medida em que, por exemplo, a sociedade reivindicou e relacionou a educação pública, com a prestação de um serviço público da maior relevância. No momento que a sociedade entendeu, ou melhor dizendo, assumiu o consenso de que a partir da educação poderiam ocorrer as mudanças esperadas, ela incorporou a transferência de competências feita pelas políticas do Estado, assim a comunidade escolar acabou executando localmente uma política educativa de âmbito nacional.

A escola como autorreguladora, democrática, descentralizada e autônoma para sobre uma "contradição" a qual limita todos estes fatores no momento que o modo de produção submete os indivíduos determinando-os, e ainda resolve esta contradição pelas políticas sociais e aqui em especial, pelas políticas públicas educacionais de gestão e organização escolar.

O Estado através das políticas sociais implementadas, age deliberadamente procurando amenizar estas contradições que atenuam a luta de classes..

É possível perceber que, o papel do Estado, também a partir dos anos 2002, estava portanto, na transferência de competências, levando em conta o contexto social ou realidade concreta, para que as suas ações deliberativas fossem melhor absorvidas e implementadas, até o ponto que a escola seja autorreguladora de seu próprio destino.

Observa-se, que as políticas de gestão implementadas no Paraná e no Brasil nesse período, visavam acelerar ainda mais o propalado aumento da desburocratização da gestão dos estabelecimentos de ensino anunciada já na década de 1990 a partir da proposta da administração pública gerencial. Outro aspecto observado a partir da simplificação de procedimentos orientados/utilizados no campo da gestão escolar pressupõe um suposto acréscimo de responsabilidade para com as escolas, buscando contribuir para um aumento da eficácia administrativa, supostamente permitindo maior velocidade na execução das decisões, tomadas a nível nacional e estadual.

A partir do percurso realizado, podemos considerar que, embora a década de 1980 e seu contexto político de "democratização da sociedade brasileira" tenham sido fundamentais para a incorporação das categorias descentralização, participação e autonomia, e as chamadas instituições auxiliares da escola, nas políticas de gestão escolar, evidenciou-se que é na década de 1990 que tais políticas receberam ênfase e as categorias acima apontadas materializam-se em Projetos e Programas que tiveram por fim articular a reforma da gestão escolar à reforma econômica do Estado.

REFERÊNCIAS

BRANCO, E. L. C. **Revolução ou Golpe de 1964** - na Parte. Disponível em <<http://www.eduqenet.net/rev6402.htm>>. Acesso em 19 out. 2006.

BRASIL, MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, novembro de 1995.

BRASIL, MEC. Secretaria-Geral. **III plano setorial de educação, cultura e desporto: 1980/1985**. Brasília: MEC/DDD, 1980.

_____. **Plano Decenal de Educação**. Brasília, DF: MEC, 1993.

_____. **Parâmetros Curriculares Nacionais:** introdução aos Parâmetros Curriculares nacionais (1ª a 4ª séries). Brasília, DF: MEC/SEF, 1997a.

_____. **Fundo de Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério:** guia para sua operacionalização. São Paulo, FPFL-Cepam, 1997b.

_____. **Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio Projeto Escola Jovem** (síntese), 2000 (on line).

_____. **Plano Nacional de Educação.** Brasília, DF: MEC, 2002.

_____. **Plano estratégico para fortalecer autonomia da gestão escolar.** Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 03 ago. 2007.

CASTRO, D. **Paraná:** Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos 90. Texto para discussão nº 624. In: VASCONCELOS, José Romeu (coord.). Brasília: IPEA, 1999.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1991.

FRIGOTTO, G. Anos 1980 e 1990: A relação entre o estrutural e o conjuntural e as políticas de educação tecnológica e profissional. In: FRIGOTTO, G. e CIAVATTA, M. (orgs.). **A formação do cidadão produtivo:** a cultura de mercado no ensino médio técnico. Brasília: INEP, 2006.

HOTZ, K. **Política Educacional Paranaense para o Ensino Médio (1979-2006).** Monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Fundamentos da Educação. UNIOESTE. Cascavel-PR, 2007.

MELLO, Guiomar Namó de. **Cidadania e competitividade:** desafios educacionais do terceiro milênio. Colaboração Madza Julita Nogueira. São Paulo, Cortez, 2002.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná. Paraná:** JM Editora, 1989.

_____. **Políticas SEED-PR:** Fundamentos e Explicitações. Curitiba, 1984.

_____. **Projeto Pedagógico 1987-1990.** Curitiba, 1987.

PARANÁ, SEED – PR. **Plano de Ação – gestão 1995-1998 – versão preliminar.** Curitiba, 1995.

PARANÁ, SEED – PR. **I Seminário de Gestão Escolar.** Faxinal do Céu, 1996.

_____. **Plano de Ação da Secretaria de Estado da Educação do Paraná - 1995 - 1998.** Curitiba, 1998.

_____. **Plano Estadual de Educação - PEE PR: Uma construção coletiva** (Versão preliminar). Curitiba, 2005.

_____. **O que é uma APMF?** Disponível em: <www.celepar7.pr.gov.br/apm>. Acesso em: 03 ago. de 2007a.

_____. **Princípios da Política Educacional da SEED.** Disponível em: <www.diaadiaeducacao.pr.gov.br>. Acesso em: 03 ago. de 2007b.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição** (1985-1995). Brasília: Plano, 2000.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. **A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira.** Tese de Doutorado. UNICAMP/ Campinas-SP, 2006.