



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

#

NATÁLIA DA SILVA BUGANÇA

**GESTÃO DA EDUCAÇÃO:**  
DAS POLÍTICAS FEDERAIS À GESTÃO ESCOLAR DO  
MUNICÍPIO DE JATAIZINHO - PR



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO



---

Londrina  
2017

NATÁLIA DA SILVA BUGANÇA

**GESTÃO DA EDUCAÇÃO:**  
DAS POLÍTICAS FEDERAIS À GESTÃO ESCOLAR DO  
MUNICÍPIO DE JATAIZINHO - PR

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira Ruiz

Londrina  
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Bugança, Natália da Silva.

Gestão da educação : Das políticas federais a gestão da escola pública do município de Jataizinho-PR / Natália da Silva Bugança. - Londrina, 2017.  
148 f. : il.

Orientador: Maria José Ferreira Ruiz.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2017.  
Inclui bibliografia.

1. Escola pública - Tese. 2. Política educacional - Tese. 3. Gestão escolar - Tese. 4. Gestão municipal - Tese. I. Ruiz, Maria José Ferreira. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

NATÁLIA DA SILVA BUGANÇA

**GESTÃO DA EDUCAÇÃO:**  
DAS POLÍTICAS FEDERAIS À GESTÃO ESCOLAR DO MUNICÍPIO DE  
JATAIZINHO – PR.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira  
Ruiz  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tânia da Costa Fernandes  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Tais Moura Tavares  
Universidade Federal do Paraná - UFPR

Londrina, 16 de janeiro de 2017.

**A Jordan**

Esposo, companheiro de todos os momentos.

**Aos meus pais.**

Por (de seu jeito peculiar) incentivar-me a estudar desde sempre.

**A Michely Bugança**

Irmã, que acompanha minha trajetória acadêmica.

**A meu filho (*in memorian*)**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço às diretoras das escolas municipais de Jataizinho por prontamente, terem aceitado participar deste estudo. Agradeço ao Diretor do Departamento de Educação, Prof.<sup>o</sup> Celso Ribeiro, pela disponibilidade e colaboração.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Taís Moura Tavares e à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tânia da Costa Fernandes, por realizarem a leitura do meu trabalho e indicar apontamentos valiosos que direcionaram e enriqueceram os processos de pesquisa e escrita.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria José Ferreira Ruiz, pela competência, seriedade e por todo seu empenho em conduzir-me, firme, no objetivo a alcançar. Sou grata por sua compreensão, ajuda, paciência e amizade.

Aos colegas de mestrado pela amizade, em especial, à Gisele de Paula sou grata pela parceria.

Ao colega Deivid Alex dos Santos, pelo companheirismo durante o processo de seleção do mestrado, e por dividir alegrias, medos e frustrações.

Há escolas que são gaiolas e há escolas que  
são asas.

Escolas que são gaiolas existem para que os  
pássaros desaprendam a arte do voo.  
Pássaros engaiolados são pássaros sob  
controle. Engaiolados, o seu dono pode levá-  
los para onde quiser. Pássaros engaiolados  
sempre têm um dono. Deixaram de ser  
pássaros. Porque a essência dos pássaros é  
o voo.

Escolas que são asas não amam pássaros  
engaiolados. O que elas amam são pássaros  
em voo. Existem para dar aos pássaros  
coragem para voar. Ensinar o voo, isso elas  
não podem fazer, porque o voo já nasce  
dentro dos pássaros. O voo não pode ser  
ensinado. Só pode ser encorajado.

Rubem Alves

BUGANÇA, Natália da Silva. **Gestão da educação**: das políticas federais à gestão escolar do município de Jataizinho - PR. 2017. 148f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

## RESUMO

Entende-se que pesquisar o contexto da gestão escolar pressupõe compreendê-la como fenômeno histórico e político, que se constitui democraticamente, por meio da participação coletiva. Entretanto, em pesquisas realizadas, verifica-se que a atuação do gestor é impregnada por um hibridismo nas concepções e nas práticas vivenciadas pelas escolas. Deste modo, a presente pesquisa teve como problemas enunciados: Como o conceito de gestão escolar é redefinido a partir das reformas educacionais da década de 1990? Como a gestão das escolas municipais de Jataizinho foi impactada pelo processo de municipalização que acarretou a responsabilização dos municípios? Como os gestores das escolas municipais têm recebido as propostas do Governo Federal e como estas são ou não aplicadas no município e nas escolas? Os objetivos específicos da pesquisa são: identificar a concepção de gestão escolar no contexto federal, especificamente nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); analisar as políticas implementadas pelo governo federal e sua influência na gestão escolar municipal; e, finalmente, analisar de que forma as políticas de responsabilização são percebidas pelos gestores das escolas municipais de ensino fundamental do município de Jataizinho-PR. Este estudo teve como referência teórico-metodológica as categorias do materialismo histórico, conforme Cury (1986). Para o percurso metodológico, adotou a pesquisa qualitativa, na modalidade de estudo descritivo-interpretativo, baseado em pesquisa bibliográfica, documental e na análise das respostas emitidas pelos trabalhadores da educação ao roteiro de entrevista. Dentre as considerações tecidas, entendemos que é necessário haver maior integração entre a gestão municipal e os diretores escolares, no sentido de ampliar o diálogo e o entendimento sobre as políticas e programas federais que são implementados no município, a fim de esclarecer quais são os objetivos reais e o que é pertinente aderir e implementar nas escolas. Desta maneira, caminharemos para a superação de relações pautadas em dinâmicas coercitivas para condutas mais democráticas.

**Palavras-chave:** Escola pública. Política educacional. Gestão escolar. Gestão municipal.

BUGANÇA, Natália da Silva. **Management of education**: from federal policies to school management in the municipality of Jataizinho - PR. 2017. 148p. Dissertation (Master in Education) - State University of Londrina, Londrina, 2017.

## ABSTRACT

It is implicit that researching the context of school management presupposes understanding it as a historical and political phenomenon, which will be constituted democratically, through collective participation. However, in researches conducted, it is verified that the manager's performance is impregnated by a hybridism in the conceptions and practices experienced by the schools. Thus, the research had the following problems: How is the concept of school management redefined as a result of the educational reforms of the 1990's? How was the management of the municipal schools of Jataizinho impacted by the municipalization process that led to the accountability of the municipality? How have managers of municipal schools received proposals from the Federal Government and how are these implemented in the municipality and in schools? The general objective of this study was to identify the school management model (s) expressed in educational policies from 1990 onwards. The specific objectives of the research are: to identify the conception of school management in the federal context specifically in the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010); to analyze the policies implemented by the federal government and its influence on municipal school management; to know how the policies of accountability are perceived by the managers of municipal primary schools in the city of Jataizinho-PR. It had as theoretical-methodological reference the categories of historical materialism, according to Cury (1986). The methodological approach was based on a descriptive-interpretative study, based on bibliographical and documentary research and on the analysis of the responses issued by the education workers to the interview script. Among the considerations, we believe that a greater integration between municipal management and school principals is necessary in order to broaden the dialogue and understanding of the federal policies and programs that are implemented in the municipality, in order to clarify what the real objectives are and what is appropriate to adhere to and to implement in schools. In this way, we will move towards overcoming relationships based on coercive dynamics for more democratic behavior.

**Keywords:** Public School. Educational Politics. School Management. Municipal Management.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 -</b>	O projeto de Lei nº 1.258-A/88 e o Substitutivo Jorge Hage .....	59
<b>Quadro 2 -</b>	Metas prioritárias – Erradicação do analfabetismo no Brasil 100% da população com idade entre 7 a 14 anos na escola .....	69
<b>Quadro 3 -</b>	Ideias básicas do PNE 2014 – 2024 .....	84
<b>Quadro 4 –</b>	Categorias centrais do PNE 2014 – 2024 .....	87
<b>Quadro 5 -</b>	Índice de reprovação e evasão nos anos iniciais do ensino fundamental em 2013 .....	97
<b>Quadro 6 -</b>	Número de alunos por escola da rede municipal de Jataizinho em 2016 .....	98
<b>Quadro 7 -</b>	Número de alunos por ano nos anos iniciais do ensino fundamental em 2016 .....	98
<b>Quadro 8 –</b>	Perfil das Diretoras das escolas municipais de ensino fundamental de Jataizinho .....	110

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDE	Associação Nacional de Desporto para Deficientes
ANPED	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
APMF	Associação de Pais, Mestres e Funcionários
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBS	Conferências Brasileiras de Educação
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Conferência Nacional de Educação Básica Congresso Nacional de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum nacional de Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NEBA	Necessidades Básicas de Aprendizagem

NRE	Núcleo Regional de Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PR	Partido da República
PRELAC	Projeto Regional para Educação da América Latina e Caribe
PT	Partido dos Trabalhadores
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento e Controle
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1	PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	13
1.2	LEVANTAMENTO DE PESQUISAS <i>STRICTO SENSU</i> .....	19
<b>2</b>	<b>A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DA DÉCADA DE 1990</b> .....	24
2.1	A CRISE CAPITALISTA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO .....	25
2.2	A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS E NACIONAIS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO .....	33
<b>3</b>	<b>ESTADO E POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DE 1994 A 2002</b> .....	47
3.1	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL .....	57
3.2	GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001 A 2010 .....	62
<b>4</b>	<b>AS POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE 2003 A 2014</b> .....	67
4.1	O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO .....	75
4.2	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: 2014 – 2024.....	82
4.3	GESTÃO DEMOCRÁTICA: DA CONAE 2010 AO PNE 2014-2024 .....	85
<b>5</b>	<b>A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO</b> .....	91
5.1	GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JATAIZINHO.....	93
5.2	A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JATAIZINHO.....	96
5.3	OS CAMINHOS DA GESTÃO ESCOLAR DE JATAIZINHO .....	100
<b>6</b>	<b>A GESTÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE JATAIZINHO: PERCEPÇÕES DOS GESTORES MUNICIPAIS</b> .....	109
6.1	PERFIL DAS DIRETORAS.....	109
6.2	PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE.....	114

6.3	PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO ESCOLAR .....	120
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>128</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>132</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>143</b>
	<b>APÊNDICE A - Roteiro para Entrevistas.....</b>	<b>144</b>
	<b>APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....</b>	<b>146</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A pesquisa no campo da gestão da educação impõe a necessidade de abordar a temática, considerando as mudanças oriundas dos processos de reestruturação capitalista, internacionalização e globalização da economia. Neste sentido, verifica-se a incidência de desafios para a gestão da escola pública, visto que, o neoliberalismo, difundido no Brasil, notadamente, após a década de 1990, privilegia as relações de mercado como reguladoras da vida social e influencia as formulações de políticas e programas para o campo educacional.

Embora algumas destas questões possam ser consideradas antigas, tais tensões continuam marcando a história da educação brasileira e, em certa medida, têm sido atualmente (re)significadas. Assim, esta pesquisa é mobilizada pela necessidade de compreender como a gestão escolar é implementada nas escolas municipais de Jataizinho-PR.

O interesse por este tema decorre de atuação na função de assessora pedagógica do Departamento de Educação, neste município, função na qual há contato direto com os trabalhadores da educação e, em função disso, percebe-se que estes declaram frequentemente quão desafiadora é a tarefa de promover a gestão democrática, quando cotidianamente encontram-se exauridos em sua rotina tarefaira, rica em procedimentos de extrema burocracia. Este interesse levou-nos a propor esta pesquisa.

O estudo justifica-se, ainda, por sua relevância acadêmica, ao pretender explicitar como as medidas governamentais adotadas a partir de 1990, em esferas mundial e federal, exercem influência atualmente no contexto educacional municipal, como apontam os estudos consultados.

A problematização parte do pressuposto de que pesquisar o contexto da gestão escolar pressupõe compreendê-la como fenômeno histórico e político, que se constitui na perspectiva democrática, por meio da participação coletiva. Entretanto, em pesquisas realizadas, verifica-se que a atuação do gestor é impregnada por um hibridismo nas concepções e nas práticas vivenciadas pelas escolas. Tendo isso em vista, elegeu-se como questões norteadoras da pesquisa: Como o conceito de gestão escolar é redefinido a partir das reformas educacionais da década de 1990? Como a gestão das escolas municipais de Jataizinho foi impactada pelo processo de municipalização que acarretou na responsabilização dos gestores municipais da

educação? Como os gestores das escolas municipais têm recebido as propostas do Governo Federal e como são ou não aplicadas no município e nas escolas?

Partindo desta problemática, o objetivo geral do estudo é: identificar o(s) modelo(s) de gestão escolar expresso(s) nas políticas educacionais a partir de 1990. Os objetivos específicos da pesquisa são: identificar a concepção de gestão escolar no contexto federal especificamente nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010); analisar as políticas implementadas pelo governo federal e a sua influência na gestão da educação municipal; e, finalmente, analisar de que forma as políticas de responsabilização são percebidas pelos gestores das escolas municipais de ensino fundamental do município de Jataizinho-PR.

### 1.1 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O estudo utilizou-se das pesquisas bibliográfica e documental. Por meio da pesquisa bibliográfica, foram sintetizados os conhecimentos produzidos pelos estudos de autores que discutem a gestão escolar, visando a delinear o problema e objeto de pesquisa.

De acordo com Fonseca (2002, p. 32), a pesquisa bibliográfica “é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites”. Ela permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto, possibilitando-lhe recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual procura uma resposta.

Com a análise documental, foi realizada a consulta em documentos considerados relevantes e de forte influência para as políticas de gestão escolar, buscando-se analisar e sintetizar as informações categorizadas. Os documentos consultados foram os oriundos dos organismos multilaterais, como os da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), do Banco Mundial (BM) e as declarações mundiais para a educação.

Na esfera federal, foram analisados o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e os documentos elaborados no governo Lula, voltados para a educação - Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano de Ações Articuladas (PAR) e ainda os Planos Nacionais de Educação (PNE). Na esfera

municipal, foram consultados o Plano Municipal de Educação (PME), o Plano de cargos e carreira do magistério público municipal, os regimentos escolares e os Projetos Político-Pedagógicos das escolas municipais de ensino fundamental de Jataizinho-Pr.

De acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 429), a “hegemonia discursiva” presente em documentos oficiais, fornece pistas sobre “como as instituições explicam sua realidade e buscam legitimar suas atividades”. Nestes documentos, merece destaque a questão dos termos empregados, pois estes são passíveis de interpretações diversas, tendo como consequência, a atribuição de variados sentidos ao mesmo termo.

Utilizando a linguagem do bem público, tais textos alinham o sistema educacional às necessidades do setor empresarial, justificando as mudanças pretendidas pelo governo sob “uso recorrente da noção de crise”. As autoras assinalam que a utilização de termos como “[...] forças de mercado, excelência, oportunidade, modernização, eficiência, autonomia responsável, descentralização, apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários com a comunidade” são o reflexo da ideologia gerencialista penetrada na educação. Tais terminologias expressam, ainda, um misto de pedagógico e gerencial, resultado da conformação e produção de um novo “léxico” educacional (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 438).

Embora a pesquisa documental trilhe os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, esta:

[...] recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Verificada a necessidade de dar voz aos sujeitos, visando considerar as políticas para a educação nos níveis macro e micro, foram realizadas, ainda, entrevistas a partir de questões previamente estruturadas, restritas às escolas municipais de Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano). Consultamos as quatro diretoras das escolas municipais de Jataizinho e uma assessora pedagógica. Vale destacar que se trata da totalidade dos sujeitos que exercem a função de direção no ensino fundamental. Como propõe Oliveira (2008, p. 12), entende-se que:

Essa técnica de coleta de dados é um dos principais instrumentos usados nas pesquisas das ciências sociais, desempenhando papel importante nos estudos científicos. Segundo Lüdke e André (1986, p. 34), a grande vantagem dessa técnica em relação às outras “é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos”. (grifo do autor).

O presente estudo foi conduzido pelos parâmetros da pesquisa qualitativa de caráter descritivo-interpretativo, realizado a partir da análise crítica dos dados obtidos por meio da pesquisa bibliográfica, da pesquisa documental e das entrevistas. Triviños (1987), ao descrever a perspectiva qualitativa, apresenta as contribuições de Bogdan:

- 1ª) A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento-chave.
- 2ª) A pesquisa qualitativa é descritiva.
- 3ª) Os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto.
- 4ª) Os pesquisadores qualitativos tendem a analisar seus dados indutivamente.
- 5ª) O significado é a preocupação essencial na abordagem qualitativa (apud TRIVIÑOS, 1987, p. 128-130).

De fato, é possível perceber que as peculiaridades elencadas da pesquisa qualitativa são possíveis de serem percebidas num estudo que contemple o ambiente escolar. A aplicabilidade destas cinco características, segundo Bogdan (1987):

[...] ampliam as possibilidades de melhor entender a situação desse ambiente, provendo meios mais eficazes para o pesquisador trabalhar e poder elaborar seus relatórios, chegando às conclusões ou (in)conclusões da pesquisa (apud OLIVEIRA, 2008, p.15).

As contribuições deste tipo de investigação retratam toda a riqueza do ambiente escolar e, conforme Oliveira (2008, p.16), os “estudos qualitativos são importantes por proporcionar a real relação entre teoria e prática, oferecendo ferramentas eficazes para a interpretação das questões educacionais”.

As diretoras das escolas municipais da educação de Jataizinho-Pr foram convidadas a participar da pesquisa que foi realizada individualmente. A coleta de dados teve início com a leitura do termo de livre consentimento. Na sequência, a

participante respondeu a onze questões abertas que visaram a atender aos objetivos propostos.

A assessora pedagógica foi entrevistada e respondeu a dez questões cuja finalidade foi entender como as políticas implementadas pelo governo federal impactam na gestão das escolas municipais.

Para viabilizar a análise, após a transcrição das entrevistas, foi realizado um mapeamento das respostas, por meio da divisão das questões do roteiro semiestruturado, discriminando eixos de análise. Na apresentação dos dados das escolas, estas foram denominadas A, B, C e D, assim como as respectivas diretoras entrevistadas.

O presente estudo é desenvolvido, considerando as categorias do materialismo histórico, abordadas por Cury (1986), no livro intitulado “Educação e Contradição”, quais sejam: contradição, totalidade, reprodução, mediação e hegemonia. Neste livro, o autor buscou compreender o fenômeno educativo na lógica do capitalismo, bem como “suas relações sociais contraditórias no contexto da apropriação do excedente econômico e da luta de classes, latente ou manifesta” (CURY, 1986, p. 10).

Neste sentido, considera-se pertinente analisar tais categorias, vislumbrando compreender a gestão da escola pública, visto que esta se encontra no bojo das relações sociais que são determinantes na condução da formação ofertada pela escola pública.

Cury (1986) considera a categoria contradição a base da metodologia dialética e ressalta que “todo real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários” (CURY, 1986, p. 31). Para o autor, ignorá-la seria tratar a realidade como algo estático, seria retirar do real o movimento.

Considerando a categoria contradição, é crucial reconhecer que ela possibilita o movimento do real, sendo possível afirmar que a gestão da escola pública é um *lócus* permeado pela contradição e fruto da contradição, no qual o saber disseminado torna-se um possível veículo de oposição à própria sociedade capitalista e pode contribuir para sua modificação. Esta não se limita a ser uma categoria que melhor compreende a sociedade, posto que compreende, também, todo o mundo do trabalho humano e seus efeitos se estendendo a toda atividade humana.

Deste modo, é importante considerar a gestão escolar e os modelos de gestão estabelecidos, pois “o mundo das relações não só se desenvolve, como também é um todo dialético, em que os fenômenos não se desenvolvem isoladamente, mas em ligação com outros fenômenos” (CURY, 1986, p. 31).

Assim, as políticas para a gestão, os programas governamentais e o trabalho dos profissionais no chão da escola pública, compõem um todo dialético em que os fenômenos não se desenvolvem isoladamente, como exemplo, a política de gestão da escola pública engendrada nas esferas federal, estadual e municipal.

É imprescindível compreender a totalidade, segunda categoria apresentada por Cury, que é entendida como um todo determinado e determinante das partes. Neste sentido, a gestão da escola pública não é um simples reflexo de modelos impostos ou de crenças empíricas dos gestores, mas uma “esfera da realidade aberta para todas as relações e dentro de uma ação recíproca com todas as esferas do real” (CURY, 1986, p. 35).

Ou seja, entender dialeticamente a gestão da escola exige estabelecer relação entre o todo e as partes entre si, considerando, ainda, que a gestão é materializada por homens e mulheres, sujeitos históricos, que, “pela sua práxis objetiva, produz a realidade e também por ela é produzida” (CURY, 1986, p. 37).

Como enfatiza Cury (1986, p. 39), “como uma totalidade histórica superável, o capitalismo busca a reprodução de suas relações de produção a fim de garantir, pela ampliação da produção, a acumulação”. Logo, o sentido da categoria reprodução, se manifesta na reprodução do modo de produção capitalista, o que significa “reproduzir o movimento do capital social como um todo” em diversas esferas, conseqüentemente a educação e a gestão da escola configuram-se como um destes espaços de reprodução.

A próxima categoria abordada por Cury é a denominada mediação, que, em essência, indica que nada é isolado. A mediação: “Expressa as relações concretas e vincula mútua e dialeticamente, momentos diferentes. [...] em todo esse conjunto de fenômenos se trava uma teia de relações contraditórias que se imbricam mutuamente.” (CURY, 1986, p.43).

É importante salientar que a mediação só existe na relação da teoria com a prática, podendo-se afirmar, a partir do exposto, que o pensar com caráter “a-histórico, no fundo, faz o jogo da ideologia dominante ao universalizar uma mediação que é sempre contraditória, superável e relativa” (CURY, 1986, p. 43).

Esta categoria concretiza-se na gestão da escola, por meio dos discursos e posturas disseminados que visam a manter o domínio ideológico, porque “a classe dominante pretende impedir a globalização da consciência do conflito, pois essa aceleraria a possibilidade de superação das contradições” (CURY, 1986, p. 45). Há que se entender, contudo, que os sujeitos históricos não são passivos neste processo e que a gestão escolar ocorre mediada por um jogo de forças políticas, tendo em vista os diferentes projetos societários que coexistem e lutam entre si.

Finalmente, a última categoria apontada por Cury, denominada hegemonia. Abordá-la significa considerar simultaneamente a questão da ideologia, bem como “as agências da sociedade civil que a veiculam, e as relações sociais que a geram” (CURY, 1986, p. 46). Estas relações são representadas e conceituadas de acordo com os interesses de classe e, deste modo, a formação da ideologia é construída pelas classes sociais. Para Cury (1986, p. 47):

Essas forças se mostram diferentes em seu modo de ver o mundo porque sua realidade é diferente: para os dominadores a dominação precisa ser mantida e reproduzida, portanto justificada, para os dominados a dominação deve ser problematizada em vista de sua superação.

Neste sentido, a gestão da educação é extremamente importante, pois sua “função educativa se confunde com a função problematizadora”. Por outro lado, esta pode configurar-se como instrumento de implantação e consolidação da hegemonia que se instala pela manutenção da coesão nos discursos, naturalizando-os como objetivos da gestão, métodos e estratégias de ensino (CURY, 1986, p. 47).

Assim, o discurso ideológico que visa à manutenção da hegemonia, trabalha a fim de formar um conjunto orgânico e compacto em torno de princípios, necessidades e diretrizes, sendo “um momento consensual das relações de dominação” (CURY, 1986, p. 47).

Tendo em vista os elementos apontados até aqui, necessário foi levantar estudos acadêmicos sobre o tema desta pesquisa, para, com eles e a partir deles, traçar o percurso do estudo que ora se apresenta, conforme exposto a seguir.

## 1.2 LEVANTAMENTO DE PESQUISAS *STRICTO SENSU*

Para delinear o percurso proposto para este estudo, foram consultadas teses e dissertações acerca do tema, partindo dos descritores “gestão democrática”, “reforma educacional/ políticas públicas”, “gestão educacional”. O levantamento foi a primeira etapa da pesquisa, realizada a partir da busca de produções acadêmicas na plataforma de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e em bancos de dados de universidades.

As produções encontradas a partir dos descritores correspondem à delimitação temporal de 2010 a 2015. O recorte temporal se deu por serem estudos mais recentes e pela necessidade de restringir o volume das pesquisas, dada a grande quantidade de estudos que discutem a gestão escolar, após a década de 1990.

Foram listadas vinte e uma produções, sendo quinze dissertações e seis teses, que foram divididas em três grupos, conforme os descritores utilizados.

O primeiro grupo é composto por treze produções, que utilizaram a pesquisa qualitativa. Destes, doze estudos com entrevista semiestruturada, buscando verificar o que pensa a comunidade escolar acerca do conceito de gestão democrática, bem como, de que maneira este conceito se materializa no cotidiano da escola: “Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola” (MELO, 2010); “Gestão democrática escolar: a participação como princípio pedagógico” (BRUSTOLIN, 2011); “Os conselhos escolares na construção da gestão democrática nas escolas do município de Jaboatão Dos Guararapes” (LIMA, I., 2011); “Os entraves para a gestão democrática na rede estadual de ensino de São Paulo” (PEREIRA, 2011); “Relações e contradições entre a gestão escolar democrática e a qualidade total: um estudo a partir das observações realizadas em escolas públicas da rede municipal de Manaus” (MOURA, 2011); “Gestão democrática: um estudo a partir das representações sociais das diretoras das escolas públicas municipais de São Leopoldo-RS” (ACHILLES, 2011); “Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em quatro escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro” (LIMA, M., 2011); “Gestão democrática na escola: uma estratégia de prazer no trabalho - estudo exploratório com professores de escola Pública do Distrito Federal” (LIMA, J., 2011); “Gestão democrática nos sistemas municipais de ensino de Santa

Catarina: implicação da avaliação em larga escala” (SANTOS, 2012); “Gestão democrática: concepções de diretoras de escolas públicas estaduais do município de Lins-SP” (CACERES, 2013); “A democratização da educação no município de Sarandi, Paraná: as diretrizes educacionais do governo do PT (2001-2008)” (ARAÚJO, 2014).

Estas pesquisas demonstram que, ao entrevistar os diretores, o pesquisador se depara com uma riqueza de elementos que revelam a tentativa de promover condutas mais democráticas de gestão nas escolas, mas que esbarram na organização sistemática das normativas estabelecidas pelos municípios.

Com as leituras realizadas, depreende-se que tanto as diretoras quanto os demais sujeitos entrevistados nestas pesquisas, em sua maioria estão submetidos a condições precárias de trabalho. Percebe-se, ainda, que o Estado exerce um papel controlador, desfavorecendo a organização de práticas reflexivas, autônomas e democráticas.

Dentre os estudos que compõem o primeiro grupo, um foi elaborado com enfoque na teoria crítica: “Relações e contradições entre a gestão escolar democrática e a qualidade total: um estudo a partir das observações realizadas em escolas públicas da rede municipal de Manaus” (MOURA, 2011). Dois trabalhos abordaram os conselhos escolares como instrumentos de uma gestão democrática: “Os conselhos escolares na construção da gestão democrática nas escolas do município de Jaboatão Dos Guararapes” (LIMA, I., 2011); “Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em quatro escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro” (LIMA, M., 2011).

O segundo grupo, resultado do descritor reforma educacional/ políticas públicas, é composto por cinco trabalhos, destes, três pesquisa(s) se propuseram a analisar o ensino fundamental e demonstraram, em seus resultados, maior responsabilização dos municípios no contexto das reformas implantadas a partir da década de 90: “Políticas públicas em educação: contribuições para análise da oferta educacional no âmbito municipal (Araraquara/SP)” (ROMANATTO, 2011); “Política educacional paulista (1995-2012): dos primórdios da reforma empresarial neoliberal à consolidação do modelo gerencial” (DANTAS, G., 2013); “Teoria crítica, neoliberalismo e educação: análise reflexiva da realidade educacional brasileira a partir da reforma educacional de 1990” (SILVA, 2015).

Os cinco trabalhos, de modo geral, evidenciaram o agravamento dos problemas educacionais e concordaram que a reforma da educação realizou alterações substanciais, acarretando no desmantelamento do sistema educacional.

O terceiro grupo, que partiu do descritor gestão educacional, é composto por três pesquisas, das quais duas demonstraram que concepções de gestão gerencial e patrimonialista estão presentes no cotidiano das escolas: “Gestão educacional pós-municipalização: práticas patrimonialistas, poder e outros desafios na ótica dos gestores” (OLIVEIRA, B, 2011); “Desenvolvimento e governamentalidade (neo)liberal: da administração à gestão educacional” (KLAUS, 2011). Já o terceiro estudo é uma análise da gestão dentro de um sistema privado, “Gestão educacional: um estudo de caso na rede La Salle” (SILVA, 2011), este, apresenta os resultados positivos obtidos após a adoção do sistema.

Mediante a realização deste mapeamento, contactou-se que muitos pesquisadores buscaram investigar como a gestão escolar se materializa. Consultando a comunidade escolar, almejaram perceber como as medidas governamentais influenciam a atuação dos gestores com foco no ensino fundamental, etapa que foi o grande alvo das intervenções.

Deste modo, evidenciou-se a relevância da presente pesquisa pela necessidade de verificar como o conceito de gestão escolar é redefinido a partir das reformas educacionais da década de 1990 e como a gestão das escolas municipais de Jataizinho foi impactada pelo processo de municipalização que acarretou a responsabilização dos municípios, uma vez que não encontramos pesquisas nesta localidade. Vale frisar que, neste estudo, foram consultados todos os diretores das escolas de ensino fundamental de Jataizinho, o que possibilitou abranger a totalidade dos gestores, fato que não é comum em pesquisas do gênero.

Tendo isso em vista, o texto foi organizado em seis sessões, iniciando por esta primeira que apresenta os elementos introdutórios do trabalho.

A seguir, na segunda sessão, “Gestão da educação no contexto político e econômico da década de 1990”, nos propusemos a identificar os modelos de gestão expressos nas políticas educacionais a partir desta década. Apresentamos as mudanças oriundas da crise capitalista, por se tratar de um marco na redefinição das políticas. Contudo, foi necessário traçarmos um percurso exploratório anterior, que teve início na década de 1960, para entender os principais aspectos do projeto de modernização do modelo de Estado.

Em meados da década de 1980, evidenciamos o predomínio da uniformização das políticas públicas nos países centrais e posteriormente nos países periféricos, influenciadas pelos organismos multilaterais. Para viabilizar o mapeamento das propostas destes organismos para a gestão da educação, foram consultadas algumas publicações da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), documentos originados de relatórios, conferências internacionais, etc. Com este levantamento, entende-se que, ao incorporar as orientações dos organismos multilaterais, as políticas educacionais no Brasil tenderam a alinhar-se aos interesses econômicos mundiais.

Na sessão seguinte, denominada “Estado e políticas para a gestão da educação de 1994 a 2002”, partimos dos pressupostos abordados no capítulo anterior e afirmamos a condição da escola pública como produtora e reprodutora da dinâmica do capital, pautada na relação de exploração entre capital e trabalho e no conflito e confronto entre as classes sociais. Neste sentido, identificou-se que as ações do estado não são neutras e constituem um campo ideológico que legitima as condutas adotadas. Após definir brevemente o que é o estado, como se constitui e organiza a vida em sociedade, analisamos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que, na década de 1990, instituiu e fomentou o modelo de administração gerencial e a gestão da educação na LDBEN 9394/96.

A sessão quatro, “As políticas para a gestão da educação nos governos de 2003 a 2014”, versa sobre as políticas para a gestão da educação implementadas nos governos Lula, e, para além dos seus mandatos, abordamos a gestão da educação no PNE 2014-2024. Em vigência, este documento, reforçou a perspectiva democrática de gestão da educação e determinou a construção dos planos estaduais e municipais de educação. Nesta parte, estabelecemos um comparativo com o PNE 2001-2010 e delineamos o percurso de construção que teve início com a realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs).

Delineados as principais políticas, programas e movimentos que trataram da gestão da educação no cenário nacional, na quinta sessão, “A gestão da educação no município”, abordamos como a gestão da educação é organizada em âmbito municipal. Para isto, iniciamos a discussão com a questão da autonomia, a divisão de responsabilidades entre os entes federados e a municipalização. Em seguida,

apresentamos as características locais do município de Jataizinho, o seu histórico, a organização da rede municipal de educação, suas leis e decretos.

Na sexta e última sessão, “A gestão das escolas municipais de Jataizinho: percepções dos gestores municipais”, apresentamos uma análise sintética, fundamentada teoricamente, dos relatos dos diretores e da assessora pedagógica responsável pelo PAR frente às questões propostas. Estabelecemos a análise baseada nos fundamentos que emergiram dos capítulos anteriores, considerando as políticas engendradas no município.

## 2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO POLÍTICO E ECONÔMICO DA DÉCADA DE 1990

Desde meados do século XX, desencadeou-se um vigoroso debate em torno de propostas para a educação brasileira, decorrente do ideário das “reformas de base” que se cogitava em todo o país. Este movimento, que ocorreu entre as décadas de 1960/1970, primou pelo desenvolvimento da educação para a formação de capital humano<sup>1</sup> e o estabelecimento do vínculo entre educação e mercado de trabalho, “modernização de hábitos de consumo, integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento, repressão e controle político–ideológico da vida intelectual” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 34).

Estas mudanças no panorama educacional brasileiro foram o reflexo da política de reorganização do Estado, que deveria efetivar o seu projeto de modernização para atender aos interesses econômicos vigentes. Verificada a importância da compreensão do contexto histórico, político e econômico, para elucidar como é delineada a construção das políticas de gestão da educação no Brasil, serão abordadas a seguir, as mudanças oriundas da crise capitalista, que foi o marco inicial da concludente redefinição da gestão da educação.

Embora o foco específico da abordagem seja a década de 1990, entende-se, contudo, ser necessário retroceder aos períodos anteriores (1970, 1980), a fim de explicitar os elementos que contribuíram para as significativas alterações neste contexto. Este capítulo, portanto, tem por objetivo identificar o(s) modelo(s) de gestão escolar expresso(s) nas políticas educacionais a partir de 1990.

O capítulo foi embasado em autores que discutem o tema como Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), Paulani (2008), Frigotto (1995), Martins (2009), Harvey (2002), Hobsbawm (1995), Groppo (2005), Chesnais (2005) dentre outros. Foi ancorado, também, no estudo dos seguintes documentos: “Plano decenal de educação para todos”, “Relatório Jacques Delors” e documentos da CEPAL.

---

<sup>1</sup> Segundo Frigotto (1993, p. 41), o conceito de capital humano [...] busca traduzir o montante de investimento que uma nação faz ou os indivíduos fazem, na expectativa de retornos adicionais futuros. Do ponto de vista macroeconômico, o investimento no “ fator humano” passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e elemento de superação do atraso econômico. Do ponto de vista microeconômico, constitui-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social.

## 2.1 A CRISE CAPITALISTA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A partir de 1970, deflagrou-se uma crise econômica, característica de uma crise estrutural do atual modo de produção: o capitalismo. Para possibilitar a compreensão acerca de como esta foi determinante para a reconfiguração do panorama educacional público, faz-se necessário analisar o desenvolvimento econômico e político, as alterações no modelo de Estado e a transição do fordismo para a acumulação flexível, pois esta mudança, redefine as formas de organização e gestão do trabalho.

Em meados dos anos 1970, o capitalismo passava por fases críticas que envolviam os problemas com o petróleo (1973 e 1979), as crises fiscais dos Estados centrais e o acirramento da inflação (PAULANI, 2008, p. 111). Portanto, é fundamental dizer que, para alguns estudiosos do tema, a crise não é resultado da excessiva interferência do Estado, como explica a ideologia neoliberal, mas: “[...] um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço” (FRIGOTTO, 1993, p. 62).

A crise estrutural, segundo Mészáros (2002, p. 76) é o modo natural de existência do capital, “são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação”. Assim, para o autor, a superação permanente de todas as crises não é algo desejável ao capitalismo.

Para Harvey (2002), o período de expansão do pós-guerra, que sucedeu as duas grandes Guerras Mundiais<sup>2</sup>, pode ser nominado de fordista-keynesiano. Esta época teve como base o conjunto de três práticas: a utilização ampla das tecnologias; as transformações do poder político-econômico e o estímulo amplo do hábito de consumo na população.

O Keynesianismo é uma expressão que se refere às concepções econômicas e sociais do economista britânico, John Maynarde Keynes (1883-1946). Para Groppo (2005, p. 71), as ideias de Keynes foram insumo para a composição do modelo de Estado de Bem-Estar Social: “[...] ao menos em parte, do Estado de Bem-estar social, não apenas nos seus pressupostos econômicos, quanto nas suas

---

<sup>2</sup> Primeira Guerra mundial: 1918 -1934. Segunda Guerra mundial 1939-1945.

preocupações com os efeitos sociais negativos do livre mercado (que poderiam tornar o próprio capitalismo inviável).”

Para Keynes, é necessário que o Estado garanta o pleno emprego, pois, deste modo, ele interfere na economia, estimulando as empresas para que cresçam e aumentem o número de empregados.

A questão do “pleno emprego”, justificada por Keynes, principalmente em termos macroeconômicos, também teria o seu lado sócio-político, já que se tratava também de impedir a alteração do sistema pelas lutas de classes e pela revolução (GROPPO, 2005, p. 71, grifo do autor).

Com ideais que demonstravam expressiva coerência, o Estado de Bem-Estar Social, de caráter reformista e interventor, defendia um modelo organizacional que não demonstrava fragilidade, dando a entender que as conquistas sociais por ele garantidas, jamais seriam extintas, dentre elas a educação pública gratuita, de qualidade e inclusiva aos trabalhadores. (GROPPO, 2005, p. 71).

Com a aceleração da internacionalização e da globalização da economia, foi concretizada a possibilidade do Estado de Bem-Estar Social, o que ocorreu, durante o período de enorme crescimento econômico, especificamente logo após a Segunda Guerra Mundial. Groppo (2005) define o Estado de Bem-Estar Social e a abrangência da adoção deste modelo pelos países:

Um “tipo extremo” do Estado “interventor” – que pode ser empiricamente apontado como o modelo adotado na Europa Ocidental. Trata-se das políticas e instituições criadas pelo Estado interventor da segunda metade do século XX com a intenção deliberada e direta de garantir preceitos mínimos de “qualidade de vida” (daí o “bem-estar”) para todos os cidadãos sob os auspícios daquela sociedade nacional, daquele Estado. Neste sentido, apenas alguns Estados assumiram todas (ou grande parte) das principais características deste Estado “assistencialista”. Mas em todos os Estados “interventores”, inclusive nos países do “Terceiro Mundo” que se transformaram em Estados desenvolvimentistas (como o Brasil), foram adotados ao menos alguns aspectos do Welfare State (GROPPO, 2005, p. 70, grifo do autor).

A origem do Estado de Bem-Estar Social também procede da necessidade dos Estados em oferecer condições sociais dignas de sobrevivência aos cidadãos. Para isso, criam órgãos para atendê-los, “a exemplo da previdência social, da ampliação da rede educacional e da assistência médica pública”. O autor traz outros

exemplos que ocorreram ainda século XIX como o crescimento dos partidos operários e dos sindicatos. Estes feitos são reconhecidos e absorvidos pelo Estado de Bem-Estar Social que passa a considerar algumas de suas reivindicações, incorporando-as no sistema político (GROPPO, 2005, p. 70).

Hobsbawm (apud GROPPPO, 2005, p. 71) afirma que os efeitos da crise do período entre guerras e a própria Segunda Guerra Mundial, levaram os reformadores a rever o modelo liberal capitalista e as suas consequências. A partir de então, entenderam que era necessário eleger “uma moeda central e hegemônica para estabilizar o sistema financeiro global (o dólar)”, e adotar “o planejamento econômico contra a falta de restrição do livre mercado e também o modelo do Estado de Bem-Estar diante do perigo do desemprego em massa”.

Cabe mencionar que o capitalismo do pós-guerra teve um abissal crescimento, quase que ininterrupto entre a Segunda Guerra Mundial e a crise do petróleo em 1973. Mas, vale salientar outro importante componente nesta interconexão entre Estado de Bem-Estar, capitalismo e lutas de classes. Refere-se à relação entre o pacto reformista (em torno do Estado de Bem-estar) e o fordismo, como ilustrado por Groppo (2005).

Ao compromisso político e social entre as classes, ainda que de modo tácito, muitas vezes, corresponde o compromisso (também tácito) dos principais setores das classes operárias com o modelo fordista (de processo de trabalho, de relações de produção e economia). Há, portanto, uma correspondência entre Estado de Bem-estar, crescimento da economia mundial no Pós-Segunda Guerra e fordismo [...]. Correspondência esta que começou a ser quebrada no final dos anos 1960 – vindo a causar, no início dos anos 1970, a decadência do Estado de Bem-estar, ao mesmo tempo em que chegavam ao fim os altos índices de crescimento da produção capitalista, além da substituição paulatina (ou conjugada) do fordismo por modelos mais “flexíveis” de relações de produção (GROPPO, 2005, p. 72).

Evidencia-se que o surgimento da necessidade do capitalismo ocorre em meio aos compromissos sociais reformistas. Este autor, também enfatiza, que esta necessidade foi esboçada na convergência entre Estado de bem-estar e fordismo. Por um lado, preconizava-se a necessidade de bem-estar geral, o consenso reformista, e, por outro, a classe trabalhadora se submetia a disciplina estrita no trabalho: a hierarquia, a vigilância, a perda total do controle do processo de trabalho etc. (GROPPO, 2005, p. 72).

Anunciada desde o início do capitalismo industrial, a ascensão do modelo de produção fordista e do Estado de Bem-estar “levam ao extremo a separação entre as esferas da vida no trabalho e da vida privada”, trazendo várias consequências para a vida dos trabalhadores, pois o trabalho torna-se o momento da disciplina e da produtividade, como salienta Groppo (2005, p. 72):

[...] o trabalhador entrega-se à rotina naquelas horas em que vende sua força de trabalho. No entanto, como compensação, na sua vida cotidiana, a felicidade é garantida pela sociedade (via Estado de Bem-estar e altos salários).

As corporações e classes burguesas demonstraram sua insatisfação diante da queda da lucratividade, resultante da queda do crescimento econômico, pois a estabilidade econômica é quem subsidiava os salários, com os recursos do Estado de Bem-estar e os rendimentos da burguesia. Entretanto, via-se, ao mesmo tempo, o crescimento da burguesia que controlava o capital financeiro. Este movimento é característico desta fase em que a “divisão mundial do trabalho ultrapassava a fase da internacionalização do capitalismo e ingressa no seu sucedâneo lógico e histórico, a globalização” (GROPPO, 2005, p. 74).

A partir de 1973, o colapso do sistema capitalista iniciou um período de mudanças e incertezas, caracterizado por processos de trabalho mais flexíveis, mobilidade geográfica e a utilização de estratégias de marketing, com o intuito de dar vazão às mercadorias produzidas em larga escala, tendo em vista o desenvolvimento tecnológico (GROPPO, 2005).

Para Groppo (2005), neste período de crise, os defensores do neoliberalismo começaram a tecer críticas no sentido de demonstrar que o modelo de Estado proposto por Keynes, que se demonstrava tão funcional para o planejamento da economia nacional e para a solução dos problemas sociais, passou a se mostrar inoperante nestas funções, diante de novos contextos em que a economia capitalista, começava a demonstrar certo declínio.

Como afirma Hobsbawm (1995, p. 399), tem início a batalha entre Keynesianos e neoliberais. Assim, “o zelo ideológico dos velhos defensores do individualismo era agora reforçado pela visível impotência e o fracasso de políticas econômicas convencionais.”

Diante disso, o pensamento neoliberal, liderado pelo economista e filósofo austríaco, Friedrich Hayek (1899-1992), ganha força como crítica ao keynesianismo, ao estado de Bem-Estar Social e a “todo e qualquer tipo de planificação econômica que representasse obstáculos aos interesses do capital financeiro” (MARTINS, 2009, p. 33). Este intelectual tornou-se um dos mentores do neoliberalismo, sendo citado em grande parte das pesquisas acadêmicas que tratam deste tema.

Para Hobsbawm (1995, p. 399):

A batalha entre Keynesianos e neoliberais não era nem um confronto puramente técnico entre economistas profissionais, nem uma busca de caminhos para tratar de novos e perturbadores problemas econômicos [...]. Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e o Estado de Bem-estar haviam criado a demanda de consumo que alimentara a expansão e que bombear mais demanda na economia era a melhor maneira de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da era de ouro impediam o controle da inflação e o corte de custos tanto no governo quanto nas empresas privadas assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem.

Percebe-se, acima de tudo, que, dos dois ideários, emergiu um compromisso ideológico. Tornou-se evidente a incapacidade de conter as contradições inerentes ao capitalismo, pois, como elencado por Harvey (2002), havia problemas com a rigidez dos investimentos do capital fixo em larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam a flexibilidade de planejamento e desconsiderava a possibilidade de variação de consumo.

A forte deflação de 1973-1975 indicou que as finanças do estado estavam muito além dos recursos, criando uma profunda crise fiscal e de legitimação [...] ao mesmo tempo, as corporações viram-se com muita capacidade excedente inutilizável (principalmente fábricas e equipamentos ociosos) em condições de intensificação da competição. Isso as obrigou a entrar num período de racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho (HARVEY, 2002, p. 137).

O autor afirma que se considerou ainda necessário “acelerar o tempo de giro do capital para sobreviver a deflação”, a estagnação da produção de bens e alta inflação de preços “estagflação” desencadeou os processos que “solaparam” o compromisso fordista (HARVEY, 2002, p. 137).

Consequentemente, o modelo fordista foi substituído<sup>3</sup> “por uma crescente capacidade de manufatura de uma variedade de bens e preços baixos em pequenos lotes” (HARVEY, 2002, p. 148). Atendendo a uma gama mais ampla de necessidades do mercado:

Esses sistemas de produção flexível permitiram uma aceleração no ritmo da inovação do produto, ao lado da exploração de nichos de mercado altamente especializados e de pequena escala – ao mesmo tempo que dependeram dela [...]. A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior as modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica (HARVEY, 2002, p. 148).

De acordo com Martins (2009, p. 29) “abre-se um ciclo de tentativas burguesas de recuperação da economia” caracterizadas pela “redefinição das relações de poder e mudanças no padrão da sociabilidade” sendo que, os Estados Unidos já haviam confirmado sua posição de país líder do bloco capitalista. Difundiuse a ideologia neoliberal de que era necessário liberar a economia dos óbices que obstaculizavam a probabilidade de incremento financeiro que levaria ao crescimento na economia de mercado.

Junto a este discurso, foi notável a defesa da nova relação entre sociedade civil e aparelhagem estatal, marcada pela defesa do neoliberalismo, caracterizado pela ruptura da classe burguesa com as ideias Keynesianas. Martins (2009, p. 31) explicita que a hegemonia, fruto do incansável trabalho realizado pelo professor Friedrich Hayek e demais membros da sociedade Mont Pèlerin foi decisiva para consolidar os fundamentos políticos do projeto neoliberal em todo o mundo.

A inserção de Hayek em importantes instituições acadêmicas de diferentes países e a sua ligação com o movimento conservador estadunidense permitiu a reformulação do pensamento liberal no mundo, assegurando a disseminação de ideias neoliberais e ainda a formação de gerações de intelectuais inspirados na nova doutrina e a serviço do capital (MARTINS, 2009, p. 32).

Dentre as ideias e proposições de Hayek, existem aquelas que mais contribuíram para a definição do projeto neoliberal. São elas: 1ª) o mercado teria

---

<sup>3</sup> O modelo fordista de produção foi substituído pelo Toyotismo, que objetivava evitar a acumulação de produtos e matérias primas. A produção deve variar, visando a atender à demanda (just in time).

superioridade sobre qualquer tipo de regulação econômica e política por não interferir nas liberdades de escolha e na livre concorrência; 2ª) Individualismo como valor moral radical; 3ª) defesa da liberdade econômica enquanto princípio natural; 4ª) previsão de que o Estado é um sujeito dotado de vontade, de racionalidade e de iniciativas próprias, sua gênese estaria ligada a um tipo de acordo entre os indivíduos buscando a preservação destes direitos.

No entanto, para Martins (2009, p. 42), vale salientar que, ao contrário do que afirma Hayek, a “liberdade é uma atividade histórica condicionada pela forma de produção coletiva de existência”. Este mesmo autor completa afirmando que: “[...] o ato voluntário de escolher será sempre determinado pelas condições materiais e culturais constitutivas da totalidade, portanto dependerá do padrão de sociabilidade predominante num período histórico” (MARTINS, 2009, p. 42).

Isto significa que a liberdade possui fundamentos sociais que indicam seus limites e determinam suas possibilidades, liberdade esta que, no capitalismo, ganha outra conotação, ou seja: “direito a ser explorado, para os que vendem a força de trabalho e a ser explorador, para os que detêm os meios de produção” (MARTINS, 2009, p. 42).

De acordo com Chesnais (2005), nos anos 1980, várias iniciativas governamentais foram decisivas para hipertrofiar o poder político e financeiro, dentre elas, destacou-se a política de alta de juros iniciada nos Estados Unidos em 1979, a criação de condições para a liberalização dos fluxos de capitais e o movimento de conversão das dívidas públicas em títulos negociáveis nos mercados financeiros abertos aos capitais estrangeiros.

Neste período, houve o predomínio de uma uniformização das políticas públicas nos países centrais e, nos anos seguintes, nos países periféricos, sob as orientações dos organismos multilaterais. Segundo Martins (2009, p. 49) os governos neoliberais passaram a reformular os aparelhos do Estado, atribuindo a eles um novo papel.

Foi durante os anos da crise econômica e durante o período da ditadura militar (1964-1985) que os banqueiros começaram a cortar os créditos para o Brasil. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 46): “Os problemas dos anos 70, mal diagnosticados e mal administrados pelos governos militares, deixaram como herança o crescimento do desequilíbrio financeiro do setor público e da dívida externa.”

Nos primeiros anos da década de 1980, a gravidade da situação econômica e a forte mobilização dos trabalhadores na defesa de seus direitos marcaram o final do regime militar no Brasil, que convivia com a crise político-financeira e a esperança de democratização e de abertura política, ao mesmo tempo em que a crise da Nova República, além de econômica, era carregada pelo sentimento de desencanto e incerteza.

Crescia também um movimento reivindicatório de mudanças na educação, pelo qual o clamor dos educadores pela universalização da escola pública, já nesta época, cobrava a democratização da gestão:

[...] reivindicava-se a democratização dos órgãos públicos de administração do sistema educacional, não só pela recomposição de suas esferas como pela transparência de suas ações; a descentralização administrativa e pedagógica; a gestão participativa dos negócios educacionais; a eleição direta e secreta para dirigentes de instituições de ensino; a constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação nas políticas estaduais (SHIROMA; MOARES; EVANGELISTA, 2002, p. 48).

Entretanto, retomando aspectos da Teoria do Capital Humano com forte presença nas políticas educacionais do regime militar, que afirmava ser a educação um dos principais determinantes da competitividade entre os países, disseminou-se a ideia de que, para sobreviver à concorrência do mercado, seria necessário “dominar os códigos da modernidade” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 48).

As autoras supracitadas consideram ainda que “vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou este ideário mediante diagnósticos, análises e propostas” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 48). Estes organismos propagavam soluções consideradas cabíveis aos países da América Latina e Caribe, no que concerne à educação e à economia. Esta relação interferiu substancialmente nas políticas para a gestão da educação. É o que será abordado a seguir.

## 2.2 A INFLUÊNCIA DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS E NACIONAIS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Durante o início da década de 1990, sob forte influência do Banco Mundial, o Brasil adotou medidas que visavam a atender ao receituário de diretrizes internacionais pautadas, em grande parte, no desenvolvimento da economia mundial. Neste sentido, é de suma importância explicitar as principais características e deliberações dos organismos multilaterais, pois estas foram cruciais na definição das políticas públicas para a educação e para a gestão da escola pública no Brasil.

Para tanto, faz-se necessário, ainda, esclarecer a forma de atuação do Banco Mundial (BM) nas políticas educacionais brasileiras e, em vista disso, optou-se por iniciar esta seção pelo histórico desta instituição.

De acordo com Cosmo e Fernandes (2003, p. 7), “o Banco Mundial foi fundado em 1944, na conferência de Bretton Woods” no momento em que os países objetivavam criar uma instituição capaz de realizar o gerenciamento das relações financeiras entre os países ocidentais, sua institucionalização ocorreu atrelada ao Fundo Monetário Internacional<sup>4</sup> (FMI). No contexto do final da II Guerra Mundial (1939-1945), estes mesmos países perceberam, ainda, a necessidade de “intervir e regular ações no campo político, social, cultural e ambiental” (COSMO; FERNANDES, 2003, p. 8).

O Banco Mundial é composto por 190 países membros, destes, é fundamental enfatizar, que aqueles que realizam maiores contribuições orçamentárias detêm maior influência nas decisões e votações.

As autoras mencionam que, desde o surgimento do Banco Mundial, os “Estados Unidos detêm a hegemonia na presidência e na política de votos” (2003, p. 8), fato que demonstra que as ações do Banco tendem a seguir os interesses deste país.

Inicialmente, sua função era colaborar com os países ocidentais que tiveram suas economias destruídas pela II Guerra Mundial, entretanto, frente à formação de um bloco “composto pelos países da América Latina e/ou recém independentes da Ásia e da África e ainda não alinhados ao bloco capitalista nem ao bloco socialista”,

---

<sup>4</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI), com sede em Washington nos Estados Unidos, atualmente, se descreve como uma organização de 188 países que trabalham para promover a cooperação monetária global, a estabilidade financeira, a redução da pobreza e o comércio internacional.

o BM reorientou suas ações, oferecendo crédito (COSMO; FERNANDES, 2003, p. 8).

Cosmo e Fernandes (2003, p. 8) enfatizam que a interferência do BM nos países da América Latina e recém independentes da Ásia e África também objetivou “conter o avanço do socialismo”. Os primeiros investimentos do Banco visavam à industrialização para a possível inserção no mundo capitalista, porém, como as autoras supracitadas evidenciam, houve um expressivo aumento das desigualdades entre os países, o que fez com que o BM passasse a subsidiar empréstimos a vários setores, inclusive o educacional.

Frente ao panorama de crise, com a crescente dívida dos países, “abria-se espaço para novas formas de intervenção dos organismos multilaterais no Brasil”. Foi neste contexto que o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) impuseram sua política de ajuste estrutural que “objetivou minimizar o papel do Estado e fortalecer a iniciativa privada” (COSMO; FERNANDES, 2003, p. 9).

Entender estas principais características é importante para analisar as reformas da educação, após a década de 1990. A partir desta década, as mudanças nas políticas educacionais se tornaram mais evidentes no Brasil, depois de firmado o Consenso de Washington em 1989. Para Cosmo e Fernandes (2003), o Consenso pode ser considerado o marco da estruturação das diretrizes para a educação latino-americana. Segundo Azzi, Bock e Silva (2007, p. 9) o processo de implantação destas novas orientações políticas “não se consolidou simultaneamente em todos os países”, e, no caso do Brasil, ele se estendeu até meados de 1995.

O Consenso de Washington teve como finalidade “promover uma política de ajuste para a América Latina, tendo à frente os organismos financeiros internacionais”. Na ocasião, seus representantes apresentaram um diagnóstico com os principais problemas da América Latina, acompanhado de orientações para o seu enfrentamento (COSMO; FERNANDES, 2003, p. 11).

Estas orientações, também chamadas de receituário do Consenso de Washington, eram na verdade, um programa de ajuste e estabilização que segue a linha de pensamento do FMI que incluía:

[...] disciplina fiscal; redefinição das prioridades do gasto público; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; atração das aplicações de capital estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulamentação da economia; proteção de direitos autorais (PORTELLA FILHO, apud COSMOS; FERNANDES, 2003, p. 11).

As mesmas autoras, citando Gentili (1998), demonstram que “é possível defender a tese de que existe um Consenso de Washington no campo das políticas educacionais”, pois diversos países da América Latina, a partir da década de 1990, adotaram políticas educacionais bastante semelhantes. Isso ocorre, em decorrência da imposição das agências internacionais de financiamento, mediante a execução das condicionalidades pré-estabelecidas.

Cosmo e Fernandes (2003, p. 12) explicitam ainda que, para os signatários do Consenso de Washington, “os sistemas educacionais da América Latina enfrentavam, naquele momento (1989), uma crise de eficiência, eficácia e produtividade” e, desta forma, o que estava em questão era a não eficiência dos serviços educacionais e não a sua oferta.

Tal diagnóstico considera que os países da América Latina, marcados por governos populistas e interventores desde a década de 1940 até a década de 1980 e meados de 1990, foram incapazes de combinar a expansão do acesso à educação – quantidade de escolas e vagas – com a qualidade deste serviço, e isso se deve na ótica neoliberal, à força do campo da política sobre a educação, quando o que torna um sistema produtivo é a força do mercado, que, ao contrário da política que se fia no discurso da igualdade, o mercado se vale do individualismo, da competitividade e do mérito (COSMO; FERNANDES, 2003, p. 12).

Partindo desta constatação, pode-se inferir que os preceitos mercadológicos ao longo de décadas, têm sido transferidos para a educação, que, mesmo após a Constituição Federal de 1988, seguia sob a ótica governamental, sem a devida perspectiva de direito social e continua a ser ofertada como um serviço a ser comercializado, mercadoria negociável ao jogo do livre mercado.

Silva (2005, p. 259) expõe como ocorre o consentimento do governo federal e de seus aliados na implantação do “receituário” do Consenso e indica a disposição do governo federal em estabelecer “sintonia com as políticas pactuadas com o Bando Mundial” e o Consenso de Washington, como pode ser verificado no documento “Planejamento Político-estratégico (1995-1998)”. Este documento

expressa a “progressiva transformação do Ministério da Educação num organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional e a conseqüente redução de seu papel executivo”.

Contudo, as orientações para a educação brasileira não se restringiram ao Consenso de Washington, posto que se firmaram posteriormente ainda sob influência do BM e do vínculo que ambos estabeleceram com a Organização Mundial do Comércio (OMC), desenvolvendo conferências, acordos, encontros e documentos. Na sequência, serão mencionados alguns destes e a sua influência na gestão da educação.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 56), desde o início da década de 1990, uma quantidade expressiva de publicações oriundas dos organismos multilaterais atuou como “arautos das reformas” anunciando “a implantação deste ideário no Brasil, que teve início no governo Itamar Franco (1992-1994) com a elaboração do Plano Decenal, mas foi no governo de FHC (1995-2002) que a reforma anunciada ganhou concretude”.

Inúmeras foram as propostas que delinearão a educação. Presentes nas publicações dos organismos multilaterais, estas trouxeram indicativos que expressavam o seu papel na definição das políticas dirigidas à organização da gestão da escola pública.

Em Jomtien (Tailândia) em 1990, foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos, financiada pela Organização 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 (BM).

Esse evento foi o marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como “E9”, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na declaração de Jomtien. Seus governos comprometeram-se a impulsionar políticas educativas articuladas a partir do fórum Consultivo Internacional para a “Educação para Todos” (Education for All, EFA), coordenado pela UNESCO que, ao longo da década de 1990, realizou reuniões regionais e globais de natureza avaliativa (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 57).

Segundo as autoras, a Conferência de Jomtien marcou o reconhecimento do fracasso dos compromissos internacionais estabelecidos anteriormente, o que, oportunamente, voltou a atenção mundial para a educação em um momento em que as estatísticas evidenciavam milhões de crianças fora da escola e milhões de adultos analfabetos.

Com o propósito de promover o aprendizado das Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBA), o conceito difundido elencava conhecimentos teóricos e práticos considerados indispensáveis. São eles:

- 1) a sobrevivência; 2) o desenvolvimento pleno de suas capacidades;
- 3) uma vida e um trabalho dignos; 4) uma participação plena no desenvolvimento; 5) a melhoria na qualidade de vida; 6) a tomada de decisões informadas e 7) a possibilidade de continuar aprendendo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 58).

Desde então, a educação passou a ser o “centro das atenções mundiais” com monitoramento das ações propostas na conferência realizado pela UNESCO, com foco na promoção da educação básica que, posteriormente, resumiu-se à garantia do ensino fundamental (OLIVEIRA; PEREIRA; ZIENTARSKI, 2009, p. 2).

Fonseca (2013, p. 58) salienta que a “tônica de educação para todos” reiterada na conferência, estabelecendo prioridade para a educação inicial, já se fazia presente nos documentos do BM na década de 1980, os quais retratavam “o papel do ensino de nível primário para a sustentabilidade mundial”.

Esta mesma autora menciona que a preferência pelo ensino primário era percebida em estudos empíricos do Banco Mundial do tipo “custo-benefício” que atribuíam ao nível primário maior retorno econômico “tendo como referência a renda dos indivíduos”, pois, sob a perspectiva do BM “o retorno econômico constituiu-se o principal indicador de qualidade na educação”, visto que é nas primeiras séries da escolarização que os sujeitos adquirem os rudimentos dos saberes necessários para inseri-los no mercado produtivo (FONSECA, 2013, p. 59).

Como foi mencionado inicialmente, no Brasil, após o impeachment do presidente Collor (1992), no governo de Itamar Franco, que o substituiu, ocorreu a publicação do Plano Decenal de Educação para Todos, no ano de 1993. Este plano partiu do acordo firmado em Jomtien, e, por meio dele, o Brasil traçou as metas locais com foco no ensino fundamental, a fim de materializar a orientação emanada do Banco Mundial. Este documento trazia a ideia de que os desastrosos resultados

referentes à aprendizagem no ensino fundamental eram, dentre outros, consequência da baixa eficiência da gestão escolar, que, segundo o plano, seria responsável pelas desigualdades educativas:

Várias pesquisas [...] permitem verificar, em segundo lugar, que há enorme variabilidade nos objetivos de aprendizagem propostos e efetivamente buscados pelas escolas. Ao mesmo tempo em que reflete a baixa eficiência da gestão pedagógica das escolas, esta heterogeneidade influi decisivamente sobre as desigualdades sociais de oportunidades educativas (BRASIL, 1993, p. 23).

Percebe-se no Plano Decenal de Educação para Todos que, ao longo das constatações e metas previstas, o texto torna evidente a necessidade de reformar a gestão do sistema educacional para que, assim, as demais mudanças se efetivem, enfatizando que as equipes responsáveis pelas unidades escolares são mal orientadas em virtude da “falta de consistência, continuidade e de integração estratégica e de focalização das ações de direção e de administração dos sistemas” (BRASIL, 1993, p. 27).

A gestão democrática é contemplada, atrelada à necessidade de fortalecimento de parcerias entre o setor público e privado. Ao longo do texto, este objetivo é reforçado sob a tônica do discurso da autonomia financeira, administrativa e pedagógica (BRASIL, 1993).

Em suma, o sucesso do plano é condicionado ao “reordenamento da gestão educacional” sendo à escola atribuída a função de atuar como “agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade” (BRASIL, 1993, p. 46). Os alunos, denominados de clientela, possuíam necessidades de aprendizagem variadas o que exigiria das escolas “grande flexibilidade e capacidade de adaptação em seus planos de ensino e métodos de gestão” (BRASIL, 1993, p. 47).

Verifica-se, ainda, que é comum no documento, a utilização de terminologias que compõem o universo vocabular das relações de mercado, por exemplo, produtividade. No item que se refere à “profissionalização da administração educacional”, o documento prega que esta requer “a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, com o objetivo de aumentar a racionalidade e produtividade” (BRASIL, 1993, p. 50).

Todavia Shiroma, Moraes e Evangelista (2002) destacam que, enquanto já se debatida a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional 9394/96, o

governo de Fernando Henrique Cardoso instituía progressivamente, “por meio de decretos, resoluções e medidas provisórias, o seu projeto educacional”, articulado às metas pactuadas em Jomtien e “aos grandes interesses internacionais”, como se pode perceber nos documentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 62).

As autoras ressaltam que cidadania, competitividade e equidade eram os lemas da CEPAL nos anos 1990 e que sua interferência nos países da América Latina e Caribe foram e ainda são cruciais na definição das políticas para a educação e, conseqüentemente para a gestão da educação e da escola pública. Neste sentido, faz-se necessário compreender o que é a CEPAL:

A CEPAL constitui-se numa agência de difusão da teoria do desenvolvimento, que tem sua origem nos EUA e Europa no pós Segunda Guerra Mundial. Segundo Marini (1994), esta teoria tinha o propósito definido de responder à inquietude e inconformidade manifesta pelas novas nações que emergiam à vida independente, produto dos processos de descolonização, ao dar-se conta das enormes desigualdades que caracterizam as relações econômicas internacionais. [...] A contribuição mais importante da CEPAL é a sua crítica à teoria clássica do comércio internacional, baseada nas vantagens comparativas (MARINE apud OLIVEIRA, 2013, p. 69).

Segundo Marine (apud OLIVEIRA, 2013, p. 71), com o objetivo de estudar os problemas regionais e propor políticas de desenvolvimento a CEPAL assume o papel de “criadora de ideologia”, quando tenta captar e explicar as especificidades da América Latina, diferenciando-se de outras agências similares.

Em 1990, a CEPAL publica o documento *Transformación Productiva com Equidad*, que alertava os países para a “necessidade de implementação das mudanças educacionais demandadas pela reestruturação produtiva em curso”. O material orientava-os a investirem em reformas dos seus sistemas educativos, a fim que adequar os “conhecimentos e habilidades específicas requeridas pelo sistema produtivo”, que deveriam ser construídas na educação básica (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 63).

Em 1992, em parceria com a UNESCO, a CEPAL publica outro documento, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación productiva con Equidad*, que “pretendia criar no decênio, certas condições, educacionais de capacitação e incorporação do progresso científico e tecnológico que tornassem possível a

transformação das estruturas produtivas” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 63).

Para a CEPAL, a difusão de conhecimento e a reforma do sistema produtivo eram fundamentais para o enfrentamento dos desafios de competitividade de da construção de uma moderna cidadania. Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 63) destacam que, para a CEPAL, a “moderna cidadania seria preparada na escola, cujo acesso deveria ser universalizado, ao menos no ensino fundamental, a fim de que a população aprendesse os códigos da modernidade”. Conforme a CEPAL (1992, p. 43),

Los resultados que constituyen exigencias para el desempeño en el mercado de trabajo y los que son requisitos para el desempeño ciudadano, coinciden en muchos aspectos, constituyendo un cuerpo común de aprendizajes requeridos, basado en el dominio de los códigos culturales básicos de la modernidad y en el desarrollo de las capacidades humanas para resolver problemas, tomar decisiones y seguir aprendiendo.

No que se refere à gestão da educação, a CEPAL acreditava ser necessária a sua reorganização em busca da autonomia que a tornaria mais ágil e flexível, a “estrategia propuesta supone una reorganización de la gestión educativa para dar mayor autonomía a los centros educativos y, a su vez, integrarlos en un marco común” (CEPAL, 1992, p. 43).

O documento da CEPAL prevê ainda para a gestão da educação o trabalho em equipe e a divisão de responsabilidades fundamentadas nos preceitos da descentralização como promotora da identidade educacional (CEPAL, 1992, p. 63).

Oliveira (2013, p. 98) concorda com Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), ao mencionar que os eixos propostos pelo documento da CEPAL, publicado em 1992, convergiam para a tendência apontada pela dinâmica capitalista ao propor a “superação do relativo isolamento do setor educacional” que, a partir de então, deveria ser pensado de forma integrada aos processos socioeconômicos, com destaque para a gestão dos sistemas de ensino. Segundo Oliveira (2013, p. 99):

O modelo que apresenta para a organização e gestão do sistema de ensino parece convergir com a lógica de planificação do capital oligopolizado e transnacionalizado, na emergência de um novo modelo de acumulação, onde a flexibilidade dos processos de trabalho deve acompanhar a dinâmica de um mercado cada vez mais exigente e fragmentado.

Por outras palavras, percebe-se que a ênfase na necessidade de reformas administrativas marcou as mudanças na gestão da escola pública, que, assim como as empresas, deveriam adequar-se às demandas da comunidade e as exigências regionais. Conforme constatam Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 65), “a urgência na implementação de uma reforma educacional, em 1992, foi marcadamente reiterada por outros organismos multilaterais ao longo da década” buscando a mudança do Estado administrador e provedor para o Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas.

As orientações da CEPAL não se restringem à década de 1990. A UNESCO, em aliança com a CEPAL, promoveu em 2004 um seminário em San Juan – Porto Rico - que marcava o trigésimo período das sessões desta comissão que visa a promover “uma profunda reflexão sobre o financiamento e a gestão da educação” que assegure o cumprimento dos compromissos de uma educação de qualidade para todos das estratégias contidas no Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (PRELAC) - (2002-2017).

A partir do evento, foi publicado o material “Gestão da educação na América Latina e no Caribe – vamos por um bom caminho?”, que traz textos que reafirmam que, para que a educação seja de qualidade, deve pautar-se na lógica mercadológica. É o que se pode observar pelo emprego dos termos eficiência, produtividade, governabilidade, entre outros, que são característicos da área empresarial. Conforme o referido documento:

Hoy calidad educativa se refiere menos a la memorización y más a la adquisición de destrezas de nivel superior; equidad no significa ya lo mismo para todos, sino atender las distintas necesidades de manera de asegurar equivalentes oportunidades de aprendizaje, y eficiencia no se mide por el menor costo, sino en términos de la optimización de la productividad educativa, analizando la relación entre insumos, procesos y resultados. Estas redefiniciones están implicando también la necesidad de redireccionar el funcionamiento de los sistemas educativos para lograr resultados definidos en estos términos, lo cual introduce directamente el problema de la gestión y de las actuales dificultades de gobernabilidad política, técnica y administrativa (AGUERRONDO apud CEPAL, 2004, p. 7).

O documento ainda aponta que as reformas das últimas décadas mostram que não é fácil chegar aos resultados que se espera, pois as decisões políticas têm dificuldades para chegar ao campo concreto, prático, o que acentua a dificuldade de governabilidade que, por sua vez, está relacionada à escassez de recursos

financeiros que determinam os recursos materiais e, ainda, a recursos administrativos que dizem respeito a procedimentos, normas e modelos de organização do trabalho (CEPAL, 2004).

O material traz também discussões referentes à relação entre as esferas do setor público e privado, a melhoria da gestão por meio da descentralização, a responsabilização da comunidade pela qualidade dos serviços ofertados e as avaliações externas destinadas a alunos, professores e instituição escolar. Estas ações, orientadas pelas agências CEPAL e UNESCO, são facilmente identificáveis na realidade educacional brasileira. As presentes nesta publicação evidenciam tanto o progresso da implantação do ideário de políticas que desresponsabilizam o Estado pela execução dos serviços públicos, quanto direcionam para a implementação de ações futuras (CEPAL, 2004).

A publicação “Investir melhor para investir mais – Financiamento e gestão da educação na América Latina e Caribe” foi apresentada em 2004 em San Juan, Porto Rico, no trigésimo período de reuniões realizada pela CEPAL. Elaborado pela CEPAL em parceria com a UNESCO, o material tem como objetivo impulsionar a qualidade e equidade da educação e as reformas educativas em todos os países da América Latina.

Con objeto de impulsar un salto en calidad y equidad de la educación, las reformas educativas en la que todos los países de la región se han embarcado, con distinta intensidad y enfoque, en general concurren en transformar diversos ámbitos del sistema, a saber: los contenidos y procesos de enseñanza y aprendizaje; el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos; la distribución de funciones entre el Estado y la iniciativa privada; la descentralización de la gestión y, en algunos casos, de la planeación educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta educativa mediante la revisión de prácticas pedagógicas y la evaluación de logros; y, en medida incipiente, la adecuación curricular a condiciones socioculturales de los educandos y a los requerimientos laborales (CEPAL, 2005, p. 8).

Ao longo da discussão, evidencia-se que a agência reconhece que as reformas idealizadas anteriormente, dentre elas, a modernização da gestão da educação, mediante parceria entre o Estado e a iniciativa privada e tantas outras já aqui elencadas foram implantadas com sucesso pelos países signatários. Este seria o momento para continuar fortalecendo o que foi construído, investindo mais para investir melhor (CEPAL, 2005).

A gestão da educação tem enfoque central na discussão desencadeada pela agência nesta publicação, enfatizando que é preciso modernizar a gestão a fim de alcançar as metas propostas anteriormente. Para isso, a agência sugere quatro dimensões a serem trabalhadas:

[...] una gestión institucional responsable; profesionalización y protagonismo de los educadores, compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico tecnológico, y cooperación regional e internacional (CEPAL, 2005, p. 67-68).

Tais dimensões revelam a tentativa de materializar nas escolas o processo ideológico de modernização da gestão propalado pela CEPAL, com vistas a subsidiar a desresponsabilização do Estado. A publicação ainda traz um capítulo destinado inteiramente à gestão da educação, no qual insiste nas parcerias com a comunidade local e o setor privado, pois esta seria uma forma de angariar mais recursos melhorando a condição estrutural das escolas. (CEPAL, 2005). Destaca-se que, no Brasil, estes argumentos ferem o princípio constitucional de gratuidade da educação pública.

É importante salientar que a educação para o século XXI recebeu especial tratamento pela UNESCO, que convocou especialistas de todo o mundo para compor a “Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI”, que foi coordenada pelo francês Jacques Delors e culminou com a elaboração de um relatório, publicado no Brasil em 1998, intitulado “Educação um tesouro a descobrir”. No relatório, identificam-se as necessidades que caracterizam o final do século (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 65).

A Comissão reuniu-se entre 1993 e 1996 e com o intuito de promover intensa reflexão sobre a educação e a aprendizagem no século que se iniciava. O Relatório, também chamado de relatório Jacques Delors, discorre sobre o novo século, explicitando que este exigia novas demandas para a educação frente à sociedade globalizada e de risco, na qual não se vislumbrava um futuro promissor, uma vez que o desemprego e a miséria assolavam a maioria da população mundial. Partindo deste pressuposto, a educação é mencionada sob o viés salvacionista: “ante os múltiplos desafios do futuro, a educação surge como um trunfo indispensável à humanidade na construção dos ideais da paz, liberdade e da justiça social.” (DELORS, 1998, p. 11).

O relatório preconiza que os países em desenvolvimento precisavam ter acesso aos mercados internacionais para que pudessem entrar no universo da ciência e da tecnologia, com vistas a promover “adaptação de culturas e de modernização de mentalidades”. Assim, os investimentos em educação são entendidos como fundamentais, pois “uma das preocupações prioritárias da comunidade internacional deve ser o risco de marginalização total dos excluídos do progresso, numa economia mundial em rápida transformação”. O documento ressalta que apenas mediante um grande investimento seria possível evitar que inúmeros países “incapazes de participar da competição tecnológica internacional construam bolsas de miséria” (DELORS, 1998, p. 74).

É aos países em desenvolvimento que incumbe, em primeiro lugar, travar este fenômeno. Devem adotar sistemas de ensino adaptados às suas necessidades reais e melhorar a gestão da sua economia. Mas, para isso, terão de ter mais amplo acesso aos mercados internacionais (DELORS, 1998, p. 73).

No que diz respeito à gestão da educação, verifica-se que o documento exerceu forte influência, especialmente no que concerne à autonomia. Esta pode ser considerada uma estratégia para transferir ao gestor, a capacidade de ser criativo e autônomo, a resolução dos problemas educacionais da escola, principalmente os relacionados à ordem financeira (DELORS, 1998).

Ainda no âmbito da gestão, o relatório defende a inspeção do desempenho dos professores por meio do controle do gestor, mas reforça a necessidade de manter o diálogo referente à evolução da aprendizagem dos alunos, recompensando os professores que apresentarem bons resultados. No subtítulo destinado à discussão da qualidade dos professores, o documento menciona a necessidade de mudança na gestão, conforme se destaca:

Gestão - Reformas dos sistemas de gestão que procurem melhorar a direção dos estabelecimentos de ensino, podem libertar os professores de tarefas administrativas que os ocupam diariamente e levar a uma concentração sobre os fins e métodos do ensino, em determinados contextos. Certos serviços de apoio, como os de uma assistente social ou de um psicólogo escolar, parecem-nos necessárias e deviam existir sempre (DELORS, 1998, p. 160).

É possível ainda verificar no documento a proposta de descentralização, estimulando os gestores a fazerem parcerias com a sociedade civil. Com isso, desvia-se a noção de indivíduo enquanto ser social, situado historicamente num contexto político-econômico.

Para poderem fazer um bom trabalho os professores devem não só ser profissionais qualificados mas também beneficiar-se de apoios suficientes. O que supõe, além dos meios de trabalho e dos meios de ensino adequados, a existência de um sistema de avaliação e de controle que permita diagnosticar e remediar as dificuldades, e em que a inspeção sirva de instrumento para distinguir e encorajar o ensino de qualidade. Isto implica, por outro lado, que cada coletividade ou administração local analise de que modo os talentos existentes na comunidade envolvente podem ser postos a serviço da melhoria da educação: colaboração de especialistas exteriores à escola, ou experiências educativas extra-escolares; participação dos pais, segundo modalidades apropriadas, na gestão dos estabelecimentos de ensino ou na mobilização de recursos adicionais; ligação com associações para organizar contatos com o mundo do trabalho, saídas, atividades culturais ou desportivas ou outras atividades educativas sem ligação direta com o trabalho escolar etc. (DELORS, 1998, p.165).

Vale mencionar que o nível de descentralização é considerado essencial para o êxito das estratégias de reformas dos sistemas de ensino e que, segundo o relatório, a transferência de responsabilidades para o nível local possibilitaria que as minorias fossem ouvidas (DELORS, 1998, p. 175).

Em suma, as recomendações propostas pelo Relatório Delors foram incorporadas às políticas educacionais, sobretudo nas recomendações destinadas à gestão escolar no período de 1991 a 2001. É essencial, entretanto, salientar que a adoção destas determinações às políticas educacionais, bem como os seus impactos na gestão das escolas não ocorrem de forma abstrata, linear ou direta, visto que a gestão das escolas não é o reflexo fiel dos modelos implementados, uma vez que é implementada por sujeitos sociais ativos. Assim, apoiando-nos em Cury (1986), podemos inferir que o desencadeamento do novo padrão organizacional de gestão se constituiu no bojo das relações de reciprocidade entre as esferas legais e humanas, construída por sujeitos históricos num movimento político, dinâmico e dialético, no qual forças contraditórias são constantemente tensionadas.

Contudo, frente ao exposto, na tentativa de elencar alguns momentos do movimento dos organismos multilaterais na interposição de mudanças na gestão da

educação, entende-se que as orientações propostas pelos organismos multilaterais afetam as políticas educacionais que são influenciadas, embora não determinadas, pelos interesses econômicos mundiais engendrados na dinâmica de produção/acumulação de capital.

Concomitante a este movimento, as ações voltadas para a modernização do aparelho do Estado e, conseqüentemente, da gestão pública, impactaram na gestão da educação, conforme será abordado na sequência deste estudo.

### **3 ESTADO E POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL DE 1994 A 2002**

Partindo dos pressupostos anteriormente abordados, considera-se que a compreensão das mudanças na gestão da educação deve partir do entendimento de que a escola está inserida na dinâmica de uma sociedade capitalista, pautada na relação de exploração entre capital e trabalho, ao mesmo tempo em que é um local que potencializa a luta de classes, por meio da difusão do conhecimento erudito e da formação de sujeitos políticos.

Frente a isto, pode-se afirmar que as ações do Estado, no que diz respeito às normativas que estabelece para a escola e para a gestão escolar, não possuem neutralidade. Isso porque, estas visam atender aos objetivos relacionados, acima de tudo, aos interesses econômicos do país como foi apresentado no capítulo anterior.

De acordo com Engels (1984), o Estado se configura historicamente como um produto da sociedade que, em determinada fase do seu desenvolvimento histórico, encontra-se dividida em virtude de seus interesses antagônicos. Para que a sociedade não trave uma batalha interminável em busca de poder, considera-se pertinente a existência de um poder superior para estabelecer a ordem.

No entender de Lênin (1983, p. 5): “O Estado é o produto da manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados.”

A finalidade de apresentar uma definição de Estado está em posicionar que a presente abordagem parte da compreensão marxista que também foi apropriada por Poulantzas (1980), que amplia e problematiza esta questão. No livro “O Estado, o poder e o socialismo”, o autor afirmou que completou a teoria do tipo capitalista do Estado, que Marx e Engels deixaram incompleta. Resguardando-nos da análise da imodesta afirmativa de Poulantzas, o livro trata de uma contribuição para a crítica da economia política que não considera o Estado apenas como um elemento da dominação política de classe, mas reconhece o seu protagonismo em garantir condições econômicas para a acumulação.

Ao desenvolver esta abordagem, de início, evidencia que “é cada dia mais evidente que estamos enredados nas práticas de um Estado que, nos mínimos detalhes, manifesta sua relação com interesses particulares e, conseqüentemente,

bem precisos”. Deste modo, não se pode considerar apenas a definição de Estado apresentada por Engels e Lênin.

Para Poulantzas (1980, p. 14), uma perspectiva do marxismo preso à tradição política elenca que o Estado “se reduziria à dominação política, no sentido em que a classe dominante produziria o seu próprio Estado, a sua medida e a sua conveniência, e manipulá-lo-ia a sua vontade seguindo seus interesses”. Desta forma, o Estado não passaria de uma ditadura de classe. Para ele, esta concepção é demasiadamente instrumental e reduz aparelho do Estado a poder do Estado.

Poulantzas demonstra a necessidade de pautar a análise acerca do Estado nas relações de produção e na divisão social do trabalho, considerando em primeira instância, o Estado, as classes sociais e as lutas.

O Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia do caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem a dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas (POULANTZAS, 1980, p. 17).

Conforme o autor aponta, o Estado desempenha um papel autônomo na formação das relações de produção, e estas traçam o campo do Estado. Neste sentido, as relações de produção é que constituem “a primeira relação do estado com as classes sociais e a luta de classes”. No estado capitalista, a gênese da sua estrutura parte da separação relativa “das relações criadas pelas relações de produção” (POULANTZAS, 1980, p. 3).

O processo de produção é fundamentado na unidade do processo de trabalho e nas relações de produção (elas mesmas incluindo uma dupla relação – a de propriedade econômica e a de posse). Esta unidade é realizada pelo primado das relações de produção sobre o processo de trabalho, frequentemente chamado de “forças produtivas”, incluindo a tecnologia e o processo técnico (POULANTZAS, 1980, p. 30).

Dito isso, acrescenta-se que, no seio das relações de produção, emergem as relações políticas e ideológicas. Assim, entende-se que as relações político-

ideológicas estão presentes na formação das relações de produção, desempenhando um papel fundamental na sua reprodução.

Poulantzas (1980) analisa que o “processo de produção e exploração é, ao mesmo tempo, processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política e ideológica” e acrescenta a esta afirmativa que a característica específica do Estado para cada modo de produção é que materializa as relações político-ideológicas. Para o autor:

A ideologia não consiste somente ou simplesmente num sistema de ideias ou de representações. Compreende também uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas. As relações ideológicas são em si essenciais na constituição das relações de propriedade econômica e posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção (POULANTZAS, 1980, p. 33).

Isto porque não é possível que o Estado lance mão apenas de situações repressivas com o uso da força e da violência. A ideologia cumpre com a finalidade de legitimar a violência e contribuir para “organizar o consenso de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público”. Sob este enfoque, é legítimo considerar que “só existe ideologia de classe” e que a ideologia dominante consiste em manter um poder favorável à classe dominante (POULANTZAS 1980, p. 33).

Partindo desta consideração, percebe-se que o Estado não produz um discurso ideológico unificado, mas vários discursos imbricados em vários aparelhos seguindo a classe à qual se destinam e/ou um discurso fragmentado atendendo as estratégias do poder.

Em vias de conclusão, a percepção do autor de que o Estado é uma relação social, forneceu uma substancial abordagem para lidar com as características complexas da sociedade capitalista.

Para Jessop (2009), porém, não se pode dizer que ele tenha completado a teoria marxista do estado capitalista, mas é válido reconhecer sua contribuição ao fornecer:

[...] uma estrutura técnica e conceitual, rica e complexa com que analisa o processo contraditório e conflituoso da reprodução expandida do ponto de vista da contribuição estratégico relacional do estado para organizar o bloco no poder e para desorganizar as classes subalternas, em diferentes períodos, estágios e conjunturas (JESSOP, 2009, p. 143).

Apresentados tais pressupostos, que explicitam a definição da constituição do Estado e as contradições presentes na dinâmica das relações do modelo de Estado capitalista, pretende-se, a seguir, analisar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, instituído no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), reportando-nos, em especial, às mudanças propostas para a gestão da escola pública.

Como apresentado no capítulo anterior, os países, por intermédio dos organismos multilaterais, foram desenvolvendo uma uniformização nas políticas para a educação e demais políticas sociais para garantir sua ascensão no rol da economia internacionalizada.

Tais organismos, há pelo menos uma década, têm exigido dos países da América Latina reformas econômicas que implicam a redução das funções do Estado. Segundo Ruiz (2014c, p. 112):

Pode-se dizer que a Reforma do Estado no Brasil tem sua origem no governo de Collor de Mello (1990-1992) e Franco (1992-1995). Porém, no governo de FHC (1995-2002) que a reforma é de fato implementada, quando Bresser Pereira assume o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

A publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pode ser considerada o marco da reforma gerencial no Brasil, que ocorre diante do diagnóstico de que a crise do Estado seria fruto da perda da sua capacidade de intervenção, imobilização decorrente da crise fiscal, diminuição do crédito público e da capacidade de geração de poupança, por outro lado, seria fruto do processo de globalização (BRESSER PEREIRA, 1997).

Segundo Bresser Pereira<sup>5</sup> (1997, p. 53), a reforma é voltada para atender aos cidadãos, pois esta acarretaria em “[...] cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém, mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face

---

<sup>5</sup> Ministro que, em 1995, esteve à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) responsável pela reforma da gestão pública ou reforma gerencial do Estado.

paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim requer cidadãos mais maduros politicamente”. Para o idealizador da reforma, a não intervenção do Estado tornaria os cidadãos mais solidários e dispostos a organizar ações que iriam suprir a ausência do Estado na oferta de serviços e políticas sociais.

De forma sinóptica, é importante diferenciar Aparelho do Estado e Estado, segundo Bresser Pereira (1995, p. 12):

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território.

Esta compreensão é importante para este trabalho, porque a gestão da escola pública passou por mudanças significativas nas últimas décadas, destas, merece destaque abordar as mudanças ocorridas com a reforma do aparelho do Estado, sobretudo, porque elas redefiniram a estrutura organizacional administrativa e pedagógica das instituições escolares.

Sobre esta reforma, Silva (2005) explica que, em “agosto de 1995, foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de Emenda Constitucional nº 173 que versava sobre a reforma do Estado brasileiro”. Na ocasião, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) buscava solucionar a crise da economia brasileira, mediante a redução do “custo Brasil” (SILVA, 2005, p. 3).

Segundo Santos (apud SILVA, 2001, p. 2), até o início da década de 1990, o Estado era considerado “irreformável” e, desta forma, “a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o Estado ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado”, porém, no Brasil, a reforma do Estado parte do princípio de que o Estado é reformável e que a sociedade deveria atuar em parceria para suprir as lacunas deixadas por ele, no âmbito das políticas e serviços sociais.

Todavia, com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o governo assumiu o discurso de que a forte intervenção do Estado com

gastos sociais acarretara a crise econômica, entretanto, verifica-se que Bresser Pereira, seu idealizador, afirmava ser contrário à proposta de Estado mínimo, afirmava que sua defesa era pelo Estado forte que contava com a “complementariedade entre mercado e Estado” (SILVA, 2001, p. 4).

Três eixos ancoraram a reforma do Estado: a privatização, publicização e a terceirização. Para justificar o processo de privatização, dissemina-se por meio da mídia a “desmoralização das empresas públicas”. A publicização consiste em criar organizações sociais de procedência “pública não-estatal”<sup>6</sup> e o incentivo à terceirização em que ocorre a transferência para o setor privado de serviços de apoio, por meio de contratos, por exemplo, para a realização do transporte, processamento de dados, etc. (SILVA, 2001, p. 6).

Tavares (2003) aponta que o conceito de público tem sido controverso, visto que, por um longo período, acreditava-se que o Estado era o responsável por prover os serviços públicos, entretanto, a partir da década de 1990, tornou-se habitual o discurso de que o que é público é de responsabilidade da sociedade, desconsiderando a riqueza de desigualdades do cenário brasileiro.

Outro elemento que surge com a reforma do aparelho do Estado e merece destaque é a questão da liberdade de escolha. Partindo deste entendimento, cabe ao consumidor fazer a escolha certa, não podendo ter o direito de cobrar por melhoria nos serviços ofertados, mas, passando a ser culpabilizado pela má qualidade dos mesmos, uma vez que não consegue fazer boas escolhas. O acesso aos bens e serviços passa a ser determinado pelo seu mérito e disponibilidade financeira (SILVA, 2001).

Silva (2015, p. 8) destaca ainda que “o principal desafio das classes subalternas é encontrar formas organizativas que permitam barrar o processo de exclusão política e social desencadeado pelas propostas de governo.” Entende-se que a autora tem razão, pois as medidas implantadas com a reforma do Estado mudaram significativamente a estrutura dos serviços ofertados à população, acompanhada do discurso que visa a incutir a ideia de que, ao utilizar-se da lógica do mercado, tais serviços seriam mais eficientes. Esta ideia se faz presente em âmbito educacional, visto que a reforma do Estado redefine a estrutura organizacional administrativa e pedagógica das instituições.

---

<sup>6</sup> Sobre Público não-estatal ver Martins (2009).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado enfatiza que a crise brasileira é uma crise do modelo de Estado, que ocorre como consequência dos governos anteriores. O Plano considera, então, que o Estado desviou-se de suas funções básicas, resultando na “gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência da inflação” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6).

Segundo Silva (2005, p. 3), o governo FHC empreendeu uma “luta ideológica”, que preconizava que os direitos sociais eram privilégios e empecilhos ao desenvolvimento econômico. Para Melo (2005, p. 175), neste momento, a batalha para desmoralizar a intervenção do Estado “esteve acompanhada pela apologia do mercado como instância central para organizar a vida coletiva”.

Sob tais preceitos, a reforma do Estado passou a ser considerada indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia, discurso do governo FHC, que salientava que, somente reformando o Estado, seria possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais, determinando, assim, a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que definia objetivos e estabelecia diretrizes para a reforma da administração pública brasileira” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado defendia a ideia de que, para progredir, “dar um salto adiante”, fazia-se necessário adotar o modelo de administração pública que chamaria de “gerencial”, esta é:

[...] baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6).

Nesta perspectiva, é preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público como um todo, inclusive na gestão da escola pública. Parte-se do princípio de que se deve estabelecer parceria entre Estado e Sociedade “através de um programa de publicização, que transfere para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 13).

Deste modo o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano; para a democracia, na medida em que promovem cidadãos; e para uma distribuição de renda mais justa, que o mercado é incapaz de garantir, dada a oferta muito superior à demanda de mão-de-obra não-especializada (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 13).

O documento, de fato, enaltece o modelo de administração gerencial,<sup>7</sup> elevando-o ao patamar de redentor de toda a conjuntura organizacional. A gestão da educação, até então desenhada nos moldes da administração burocrática, assim como nas demais instâncias públicas, é invadida pelo discurso de que a participação da comunidade na realização de serviços para a escola seria sinônimo de gestão democrática.

No entanto, a ênfase na ideia de democratização não significa a diminuição do controle, mas o reajuste das formas de controle com outras mais amenas de centralização. Em relação à reforma do aparelho do Estado, Carvalho (2009, p. 1145) evidencia que:

Nessa reforma, na perspectiva de seus proponentes, o Estado deve responder com maior rapidez e eficiência às constantes mutações do mercado global e as demandas sociais, exercer um papel mais decisivo na reestruturação produtiva e diversificar as fontes de financiamento. Vê-se na reforma a possibilidade de se flexibilizar a ação estatal e de se liberar a economia, conduzindo-a a um novo ciclo de crescimento econômico e, ao mesmo tempo proporcionar ao Estado maior governabilidade.

Neste sentido, o problema da eficácia administrativa ganha centralidade nos debates em meio à ascensão do modelo de gestão pública gerencial que influenciou as reformas administrativas de diversos países. O conceito de gestão pública gerencial modifica o conceito burocrático weberiano<sup>8</sup> em busca de organizações mais flexíveis.

---

<sup>7</sup> Este modelo tem por base as propostas do New Public Management e Reinventing Government, conjunto de doutrinas globalmente semelhantes que, ao importar princípios e práticas da gestão empresarial, redefine o conceito de gestão pública com implicações para a gestão educacional (CARVALHO, 2009).

<sup>8</sup> Tem como características: procedimentos rígidos, forte hierarquia, organização burocrática, centralização das decisões.

Primando pela administração descentralizada, autônoma, participativa e redefinição das relações entre as esferas públicas e privadas, a gestão gerencial é orientada pelas seguintes estratégias:

- Limitar seus esforços à organização da produção de bens e serviços, deixando de prestá-los diretamente;
- Estimular soluções fora do setor público, em geral, terceirizando, estabelecendo parcerias e contratando os serviços no mercado;
- Favorecer a participação crescente do trabalho voluntário e do “terceiro setor” na provisão de serviços públicos;
- Atuar como regulador e normatizador; separar a direção/gerenciamento;
- Inventar novos sistemas orçamentários para aquisição de recursos, como, por exemplo, a concessão de subsídios e premiação para instituições que obtiverem melhores resultados;
- Eliminar entraves burocráticos, orientando-se por projetos, missões ou tarefas, focalizando os resultados/fins desejados ao invés de se concentrar no processo/meios e na obediência a regras e regulamentos;
- Dar liberdade aos diferentes escalões para escolher os métodos mais apropriados ao cumprimento de metas pré-fixadas, dotando-os de autonomia e favorecendo a máxima flexibilização para aumentar a rapidez das respostas às situações cambiantes e imprevistas;
- Exercer influência por persuasão e incentivos sem usar comandos;
- Controlar e fiscalizar o desempenho dos serviços prestados, adotando mecanismos de avaliação da satisfação do cliente;
- Atuar de forma preventiva;
- Descentralizar, atribuindo responsabilidades ao poder local (estados e municípios) e aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los;
- Promover o gerenciamento compartilhado, aprofundando a democracia direta, a fim de estimular a sociedade civil a ter mais iniciativa e capacidade de decisão para resolver seus próprios problemas;
- Privilegiar os mecanismos de mercado (competição, livre escolha, opção do consumidor, tomadas de decisão baseadas nos melhores resultados);
- Estruturar o mercado (estabelecer regras, orientar as decisões dos agentes privados) e induzi-los a mudanças (divulgar informações sobre a qualidade dos serviços, estimular a demanda, catalisar a formação de novos setores do mercado e conceder incentivos para influenciar a forma de preços e serviços);
- Abrandar ou reverter o crescimento do setor administrativo, diminuindo as despesas públicas e o número de funcionários; informatizar os serviços públicos; investir na transparência na administração e maior flexibilidade.
- Redefinir seus usuários como clientes/consumidores, oferecendo-lhes opções e serviços para sua livre escolha; concentrar-se na identificação e atendimento as suas necessidades e preferências particulares (OSBORNE; GOEBLER apud CARVALHO, 2009, p. 1147).

Um exemplo da gestão gerencial na área da educação é a redução do quadro de professores e conseqüentemente o aumento do número de alunos por professor. Segundo o PDRAE, “[...] o que existe são áreas que concentram um número desnecessário de funcionários e outras que apresentam déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e educação.” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 23). Para suprir esta demanda, nesta perspectiva, as escolas devem recorrer à colaboração das famílias ou até mesmo a outras pessoas da comunidade.

Carvalho (2009) ressalta que, na perspectiva gerencial, a gestão da escola é corresponsável na gestão por resultados, e a eficácia só é obtida com o abandono da centralização, surgindo, então, a exigência de que o gestor seja capaz de influenciar, motivar e dividir responsabilidades com professores, funcionários alunos e comunidade externa.

A qualidade da escola e o sucesso na obtenção de resultados, sob este prisma, está diretamente relacionada à habilidade do gestor em delegar tarefas. Assim sendo, quanto mais o diretor partilha responsabilidades, mais democrática e eficiente será considerada a gestão, “seja na conquista de atendimento ao cliente e às demandas de mercado, seja na articulação de soluções e na aquisição de fontes suplementares de recursos.” (CARVALHO, 2009, p. 1156).

A autora pondera, contudo, que estes elementos que garantem a participação de forma democrática, apenas oferecem a autonomia operacional de participação dos agentes educativos, não o controle das instâncias decisórias. Este movimento, que Carvalho (2009) denomina como “despersonalização do poder”, combina democracia participativa e iniciativa autônoma com as novas formas de controle, distanciando as escolas dos governos centrais e diminuindo o compromisso do poder público.

O processo de construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é elaborado no seio do contexto desta reforma e supõe-se que a proposta não estaria imune à efervescência do novo tipo de gestão, visto que o documento incentiva a descentralização, a autonomia das escolas, a participação da comunidade e flexibiliza a organização administrativa no interior das escolas, como será analisado a seguir,

### 3.1 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A gestão da educação, no contexto da década de 1990, teve firmado, formalmente, o seu preceito democrático, por meio da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96. A promulgação da LDBEN e as expectativas democráticas para a gestão seriam um avanço no campo das políticas educacionais, pois, como se pode notar, sua aprovação ocorre após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que traz para a esfera das políticas públicas a gestão sob preceitos mercadológicos e parcerias com o setor privado.

Este cenário torna ambígua a questão da gestão democrática frente aos desdobramentos políticos arquitetados no cenário nacional que pairam sob o âmbito da gestão da educação demandas contraditórias.

Conforme apresentamos, embora o modelo de gestão assumido pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado não se remeta especificamente à gestão escolar, exerce expressiva influência sobre as instituições gestadas pelo Estado. Por este enfoque, pode-se considerar que, genuinamente, os preceitos da LDBEN 9394/96 referentes à gestão da educação representam um modesto avanço na luta pela democratização da escola pública, considerando que o texto tenha se afastado dos ensejos daquilo que se pleiteava nas Conferências Brasileiras de Educação (RUIZ, 2014b).

Segundo Ruiz (2014b), o primeiro projeto de LDBEN partiu dos trabalhadores da educação que se reuniram em cinco Conferências Brasileiras de Educação (CEBs), iniciadas antes da promulgação da Constituição Federal na Década de 1980, sendo que a V CEBs teve como tema central a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Cabe mencionar que as Conferências Brasileiras de educação “eram organizadas pela Associação Nacional de Pesquisa e Educação (ANPED), pela Associação Nacional de Educação (ANDE) e pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES)”. Esta organização demonstra o caráter democrático das Conferências, mas o projeto encetado pelas mesmas não estava alinhado ao modelo de educação e de gestão escolar que permeavam as políticas orientadas pelo governo (RUIZ, 2014b, p. 52).

A Carta Constitucional de 1988, no artigo 206, já contemplava a gestão democrática, com a sucinta menção: “VI - Gestão democrática do ensino público, na

forma da lei”, no entanto, paralelamente, o documento também formalizava os subsídios a serem direcionados à iniciativa privada:

Artigo 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento das atividades (BRASIL, 1988).

Como se pode notar, a Constituição Federal permite que recursos públicos sejam destinados ao setor privado. Assim, a gestão da educação se configura pela transferência de responsabilidades mediante as parcerias público/privadas (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 207).

O primeiro projeto de LDBEN a tramitar na Câmara Federal foi o Projeto de Lei nº 1.258-A/88<sup>9</sup>, apresentado pelo deputado Octávio Elísio, originado no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Após as reformulações recebidas pelos parlamentares, a segunda proposta de LDBEN, foi aprovada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados em 1990 e ficou conhecida como substitutivo Jorge Hage. Jorge Hage foi relator do grupo de trabalho da LDBEN, presidido por Florestan Fernandes. O substitutivo “alterou profundamente, tanto estruturalmente quanto ao seu conteúdo”, descaracterizando o projeto inicial, mas as mudanças nas proposições sugeridas estavam apenas começando (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 209). Vejamos:

---

<sup>9</sup> O projeto de Lei 1.258-A/88 foi aprovado na câmara dos deputados em maio de 1993, posteriormente é encaminhado ao Senado Federal, sendo identificado como PLC (Projeto de lei da Câmara) nº 101, de 1993. Foi designado como relator o senador Cid Sabóia, o parecer do senador é aprovado em dezembro de 1994 pela comissão de Educação do Senado, passando a ser designado como substitutivo nº 250 ou Substitutivo Cid Sabóia. Em março de 1995 o senador Darcy Ribeiro apresenta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania seu parecer desfavorável ao substitutivo Cid Sabóia alegando inconstitucionalidade. (SHIGUNOV NETO, 2015 p. 209).

**Quadro 1 - O projeto de Lei nº 1.258-A/88 e o Substitutivo Jorge Hage**

<b>Projeto de Lei nº 1.258-A/88</b>	<b>Substitutivo Jorge Hage</b>
Título I – Dos fins da educação (artigo 1º)	Capítulo I – Da Educação (artigo 1º)
Título II – Do direito à Educação (artigos 2º e 3º)	Capítulo II - Dos fins da educação Nacional (artigo 2º)
Título III – Do dever e da liberdade de ensino (artigo 4º)	Capítulo III – Do Direito à Educação e Do dever de Educar (artigos 3º a 6º)
Título IV – Do Sistema Nacional De Educação (artigos 5º a 9º)	Capítulo IV - Dos Princípios da educação escolar (artigo 7º)
Título V - Da Administração Da Educação E Dos Conselhos De Educação (artigos 10 a 15)	Capítulo V – Do Sistema Nacional de Educação (artigos 8º a 26)
Título VI – Da Educação Fundamental (artigos 16 a 24) Capítulo I – Da Educação Anterior Ao Primeiro Grau (artigos 25 A 31) Capítulo II – Da Educação Escolar De 1º Grau (artigos 32 a 34) Capítulo III – Da educação escolar de 2º grau (artigos 35 a 41)	Capítulo VI - Da Educação escolar e seus níveis (artigo 26)
Título VII – Da Educação De 3º Grau (artigos 42 a 51)	Capítulo VII – Da Educação básica
Título VIII – Dos professores e especialistas (artigos 54 a 57)	Capítulo VIII – Da Educação infantil (artigos 43 a 47)
Título IX – Dos Recursos Para A Educação (artigos 58 a 77)	Capítulo IX – Do ensino Fundamental (artigos 48 a 50)
Título X - Disposições Gerais E Transitórias (artigos 78 a 83)	Capítulo X – Do Ensino Médio (artigos 51 a 55)
	Capítulo XI – Da Formação técnico profissional (artigos 56 a 60)
	Capítulo XII – Da Educação básica de Jovens e Adultos Trabalhadores (artigos 62 a 63)

**Fonte:** Shigunov Neto (2015, p. 208).

Além das alterações estruturais, no quesito conteúdo, o substitutivo é mais abrangente do que o projeto antecessor, embora a proposta representasse um avanço pelo seu caráter progressista.

Ao ser encaminhado para a Comissão de Justiça e Cidadania, o senador Darcy Ribeiro foi designado como relator. Nesta etapa, foram introduzidas outras alterações no projeto anterior, o que o descaracterizou em relação à versão inicial (SHIGUNOV NETO, 2015).

Para Ruiz (2014b, p. 55), as alterações propostas por Darcy Ribeiro atendiam aos anseios do governo federal e se fizeram necessárias na perspectiva

governamental, pois o governo identificou, no substitutivo Jorge Hage, trechos em que “supostamente a iniciativa privada seria prejudicada”.

O texto foi encaminhado para sanção presidencial e aprovado na íntegra, sem vetos por FHC e promulgado em 20 de dezembro de 1996. O MEC foi, desta forma, o coautor do texto de Darcy Ribeiro e se esforçou diretamente para sua aprovação. E, assim como a iniciativa privada, o MEC ficou inteiramente satisfeito com o desfecho do PL, tão satisfeito que recomendou a FHC que o sancionasse sem vetos, e dessa forma aconteceu (RUIZ, 2014b, p. 56).

Pouco ou quase nada restou do projeto apresentado pela FNDEP ao longo dos oito anos de tramitação da LDBEN. Demo (2000), ao tecer críticas à LDBEN 9394/96, enfoca que,

A nova LDB, na verdade, não é inovadora, em termos do que seriam os desafios modernos da educação. Introduce componentes interessantes, alguns atualizados, mas, no todo, predomina a visão tradicional, para não dizer tradicionalista. A lei reflete, aí, não mais do que a letargia nacional nesse campo, que impede de perceber o quanto as oportunidades de desenvolvimento dependem da qualidade educativa da população. É difícil fugir da constatação de que para a elite interessa, pelo menos em certa medida, a ignorância da população, como tática de manutenção do *status quo*. Essa percepção torna-se tanto mais complicada, porque este não lhe dá mais lucro. A competitividade moderna da economia está intrinsecamente conectada com a questão educativa, ainda que se fixe no trabalhador. Entretanto, mesmo assim, pode-se afirmar hoje que um trabalhador que não sabe pensar já não é útil para a produtividade moderna (DEMO, 2000, p. 12).

Concordamos com Shigunov Neto (2015), ao reconhecer que, mediante análise, se constata a prevalência do “caráter ideológico da lei disfarçado em sua retórica”. Em contrapartida, a LDBEN apresentou avanços para a educação, como a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério, a definição de parâmetros para aplicação dos recursos, dentre outros (SHIGUNOV NETO, 2015, p. 213).

Conforme apresentado no primeiro capítulo, a LDBEN, em virtude do contexto em que foi gestada e aprovada, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, apresentou uma dissonância entre a teoria proposta e as práticas em voga, consequência dos princípios neoliberais e do comprometimento do governo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

Na LDBEN 9394/96, a gestão da educação é contemplada nos artigos 3º e 14º. Ruiz (2014b) considera que, pela primeira vez, a gestão democrática fora prevista legalmente, e que esta foi uma das reivindicações do projeto inicial. Vejamos como a gestão da educação foi abordada:

Art. 3º [...] VIII – Gestão democrática do ensino público na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- 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 (BRASIL, 1996).

Shigunov Neto (2015) atenta que a denominada gestão democrática do ensino público propõe relativa autonomia pedagógica, administrativa e financeira, porém, o que se tem é o poder público atuando a fim de “isentar-se de sua responsabilidade pela manutenção do ensino público”, repassando a responsabilidade à comunidade.

Na verdade, era mesmo de se esperar que uma lei que pretendesse estabelecer as diretrizes e bases da educação no país contivesse normas bem definidas [...]. Ao estabelecer os princípios que nortearão “as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”, esse Art. 14 é de uma pobreza sem par. O primeiro princípio é o que há de mais óbvio, já que seria mesmo um total absurdo imaginar que a “elaboração do projeto pedagógico da escola pudesse dar-se sem a participação dos profissionais da educação”. O segundo (e último!) princípio apenas reitera o que já vem acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, ao prever a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, outra conquista da população que vem sendo implantado nos diversos sistemas de ensino (PARO, 2001, p. 54-55, grifo do autor).

Como problematiza o autor supracitado, concordamos que a gestão democrática da educação foi minimamente contemplada, se observada à obviedade dos aspectos previstos na referida norma. Observa-se, ainda, que a lei é omissa, ao não mencionar a forma de acesso ao cargo de direção, bem como, o seu caráter pretensioso ao possibilitar a aplicação de recursos públicos em instituições privadas (RUIZ; MARINHEIRO, 2015).

Em suma, considerando os avanços e as mazelas da proposta de gestão democrática do ensino público na LDBEN, constata-se que, da Constituição Federal à LDBEN 9394/96, o governo federal trabalhou em prol de um projeto de transferência de responsabilidades para o âmbito local e implantou programas de incentivo de participação da comunidade na escola pública.

Contudo, para Saviani, a LDBEN 9394/96 foi um avanço no sentido de prescrever a necessidade da elaboração decenal do Plano Nacional de Educação. Em suas palavras,

[...] a principal medida de política educacional decorrente da LDB é, sem dúvida alguma o Plano Nacional de Educação. Sua importância deriva de seu caráter global, abrangente de todos os aspectos concernentes à organização da educação nacional, e de seu caráter operacional, já que implica a definição de ações, traduzidas em metas a serem atingidas em prazos determinados dentro do limite global de tempo abrangido pelo Plano que a própria LDB definiu para o período de dez anos. Nessas circunstâncias o Plano Nacional de Educação se torna, efetivamente, uma referência privilegiada para se avaliar a política educacional aferindo o que o governo está considerando como, de fato, prioritário, para além dos discursos enaltecedores da educação, reconhecidamente um lugar-comum nas plataformas e programas políticos dos partidos, grupos ou personalidades que exercem ou aspiram exercer o poder político (SAVIANI, 1998, p. 3).

Assim, de acordo com o art 9º da LDBEN 9394/96, a União incumbir-se-ia de “I – Elaborar o Plano Nacional de Educação em colaboração com estados, distrito federal e municípios”. Neste sentido, após a promulgação da LDBEN, “os trabalhadores da educação e suas entidades reunidas no FNDEP iniciaram um amplo debate em prol da construção do Plano Nacional de Educação (PNE), que iria vigorar entre os anos 2001 a 2010” (RUIZ, 2014 b, p. 63). É o que será abordado a seguir.

### 3.2 GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001 A 2010

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE é um espelho dos acordos firmados pelo Brasil em vários momentos, em especial, na Conferência Nacional de Educação para todos, em

Jomtien, no ano de 1990, na Conferência de Dacar (2000) e na reunião de ministros de educação da América Latina e do Caribe (2001) (UNESCO, 2001, p. 7).

O PNE, segundo a UNESCO, foi originalmente elaborado no seio das influências dos organismos internacionais. Legalmente, o plano nacional previa o seu desdobramento em planos estaduais e municipais, contando sempre com o suporte da UNESCO, mediante a oferta de parceria e colaboração. Neste sentido, analisando a construção do PNE, percebe-se que foi nítida a convergência com os organismos multilaterais, com vistas a endossar os acordos assinados pelo Brasil.

O documento faz menção à busca de ações integradas dos três níveis de governo, a fim de promover a integração intragovernamental. Seu caráter de execução compulsória previa orientar a alocação de recursos, bem como, a contínua avaliação (UNESCO, 2001, p. 10).

O texto do PNE, publicado pela Unesco, salienta que o mesmo, é caracterizado como um plano de Estado, não de governo que “representa o compromisso de uma geração para com as gerações futuras” e, sobretudo, representa a efetivação dos pactos firmados pelo país em favor da “educação para todos” (UNESCO, 2001, p. 13).

Com foco em nosso objeto de discussão, limitamo-nos ao que se refere à gestão da educação. Para isso, nos reportaremos às ações que antecederam sua promulgação e que iniciaram logo após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96.

As primeiras proposições para a elaboração do PNE ocorreram no primeiro e segundo Congresso Nacional de Educação (CONEDs). Ao todo, realizaram-se cinco CONEDs, “a partir desses trabalhos as entidades que participaram do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), elaboraram um documento que ficou conhecido como Plano Nacional da Educação: proposta da sociedade brasileira.” (RUIZ, 2014b, p. 64).

Este documento foi submetido à câmara dos deputados em 1998, forçando o governo federal a tomar providências em relação à obrigatoriedade de elaboração do PNE 2001-2010. Porém, assim como acontecera com a LDBEN, ocorre um embate de forças antagônicas, que visava a alterar/substituir a proposta oriunda dos profissionais que participaram das discussões. Surge, então, outra proposta de PNE que tramitou na câmara junto com a proposta do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (RUIZ, 2014b).

Para Ruiz (2014b, p. 65), a disputa entre as duas propostas na câmara se tornou ainda mais acirrada após o Deputado Nelson Marchezan subscrever “um relatório que se caracteriza como um substitutivo do PNE elaborado pela FNDEP”. Desconsiderada a proposta do FNDE, o Plano Nacional de Educação foi aprovado com nítidas características que faziam jus aos interesses do Governo FHC.

Ruiz (2014b, p. 67) apresenta algumas diferenças entre o Plano Nacional de Educação apresentado pelo Fórum de Defesa da Escola Pública e o Plano Nacional de Educação aprovado pela câmara. De acordo com a autora, enquanto o PNE – FNDEP previa eleições diretas e paritárias de dirigentes das unidades escolares e universitárias, “com a participação de todos, de acordo com seu projeto político-pedagógico e administrativo, amplamente divulgado aos interessados”, a versão PNE/2001 – sancionada por FHC defendia “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” (RUIZ, 2014b, p. 67).

Referente à criação de Conselhos Escolares, a versão do PNE – FNDEP previa “Criar, no prazo de três anos, os Conselhos Escolares deliberativos como instrumentos de construção coletiva e das propostas político-pedagógicas das unidades escolares”. O tema, na versão PNE/2001 – sancionado por FHC, defendia:

Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. [...] no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. [...] formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional (RUIZ, 2014b, p. 67).

Outros aspectos como “democratizar, no prazo de três anos, a composição dos Conselhos Escolares pelo critério de paridade entre profissionais das escolas e usuários”, incentivar as organizações estudantis nos níveis de ensino fundamental e médio da educação básica e garantir a organização profissional e sindical dos trabalhadores em educação, sequer foram mencionados na versão do PNE/2001 – sancionada por FHC (RUIZ, 2014b, p. 67).

Verifica-se que o plano aprovado retrocedeu em vários aspectos no que diz respeito às expectativas de democratização da gestão da educação. Na verdade, conforme menciona a publicação da UNESCO (2001), o PNE objetivava estar alinhado aos acordos firmados nas conferências internacionais. Assim, o debate

democrático em esfera nacional que visava à construção do plano, também mencionado nesta mesma publicação, não passou de uma simulação, visto que os aspectos que fugiram da esfera de interesse do governo sofreram modificações e/ou supressões.

O Plano Nacional de Educação, lei nº 10.179 de 9 de janeiro de 2001, organizava-se em introdução, expondo os objetivos e prioridades, e em quatro partes subsequentes, divididas em níveis e modalidades de ensino. Conforme o documento, um dos objetivos propostos é a democratização da gestão do ensino público.

No quesito gestão da educação, o texto apresenta o item financiamento e gestão, última parte do plano, respectivamente no subitem 11.3.2. Denominado gestão, apresentava metas a serem alcançadas ao longo do decênio. Entretanto, estas metas utilizavam termos amplos, às vezes, carregados de uma intencionalidade duvidosa.

[...] 24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.

[...] 28. Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar a autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica (BRASIL, 2001).

Pelo presente estudo, sabe-se que estas metas que visavam proporcionar maior autonomia e democratização da gestão, materializaram-se por intermédio da transferência de responsabilidades para os municípios e comunidades escolares. Embora fossem evidentes os entraves enfrentados na construção do PNE, o FNDEP atuou fortemente durante todo o processo de tramitação do PNE durante o governo FHC na tentativa de que não se perdessem os principais elementos fundantes do plano (RUIZ, 2014a).

Segundo Leher (2005) e Ruiz (2014b), a atuação do FNDEP foi perdendo força quando o Partido dos Trabalhadores (PT) ascende ao poder em 2003, pois muitas das organizações, antes opositoras ao governo, alinharam-se às políticas estatais.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.179/01, a fim de atingir as metas propostas, previa que, todas as ações deviam estar previstas nos Planos Plurianuais. Neste sentido, abordaremos como a gestão da educação foi prevista nos Planos Plurianuais do Governo Lula, durante a vigência do PNE.

#### 4 AS POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE 2003 A 2014

Conforme abordado nas seções anteriores, a gestão da educação, na Lei de Diretrizes e Bases 9394/96 e no Plano Nacional de Educação 10.172 de 9 de Janeiro de 2001, foi contemplada de forma sucinta e esvaziada e entende-se que a falta de garantias para a efetivação de um modelo de gestão democrática se deu como resultado de acordos estabelecidos entre os governos que almejavam difundir a lógica pactuada a partir da Reforma do Estado.

A partir de 2003, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, o panorama de proposições sociais e representatividade popular sinalizava que o país iria enveredar por um caminho promissor no campo das políticas públicas. Eleito após três candidaturas, sua vitória representou esperança para as classes populares, que, acometidas pelo aumento da pobreza e exclusão social, expressavam seu descontentamento com as condições atuais de vida (PIO, 2014).

Porém, para chegar ao poder, foi necessário estabelecer acordos com o empresariado, com a mídia, com o Banco Mundial e com partidos que não partilhavam dos propósitos apresentados na campanha do Partido dos Trabalhadores (PT). Estes acordos, literalmente, desviaram o mais novo governante das premissas difundidas em seus discursos de esquerda e o aproximaram da manutenção das políticas em curso no país (PIO, 2014).

Seu alinhamento às políticas burguesas ficou claro no início do seu primeiro mandato, como indica Martins (2009, p. 226):

Embora as políticas sociais no governo Lula da Silva tenham se tornado uma grande vitrine das realizações governamentais, na essência, nada ou pouca coisa mudou. A focalização e descentralização, referenciais tipicamente neoliberais, foram mantidas em detrimento a uma agenda comprometida com mudanças substantivas nas políticas de saúde, educação, previdência e seguridade, salário e moradia.

Assim como no governo de FHC, “a classe empresarial em seu conjunto, manteve uma posição privilegiada dentro da aparelhagem estatal”, o que manteve a composição do bloco no poder e a confirmação da permanência das políticas neoliberais (MARTINS, 2009, p. 226).

[...] o governo Lula da Silva permitiu um adensamento da burguesia no poder, passando a imagem de que os interesses dos trabalhadores estavam também representados no governo. Nesse processo, bem distante de uma agenda socialista, muitos dirigentes de sindicatos e de movimentos sociais passaram a reproduzir a percepção de que o governo Lula da Silva era um governo do povo, contribuindo para manter a classe trabalhadora na zona de influência da hegemonia burguesa (MARTINS, 2009, p. 227).

Neste cenário, as políticas educacionais permaneceram atreladas aos preceitos difundidos na reforma do Estado, levada a termo no governo anterior, com algumas mudanças estruturais, instituídas ao longo do primeiro e segundo mandatos do governo Lula.

A fim de identificar o cenário da gestão da educação no período de 2004 a 2011, considera-se pertinente apresentar como a educação é contemplada nos planos plurianuais 2004-2007, 2008-2011.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, cuja função é viabilizar a ação pública para um período de quatro anos. O PPA configura-se, ainda, como locus, no qual o governo declara e organiza a sua atuação (BRASIL, 1988).

O primeiro PPA do governo Lula compreendia o período de 2004 a 2007. O documento estava estruturado em três partes: “A estratégia de longo prazo, o cenário para 2004-2007 e o modelo de planejamento”, “os grandes números e uma seleção de metas prioritárias” e, por fim, “Megaobjetivos, desafios, programas e ações”.

A educação foi mencionada ao longo de todo o documento, mas o grande foco do Plano estava na proposição de políticas sociais e na ênfase na ideia de educação como ferramenta de ascensão social. A educação é a segunda meta prioritária e se desdobrava em ações que seriam desenvolvidas ao longo da vigência do plano.

**Quadro 2** - Metas prioritárias – Erradicação do analfabetismo no Brasil. 100% da população com idade entre 7 a 14 anos na escola

Itens	Metas até 2007
Analfabetismo absoluto – Número de alfabetizados (em 2007 a quantidade se refere ao acumulado de 2004 – 2007)	16,3 milhões
Ensino Fundamental – Crianças de 7 a 14 anos matriculados – (percentual será atingido em 2007)	1009
Ensino médio – Quantidade de alunos matriculados (2003 = 8,7 milhões)	10 milhões
Capacitação de professores da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – Professores capacitados.	2,5 milhões
Implantação da escola básica ideal para o ensino fundamental e médio – Escolas implantadas	27,2 m
Ensino fundamental para jovens e adultos – novas matrículas.	13,2 milhões
Distribuição de livros didáticos para o ensino fundamental - Exemplares distribuídos.	440,6 milhões
Distribuição de uniformes para alunos carentes do Ensino Fundamental – Alunos beneficiados.	2,4 milhões.

**Fonte:** Brasil (2003, p. 46).

Mais à frente, o documento apresenta dados alarmantes que revelam a desigualdade regional quanto ao nível de formação, bem como, a desigualdade por raça, o acesso escolar às mulheres, o número expressivo de adultos analfabetos e o baixo desempenho dos alunos no ensino fundamental (BRASIL, 2003).

Visando a preencher as principais lacunas identificadas no diagnóstico apresentado, o Plano previa a criação de programas, tais como: “Brasil alfabetizado”, “Brasil escolarizado”, “Educação na primeira infância”, “Democratizando o acesso à educação profissional – tecnologia e universidade do século XXI” e o programa de “Valorização e formação de professores e trabalhadores da educação” (BRASIL, 2013).

Esta quantidade expressiva de programas, de caráter paliativo, demonstra a ausência de políticas efetivas para o enfrentamento das fragilidades da educação brasileira. É evidente a ausência de uma política governamental concisa.

Os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. Assim assistimos, nesses quatro anos, ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

Para Oliveira (2009), houve o predomínio de ações que previam a manutenção das iniciativas do governo anterior. A gestão da educação não foi mencionada de forma direta, contudo, observa-se que a gestão continuaria na linha de trabalho dos preceitos neoliberais.

Embora não tenha sido mencionada no PPA 2004-2007, merece destaque a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), “o fundo foi regulamentado pela medida provisória nº 339 de 28/12/2006 que foi convertida na Lei nº 11.499 de 20/06/2007, que ampliou o alcance do fundo anterior<sup>10</sup>, atendendo a todas as etapas da educação básica”. (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

O Plano Plurianual 2008-2011 balizava o segundo mandato do presidente Lula. Sua organização se diferia do primeiro PPA e estava dividido em seis partes, sendo elas: “A estratégia de desenvolvimento para o período do PPA e as políticas públicas”, “cenário do desenvolvimento (contexto macroeconômico)”, “modelo do PPA 2008-2011”, “O PPA em grandes números”, “metas governamentais prioritárias para o período 2008-2011” e “Os objetivos de governo” (BRASIL, 2007).

O PPA 2008-2011 “responde ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais”. De acordo com o documento, o panorama de desenvolvimento econômico, social e político era promissor, e a expectativa almejada era avançar em crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade (BRASIL, 2007).

Três agendas prioritárias receberam destaque na primeira parte do plano a) Agenda Social; b) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Destes itens prioritários, nos limitaremos à análise do Plano de Desenvolvimento da Educação - (PDE), que “constitui-se na

---

<sup>10</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi implantado em 1996, mas passou a vigorar em 1998 no Governo de FHC com o prazo de dez anos de duração. Tratava-se de um conjunto de fundos contábeis formado por recursos dos três níveis da administração pública.

reunião de dezenas de programas que abarcam a educação básica – compreendendo suas etapas e modalidades” (OLIVEIRA, 2009, p. 204).

De acordo com o Plano Plurianual 2008-2011, o PDE previa que:

A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza. Para isso, como parte da agenda estratégica, o governo coloca em execução o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica. Investir na melhoria da qualidade da educação básica passa por investimentos na educação profissional e da educação superior, pois, os diferentes níveis de ensino estão ligados, direta ou indiretamente. **Significa mobilizar a sociedade** para a importância da educação envolvendo pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola (BRASIL, 2007, p. 16, grifo nosso).

Como se pode notar, o PPA, ao tratar do PDE, fomenta a necessidade de cooperação e de parceria com as famílias e a comunidade, atribuindo a estes atores o entendimento de que a qualidade da educação só seria alcançada mediante a coparticipação.

No entender de Martins (2009, p. 227), neste período de governo, foram reforçados três objetivos oriundos da conjuntura política anterior, quais sejam:

(a) consolidação da cidadania ativa reforçada pela noção de voluntariado, (b) redirecionamento do papel das organizações da sociedade civil para formar uma ampla rede de difusão da nova sociabilidade; (c) fortalecimento das organizações que atuam na execução das políticas sociais em parceria com a aparelhagem estatal.

Martins (2009) reitera que, com estas ações, o governo continuava a manter os propósitos firmados com a classe empresarial, isto é, a educação continuava a ser tratada como uma responsabilidade da sociedade e não apenas do Estado. A questão da aproximação do governo Lula com o setor privado é consenso entre autores como Saviani (2007), Camini (2010) e outros.

O objetivo prioritário do PPA (2008-2011) seria a melhoria da educação pública, que é medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007. O “IDEB mede o desempenho do sistema estabelecendo uma

escala que vai de zero a dez”. A partir dos resultados obtidos, o Ministério da Educação (MEC) ofereceu apoio técnico e financeiro aos municípios com baixos índices, mediante a adesão do “Compromisso Todos Pela Educação e elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)”. (OLIVEIRA, 2009, p. 204-205). A autora acrescenta que:

Ao mesmo tempo em que o governo federal, por meio do MEC, busca capitanear as políticas educacionais em nível nacional, muitas vezes interferindo nas políticas estaduais e municipais, como por exemplo, na sua atuação com relação ao piso salarial profissional nacional do magistério, adota como carro chefe dessa política um Plano que se constitui da soma de programas especiais que marcam a irregularidade de suas políticas. Um exemplo é a forma como a Secretaria de Educação Básica - SEB/MEC - busca definir e interferir nas políticas educacionais dos municípios e estados, sobretudo por meio da gestão escolar, desenvolvendo programas voltados para este fim (OLIVEIRA, 2009, p. 2006).

Neste sentido, no PDE, considerou-se a necessidade de alterar/modificar as práticas dos gestores, a fim de, adequar sua atuação ao projeto político do governo que vislumbrava melhorar os índices das escolas públicas.

Desta feita, em meio à diversidade de programas que compõe o PDE, estava o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Pública que fazia parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Segundo o Ministério da Educação, o programa parte da necessidade de se construir: “[...] processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino.” (BRASIL, 2016a, p.1).

A proposta do programa consistia em qualificar os gestores das escolas da educação básica pública, “a partir do oferecimento de cursos de formação à distância. A formação dos gestores seria oferecida por uma rede de universidades públicas, parceiras do MEC” (BRASIL, 2016a, p. 1).

Segundo o MEC, os objetivos do programa eram:

- Formar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional.
- Contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social (BRASIL, 2016a, p. 1).

Os cursos foram ofertados mediante a concessão de parcerias entre as Universidades Federais e o Ministério da educação desde 2005. O programa passou por algumas mudanças, sendo que, sua última versão foi proposta em 2010, com a criação do curso de aperfeiçoamento em gestão escolar.

Segundo o MEC, atualmente, os cursos ofertados estão disponíveis em todos os estados e Distrito Federal, sendo eles, o curso de especialização em gestão escolar, o curso de especialização em coordenação pedagógica e o curso de aperfeiçoamento acima mencionado (BRASIL, 2016a, p. 1).

Teixeira (2011, p. 21) enfatiza que o maior número de programas implementados pelo MEC foi realizado durante o governo do presidente Lula a fim de “diminuir as diferenças educacionais brasileiras”, entretanto, o que se questiona é como as medidas adotadas promoveram avanços nos moldes em que se constituíram.

Em alguma medida, com a proposta de curso que se construiu, a gestão escolar inaugura um novo olhar do governante sobre a gestão da escola, que passa a ser colocada como “situação meio” para o avanço na qualidade da educação básica pública. Com isso, e graças ao diálogo entre o proponente do programa e seus interlocutores, a gestão escolar é concebida como um campo divergente e diverso, cabendo, portanto, à formação de dirigentes escolares um currículo com conhecimentos amplos e variados sobre a educação brasileira (TEIXEIRA, 2011, p. 23).

Embora a proposta de formação de gestores ofertada pelo MEC tivesse sido idealizada na perspectiva da gestão democrática, a utilização dos termos eficiência, eficácia e equidade, são característicos da perspectiva de gestão gerencial, que é mencionada na apresentação do programa na página do Ministério da Educação.

O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública faz parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e surgiu da necessidade de se construir processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e a concepção da qualidade social da educação, **baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento** de instituições públicas de ensino, buscando assim, qualificar os gestores das escolas da educação básica pública, a partir do oferecimento de cursos de formação a distância. A formação dos gestores é feita por uma rede de universidades públicas, parceiras do MEC (BRASIL, 2016a, p. 1, grifo nosso).

Esta perspectiva visa a “encaixar instituições públicas a novas formas de gerenciamento, com menores gastos e maior otimização de recursos”. A modalidade de oferta dos cursos também atende a esta premissa, visto que, na modalidade EAD, atende-se a um maior número de sujeitos com um custo menor (TEIXEIRA, 2011, p. 25).

A mesma autora enfatiza que, embora a estrutura do curso seja na modalidade EAD, foram mantidos encontros presenciais na estrutura dos textos normativos. O professor da instituição de ensino superior atua como “figura central no processo de ensino aprendizagem é tido pelos organizadores do programa como um aporte ao trabalho pedagógico de qualidade”. Seu papel consiste em “acompanhar, monitorar e avaliar as ações formativas realizadas pelos cursistas.” (TEIXEIRA, 2011, p. 268).

Desta forma, não se deve perder de vista que o programa se caracterizou como uma iniciativa inovadora proposta pelo governo federal para a gestão da educação. Assim, considera-se que, mesmo com elementos que revelam uma perspectiva vertical de proposição do curso, presume-se que os professores das instituições de ensino superior, munidos de conhecimentos científicos e práticos, tiveram a possibilidade de ressignificar a proposta.

Parafraseando Farenzena et al. (2012, p. 163), entende-se que as políticas e projetos ao serem instrumentalizados podem ser modificados pelos profissionais que participam da implementação, ora perdendo, ora agregando, ora modificando elementos que não foram contemplados na sua elaboração.

Em suma, entende-se que, apesar de promover a discussão acerca de elementos da gestão e fomentar o diálogo com os gestores, o programa não foi ofertado aos diretores das escolas de todos os municípios.

Como se pode notar, o PDE foi elemento de destaque na gestão do presidente Lula. Considerando-se o protagonismo do plano, será abordado na sequência como o PDE foi constituído e de que forma este impactou nas políticas de gestão da educação.

#### 4.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A GESTÃO

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 24 de abril de 2007, foi uma proposta que se mostrou ambiciosa, contando com ampla divulgação da imprensa. Este plano agregou trinta ações relativas a diversos aspectos da educação divididas dentre os seus níveis e modalidades (SAVIANI, 2007).

Seu principal objetivo consistia em melhorar a qualidade da educação do Brasil e, para isto, o PDE teve o “Plano de Metas Compromisso todos pela Educação” (Decreto n. 6.094/2007) como seu “carro chefe” (SAVIANI, 2007, p. 1233).

Camini (2010, p. 537), ao tratar da mesma temática, elenca que o plano caracterizou-se como uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração “com municípios, estados, Distrito Federal e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social para melhoria da qualidade da educação básica”.

O PDE/Plano de Metas Compromisso constitui-se em uma política pública desencadeada em âmbito nacional cuja dimensão, amplitude e diversidade no seu desenvolvimento não obedece a etapas lineares, por isso só pode ser entendida no contexto mais geral em que foi produzida, considerando-se também as condições para o efetivo desenvolvimento de seus programas e ações (CAMINI, 2010, p. 537).

O seu processo de elaboração não abriu espaço para a participação popular e, neste sentido, a autora ressalta que a elaboração do PDE findou, sem a realização do debate com as entidades científicas e sindicais. Os municípios teriam a oportunidade de se manifestar posteriormente “por meio da adesão do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, perdendo, de certa forma, a condição de protagonistas no processo” (CAMINI, 2010, p. 539).

A estratégia de envolvimento dos municípios e estados numa política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas pode caracterizar-se como uma forma de democracia induzida ou consentida. Nesse caso, o órgão gestor central responsável formula a política a ser assumida e implementada em colaboração com as demais instâncias, propondo inclusive a forma de organização (equipe local, comitê de acompanhamento), apresentando através do instrumento do PAR um rol de ações e subações que podem ser escolhidas para execução, contando, para isso, com oferta de assistência técnica e financeira da União (CAMINI, 2010, p. 540).

De acordo com o Ministério da Educação, a partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), no ano de 2007 (BRASIL, 2016b).

Inicialmente, a assistência da União consistiu em enviar aos municípios uma equipe técnica cuja função foi identificar as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema. A segunda etapa da implementação do PAR foi mobilizar a sociedade e criar um comitê local constituído por “representantes de associações, empresários, sociedade civil, trabalhadores, ministério público, conselho tutelar e dirigente do sistema educacional”, com a finalidade de acompanhar a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 789).

A base técnica do PDE se pauta nos dados estatísticos oriundos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Por meio da obtenção deste índice, se redefinem as metas e as ações, bem como, se avaliam os resultados. Para Saviani (2007, p. 1246), no que se refere à base técnica do IDEB, é preciso reconhecer a sua importância, pois:

[...] o IDEB representa um avanço importante, ao combinar os dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola. É acertada, também, a iniciativa de construir um processo sistemático e continuado de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais. Com efeito, as avaliações têm mostrado que o ensino municipal constitui um ponto de estrangulamento a atestar que foi equivocada a política dos governos anteriores de transferir para os municípios a responsabilidade principal pelo ensino fundamental (SAVIANI, 2007, p. 1246).

Já a base financeira se sustenta nos recursos que constituem o FUNDEB, que, como já foi mencionado, avançou consideravelmente, se comparado ao FUNDEF. O atual fundo, além de abranger toda a educação básica, “representa um ganho para a gestão”, no entanto “não tem força para alterar o status quo vigente” (SAVIANI, 2007, p. 1246).

A partir de 2011, os entes federados tiveram a possibilidade de construir um novo diagnóstico da situação educacional local e elaborar o planejamento para uma nova etapa (2011 a 2014), com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos últimos anos (2005, 2007 e 2009). (BRASIL, 2016b, p. 1).

Na perspectiva do MEC:

O PAR configura-se como um planejamento dinâmico da educação dos Municípios, Estados e Distrito Federal em caráter plurianual, com duração prevista, inicialmente, até 2011. Outro aspecto relevante do PAR é o seu processo de elaboração, ou seja, um **processo plural, democrático e participativo**, que conta com gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais. Nesse contexto de implementação e fortalecimento da atual política educacional do País, entre outras ações, o MEC está colocando à disposição dos municípios o Módulo de Monitoramento do PAR. Este monitoramento, concebido como uma **atividade gerencial** que permite controlar e avaliar as ações do PAR, busca levantar e fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município (BRASIL, 2009, p. 3, grifo nosso).

A cada ano, o município tem a possibilidade de realizar alterações no diagnóstico apresentado inicialmente. É a partir deste diagnóstico que o MEC direciona o apoio técnico e financeiro. Embora a proposta de elaboração seja prevista como um processo plural e democrático o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (SIMEC), restringe a inserção de informações no diagnóstico e formata as ações a serem implementadas frente à informação inserida na plataforma eletrônica, “isso coloca em questão o grau e o tipo de autonomia que os governos locais têm condições de realizar e construir nos processos de gestão das respectivas redes de ensino” (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 233).

Adrião e Garcia (2008) e Ferreira (2015) indicam evidências em relação à responsabilização dos gestores dos municípios e das escolas, ao serem chamados a

assumir a responsabilidade pelo alcance das metas e ressaltam a possibilidade do aumento das desigualdades entre as escolas e municípios.

Neste sentido, verifica-se que o PAR apresenta características na Nova Gestão Pública<sup>11</sup> no contexto educacional, “com a utilização cada vez mais recorrente de mecanismos e ferramentas gerenciais oriundas do setor privado da produção”. Segundo Silva e Carvalho (2014, p. 235), o PAR promove:

Uma gestão voltada para a busca da eficiência e da eficácia mensurada por meio de resultados alcançados em avaliações de caráter geral sustentadas nos chamados testes padronizados. Essa perspectiva reducionista dos processos educativos, não dialogada com a formação integral do indivíduo [...].

Esta perspectiva de gestão é verificada no direcionamento de ações geradas pela plataforma SIMEC e também na utilização de índices que realizam o ranqueamento das escolas (IDEB). É fundamental reconhecer o avanço proporcionado pela utilização das tecnologias para a educação, visto que tais ferramentas proporcionam uma aproximação entre os sujeitos das esferas administrativas, todavia é evidente que os índices, não são capazes de transpor a complexidade vivenciada pelos sistemas educativos (FERREIRA, 2015).

Farenzena et al. (2012) realizou uma pesquisa de avaliação da implementação de Planos de Ações Articuladas com uma amostra de 95 municípios dos estados de Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina no período de 2008 a 2010. A avaliação envolveu elementos contextuais, situações de execução das ações do PAR e condicionantes que limitaram a realização das ações.

Os autores da pesquisa pontuam os seguintes condicionantes como limitadores das ações/subações:

- a) **Políticos:** mudanças nos cargos de confiança; dificuldades na aprovação de leis; veto ou falta de apoio do prefeito ou outros administradores as propostas do PAR; resistência por parte dos profissionais ou comunidades à implementação da subação.
- b) **Financeiros:** impossibilidade de prever recursos na lei orçamentária; falta de recursos.

---

<sup>11</sup> De acordo com Silva e Carvalho (2014, p. 219), Nova Gestão Pública significa uma perspectiva de organização e funcionamento do Estado que tem, como pilares, a atenção focada nos resultados, verificando se há eficiência, qualidade e eficácia dos serviços; gestão descentralizada; criação de ambientes competitivos dentro das instituições públicas; objetivos claros de produtividade e subordinação do controle social.

- c) **Ações simultâneas desenvolvidas pelo município:** ações que incidem nos problemas/situações avaliadas como limitações no PAR e que substituem as ações previstas pelo PAR; a limitação está sendo enfrentada, mas com outra ação que não a prevista no PAR.
- d) **Falta de informação:** Falta de informação sobre o programa, uma lei; aguardo de informações esperadas do MEC (ficar “esperando contato do MEC”).
- e) **Inexistência ou atendimento parcial do programa/ação pelo MEC.**
- f) **Dificuldades de ordem técnico-administrativa e operacional:** falta de pessoa especializada em algo: falta de pessoal para implementar a subação; dificuldades de articulação com outros municípios; impossibilidade de realizar a subação por falta de instalações ou equipamentos.
- g) **Não prioridade à subação:** falta de tempo, deixar de lado, imobilismo, informações vagas que denotem essa não atribuição de prioridade; profissionais não querem participar (por exemplo, de programa de formação).
- h) **Outros** (FARENZENA et al., 2012, p. 154).

Como aspectos gerais da análise, destacam o “ineditismo” do PAR e ressaltam que a sua implementação demonstra o aprimoramento do regime de colaboração intergovernamental, constitui-se como grande aliado nas ações de âmbito local, por destinar, por meio da assistência técnica e financeira do MEC aos municípios, um volume adicional e mais criterioso de recursos. (FARENZENA et al., 2012, p. 159).

A pesquisa evidenciou o alto percentual de ações que não foram concluídas em virtude das fragilidades constatadas. Apontou, ainda, que os entes federados ressignificam as ações previstas que estão sob sua responsabilidade “podem cumprir, não cumprir ou cumprir parcialmente o que registram nos planos” por inúmeros e variáveis motivos. (FARENZENA et al., 2012, p. 159).

Reportando-se à categoria totalidade, abordada por Cury (1986), entende-se que a política PAR é ressignificada pelos atores que atuam em diversos níveis e posições, que, no âmbito das especificidades subnacionais, exercem sua autonomia, o que é um fator positivo.

Farenzena et al. (2012, p. 163) ressalta que demarcar em políticas públicas é estabelecer algumas balizas abertas para diversas interpretações e apresentam a distinção entre a política como texto e a política como discurso:

A política tomada como texto supõe uma pluralidade de leituras, quer dizer, interpretações diversas que geram práticas diversas. A política como discurso sugere que essas interpretações não são ilimitadas, totalmente abertas, pois o raio de possibilidades de interpretação está demarcado pelas referências, atribuições de atores, procedimentos e recursos postos/dispostos pela política tal como concebida (BEECH, 2009 apud FARENZENA et al., 2012, p. 163).

Nesta perspectiva, é importante não perder de vista que o PAR é uma política intergovernamental, o que abre espaço para a execução de condutas diversas, sendo, portanto, válido considerar que a execução do PAR, no contexto municipal, é um elemento importante da gestão.

Retomando o PNE, destacamos que Saviani (2007, p. 1240), ao confrontar as ações previstas no Plano Nacional de Educação com as ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação, constata que o PDE não se constitui, de fato, como um plano, mas como um conjunto de ações que deveriam se caracterizar enquanto estratégia para a realização das metas do PNE. No entanto, tais ações, não se articulam às metas previstas, visto que “a conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE.”

Nessas circunstâncias, considerando que o PT patrocinara a elaboração da denominada “proposta de Plano Nacional de Educação da sociedade brasileira”, produzida no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação, tendo sido, também, o PT que encabeçou a apresentação do projeto de PNE da oposição na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, esperava-se que, ao chegar ao poder com a vitória de Lula nas eleições de 2002, a primeira medida a ser tomada seria a derrubada dos vetos do PNE. Mas isso não foi feito. Além disso, a lei que instituiu o PNE previa, no artigo 3º, que sua implantação seria avaliada periodicamente, sendo que a primeira avaliação deveria ocorrer no quarto ano de vigência, ou seja, em 2004, para o fim de se corrigir as deficiências e distorções. Em 2004 estávamos em plena vigência do primeiro mandato de Lula, mas nada foi feito para dar cumprimento a esse dispositivo legal. E agora, quando o PNE se encontra a menos de quatro anos do encerramento de seu prazo de vigência, anuncia-se o PDE formulado à margem e independentemente do PNE. É claro que a palavra “plano”, no contexto do PDE, não corresponde ao significado que essa mesma palavra adquire no contexto do PNE (SAVIANI, 2007, p. 1241).

Desta forma, a crítica do autor se dá no sentido de que a elaboração do PDE, em 2007, desconsiderou o movimento de elaboração e implantação do PNE (Lei nº 10.172/2001).

Assim, conforme postula Camini (2010), entende-se que o PDE se constitui como uma política marcada pela inovação, mas também por significativas permanências, caracterizado por perspectivas contraditórias de gestão que envolve tanto os entes federados, como os diversos atores sociais como gestores, professores e conselhos.

Sob este prisma, Araújo (2006) evidencia que o governo Lula prometeu resolver o problema da municipalização do ensino, que, para este governo, havia ocorrido de forma predatória na gestão de FHC.

O documento [Uma escola do tamanho do Brasil], afirma que a postura da nova administração seria pela redefinição das “competências no regime de colaboração a ser implantado entre os entes federados buscando reverter o atual processo de municipalização predatória da educação”. Assim, o diagnóstico era de que o modelo anterior tinha provocado excessiva centralização administrativo-financeira e um processo “predatório” de municipalização do ensino, o qual precisaria ser revertido com a rediscussão de papéis e responsabilidades. Ao fazer tais afirmações, o documento criticava um dos pilares da política do governo anterior e do modelo de gestão educacional patrocinado pelos organismos multilaterais, especialmente pelo Banco Mundial (ARAÚJO, 2006, p. 25).

O governo Lula criou programas direcionados ao fortalecimento de instâncias municipais de gestão e representação, como o “Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, Pró Conselho e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, ações que, apesar de inovadoras, não foram suficientes para diminuir a responsabilização dos municípios (ARAÚJO, 2006, p. 25).

Pelo contrário, a participação dos municípios nas matrículas do ensino fundamental passou de 51,87% (2003) para 53,64% (2005). Hoje, os municípios oferecem 45,46% de toda a educação básica. Como não foi viabilizada nenhuma reestruturação tributária para oferecer melhores condições aos municípios de arcarem com o crescimento das responsabilidades, podemos afirmar que a “municipalização predatória” teve continuidade, pelo menos de maneira inercial (ARAÚJO, 2006, p. 25).

Assim, verifica-se que, no PDE, o que ocorreu foi o reforço da questão da responsabilização dos municípios o que tem trazido consequências e problemas

recorrentes a estes entes federados, principalmente aos municípios menores. Busca-se verificar estas evidências, em tópico que será apresentado mais à frente.

Em suma, considera-se que, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, foram muitas as ações no campo da educação que buscaram privilegiar a perspectiva democrática da gestão e da qualidade na área educacional. Entretanto, não se pode perder de vista que vários programas desenvolvidos neste governo, podem ser considerados compensatórios e orientados pela mesma lógica do governo que o antecedeu.

O PNE 2014-2024 é sancionado no governo da presidente Dilma Rousseff, e, embora um dos objetivos propostos neste estudo, se limite à gestão da educação nos governos FHC e Lula, pondera-se, como elemento necessário para atender ao objetivo de conhecer a gestão no município de Jataizinho, enveredar pelo PNE atual, com vistas a subsidiar a análise de possíveis elementos que pudessem surgir nas entrevistas realizadas. Este entendimento parte do fato de o PNE 2014-2024 ter subsidiado a elaboração do PNE municipal. Neste sentido, na sequência, apresentamos e analisamos a gestão da educação no PNE atual.

#### 4.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: 2014 - 2024

Frente às abordagens realizadas neste estudo, a presente seção tem por objetivo delinear o processo de construção do PNE 2014 -2024, analisando a abordagem apresentada no que se refere à gestão democrática. Não se pretende, aqui, esgotar tal análise, visto que, em se tratando do PNE atual, faz-se necessário considerar que nos encontramos em meio a sua execução, imersos no movimento de materialização das estratégias definidas no documento, que podem impactar de formas diversas, e, ao final da sua vigência, possibilitar outras considerações.

O PNE 2014 – 2024 foi sancionado pela presidente Dilma Rousseff em 25 de junho de 2014. Instituído pela Lei nº 13.005, o documento orienta-se pelas seguintes diretrizes:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos(as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

As diretrizes explicitadas reafirmam as orientações expostas pela Constituição Federal de 1988 no artigo 214. Dentre as indicações referentes a metas, financiamento e demais orientações, o PNE prevê no artigo 8 que os estados, municípios e distrito federal elaborem os seus respectivos planos de educação em consonância com as metas e estratégias previstas no plano nacional no prazo de um ano. Os entes federados foram incumbidos de promover a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (BRASIL, 2014).

Após quatro anos de tramitação nas instâncias de aprovação, o Plano para o decênio é composto por 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias. No quadro 3 estão relacionadas as ideias básicas que o sustentam:

**Quadro 3 - Ideias básicas do PNE 2014 – 2024**

<b>Artigos</b>	<b>Ideia básica</b>
1º	Registra a aprovação do PNE para 10 anos – atendimento ao Art. 204 da CF/1988.
2º	Apresenta as 10 diretrizes do PNE.
3º	Versa sobre o cumprimento das Metas e Estratégias a médio e longo prazos dentro da vigência do PNE.
4º	Destaca as referências que fundamentam o PNE: pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD), censos demográficos, censos educacionais de Educação básica e Superior (disponíveis na data de publicação do PNE).
5º	Registra o cumprimento do PNE por meio do monitoramento contínuo e avaliações periódicas, divulgação dos resultados, análise e proposição de políticas públicas e revisão do percentual de investimento público em educação pelo Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE).
6º	Trata da realização de conferências (pelo menos 2) para avaliar a execução do plano (precedidas de conferências distrital, Municipais e Estaduais).
7º	Reafirma o regime de colaboração entre os entes federados.
8º	Exige a elaboração e/ou adequação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação (No prazo de 1 ano contado da publicação que aprovou o PNE).
9º	Ratifica a gestão democrática da educação: prazo de 2 anos para municípios e estados aprovarem leis específicas.
10	Determina a formulação pelos entes federados de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE).
11	Confirma o Sistema nacional de Avaliação da Educação Básica: como fonte de informação para a qualidade da educação básica e para a orientação das Políticas Públicas (a cada 2 anos).
12	Redefine o encaminhamento pelo Poder Executivo, no 9º ano de vigência deste PNE, ao Congresso Nacional do Novo Projeto de Lei para os próximos 10 anos.
13	Estabelece a instituição, pelo poder público, do Sistema nacional de Educação (prazo de 2 anos a contar da publicação deste PNE).
14	Define a vigência de 10 anos para o PNE, a partir de 25 de junho de 2014.

**Fonte:** Aranda e Lima (2014, p. 294).

Uma das principais críticas tecidas a respeito do PNE 2014 – 2024 é a ausência da apresentação de um diagnóstico, bem como da avaliação das metas do PNE 2001 – 2011, conforme verificou Saviani (2014b, p. 84):

[...] Mas a ausência do diagnóstico também torna o plano mais frágil. Isso porque o diagnóstico, enquanto caracterização da situação com seus limites e carências, fornece a base e a justificativa para um enunciado das metas que compõe o plano a ser executado. Sem ele, várias das metas resultam arbitrárias, não se entendendo, por exemplo, porque se pretende “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional” [...] O diagnóstico nos permitiria entender a razão de ser desses números. Sem ele ficamos sem saber por que se fixou a meta em 50% e não, por exemplo, em 40 ou 60%.

Além da ausência do diagnóstico, verifica-se que o PNE 2014 -2024 não está atrelado às deliberações aprovadas pela Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010). Ou seja, o movimento de construção democrática do documento que, inicialmente, demonstrou ser arrojado e condizente com o que a sociedade esperava, no entanto, ao findar dos trabalhos, percebeu-se que contribuições essenciais não foram contempladas no PNE conforme será apresentado na sequência.

#### 4.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA: DA CONAE 2010 AO PNE 2014-2024

Como mencionado no capítulo anterior, no período dos governos Lula, mesmo com os avanços significativos na educação básica, somados às intenções democráticas expostas nas políticas propostas pelo governo federal, evidenciou-se a incidência de traços da perspectiva neoliberal e da gestão gerencial em convivência com as novas diretrizes traçadas (AZEVEDO, 2011).

A Conferência Nacional de Educação para Todos 2010 (CONAE) foi precedida por várias outras, realizadas nos municípios e Estados com expressiva participação de professores e demais profissionais da educação.

O tema central da primeira CONAE foi “Construindo um sistema nacional de educação articulado: O Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. Várias entidades, associações e sociedade civil participaram das discussões, dentre elas, a Associação de Profissionais de Pós Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), que formou grupos de trabalho para auxiliar na proposição de metas para o PNE. Desta feita, no findar dos debates, a associação entendeu que o projeto de lei nº 8.035/2010 desconsiderou o debate público (SABIA; ALANIZ, 2015, p. 51).

Para Azevedo (2011), mesmo acomodando vários interesses, o documento final da CONAE, felizmente resultou em uma “determinada concepção de gestão democrática para além dos pressupostos do gerencialismo”. Conforme explicitado no documento:

A fundamentação da gestão democrática está, portanto, na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade, liberdade, justiça e diálogo em todas as esferas, garantir estrutura material e financeira para a oferta de educação de qualidade, contribuir para a superação do sistema educacional seletivo e excludente e, ao mesmo tempo, possibilitar a interrelação desse sistema com o modo de produção e distribuição de riquezas, com a organização da sociedade, com a organização política, com a definição de papéis do poder público, com as teorias de conhecimento, as ciências, as artes e as culturas [...] É preciso compreender que a gestão democrática da educação não constitui um fim em si mesmo, mas um importante instrumento do processo de superação do autoritarismo, do individualismo e das desigualdades socioeconômicas. Ela deve contribuir para que as instituições educacionais, articuladas com outras organizações, participem da construção de uma sociedade fundada na justiça social, na igualdade, na democracia e na ética (CONAE, 2010, p. 43-44).

Entretanto, como mencionado anteriormente, o texto do PL nº 8.035/2010 mostrou-se restrito à concepção de gestão democrática fruto do processo mobilizador. Tal constatação é consenso entre autores como Saviani (2014b), Sabia e Alaniz (2015), Aranda e Lima (2014) e Azevedo (2011).

Comparando os documentos referência das CONAEs 2010 e 2014, no documento da CONAE 2010, a gestão democrática, foi abordada vinculada à busca pela qualidade e pela participação da comunidade. Já o documento da CONAE (2014) deixou de “focalizar as instituições educacionais e o sistema de ensino para abranger a possibilidade de reorganização das estruturas administrativas e organização da educação como um todo por meio do controle social”. Faz menção à gestão democrática propondo que esta assumira caráter intersetorial em contraposição a processos de gestão gerencial, burocrática e de caráter centralizador (SABIA; ALANIZ, 2015, p. 53).

Sabia e Alaniz (2015, p. 54) demonstram que o texto aprovado do PNE marca retrocesso em relação às diretrizes estabelecidas nas CONAEs e apontam ser provável que este retrocesso seja o resultado da “luta de concepções, do poder de influência de grupos econômicos e políticos do estado brasileiro”. Para as autoras:

Entre tais grupos, podemos citar o Movimento Todos pela Educação, o qual se identifica como Organização da Sociedade Civil sem Interesse Público (OSCIP) e autodetermina-se apartidário, contudo ele é politicamente situado, uma vez que é composto pelo segmento do empresariado, membros da mídia, entre outro (SABIA; ALANIZ, 2015, p. 54).

Nesta esteira, percebe-se que o processo de construção e aprovação do PNE 2014-2024, assim como no PNE anterior, é permeado pelo misto de influências e perspectivas que, por vezes, podem não condizer com o que a classe dos profissionais da educação e representantes da educação entendem por premissas fundamentais e relevantes. Neste embate de forças contraditórias, as proposições com finalidades econômicas e lucrativas tendem a ganhar destaque nas propostas apresentadas pelas grandes instituições que representam o empresariado.

No quadro 4, foram elencadas as categorias centrais do PNE 2014 – 2024:

**Quadro 4 – Categorias centrais do PNE 2014 – 2024**

<b>Meta (20)</b>	<b>Estratégias (254)</b>	<b>Categorias centrais</b>
1	17	Educação Infantil
2	13	Ensino Fundamental
3	14	Ensino médio
4	19	Educação especial
5	7	Alfabetização
6	9	Educação Integral
7	36	Aprendizado e fluxo
8	6	Escolaridade média
9	12	EJA – Alfabetização
10	11	EJA – Integrada e profissional
11	14	Educação profissional
12	21	Educação superior
13	9	Titulação dos professores
14	15	Pós-Graduação
15	13	Formação de professores
16	6	Formação continuada e Pós-Graduação de Professores
17	4	Valorização docente
18	8	Plano de Carreira Docente
19	7	Gestão Democrática
20	12	Financiamento da educação

**Fonte:** Aranda e Lima (2014, p. 297).

A gestão da educação, de forma implícita, permeia várias metas propostas, entretanto, de modo específico, as estratégias que pretendem viabilizar a gestão democrática são abordadas na meta 19, que prevê:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014).

A partir desta meta, é possível depreender que a perspectiva de gestão democrática está penetrada pela lógica liberal de mérito. Neste sentido, a redação é ambígua, por abordar critério técnico de desempenho atrelado à consulta pública à comunidade.

Sabia e Alaniz (2015) apontaram que esta meta explicita elementos da gestão meritocrática e da gestão democrática de forma concomitante, desconsiderando os antagonismos entre estas perspectivas.

Deve-se considerar, entretanto, de que forma estas orientações serão engendradas ao longo do decênio para além das questões conceituais. Pelo mesmo viés da meta 19, as estratégias incitam reflexão e tentativa de localizar resquícios dos textos base das CONAEs.

São estratégias da meta 19 do PNE 2014 – 2024:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (às) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3) Incentivar os Estados, o distrito federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programa de formação de conselhos, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos políticos pedagógicos, currículos escolares, planos de gesto escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados podem ser utilizados por adesão (SAVIANI, 2014a, p. 59-60).

Verifica-se que as estratégias elucidam o que foi anunciado na meta, agregando elementos positivos como a participação da comunidade escolar, a ampliação da atuação dos conselhos, a garantia de autonomia, a infraestrutura necessária à execução das atividades, o incentivo à constituição dos Fóruns Permanentes de Educação para acompanhar o cumprimento do PNE e a formação de diretores e gestores escolares.

Entretanto, convém destacar que, na utilização dos termos incentivar, estimular, favorecer e apoiar transparece uma tentativa de distanciamento do governo federal na efetivação das estratégias. É importante frisar que a meta e as estratégias serão traduzidas no âmago dos interesses antagônicos, que, certamente, implicarão a imposição de limites.

O que se pretende pelo exposto é demonstrar que a abordagem referente à gestão democrática contemplada no PNE 2014-2024 apresenta proposições importantes como a ênfase na viabilização da participação, porém, com estratégias pouco inovadoras, que, quando comparadas às discussões das CONAEs, expressam sua limitação.

Em estudos que relacionam os quesitos gestão democrática e qualidade da educação, como os de Azevedo (2011) e Aranda e Lima (2014), fica claro que não se pode perder de vista que o exercício da gestão democrática deve se pautar no entendimento de que a qualidade da educação e sua finalidade não são alcançadas de imediato, mas no processo, envolvendo as estratégias previstas em longo prazo.

Em suma, sob este enfoque, percebe-se a necessidade que implementar legislação complementar, a fim de viabilizar a gestão democrática, em busca da garantia de qualidade para a escola pública.

Delineado o percurso da gestão da educação no cenário nacional, no capítulo seguinte, busca-se verificar como as políticas para a gestão da escola pública se efetivaram ou não no município de Jataizinho – PR, suas potencialidades, problemas e limites.

## 5 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO

Entende-se que, para enveredar nas políticas construídas para gestão da educação no município, é preciso considerar a questão da autonomia, seus limites e perspectivas sob a égide do pacto federativo.

Segundo Tavares (2003, p. 241), “o federalismo brasileiro reparte o atendimento à educação nas diversas instâncias federativas” e, neste cenário, a educação infantil e o ensino fundamental são responsabilidades dos municípios. A descentralização do ensino, implementada pela municipalização, se fez presente na legislação educacional das décadas de 1960 e 1970 e intensificou-se nas décadas de 1980 e principalmente 1990.

No planejamento público a ideia de descentralização surge como crítica a centralização existente nos governos Sarney e Collor, efetiva-se como estratégia na condução descentralizada do plano decenal de educação e na descentralização do Programa Merenda Escolar para assumir, já no primeiro ano do governo F.H.C., a forma de um conjunto de ações voltadas não só a um reordenamento entre as esferas federal, estadual e municipal, mas também e principalmente tomando a escola como foco de atuação prioritária (TAVARES, 2003, p. 249).

Nesta direção, a municipalização está inserida no movimento de descentralização que resulta das “modificações econômicas sociais, e políticas presentes no contexto da globalização” (TAVARES, 2003, p. 249). A transferência de responsabilidades para o município resultou em maior responsabilização dos sujeitos que atuam nas redes municipais de ensino.

Com a promulgação da constituição de 1988, os municípios são reconhecidos como entes federados em igualdade jurídica com os estados. Com esta mudança, as políticas sociais como, por exemplo, saúde e educação, foram progressivamente descentralizadas.

Neste sentido, os estados e os municípios vivenciaram o crescimento das responsabilidades em nome da autonomia. Entretanto, esta autonomia deve ser entendida apenas do sentido de executar as ações e programas pré-definidos pelo governo federal, a responsabilidade com a infraestrutura e servidores, pois o que se percebe, analisando o formato dos programas e políticas para a educação, é que dificilmente os entes federados são consultados nos momentos decisórios.

Tavares (2003) retrata que, no âmbito local, as relações são marcadas por características clientelísticas e pela fragilidade das instâncias que representam os interesses da população. Sob este prisma, considera-se que não é apenas conferindo autonomia aos municípios e às escolas que serão aprofundadas as condutas democráticas nas instituições educacionais.

Saviani (2014b, p. 56) aponta que, na municipalização da educação, “o discurso da autonomia local e regional teve efeitos bem diferentes do proclamado” desde 1934, com o Ato Adicional, que teve como propósito descentralizar a instrução primária ofertando maior autonomia às províncias, o que permitia a possibilidade de adequação às características locais.

Na verdade, a melhor maneira de respeitar a diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não isolá-los. Isso porque o isolamento tende a fazer degenerar a diversidade em desigualdade, cristalizando-a pela manutenção das deficiências locais (SAVIANI, 2014b, p. 56).

O autor prossegue, ainda, enfatizando que atualmente, mesmo com os repasses do FUNDEB, as desigualdades são aparentes e demonstram que a municipalização do ensino fundamental, da maneira como está configurada, permite inferir que municípios pobres têm o ensino pobre e municípios que ricos ofertam um ensino satisfatório.

Entende-se que os problemas em torno das desigualdades na qualidade da educação no Brasil refletem a desarticulação e as condições de gestão em âmbitos federal, estadual e municipal. Deste modo, como propõe Saviani (2014b), a fim de possibilitar o alinhamento da oferta da qualidade de ensino, reforça-se a necessidade de instituir um Sistema Nacional de Educação que integre e articule todos os níveis e modalidades da educação com todos os recursos, organizados e geridos em regime de colaboração com a participação de seus respectivos colegiados.

Em síntese, a autonomia dos municípios nem sempre confere o poder de decisão a estes entes federados. Assim, vê-se que as decisões são centralizadas pelo governo federal, e execução e manutenção descentralizadas. Souza, Gouveia e Tavares (2007) apontam que o poder de cada ente federado é determinado pela articulação do conjunto, pois o município não participa da definição de medidas para

problemas de ordem macro-social, mas, de certa forma, podem ser impactados por eles.

Nesta direção, considerando as características positivas e também as possíveis limitações da gestão das escolas municipais, adentramo-nos no *lócus* proposto neste estudo, entendendo que os gestores, enquanto sujeitos históricos, políticos e culturais, ressignificam as políticas e influenciam suas características, a partir das circunstâncias locais e demandas cotidianas.

### 5.1 GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE JATAIZINHO

A coleta de dados empíricos deste estudo foi realizada no município de Jataizinho, localizado ao norte do Paraná a 399,69 km da capital e possui 161,977 Km<sup>2</sup> de extensão geográfica. Situado às margens do rio Tibagi, faz fronteira com os municípios de Assaí, Uraí, Ibiporã e Rancho Alegre (JATAIZINHO, 2015).

**Figura 1** – Localização de Jataizinho



Fonte: Caderno Estatístico (IPARDES, 2016, p.1).

A escolha do cenário da pesquisa se deu pela necessidade de compreender como a gestão escolar é implementada nas escolas municipais de ensino fundamental do município de Jataizinho, tendo em vista as proposições mais gerais para a gestão de escola pública, engendradas em contexto nacional e apresentadas nos capítulos anteriores.

A seguir, serão apresentados os aspectos históricos do município cuja premissa reside em explorar o *lócus* em que serão desenvolvidas as entrevistas.

A história do município sempre esteve ligada aos interesses da colonização, ora da Coroa Espanhola, ora do Governo Monárquico ou do Sistema Republicano

Brasileiro. Na primeira metade do século XVII, o local pertencia à Espanha e se estabeleceu enquanto Redução Jesuítica de São José, às margens do rio Tibagi. Pelas ações dos Bandeirantes, que buscavam ouro, pedras preciosas e índios, ocorreu a expansão de território e o local se tornou um pequeno porto comercial ligado à exploração de diamantes (JATAIZINHO, 2015).

Como apresentado no Plano Municipal de Educação (JATAIZINHO, 2015), no século XIX, em virtude de conflitos fronteiriços com países vizinhos, interesses imperialistas da Inglaterra e novamente a política de povoamento, D. Pedro II, em 1851, estabelece a criação da Colônia Militar de Jataí. Na ocasião, Joaquim Francisco Lopes foi encarregado pelo Barão de Antonina para a sua construção e vias de acesso. A Colônia Militar também teve extrema importância estratégica na vitória dos países aliados contra o Paraguai.

Devido ao grande número de nativos da região, Frei Timóteo de Castelnuovo é encarregado da construção do Aldeamento São Pedro de Alcântara, que é inaugurado em 1855. Em poucos anos, passa a ser considerado o mais importante aldeamento da Província do Paraná e, em 1865, torna-se sede da Vice-Prefeitura do Sul Brasileiro, ficando sob a Jurisdição de Frei Timóteo de Castelnuovo os aldeamentos catequesis de todo o Paraná e São Paulo (JATAIZINHO, 2015).

A primeira escola da colônia, destinada apenas a meninos, foi inaugurada em 1870, sendo o primeiro professor nomeado Antônio Correia Bittencourt. Apenas em 1884, as meninas puderam ter acesso à escolarização sob a tutela da professora leiga, Idalina Edelvina Bandeira Fernandes, que lecionava as crianças do aldeamento e da colônia militar e as catequizava.

Com o término da guerra, a Colônia Militar deixou de ter importância e, com o fim do regime monárquico, os aldeamentos foram abandonados. Frei Timóteo falece em 1895 aos 72 anos e a localidade regride populacional e comercialmente.

A vinda de novas famílias do novo empreendimento de colonização do Governo Republicano, aliado ao capital internacional das companhias colonizadoras Jatahy, como era denominada foi de extrema importância para a efetiva colonização do Norte do Paraná. Este núcleo tornou-se o portal de entrada de muitas famílias que vinham de várias regiões do Brasil e do exterior “em busca de seu próprio pedaço de chão para plantar as sementes de um futuro melhor”. Os imigrantes chegavam atraídos pelas propagandas da alta qualidade das terras, que eram vendidas a longo prazo e a preços baixos (JATAIZINHO, 2015, p. 3).

Jatahy possuía uma enorme extensão territorial e, de seu território, foram desmembradas várias áreas que até hoje são prósperos municípios: Londrina, Rolândia, Arapongas, Mandaguari, Maringá, Ibiporã, Assai, Cornélio Procópio, Uraí, Sertanópolis, Jaguapitã e Rancho Alegre. A travessia sobre o Rio Tibagi, em direção ao “Norte Novo” tinha que ser feita por balsa ou por canoas, pois não havia ponte ferroviária (JATAIZINHO, 2015).

No ano de 1920, é criado o Município de São Jerônimo, e Jataí torna-se um de seus distritos, pela Lei Estadual nº 1.918, de 23 de fevereiro de 1.920 (JATAIZINHO, 2015).

A primeira emancipação política do município ocorreu em 1.929 pela Lei de nº 2.614, de 14 de março de 1.929. Seu primeiro prefeito foi o Sr. Emilio Muller Neiva de Lima, que governou o município até 1.931. Em 1.932, Jatay tornou-se Comarca. Nas décadas de 40 e 50, a cidade chegou a ser considerada a “capital nacional das cerâmicas” por exportar manilhas, telhas e tijolos para todo o Brasil.

Em virtude de desentendimentos políticos e interesses do empreendimento da colonização, Jatay perde a Comarca para Cornélio Procópio, é extinto enquanto município e passa a pertencer novamente a São Jerônimo. Pela Lei nº 199, de 30 de dezembro de 1.943, Jatay tornou-se um distrito de Assaí, com o nome de Jataízinho (JATAIZINHO, 2015).

A emancipação política definitiva do Município de Jataízinho somente acontece em 10 de outubro de 1.947, pela Lei Estadual nº 2/1.947. A instalação solene do Município ocorreu no dia 08 de dezembro de 1.947, sendo nomeado Prefeito o Sr. Dionízio Striquer.

A origem do nome Jatahy é uma referência à grande quantidade de árvores na região denominadas “jatobá” ou “jataí” (*Hymenaea courbari*). Em seus troncos, as abelhas, que também eram denominadas jataí (*Trigona jaty*) pelos índios kaingang, produziam um excelente mel.

Atualmente, a cidade possui 12.447 habitantes, sendo 11.053 na zona urbana e 822 na zona rural, tem como prefeito o senhor Élio Batista da Silva, eleito em 2012 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) atualmente está filiado ao Partido da República (PR).

O Índice de Desenvolvimento Humano Social (IDH) que mede a qualidade de vida no município, tomando como base o desenvolvimento educacional, de saúde, habitacional e lazer, no Município de Jataízinho, está registrado com 0,687,

próximo ao índice nacional 0,715, abaixo, porém, da média do estado do Paraná 0,749 (IPARDES, 2016).

Após o histórico apresentado, será abordado, a seguir, o panorama educacional municipal com ênfase no ensino fundamental, modalidade de ensino que compõe este estudo.

## 5.2 A REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JATAIZINHO

O objetivo deste subitem é apresentar uma caracterização geral da educação do município de Jataizinho. O texto se assenta em dados extraídos dos documentos oficiais como leis, decretos, bem como, em dados estatísticos divulgados pelo Ministério da Educação, Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2016) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No âmbito educacional, Jataizinho conta com dois centros municipais de educação infantil, quatro escolas municipais de ensino fundamental anos iniciais, uma escola especial e duas escolas estaduais que atendem ao ensino fundamental anos iniciais e finais e ao ensino médio. O Ensino Fundamental anos iniciais é a etapa com o maior número de matrículas, de acordo com os dados apresentados pelo IPARDES (2016, p. 19).

**Tabela 1** - Matrículas no ensino regular segundo a modalidade de ensino e a dependência administrativa

MODALIDADE DE ENSINO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
Educação Infantil	-	-	426	31	457
Creche	-	-	169	13	182
Pré-escola	-	-	257	18	275
Ensino Fundamental	-	784 <sup>12</sup>	922	75	1.781
Ensino Médio	-	615	-	-	615
Educação profissional	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	-	<b>1.399</b>	<b>1.348</b>	<b>106</b>	<b>2.853</b>

**Fonte:** Caderno Estatístico (IPARDES, 2016, p. 19).

<sup>12</sup> O número de alunos matriculados no Ensino fundamental na rede estadual se refere aos anos finais.

As instituições municipais são coordenadas pelo Departamento de Educação e Cultura “órgão central da administração pública do Município responsável pela gestão da rede municipal de ensino”. O Departamento conta com a figura do diretor e das assessorias pedagógicas de educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos e monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Indicado pelo prefeito o Diretor do Departamento de Educação, por sua vez, seleciona profissionais do quadro próprio do magistério público municipal para ocupar os cargos de assessoria pedagógica (JATAIZINHO, 2013, p. 1).

Art. 30. A função de assessoramento pedagógico, exercida na administração do Departamento de Educação e Cultura no âmbito de toda a rede municipal de ensino, será ocupada por profissionais do quadro próprio do magistério, devidamente habilitados nos termos do art. 28, que tenham concluído o estágio probatório, indicados pelo titular do órgão (JATAIZINHO, 2013, p. 3).

O Departamento de Educação e Cultura de Jataizinho é vinculado ao Núcleo Regional de Educação da cidade de Cornélio Procopio - PR, que estabelece orientações organizacionais, pedagógicas e administrativas.

O ensino fundamental, etapa na qual foi realizada a entrevista com os diretores, atende a 959 alunos do 1º ao 5º ano. O município obteve nota 5,0 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática, obtido por meio da Prova Brasil e no fluxo escolar, medido pela taxa de aprovação. O quadro abaixo apresenta os índices de aprovação e reprovação em 2013:

**Quadro 5** - Índice de reprovação e evasão nos anos iniciais do ensino fundamental em 2013

ESCOLA	REPROVAÇÃO	ABANDONO	APROVAÇÃO
A	31	-	270
B	25	-	177
C	27	-	275
D	16	-	196

Fonte: Plano Municipal de Educação (JATAIZINHO, 2015).

Neste trabalho, foram utilizadas as letras A, B, C e D para denominar as escolas municipais a fim de manter o sigilo das informações obtidas. De acordo com

o Departamento de Educação e Cultura, atualmente a quantidade de alunos está organizada da seguinte forma:

**Quadro 6** - Número de alunos por escola da rede municipal de Jataizinho em 2016

<b>ESCOLA MUNICIPAL</b>	<b>NÚMERO DE ALUNOS</b>
A	238
B	204
C	288
D	229
<b>Total:</b>	<b>959</b>

Fonte: Autora

De acordo com o Plano Municipal de Educação de Jataizinho, “como todos os municípios próximos a grandes centros urbanos, a população de Jataizinho está sofrendo um decréscimo ano a ano”. É o que se pode constatar pelo número de matrículas de alunos no ensino fundamental, que diminui paulatinamente, conforme indica o censo escolar do INEP/MEC. A projeção de crescimento estimada pelo IBGE, no entanto, com base nas estatísticas anteriores, indica que a população de Jataizinho está crescendo em média 1% ao ano (JATAIZINHO, 2015, p. 10).

**Quadro 7** - Número de alunos por ano nos anos iniciais do ensino fundamental em 2016

<b>ESCOLAS MUNICIPAIS</b>	<b>NÚMERO DE ALUNOS</b>				
	1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano
A	25	65	48	49	51
B	35	51	37	50	31
C	60	65	51	52	60
D	62	46	38	42	41
<b>Total:</b>	<b>182</b>	<b>227</b>	<b>174</b>	<b>193</b>	<b>183</b>

Fonte: Autora

Das quatro escolas, as escolas A e B já foram estaduais e passaram pelo processo de municipalização proposto pelo estado do Paraná. Segundo Dourado (2007, p. 937), a municipalização do ensino remete-se a problemas decorrentes da “descentralização da educação brasileira”. Para ele, houve ações direcionadas para a desconcentração de tarefas, mais do que para a descentralização de poder e tomada de decisões, que garantiria mais autonomia aos estados e municípios.

Ou seja, o que ocorre é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica (DOURADO, 2007, p. 937).

Em 2009, as escolas municipais de Jataizinho aderiram ao Ensino fundamental de nove anos, que foi instituído pela lei 11.274, de 6 de janeiro de 2006. A lei estabeleceu o ano de 2010 como prazo final para que os municípios realizassem a transição do ensino de 8 para 9 anos.

Nenhuma das escolas municipais de ensino fundamental oferta o atendimento em período integral, porém, nos anos de 2014 e 2015, as escolas receberam recursos do Programa Mais Educação que objetivou promover a ampliação da jornada escolar. Segundo o Ministério da Educação, o Programa:

Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com o Programa Mais Educação (BRASIL, 2016c, p.1).

Atualmente, o Programa não está sendo realizado nas escolas em virtude do atraso dos repasses financeiros aos municípios. A gestão da educação é um elemento fundamental para que se garanta a oferta e a qualidade do ensino e, neste sentido, conhecer a organização da gestão das instituições escolares pode subsidiar a compreensão do panorama educacional municipal. É o que será abordado a seguir.

### 5.3 OS CAMINHOS DA GESTÃO ESCOLAR DE JATAIZINHO

Neste subitem, apresentam-se as principais características da organização da gestão da educação no município de Jataizinho. Como já foi mencionado, o Departamento de Educação é o órgão central da administração pública do Município, responsável pela gestão da rede municipal de ensino. É possível intuir que o profissional que ocupa o cargo de diretor do Departamento de Educação fica à mercê dos anseios políticos do chefe do poder executivo e sua gestão, submetida ao controle administrativo, orçamentário e contábil da prefeitura municipal.

Entretanto, pode-se considerar que a permanência do mesmo profissional neste cargo possibilita a continuidade do trabalho desenvolvido, bem como a permanência dos mesmos profissionais que executam as funções de assessoria pedagógica e monitoramento do PAR. Em Jataizinho, o atual diretor do Departamento de Educação esteve nesta mesma função nas gestões 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016.

Embora a permanência do atual diretor apresente avanços na política educacional municipal, verifica-se que a perpetuação da mesma pessoa frente à gestão da educação contraria o princípio republicano previsto na Constituição Federal (1988) que preconiza a alternância dos agentes políticos.

Destaca-se que a gestão do atual diretor desenvolveu algumas ações em relação às políticas municipais para a educação como a elaboração do Plano Municipal de Educação e a aquisição de obras via PAR. Nos mandatos anteriores, foram instituídas algumas garantias para a educação municipal com a realização de concurso público para docentes, a constituição da Associação dos professores públicos municipais em 2005, a construção do primeiro Plano de Cargos e Carreira do Magistério em 2008 e a eleição para diretores, no mesmo ano.

A eleição para diretores já estava prevista no primeiro plano de cargos e carreira do magistério público municipal em 2008, sendo que a mesma normativa está presente no segundo plano aprovado no ano de 2013, aprovação esta que foi marcada por embates entre a administração municipal, pela atuação da associação de professores e pelo debate do texto, pelas instituições escolares mobilizadas pelo Departamento de Educação e Cultura. Em relação à função de diretor, o plano prevê que:

**Art. 26** A função de Diretor e Vice-Diretor de Escola de Ensino Fundamental e dos Centros Municipais de Educação Infantil, quando estes funcionarem em unidades independentes, será ocupada por profissional efetivo do quadro próprio do magistério, nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, após consulta à comunidade escolar, na forma de eleição direta, secreta e facultativa, para mandato de 03 (três) anos, permitida uma recondução.

**Parágrafo único.** Os demais critérios e condições para o exercício das funções de direção e a forma de escolha do profissional, será objeto de regulamentação específica.

**Art. 27.** Para exercer as funções de Diretor e Vice-Diretor de Escola de Ensino Fundamental ou Centro Municipal de Educação Infantil, o profissional do magistério deverá ser portador de licenciatura plena e ter, no mínimo, três anos de exercício de magistério na rede pública municipal. (JATAIZINHO, 2013, p. 6).

Para Ruiz (2014b, p. 79), a eleição de diretores “é assunto controverso na área da educação”, pois a LDBEN 9394/96 não regulamentou, de forma específica, a questão da forma de acesso à função, deixando a responsabilidade para os Estados e Municípios. Hodiernamente, é comum a diversidade de formas de acesso à função que varia de um local para outro.

Segundo a mesma autora, historicamente são utilizadas seis modalidades de acesso à função de diretor “1) por indicação direta do poder público; 2) pelo histórico da carreira; 3) por concurso público; 4) por listas tríplices; 5) por eleição direta pela comunidade; e 6) pela forma mista: concurso seguido de eleição direta”. Das seis formas evidenciadas em um estudo desenvolvido por Dourado (2007), as eleições diretas é a forma considerada mais democrática e defendida pelos movimentos dos professores (RUIZ, 2014b, p. 80).

Neste sentido, entende-se que o município de Jataizinho, mediante a regulamentação estabelecida pelos Planos de Cargos e Carreiras do Magistério Público Municipal, 2008 e 2013, apesar de trazer em sua legislação o caráter facultativo para ingresso ao cargo de diretor via consulta pública, sempre realizou tal consulta à comunidade escolar, adotando a forma de acesso à função de diretor, que mais se aproxima da perspectiva democrática de gestão da educação. Porém, como ressalta Ruiz (2014b, p. 82), “embora a eleição seja um meio legítimo de democratização das relações sociais de trabalho, ela ocorre limitada pela democracia liberal representativa e a todos os seus óbices”, ou seja, a forma de acesso ao cargo não determinará se a gestão da escola pública será configurada nos moldes democráticos.

Tal afirmativa é confirmada, ao considerar-se que:

[...] não basta a eleição de dirigentes escolares desvinculada de outras medidas que transformem radicalmente a estrutura administrativa da escola; assim como não basta instituir um conselho de escola com a participação de professores, funcionários alunos e pais, mesmo com atribuições deliberativas, como acontece no sistema público estadual paulista, se a função política de tal colegiado fica inteiramente prejudicada pela circunstância de que a autoridade máxima e absoluta dentro da escola é um diretor que em nada depende das hipotéticas deliberações desse conselho (PARO, 2000, p. 102).

Paro (2000, p. 100) ainda enfatiza, que, “na estrutura formal de nossa escola pública está quase totalmente ausente a previsão de relações humanas horizontais”, sendo que o que se constata é a prevalência de modelos relacionais hierárquicos.

O mais alto posto dessa hierarquia é ocupado pelo diretor, verdadeiro chefe da unidade escolar e responsável último por tudo o que acontece aí dentro. Esta condição lhe dá uma imensa autoridade diante das demais pessoas que interagem no interior da escola, mas quase nenhum poder de fato, já que a autoridade que ele exerce é concedida pelo Estado, a quem deve prestar conta das atividades pelas quais é responsável. Assim, independente da sua vontade, o diretor acaba assumindo o papel de preposto do Estado diante da instituição escolar e de seus usuários (PARO, 2000, p. 101).

Atualmente, nenhuma das escolas do município de Jataizinho possui vice-diretor, embora o cargo esteja previsto na legislação municipal. A equipe gestora é composta pelo diretor e dois coordenadores pedagógicos. Os coordenadores dividem as responsabilidades, ficando um na função de coordenador do trabalho pedagógico, o que organiza o trabalho dos professores, planejamentos, reuniões, e outro, na função de orientação, realizando o trabalho com alunos, evasão escolar e comunicação com as famílias<sup>13</sup>.

**Art. 29.** A função de coordenação pedagógica de cada unidade de ensino dos anos iniciais do Ensino Fundamental ou Centro Municipal de Educação Infantil será ocupada por profissionais efetivos, devidamente habilitados, nos termos do artigo anterior, indicados pelo Departamento de Educação e Cultura (JATAIZINHO, 2013, p. 6).

---

<sup>13</sup> Esta divisão contraria a Lei 103/2004 do Estado do Paraná.

Atendendo ao que prevê a LDB 9394/96, as escolas municipais em suas propostas pedagógicas e regimentos escolares reconhecem a importância das instâncias colegiadas para a promoção da gestão democrática. Após consultar as propostas pedagógicas das escolas A, B, C e D e regimentos escolares, verifica-se que todas possuem Associação de Pais, Mestres e Funcionários – APMF, Conselho Escolar e Conselho de classe. Contudo, constatou-se que, em contrariedade ao primeiro princípio previsto no artigo 14 da LDBEN<sup>14</sup>, a redação dos documentos é a mesma, visto que sua construção foi baseada em um arquivo padrão, fornecido pelo Núcleo Regional de Educação de Cornélio Procópio, órgão que aprova os documentos escolares das escolas do município de Jataizinho. Conforme consta no regimento interno das escolas:

**Art. 20** – A associação de Pais, Mestres e Funcionários – APMF ou similar, pessoa jurídica de direito privado, é um órgão de representação dos Pais, Mestres e Funcionários do estabelecimento de ensino, sem caráter político Partidário, religioso, racial e nem fins lucrativos, não sendo remunerados os seus dirigentes e conselheiros, sendo constituída por prazo determinado.

**Parágrafo Único** - A associação de Pais, Mestres e Funcionários é regida por Estatuto próprio, aprovado e homologado em Assembleia Geral, convocada especificamente para este fim. (JATAIZINHO, 2012b, p. 15).

As quatro escolas também possuem conselho escolar, órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva, avaliativa e fiscalizadora sobre a organização do trabalho pedagógico e administrativo da escola, o qual é composto por “representantes da comunidade escolar e de movimentos sociais organizados e comprometidos com a educação pública, presentes na comunidade, sendo presidido por seu membro nato, o (a) diretor(a) escolar” (JATAIZINHO, 2012e, p. 10).

Os representantes do conselho escolar são escolhidos por seus pares, mediante processo eletivo, de cada segmento escolar. Nos regimentos escolares das escolas A, B, C e D, está previsto que as eleições dos membros do Conselho Escolar, titulares e suplentes “realizar-se-ão em reunião de cada segmento convocada para este fim, para um mandato de dois anos, admitindo-se uma única

---

<sup>14</sup> Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:  
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.(BRASIL, 1996).

reeleição consecutiva”. (JATAIZINHO, 2012c, p. 11). De acordo com os regimentos escolares, o conselho escolar é constituído da seguinte forma:

**Art. 14** - O Conselho Escolar, de acordo com o princípio da representatividade e da proporcionalidade, é constituído pelos seguintes conselheiros:

- I. Diretor (a);
- II. Representante da equipe pedagógica;
- III. Representante da equipe docente (professores);
- IV. Representante dos funcionários que atuam na área da administração escolar e operação de multimeios escolares;
- V. Representante dos discentes (alunos);
- VI. Representante dos pais ou responsáveis pelo aluno;
- VII. Representante da Associação de Pais, Mestres e Funcionários, APMF.
- VIII. Representante dos movimentos sociais organizados da comunidade (BRASIL, 1996).

Segundo Paro (2000, p. 102), na maioria das escolas, o conselho escolar fica “quase sempre, na dependência da vontade política do diretor para funcionar adequadamente, de maneira a servir como veículo de democratização da escola”. Isso ocorre porque, embora o conselho “supostamente” faça parte da direção, o diretor, pressionado pela necessidade de instituir o órgão que garante a participação dos demais setores da escola:

[...] acaba por “montar” ele próprio um conselho apenas formal e inoperante, que só decide questões marginais e sem importância significativa para os destinos da escola, ficando o diretor sozinho para tomar as decisões, já que sabe ser ele quem acabará com as responsabilidades (PARO, 2000, p. 102).

O conselho de classe também é um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa em assuntos didático-pedagógicos, está previsto no projeto político-pedagógico (JATAIZINHO, 2012a) e no regimento escolar das escolas municipais de ensino fundamental. Constitui-se em um espaço de reflexão pedagógica “[...] em que todos os sujeitos do processo educativo, de forma coletiva, discutem alternativas e propõem ações educativas eficazes que possam vir a sanar necessidades/dificuldades apontadas no processo ensino e aprendizagem” (JATAIZINHO, 2012d, p. 16).

São atribuições do conselho de classe:

- I. analisar as informações sobre os conteúdos curriculares, encaminhamento metodológicos e práticas avaliativas que se referem ao processo ensino e aprendizagem;
- II. propor procedimentos e formas diferenciadas de ensino e de estudos para a melhoria do processo ensino e aprendizagem;
- III. estabelecer mecanismos de recuperação de estudos, concomitantes ou paralelos ao processo de aprendizagem, que atendam às reais necessidades dos alunos, em consonância com a proposta pedagógica curricular da escola;
- IV. acompanhar o processo de avaliação de cada turma, devendo debater e analisar os dados qualitativos e quantitativos do processo ensino e aprendizagem;
- V. atuar com corresponsabilidade na decisão sobre a possibilidade de avanço do aluno para o ano subseqüente ou retenção, após a apuração dos resultados finais, levando-se em consideração o desenvolvimento integral do aluno;
- VI. receber pedidos de revisão de resultados finais até 72 (setenta e duas) horas úteis após a divulgação do edital (JATAIZINHO, 2012d, p. 16).

As reuniões são convocadas pela direção e previstas em calendário escolar, podendo, porém, ser realizadas extraordinariamente, sempre que se fizer necessário. Compõem o conselho de classe o(a) diretor(a), equipe pedagógica e docentes.

Como se pode notar, as instâncias colegiadas estão constituídas em todas as escolas, o que demonstra que a organização legal dos preceitos da gestão democrática está prevista nos principais documentos das instituições escolares. É necessário, contudo, mencionar que a existência legal de tais instâncias é uma exigência do Departamento de Educação e Cultura e também do Núcleo Regional de Educação de Cornélio Procópio (NRE), órgãos que, em certa medida, supervisionam as escolas públicas de Jataizinho - Pr.

Paro (2000) enfatiza que o diretor, embora eleito pela comunidade escolar, atua cerceado pela máxima de que deve prestar contas ao Estado e não àqueles que o elegeram. Visualiza-se esta situação abordada pelo autor no município de Jataizinho, em que os diretores prestam contas à prefeitura municipal, ao Departamento de Educação e Cultura, e ainda, atendem às normativas deliberadas pelo Núcleo Regional de Educação.

Quanto à Estrutura e ao funcionamento das escolas Municipais de Jataizinho, o Núcleo Regional de Educação (NRE) orienta o Departamento de Educação e Cultura quanto à vida legal das escolas: credenciamento, autorização

de funcionamento, reconhecimento, implantação, cessação, regimento escolar, matriz curricular e calendário escolar. No que concerne aos aspectos pedagógicos, o NRE oferece assessoramento pedagógico à equipe do Departamento de Educação e Cultura de Jataizinho, bem como promove reuniões técnicas e formação continuada.

Frente ao cenário apresentado, evidencia-se que a escola está situada na ponta de uma cadeia hierárquica, na qual a figura do diretor mais repete ações já direcionadas do que promove discussões e dá voz às instâncias colegiadas. Para que as organizações democráticas da escola pública efetivamente funcionem, segundo Paro (2000, p. 104), é preciso que estejam articuladas a uma estrutura que propicie:

[...] uma efetiva utilização racional dos recursos disponíveis na concretização de fins educativos e, em termos políticos, conduza a uma democrática coordenação do esforço humano coletivo, apta a reivindicar do Estado os recursos necessários e a estar em consonância com os interesses das majoritárias camadas trabalhadoras usuárias da escola pública fundamental.

No ano de 2007, o município de Jataizinho realizou o primeiro diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR), que é parte do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007. Segundo o MEC, por meio do PDE, colocou à disposição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, “instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública” (BRASIL, 2016).

A partir da construção do Plano de Ações Articuladas local e o seu monitoramento, o município foi contemplado com três obras: ônibus, mobiliário e recurso para aquisição de materiais para a educação infantil e formação continuada para o conselho municipal de educação. Estes recursos não são disponibilizados aos municípios que não realizam o PAR.

De acordo com o Ministério da Educação:

A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). Para a elaboração do PAR, o Ministério

da Educação criou um novo módulo no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) – o Módulo PAR Plano de Metas -, que pode ser acessado de qualquer computador conectado à rede mundial de computadores (Internet), agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e monitoramento das ações do PAR (BRASIL, 2011, p. 2).

O trabalho de elaboração do PAR divide-se em duas etapas. A primeira é a aplicação do instrumento diagnóstico da situação educacional na rede municipal e a segunda diz respeito à elaboração do PAR propriamente dito. Para a realização destas etapas, o MEC (BRASIL, 2011) orienta que sejam reunidos vários representantes da comunidade escolar. Após a segunda fase, que compreende a seleção de ações e subações, é firmado o termo de cooperação técnica e Convênios e, posteriormente, o monitoramento pelo SIMEC (BRASIL, 2011).

Sobre as ações desenvolvidas a partir do PDE, Dourado (2007, p. 937) destaca o predomínio dos processos de regulação que permeiam as escolas públicas “sob a hegemonia da União, por meio da indução de políticas de financiamento de ações e programas governamentais”, paralelas às ações locais.

As escolas municipais de Jataizinho recebem anualmente, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o repasse do Programa Dinheiro Direto na Escola, recurso financeiro que, atualmente, é o único a ser administrado diretamente pelas escolas públicas municipais.

Entretanto, é importante destacar que, para recebê-lo, o Programa exige a estruturação de unidades executoras, entidade de natureza privada articulada ao setor público, cuja função é captar recursos privados e gerir recursos públicos descentralizados (DOURADO, 2007).

A aquisição de material permanente e de consumo, manutenção e capacitação dos profissionais é realizada com subsídios oriundos do salário-educação, recurso que é administrado pela Prefeitura Municipal, mas cuja aplicação é direcionada pelo diretor do Departamento de Educação e Cultura.

O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nº s 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o

valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). (BRASIL, 2012).

Neste item, foram apresentadas características, órgãos, normativas e programas que compõem a gestão da educação das escolas públicas municipais de ensino fundamental de Jataizinho. Mediante análise, é possível perceber que houve avanços que caminham para uma perspectiva de gestão democrática. Por outro enfoque, a abordagem permite visualizar que as mudanças em âmbito nacional pesam sobre a gestão da educação municipal.

Exemplo disso é a burocratização da gestão escolar que se intensificou com a utilização dos sistemas integrados de informação. Para Lima (2012), a burocracia não foi superada, visto que ela existe atualmente de forma mais tecnológica, tornando viável uma vigilância sistemática sobre o trabalho pedagógico:

Tornou-se possível uma vigilância sistemática seguindo categorias tipicadas a priori, e unilateralmente impostas, que modelam as realidades escolares, controlam tempos e espaços, generalizam metodologias e processos de trabalho, favorecem a padronização e mensuração, bem como a comparação automática de processos e resultados (LIMA, 2012, p. 148).

Entende-se que, apesar dos avanços, muito ainda pode ser feito. Para isso, considerando os limites e possibilidades dos gestores municipais, diretores e trabalhadores das escolas públicas municipais de ensino fundamental, acredita-se que o olhar crítico destes profissionais frente aos programas, recursos e entraves locais é fundamental para a democratização da educação.

Tendo isso em vista, no próximo capítulo do estudo, apresentamos as análises das entrevistas com os gestores para entender como as políticas implementadas pelo governo federal incidem sobre a gestão das escolas municipais, bem como para verificar como a responsabilização dos gestores municipais, pela garantia da qualidade da educação, vem impactando a rede municipal de educação de Jataizinho.

## **6 A GESTÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE JATAZINHO: PERCEPÇÕES DOS GESTORES MUNICIPAIS**

Como foco desta seção, apresentamos os relatos das diretoras frente às questões propostas por este estudo, a fim de atender aos objetivos elencados. Procedemos, neste momento, à análise da gestão das escolas municipais de ensino fundamental de Jataizinho, identificando como as políticas implementadas pelo governo federal influenciam na gestão da educação municipal. Finalmente, discutimos de que forma as políticas de responsabilização são encaminhadas pelos gestores das escolas municipais de ensino fundamental do município de Jataizinho-Pr.

As análises das entrevistas com os gestores foram organizadas a partir dos seguintes eixos: (i) perfil das diretoras, (ii) participação da comunidade e (iii) percepções sobre a gestão escolar.

As entrevistas, que duraram aproximadamente 30 minutos, foram realizadas individualmente nas próprias escolas, gravadas e transcritas integralmente. A entrevista de 40 minutos com a assessora pedagógica responsável pelo PAR aconteceu na biblioteca cidadã do município.

Após a leitura do termo de consentimento livre e esclarecido, cada diretora respondeu a onze questões que foram divididas em eixos. A assessora pedagógica respondeu a dez questões inseridas nos eixos: perfil do responsável pelo PAR, percepções sobre a função e percepções sobre o PAR.

Consideramos necessário realizar a entrevista com a responsável pelo PAR por se tratar de uma ferramenta gerencial de gestão, implementada pelo governo federal, que desemboca na realização de ações pelas escolas municipais, caracterizando-se como uma política que perpassa as esferas de gestão da educação.

### **6.1 PERFIL DAS DIRETORAS**

O primeiro eixo foi composto por quatro questões que visavam a definir o perfil das diretoras e da assessora do PAR. As informações obtidas na primeira e terceira questões foram organizadas no quadro abaixo:

**Quadro 8** – Perfil das Diretoras das escolas municipais de ensino fundamental de Jataizinho

<b>Eixo 1 – Perfil das Diretoras</b>					<b>Perfil da Assessora Pedagógica - PAR</b>
<b>Questão 1</b>	<b>Diretora A</b>	<b>Diretora B</b>	<b>Diretora C</b>	<b>Diretora D</b>	
<b>Sexo</b>	Feminino	Feminino	Feminino	Feminino	Feminino
<b>Idade</b>	65 anos	44 anos	52 anos	44 anos	42 anos
<b>Formação Acadêmica</b>	Pedagogia, especialização em Gestão escolar: Direção, orientação e supervisão.	Pedagogia, habilitada na educação infantil, pós-graduada em Psicopedagogia, Educação especial e Gestão escolar.	Normal Superior pós-graduação em Gestão escolar e especialização em Educação especial inclusiva.	Magistério, pedagogia, pós em Educação Especial, Gestão escolar, Neuropedagogia e Psicopedagogia.	Magistério, Pedagogia, pós-graduada em gestão e psicopedagogia.
<b>Questão 3</b>					
<b>Há quanto tempo trabalha como docente na rede municipal?</b>	14 anos Observação: 25 anos no município de Cascavel	8 anos	25 anos	22 anos	21 anos

Fonte: Autora.

Observamos que existe uma homogeneização no perfil das diretoras, porque as entrevistadas são professoras de carreira do município, com mais de oito anos de atuação no magistério. Verificou-se a predominância do sexo feminino na função de direção. O histórico das escolas revela que jamais um homem ocupou esta função na rede municipal no ensino fundamental, bem como na função de coordenação e orientação pedagógica. No panorama geral do quadro de professores que atuam no ensino fundamental, do total de 102 professores, apenas três são do sexo masculino e possuem formação em educação física, a formação também do Diretor do Departamento de Educação.

A formação acadêmica das entrevistadas está em consonância com o proposto no “Título VI – Dos profissionais da educação” artigo 64 da LDBEN 9394/96 para a atuação na função de diretor:

**Art. 64.** A formação dos profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional (BRASIL, 1996, p. 20).

A formação também atende aos critérios previstos no Plano de cargos e carreira do magistério público municipal, apresentados na página 102 deste estudo. Entendemos que a formação acadêmica não abarca integralmente todas as atividades que um diretor desenvolve, porém é fundamental para muni-lo de conhecimentos acerca da estrutura organizacional, dos principais documentos da escola e da importância de promover condutas democráticas. Como componente curricular dos cursos de pedagogia, o estágio obrigatório em gestão também possibilita que os futuros docentes acompanhem o trabalho cotidiano do diretor a fim de relacionar a teoria à prática.

Na segunda pergunta, buscou-se identificar qual foi a forma de acesso à função de diretor. As entrevistadas relataram que foi realizada a consulta à comunidade escolar, conforme está previsto no Plano de cargos e Carreira. Na fala das diretoras:

*Por eleição. (Diretora da escola A).*

*Eu era coordenadora da escola, trabalhei seis anos, teve eleição me lancei como diretora, as crianças aprovaram e os pais e fui eleita. (Diretora da escola B).*

*Foi através de eleição baseada na vontade da comunidade escolar por voto direto e secreto. (Diretora da escola C).*

*Nesta escola já trabalho há 10 anos, fui professora, fiquei 6 anos na coordenação pra depois tentar a direção e fui eleita por meio de eleição com a participação de pais, professores e funcionários. (Diretora da escola D).*

Em relação ao ingresso na função, percebemos que a legislação municipal está se cumprindo, revelando que o município adota uma das condutas essenciais

na proposição da perspectiva da gestão democrática, embora a consulta não garanta a efetividade de uma gestão conduzida por parâmetros democráticos, conforme verifica Paro (2000).

Para Lima (2000, p. 19), a democratização da gestão escolar:

Trata-se de uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em acções de (auto)governo; acções que não apenas se revelam enquanto decisões político administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula, etc.

Neste sentido, a gestão democrática é um fenômeno político que está articulado diretamente com ações que se sustentam em métodos democráticos e não se resume à escolha dos seus representantes, mas pauta-se no caráter político das relações que ali se estabelecem e na adoção de processos participativos de tomada de decisões.

Entretanto, cabe reconhecer que a gestão da escola pública, como as demais atividades da sociedade, expressa formas de manutenção e reprodução da cultura autoritária, ao mesmo tempo em que pode potencializar ações que visem a práticas mais democráticas.

Os pré-requisitos para assumir a função de diretor também estão em consonância com a legislação, segundo o que foi demonstrado na fala das diretoras ao responder à quarta questão.

*Ser professor estável do quadro próprio do magistério, com licenciatura plena ou com licenciatura plena acrescida do curso de pós-graduação em nível de especialização na área de educação ou possuir curso de pós graduação em nível de mestrado ou doutorado na área da educação e tem mais alguns itens ter no mínimo um ano de exercício de magistério no estabelecimento de ensino, não ter sido condenado judicialmente, ter disponibilidade para atuar no mínimo de 8 horas diárias matutino e vespertino. (Diretora da escola C).*

O segundo eixo do roteiro de entrevista, realizado com a assessora pedagógica responsável pelo PAR, denominado “percepções sobre a função”, veio

ao encontro com as questões propostas para as diretoras no primeiro eixo. A fim de confrontar as perspectivas apresentadas faremos a interposição das respostas.

Na primeira questão deste eixo, dirigida à assessora, indagou-se quando a mesma, assumira a responsabilidade pelo monitoramento do PAR e quais eram os pré-requisitos. Na fala da assessora: “eu assumi no ano de 2013 e os pré-requisitos eram os conhecimentos que eu já tinha sobre o PAR, que foi iniciado aqui no município em 2007”. A assessora faz menção à criação do PAR, que ocorreu em 2007, como componente do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Presume-se que este conhecimento se deu, em virtude de, nesta época, a profissional atuar na função de coordenação pedagógica do ensino fundamental, lotada no Departamento de Educação e Cultura e pela divulgação do Plano pela imprensa.

Conforme evidenciado nas seções anteriores, o Plano foi uma estratégia que viabilizou a regulamentação do regime de colaboração por meio da mobilização social. Para Almeida (2016, p. 52):

A partir da apresentação do PDE à sociedade, desencadeou-se no Brasil um amplo processo de mobilização, responsabilização social e descentralização das políticas educacionais com a finalidade de atender aos objetivos definidos para a educação brasileira nas principais ferramentas de planejamento e gestão educacional do país.

Na segunda questão deste eixo, perguntamos quais são suas atribuições e se houve sua participação em alguma formação ou treinamento para que desempenhasse esta função.

*[...] as atribuições são acompanhar o PAR, fazer o diagnóstico que é o primeiro que nós fazemos. É o levantamento de toda a rede, do que temos do que não temos, e do que precisamos. Após isso, a gente solicita dentro do próprio PAR, o que estamos precisando. Já tive várias formações em Curitiba, Foz do Iguaçu algumas aqui dentro do município mesmo, algumas através da UNDIME e do Núcleo de educação. (Assessora responsável pelo PAR).*

De acordo com o MEC, em essência, o PAR configura-se como um planejamento dinâmico da educação dos municípios, estados e Distrito Federal. Conforme é apresentado pelo MEC, para a execução do PAR, deve ser realizado um

processo de caráter democrático, plural, em que devem ser consultados Diretores, professores e demais atores da comunidade escolar.

Entende-se, porém, que esta prerrogativa não garante que, de fato, as informações inseridas no PAR sejam obtidas da maneira como está prevista. A entrevistada não revela se houve a participação dos educadores, tampouco, da sociedade civil. Verifica-se que é comum consultar apenas os diretores ou que as necessidades sejam indicadas pela secretaria de educação.

Embora as indicações do PAR demonstrem o seu caráter plural e democrático, estas características esbarram, de início, na inserção do diagnóstico no sistema. A plataforma SIMEC restringe a inserção das informações e formata as ações a serem implementadas, ou seja, é questionável o nível de autonomia na gestão da educação dos municípios, visto que tais limitadores não garantem que os diretores tenham domínio sobre a formulação das ações que esta deverá alcançar (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 233).

Com base nas respostas emitidas neste eixo, foi possível identificar que o perfil das diretoras entrevistadas demonstra um grau elevado de experiência. Tanto elas quanto a assessora pedagógica revelaram vasta experiência como docente e coordenadora pedagógica da escola, anterior à função que exercem atualmente.

Constata-se que o município garante o cumprimento da legislação no que se refere à formação inicial para atuação na direção das escolas e à forma de acesso. Em se tratando da assessora responsável pelo PAR, identificamos que não houve um critério legal para seleção, tampouco a divulgação para que os profissionais da rede municipal de educação interessados pudessem atuar no acompanhamento do PAR.

## 6.2 PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

As questões cinco, seis e sete compõem o segundo eixo de análise da entrevista com as diretoras e investiga aspectos referentes à participação da comunidade. Para este estudo, o eixo participação da comunidade é pertinente por dois motivos: em primeiro lugar, porque nos permite verificar a incidência ou não dos processos democráticos de gestão presentes nas escolas municipais. Em segundo, porque as políticas engendradas a partir da década de 1990 incentivaram a

participação da comunidade escolar em relação ao discurso da autonomia, tendendo a promover a desresponsabilização do Estado.

Quando questionadas sobre quais são os colegiados escolares e como ocorre a participação dos membros, de modo geral, três das entrevistadas mencionaram a Associação de Pais, Mestres, Professores e Funcionários e descrevem um processo democrático de participação dos membros, bem como aspectos positivos da participação.

*É o conselho escolar com associação de pais e mestres, nós marcamos uma reunião com os pais e depois fazemos a votação dos integrantes para uma gestão democrática, pois estes garantem a prática da participação na escola e descentralização do poder e de buscar uma educação de qualidade. (Diretora da escola B).*

*A escola atualmente só possui aprovada a APM que é a Associação de Pais e Mestres, a escolha é feita através de eleições para o conselho deliberativo e fiscal para a diretoria é realizada a cada dois anos em assembleia geral ordinária convocada obrigatoriamente pela diretoria atual e tem como objetivo votar e eleger o conselho fiscal da diretoria. O pleito é realizado por voto secreto, direto, sendo vencedora a chapa que conseguir maior número de votos e essa eleição né os pais são convocados antecipadamente e é levado ao conhecimento de todos como será dado o processo e toda documentação após a eleição, ata, estatuto da assembleia, listagem nominal dos membros, é feito o registro no cartório, enfim, concluindo a APM tem por finalidade colaborar com o aprimoramento do processo educacional na assistência ao escolar e na integração família, escola e comunidade. Cada membro tem a sua função definida segundo o estatuto da entidade, enfim, a APM não é só no papel a escola tem que fazer ela participar do dia-a-dia em todas as decisões tomadas. (Diretora da escola C).*

*Então nós temos a APMF a escolha dos representantes são pais de alunos que estão matriculados, professores e funcionários da escola. Esse ano a participação está bem legal, eu chamo e pergunto. Eles estão juntos participando. (Diretora da escola D).*

Entretanto, a resposta da Diretora da escola A chamou atenção, pois esta mencionou serviços públicos que não possuem ligação com os colegiados escolares, o que demonstra desconhecimento da terminologia. Na fala da diretora:

*Os que fazem parte: a saúde a ação social, as escolas o Departamento de educação, os órgãos da prefeitura que fazem que assim fazem parte, são interligados com os órgão colegiados e conselho tutelar e pode ser que tenha mais, mas eu no momento não lembro. (Diretora da escola A).*

Conforme constatamos no capítulo anterior, no PPP e Regimento escolar da escola A, estão instituídos tanto a APMF quanto o Conselho Escolar. O fato de a diretora não se referir a estes colegiados pode significar que estes não têm participação ativa na dinâmica escolar ou ela pode ter confundido a denominação “órgãos colegiados” com as parcerias entre as secretarias que, nos últimos anos, busca realizar o trabalho em rede.

A fala das diretoras a respeito das instâncias colegiadas demonstra certa rigidez, quando descrevem os procedimentos adotados para a constituição e participação dos membros, e remete ao questionamento apresentado por Souza (2009a, p. 274): “[...] até que ponto esses instrumentos verdadeiramente cumprem essas demandas e não são apenas elementos técnicos que até mesmo falseiam o objeto e objetivo de uma gestão escolar democrática e de qualidade?”

A autora ressalta que o desenvolvimento de instrumentos técnicos de gestão escolar e espaços mais abertos para a participação popular, por vezes, parecem ficar mais voltados para interesses meramente burocráticos.

Nesse sentido, a criação de instituições que tecnicizam o diálogo, normatizando, organizando em excesso a participação das pessoas através dos seus procedimentos formais, é um procedimento político voltado a direcionar a disputa pelo poder na escola nos moldes como classicamente ela é colocada, assim essas instituições acabam não alcançando objetivos mais democráticos verdadeiramente (SOUZA, 2009a, p. 275).

Neste mesmo sentido, Paro (2000) destaca que, na estrutura formal da escola pública, está quase totalmente ausente a previsão de relações horizontais entre as pessoas. Neste cenário, o diretor exerce o topo da cadeia hierárquica, condição que lhe dá imensa autoridade e quase nenhum poder, de fato, visto que esta autoridade que exerce é concedida pelo Estado a quem deve prestar contas.

Assim, salvo exceções, embora legalmente os conselhos escolares sejam deliberativos, o diretor da escola “acaba por montar ele próprio um conselho apenas formal e inoperante, que só decide questões marginais e sem importância significativa para os destinos da escola”. Assim, as decisões são tomadas por ele que, no final, arcará com as responsabilidades (PARO, 2000, p. 102).

Verificou-se que as entrevistadas não se referiram ao Conselho de Classe como órgão colegiado, mesmo estando presente em todos os PPPs e regimentos

escolares. Esta instância, que se configura como um espaço de reflexão pedagógica, é um momento extremamente relevante em que a equipe pedagógica discute alternativas e propõe ações educativas eficazes que possam vir a sanar dificuldades no processo de ensino-aprendizagem.

Conforme mencionamos na sessão anterior, os regimentos escolares seguem a mesma estrutura textual e, deste modo, o fato de o conselho e demais órgãos colegiados estarem inseridos nestes documentos não significa que a escola e, particularmente, as diretoras compreendem quais são os órgãos colegiados e a sua função.

É importante considerar que o município não oferta formação continuada específica para os gestores, porém a fragilidade apresentada nas respostas emitidas não é condizente com a formação que possuem, visto que todos os entrevistados são especialistas em gestão escolar.

A aprovação do Plano Nacional de Educação estabeleceu o prazo de um ano para que estados e municípios elaborassem os seus planos. No município de Jataizinho, o Plano Municipal de Educação foi aprovado em 2015. Na questão de número 6, sobre como havia sido a sua participação, dos professores, funcionários e pais na elaboração do Plano Municipal de Educação, apenas a Diretora da escola B considerou que “Foi uma participação em massa dos professores e funcionários para fazer um plano de educação, um avanço na garantia dos direitos a uma educação de qualidade”. As demais demonstraram que a sua participação na leitura e elaboração do plano, bem como a participação dos pais ocorreu de forma limitada. Vejamos:

*Eu vou ser bem sincera. A minha participação foi conversar com os professores e indicar dois profissionais da área da educação pra fazerem parte neste plano, esta foi a minha participação. (Diretora da escola A).*

*Bom, vou falar o que acontece ali, a gente ouve o que dá pra acrescentar, mas no dia de tá colocando só eu fui falar, então a gente não toma decisões sozinhas. (Diretora da escola D).*

A diretora da escola C revela a dificuldade de reunir a comunidade escolar para participar. Em sua fala, verifica-se que o Departamento de educação solicitou

representantes das escolas para participar das reuniões, possivelmente isso tenha ocorrido pela dificuldade em dispensar os alunos e reunir todos os professores.

*Não houve assim uma participação efetiva dos seguimentos da comunidade na elaboração do plano municipal, ressalto que houve participação e contribuição dos professores e equipe pedagógica através de questões enviadas pelo departamento de educação. O Departamento enviou algumas questões e nós colaboramos desta formam, mas não assim que foi todo mundo lá, mesmo porque é difícil sair todo mundo e participar e também no decorrer da elaboração do documento tivemos a participação de dois representantes da entidade e enviado e como a gente não tinha disponibilidade de ir professor, foi duas auxiliares de serviços gerais que elas se interessaram e quando fizeram esta participação passaram pra gente o que estava acontecendo, e elas participaram assim de reuniões, debate e leituras de documentos. Após neste trabalho houve uma assembleia geral onde o documento foi para leitura, discussão e aprovação, foi assim que foi a participação, quer dizer, não foi efetiva, mas nós tivemos conhecimento através destas, que até me surpreendeu porque eram duas pessoas interessadas, não faltavam nas reuniões e se tivesse mandado um professor até meio obrigado mesmo da equipe estando lá e pensando aqui na escola não teria tido proveito, mas do seguimento de pais não houve. (Diretora da escola C).*

Este posicionamento demonstra que, embora o PNE 2014-2024 oriente que os municípios reúnam a comunidade para definir as metas e estratégias dos seus planos municipais, não lhe são ofertadas condições concretas para isso, de modo que também não são garantidos aos professores momentos para a participação previstos dentro da sua carga horária de trabalho.

A última questão deste eixo buscou verificar de que forma o diretor atua para efetivar o que está previsto no PPP e Regimento Escolar. As respostas demonstraram que as diretoras, na dinâmica do dia a dia fazem menção ao PPP e ao Regimento Escolar em situações em que há a necessidade de estabelecer parâmetros de condutas, o que fica evidente nas falas das diretoras:

*Complicado, é o seguinte a gente procura trabalhar democraticamente na escola com a participação de todos cumprindo tudo que está lá estabelecido é conteúdo, diversidade, inclusão e a gente assim vai se informando a cada dia mais pra gente procurar fazer um bom trabalho e junto, trazendo junto à comunidade. (Diretora da escola A).*

*Eu atuo para uma mudança na escola delineando seus princípios e valores, explicitando suas expectativas e utopias, é, suas expectativas e utopias e relevem suas queixas evidencie novos conhecimentos e saberes. (Diretora da escola B).*

*Eu particularmente, sempre acho assim que a comunidade tem que ser mobilizada embora que na nossa região é difícil esta mobilização, os pais trabalham e aqueles que não trabalham também não tem grande interesse, não quer saber o que está acontecendo, mas eu procuro mobilizar a comunidade para participar do cotidiano escolar, acompanho os planejamentos os avanços que estão ocorrendo na sociedade, não só eu, mas a minha equipe também, procuro adequar as inovações tecnológicas proporcionando condições para uma aprendizagem de qualidade onde as crianças tenham assegurado seu desenvolvimento em seu aspecto físico intelectual e cognitivo e também procuro conscientizar os professores que o PPP é o norte da escola que a gente não direciona a ligar nenhum se a gente não tiver alguma coisa palpável e pra gente é o PPP não só no papel mas na realidade cotidiana, não adianta você ter um documento você ler e ah ele tá lindo e maravilhoso com belas palavras mas não desenvolver então, no cotidiano eu procuro pedir pra que eles sigam tenham conhecimento né e mostrando que é um documento importante onde todos tem o direito de opinar e fazer acontecer o que é proposto por todos na hora que é elaborado ou mesmo reelaborado, porque quando a gente vai fazer o PPP a gente procura, mas não consegue colocar todos os professores juntos, mais na hora-atividade tá tendo a participação deles né e quando é pra reelaborar acrescentar alguma coisa porque ele é flexível a gente procura as ideias deles e tudo pautado na lei vigente e o regimento escolar que você fez na mesma pergunta, nós procuramos fazer eu digo nós não é só eu porque o regimento na verdade é um documento que todos devem ter acesso e ter conhecimento né então nele contém as lei legais pautados em todos os direitos e deveres de toa a comunidade escolar, ele envolve alunos , pais, então é todo o seguimento tá. (Diretora da escola C).*

*Olha sempre eu tenho que chamar um funcionário ou outro e mostrar e dizer: olha não sou eu, está aqui, os documentos são de fácil acesso, não sou eu que estou dizendo, é o regimento da escola, é o que está aqui que nós temos que seguir, é o manual de sobrevivência da escola. (Diretora da escola D).*

Observa-se ainda que a pergunta não se referiu de forma específica à participação. Ao questionarmos de que forma o diretor atua para efetivar o que está previsto nestes documentos, abrimos margem para interpretações diversas que poderiam ser entendidas em relação ao conteúdo, à acessibilidade, etc. Ficou nítida a dificuldade encontrada pelas diretoras em fazer com que estes documentos norteiem o cotidiano das escolas. Isso pode ocorrer por não serem elaborados de forma participativa.

### 6.3 PERCEPÇÕES SOBRE A GESTÃO ESCOLAR

O terceiro e último eixo da entrevista com as diretoras é composto por cinco questões que contemplam as percepções sobre a gestão escolar. Na primeira questão deste eixo, indagamos para as diretoras, se, para elas, a gestão da escola é democrática, burocrática ou gerencial e pedimos para que justificassem. Foi consenso entre as respostas que não há apenas um modelo de gestão que defina as condutas realizadas na gestão da escola.

As diretoras revelaram as dificuldades que enfrentam ao buscar promover condutas de gestão democrática e demonstraram que, ao serem eleitas, a grande dificuldade está em se apropriar das atribuições que lhe são conferidas. Pela fala da diretora A, podemos perceber que ela não encontra, no município, orientações em relação à documentação escolar:

*[...] a gente entra de cabeça, mas é complicado porque a gente não tem uma cartilha dizendo você tem que fazer isso você tem que fazer aquilo então eu me vi perdida, sem saber o que fazer, onde procurar respostas só que eu nunca deixei pela metade, eu sempre fui atrás busquei procurei me inteirar e assim os documentos são muito complicados porque eu acho que tinha que ter uma pessoa pra esclarecer mais próximo da gente não só o núcleo. (Diretora da escola A).*

O município de Jataizinho está vinculado ao NRE da cidade de Cornélio Procópio e, deste órgão, emanam as normativas estaduais para a educação infantil e o ensino fundamental do município. Verifica-se que a articulação entre as esferas estadual e municipal, no que diz respeito à documentação escolar, é uma relação vertical. Isso é evidenciado, quando retomamos o fato de os regimentos escolares seguirem um padrão formatado pelo NRE e posteriormente aprovado pelo mesmo órgão.

Esta fala demonstra ainda que, na rede municipal, as diretoras não encontram orientações práticas sobre as tarefas que irão desempenhar, pois é sabido que as atividades cotidianas da gestão de uma escola transcendem a descrição da função apresentada no plano de carreira e, de fato, precisam ser construídas, pois, tendo em vista a especificidade de cada escola e comunidade, não há cartilha a seguir.

No eixo três das questões propostas, na resposta da assessora responsável pelo PAR, verificou-se que a profissional atribui ao diagnóstico do PAR a melhora na organização da escola. Para ela, o que mudou na gestão da escola:

*Direcionou mais o trabalho dentro do município porque antes quando estávamos aprendendo realmente o que era o PAR, a gente pura e simplesmente colocava algumas respostas lá, o que vinha na cabeça, agora não, agora a gente fica mais atento ao que está acontecendo na nossa educação. Não somente a nível de departamento de educação mas as escolas também, as escolas elas estão mais atentas as suas necessidades, as necessidades dos seus alunos, dos seus professores, da sua comunidade escolar, então ele mudou muito, ele direcionou o trabalho mesmo e outra coisa a facilidade agora que a gente tem para conseguir recurso facilitou bem mais e a gente sabe o que pode tá pedindo, antes a gente não tinha uma orientação e nem fazia ideia do que o município poderia conseguir. (Assessora responsável pelo PAR).*

A entrevistada demonstra que, inicialmente, o diagnóstico inserido no PAR não representava a situação real da rede municipal, o que revela que, para que o objetivo de uma política ou programa seja alcançado, todos os atores envolvidos em cada etapa precisam conhecer e entender o porquê de cada ação. Neste sentido, presume-se que, na rede municipal de Jataizinho, o PAR só foi realizado conforme o previsto, com o passar dos anos, com a formação da responsável e o entendimento das diretoras.

Para ela, atualmente, a direção das escolas está mais atenta às necessidades da instituição, entretanto concordamos com a proposição de Silva e Carvalho (2014, p. 235) em que apontou que o PAR compactua com uma perspectiva reducionista dos processos educativos. Isso é elucidado, quando observamos que as premissas diretivas do programa promovem uma gestão voltada para a busca da eficiência e da eficácia.

Neste sentido, consideramos que o PAR, nas escolas municipais, reforça condutas de subordinação do controle social, ao passo que as condições locais não possibilitam a participação do coletivo das escolas.

Na terceira questão do eixo três perguntou-se à assessora pedagógica se o PAR impacta na gestão das escolas e qual é o modelo de gestão predominante se democrática, burocrática ou gerencial. Ela acredita que impacta e ressalta que o modelo predominante é o democrático, visto que exige a participação de todos.

Contrariando as afirmações de Silva e Carvalho (2014) e Farenzena et al. (2012), a percepção da assessora define que o PAR é realizado de forma democrática, mas, contraditoriamente, assim como as diretoras, a assessora relata a dificuldade de reunir todos os profissionais e que, por isso, as decisões geralmente são tomadas pela equipe gestora de cada escola, direção, coordenação e orientação.

É válido destacar que a democracia só se efetiva por atos e relações que se estabelecem na realidade concreta. De acordo com Paro (2000), embora seja evidente a obviedade desta premissa, é comum educadores assimilarem o discurso da necessidade de uma prática social e escolar não autoritária, mas não exercitarem a prática democrática. Sobre a gestão democrática, o autor indica que:

Na escola pública há que se considerar, também, que na sua prática está tão perpassada pelo autoritarismo, que o discurso liberalizante mal consegue escamoteá-lo. Há pessoas trabalhando na escola, especialmente em postos de direção, que se dizem democratas apenas porque são “liberais” com alunos, professores, funcionários ou pais, porque lhes “dão abertura” ou “permitem” que tomem parte desta ou daquela decisão. Mas o que este discurso parece não conseguir encobrir totalmente é que, se a participação depende de alguém que dá abertura ou que permite sua manifestação, então a prática em que tem lugar esta participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza, não pode existir “ditador democrático” (PARO, 2000, p. 18-19).

Voltando à entrevista com as diretoras, na questão dois do eixo percepções sobre a gestão escolar, é possível constatar que a possibilidade de tomar decisões e definir metas é limitada. Nesta questão, perguntamos às diretoras se a escola possui autonomia, e, de forma unânime, revelaram que a autonomia da escola está restrita aos procedimentos pedagógicos, reiteram que, nas situações de caráter administrativo e financeiro, limitam-se a seguir as regras da mantenedora, do departamento de educação e a realizar solicitações de materiais e serviços.

Segundo Tavares (2003) a partir da década de 90 os municípios receberam novas responsabilidades do governo federal na execução de ações para a educação sob o fundamento da valorização da autonomia local. Entretanto, como demonstra a fala das diretoras, este aumento de responsabilidades não foi a elas repassado em Jataizinho. Estas se limitam a apropriar-se dos direcionamentos emanados da prefeitura municipal, departamento de educação e NRE, órgãos que

predominantemente perpetuam relações fundamentadas em perspectivas patrimonialistas.

Na terceira questão deste eixo, perguntou-se quais recursos as escolas recebem, se é necessário complementar e como é realizada a prestação de contas.

As diretoras relataram que recebem o PDDE e que prestam conta de todos os recursos à prefeitura municipal. Informaram que os reparos elétricos e hidráulicos são realizados pela mantenedora, mas evidenciaram que falta dinheiro para as necessidades consideradas emergenciais, como a troca de fechadura, cópias de chave, etc. A diretora A indica que prestar contas “é complicado deveria ter uma pessoa responsável pra fazer estas prestações de conta e é muito burocrático porque tudo tem que ter três notas então deixa o trabalho da gente, no final de ano, enfadonho”.

Nesta questão, chama atenção as diretoras não mencionarem a prestação de contas à comunidade. Segundo Paro (2000, p. 101), a organização da escola pública brasileira não prevê relações humanas cooperativas e horizontais e, desta forma o diretor ocupa o mais alto posto da hierarquia que concede a ele o status de chefe e responsável por tudo que acontece na escola. Esta condição lhe confere autoridade mas quase nenhum poder “já que a autoridade que ele exerce é concedida pelo Estado, a quem deve prestar conta das atividades pelas quais é responsável”.

Premido pelos inúmeros e graves problemas originários das inadequadas condições em que o ensino escolar tem que se desenvolver e instado a prestar conta de tudo ao Estado, diante do qual acaba se colocando como culpado primeiro por qualquer irregularidade que aí se verifique, o diretor escolar desenvolve a tendência de concentrar em suas mãos todas as medidas e decisões, apresentando um comportamento autoritário que já vai se firmando no imaginário dos que convivem na escola como característica inerente ao cargo que exerce (PARO, 2000, p. 101)

Na quarta questão deste eixo, indagamos se o diretor tem conhecimento das políticas e programas implementados pelo governo federal nos últimos anos. Destacamos a resposta da diretora A:

*Do PAR eu conheço pouco, eu sei que o PDDE manda dinheiro pra gente suprir as necessidades primordiais da escola, só que não é suficiente ele deveria ser assim não ter capital e não ter custeio.*

*Teria que ser uma verba que viesse para a escola para usarmos onde fosse necessário, da maneira que fosse necessário, tem um tanto que você pode gastar com isso um tanto com aquilo. A gente que tá aqui dentro percebe que ficamos espremidas, ah isso eu não posso fazer porque o dinheiro a lei não permite o outro não pode. Tinha O Mais Educação, veio pra mim uma vez só. O mais educação foi muito bom porque ele deu abertura, deu para atender o aluno em várias modalidades dentro da educação, eu percebi que houve bastante resultados positivos eu acho assim que ele deveria continuar os dois programas que eu mais conheço são esses. Acessibilidade também eu acho que ele deveria vir não só uma vez pra escola ela deveria vir todo ano uma verba pra gente terminar de implantar aquilo começamos com a primeira verba que veio que foi em 2013, veio dez mil e pouco onde a gente investiu na acessibilidade e como eu tenho alunos especiais isso faz falta pra mim, pra comprar material didático pra terminar o acesso que eles tem que ter então tem coisas faltando sim que precisaria vir essa verba, me esclareceram que é só uma vez que a escola recebe e acho que não deveria ser por ai, e os outros programas quem trabalha com eles é mais a [...] que ela passa os resultados pra gente.*

A diretora B mencionou apenas o PDDE. A diretora D disse que tem conhecimento. Apenas a diretora C citou a questão da municipalização do ensino fundamental. Na fala da entrevistada:

*A Municipalização foi uma negociação entre o município e o estado do município assumiu o primeiro seguimento do ensino fundamental e o estado o segundo seguimento. Eles falavam que o município poderia decidir se queria municipalizar naquele ano ou depois, mas um dia todos teriam que municipalizar, então o secretário achou melhor municipalizar de uma vez, algumas pessoas falavam que o município não ia dar conta, que o salário do professor ia ser menor. (Diretora da escola C).*

Sobre a municipalização, a responsável pelo PAR considera:

*Para nós ela foi boa, porque a gente agora tem que tomar conta do primeiro seguimento do fundamental e o estado fica com o segundo seguimento, então nós temos como ter acesso ao que está acontecendo na nossa educação, porque antes ficávamos distantes do que realmente acontecia. (Assessora Pedagógica - PAR).*

Segundo Tavares (2003, p. 241), a transferência de responsabilidades para o município resultou em maior responsabilização dos sujeitos que atuam nas redes

municipais de ensino, porém as respostas das entrevistadas não demonstraram a percepção da responsabilização direta dos gestores das escolas e da assessora que compõe a equipe de gestão municipal da educação.

A diretora C também menciona o PDDE e o programa Escola de Gestores:

*Teve o programa para gestores que veio pelo SIMEC só que para o nosso município até hoje não veio, então a gente só tem pelo departamento de educação só que está sendo programado esse pelo SIMEC pelo que eu soube, só que até agora não foi aberto, sempre tem um professor falando: Ah, pra gestão não tem nada! Só que não foi liberado.*

Na mesma questão, perguntamos quais políticas e programas foram desenvolvidos e como impactaram na gestão da escola. Frente a esta pergunta, as diretoras citaram o PDDE, o PAR, o PDE e o Programa Mais Educação. Para a Diretora D, no Programa Mais Educação, “as crianças participaram, eles iam para a escola, foi muito bom para o IDEB da escola porque eles não tinham só 4 horas, mas 6/7 horas por dia”. O Programa Mais Educação foi mencionado por todas as diretoras como o programa que impactou de forma positiva em todas as escolas.

Segundo o Ministério da Educação (BRASIL, 2016c), o Programa Mais Educação constituiu-se como uma estratégia para a ampliação da jornada escolar na perspectiva da educação Integral. A adesão é realizada pelo site do PDDE Interativo, local em que a escola cadastra os projetos que irá desenvolver. O baixo IDEB é um dos critérios para que a escola seja contemplada. Bianchini (2016) menciona alguns entraves do Programa. Primeiramente, porque as atividades desenvolvidas nem sempre são realizadas por profissionais da educação, pois o Programa permite o trabalho de trabalhadores da comunidade, estudantes em processo de formação, agentes culturais, e, ainda porque, não é destinado a todos os alunos da escola, apenas para os que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Para Bianchini (2016, p. 166), o Programa Mais Educação leva para a escola responsabilidades que não são dela, visto que “o Estado se exime da responsabilidade com o social e deixa para a sociedade civil tal incumbência”. Desta forma, em sua pesquisa, a autora constatou que “a comunidade escolar [...] passa a ver o PME como saída para a formação dos filhos, atribuindo à escola o papel de

guardião dos mesmos”. Na referida pesquisa, como nas entrevistas realizadas com as diretoras, percebe-se a mesma compreensão: a adesão à proposta é positiva, como se fosse um “comprometimento com a causa dos alunos”, sem problematizar a não efetivação de políticas contundentes de educação em tempo integral.

Retomando esta questão, depreende-se que o conhecimento das diretoras sobre o PAR foi evidenciado de forma sutil. A assessora do PAR foi questionada se este impacta na gestão das escolas e qual é o modelo de gestão predominante do programa. Para ela, o plano impacta positivamente e nele são exigidos procedimentos que caracterizam o modelo de gestão democrática.

*Ela é democrática exige a participação de todos da comunidade dos professores, dos alunos, pais, responsáveis, então ela é democrática devido a isso, pela participação de ambos. É difícil, a gente conseguir esta participação, é difícil a gente conseguir sentar juntos, mas a gente ainda consegue. Algumas coisas a escola acaba fazendo ali com a sua própria equipe, mas a grande parte tem que buscar informações com a comunidade escolar (Assessora Responsável pelo PAR).*

Como principais limitadores da efetivação das ações do PAR nos municípios, Farenzena et al. (2012, p. 154) indicou aspectos políticos, financeiros, ações educativas simultâneas, falta de informação e dificuldades de ordem técnico administrativa.

Para Almeida (2016, p.89), a participação dos profissionais da educação no monitoramento das ações é importante, dentre outros aspectos:

[...] para fortalecer a gestão das ações e programas do PAR no espaço escolar; subsidiar a avaliação da política; racionalizar a distribuição dos recursos financeiros; estreitar laços com a Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão do PAR no município; possibilitar reflexões acerca da realidade observada e ajudar na tomada de decisão sobre quais aspectos se pretende intervir. Desta forma, o acompanhamento, o monitoramento e o fortalecimento das escolas são condições fundamentais para que possa impulsionar a concretização das ações e programas da política em tela, ao longo dos seus quatro anos de vigência.

Verifica-se que, no município de Jataizinho, as características previstas na proposição do PAR são resignificadas e modificadas, pois, além das condições locais, os entes federados modificam as ações que estão sob a sua responsabilidade.

Nesta esteira, atendendo aos objetivos que moveram este estudo para a realização das entrevistas, considera-se que as políticas e programas implementados pelo governo federal impactam a gestão da escola pública, sem que o diretor perceba as medidas de transferência de responsabilidades e de responsabilização do município e dos profissionais.

Porém, tais políticas e programas não determinam o tipo de gestão de cada escola, posto que esta depende muito mais das políticas construídas no contexto municipal. Destarte, é a cultura de participação desenvolvida na escola que promoverá o exercício da gestão democrática, ou não.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao propor este estudo, partimos da premissa de que a gestão da escola é caracterizada como um fenômeno histórico e político. Tendo em vista elementos teóricos que sustentavam esta afirmativa, as sessões apresentadas se propuseram a explicitar fatores que impactaram na gestão das escolas e, em especial, na gestão da escola pública na cidade de Jataizinho-Pr.

Propusemo-nos a responder às seguintes questões que nortearam o estudo: Como o conceito de gestão escolar é redefinido a partir das reformas educacionais da década de 1990? Como a gestão das escolas municipais de Jataizinho foi impactada pelo processo de municipalização que acarretou na responsabilização dos gestores municipais da educação? Como os gestores das escolas municipais têm recebido as propostas do Governo Federal e como estas são ou não aplicadas no município e nas escolas?

O caminho percorrido para o alcance do objetivo geral perpassou pelos seguintes objetivos específicos: identificar a concepção de gestão escolar no contexto federal especificamente nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010); Analisar as políticas implementadas pelo governo federal e a sua influência na gestão da educação municipal; e, finalmente, analisar como as políticas de responsabilização são percebidas pelos gestores das escolas municipais de ensino fundamental do município de Jataizinho-Pr.

Na sequência, propusemo-nos a tecer alguns apontamentos, a fim de elencar e sintetizar as respostas que, de certa maneira, também foram apresentadas no conteúdo dos capítulos.

Concluindo o estudo, podemos apontar que as políticas para a gestão da educação na década de 90 tiveram como preceitos a descentralização, maior flexibilização e incentivo à autonomia local. Este período ficou marcado pelo incentivo às parcerias com instituições não governamentais, com o setor privado e com a comunidade.

Assim, a gestão da escola pública foi fortemente impactada, visto que o Estado garantiu legalmente a sua função supletiva e redistributiva, pois as mudanças introduzidas com as legislações aprovadas neste período estabeleceram parâmetros para implementar procedimentos alinhados ao projeto de modernização da gestão pública brasileira.

Os dois governos Lula foram marcados por iniciativas relevantes, que visaram, dentre outros aspectos, a corrigir desequilíbrios regionais agravados pelo processo de descentralização, o que se configurou como uma iniciativa do governo federal para recuperar o protagonismo como promotor de políticas para a educação.

Conforme apresentamos neste estudo, as políticas engendradas nos governos Lula interferiram na gestão da educação e buscaram privilegiar a perspectiva democrática de gestão, contudo, ainda se mostraram ambivalentes, ao não promoverem rupturas com as políticas neoliberais.

No que se refere ao segundo questionamento proposto - como as escolas municipais foram impactadas pelo processo de municipalização? -entendemos que a municipalização pode ser considerada uma marca das reformas propostas na década de 90 para a gestão da educação e que esta, impactou na alteração da perspectiva da gestão da escola.

A proposição de metas e objetivos propostos pelos programas em que cada escola deve assumir obrigações, aproxima a gestão das escolas dos modelos administrativos de empresas e institui formas de controle e vigilância do trabalho dos professores e demais funcionários. Esta condição as afasta do contexto social, restringindo os diretores a uma visão local e imediata.

Frente ao derradeiro questionamento apontado neste estudo, que indaga como os gestores das escolas municipais têm recebido as propostas do Governo Federal e como são ou não aplicadas no município e nas escolas, consideramos que houve um movimento de inculcamento do discurso que mirou legitimar condutas que fazem do diretor um cumpridor de tarefas, aquele que executa, mas não define.

As críticas dos diretores acerca das políticas federais e municipais são demasiadamente limitadas, as entrevistas demonstraram que, de fato, o trabalho das diretoras e da assessora responsável pelo PAR retrata que o contexto local fortalece a manutenção de paradigmas que primam pela aceitação das condições atuais de gestão das escolas públicas.

Em relação ao PAR, plano do governo federal analisado no contexto municipal, verificou-se que a sua execução interfere de maneira significativa no departamento de educação por possibilitar a aquisição de obras e equipamentos, mas, de forma tênue na gestão das escolas, visto que as diretoras demonstraram pouco envolvimento e a preocupação com outras questões do cotidiano escolar.

Assim como em outros serviços públicos fundamentais, o Estado cobra eficiência, eficácia e a redução de gastos, impondo às escolas públicas, programas moldados e endossados por práticas empresariais e gerencialistas, que se pautam mais pelos resultados expressos em índices, do que pelo processo político e pedagógico que ocorre em cada escola de forma distinta.

Nesta dinâmica, não se pode dizer que o gestor da escola compactua com a transferência de responsabilidades para a comunidade local e com programas paliativos. Isso porque, ele é levado a se adequar àquilo que está ao seu alcance, visto que não lhe foram ofertadas outras condições

Por este viés, não é coerente atribuir aos diretores toda a responsabilidade pela não promoção de condutas mais democráticas de gestão. É claro que não se pode negligenciar o seu papel, porém, é necessário considerar a totalidade da dinâmica social, as suas contradições e a dinâmica das ações recíprocas desencadeadas no contexto municipal, escolar e na função de diretor.

Deste modo, à guisa de conclusão e sem pretender esgotar o tema, esperamos que o presente estudo sirva de reflexão sobre como as políticas educacionais chegam ao município e são implementadas nas escolas. Salientamos, contudo, que verificar como a gestão da escola pública ocorre não é uma tarefa simples, visto que nem sempre a fala dos entrevistados revela realmente o que se faz.

Entendemos que a educação no município é uma tarefa complexa e que o estudo da realidade das escolas municipais e a análise das vivências profissionais são fundamentais para provocar os sujeitos a repensar a realidade e propor novas soluções. Este estudo apresentou elementos característicos da gestão das escolas públicas de ensino fundamental anos iniciais de Jatazinho – PR, porém, presume-se que estes elementos, ajudam a conhecer as características da gestão da escola pública na maioria dos municípios brasileiros, pois estes, possuem a mesma média populacional/territorial, bem como um número semelhante de escolas.

Em linhas gerais, considera-se que urge a necessidade de prever momentos para a promoção do diálogo entre os diretores e a gestão da educação municipal, momentos em que se realize a reflexão sobre as políticas e os programas implementados no município, a fim de fomentar quais são os objetivos reais, a que é pertinente aderir e implementar nas escolas. Desta maneira, caminharemos para a

superação de relações pautadas em dinâmicas coercitivas por condutas mais democráticas.

## REFERÊNCIAS

- ACHILLES, H. C. S. **Gestão democrática**: um estudo a partir das representações sociais das diretoras das escolas públicas municipais de São Leopoldo-RS. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2011. Disponível em: <<http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/2993>>. Acesso em: 8 abr. 2015.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.
- ALMEIDA, A. R. **Plano de Ações Articuladas (PAR)**: uma análise sobre a percepção dos gestores escolares no que concerne aos seus efeitos em escolas do ensino fundamental, no município de São Sebastião do Passé -BA. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual da Bahia, 2016. Disponível em: <<https://www.cdi.uneb.br/site/wp-content/uploads/20016/07/ANITA-DOS-REIS-DE-ALMEIDA.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- ARANDA, M. A.; LIMA, F. R. O plano nacional de educação e a busca pela qualidade socialmente referenciada. **Revista Educação e Política em Debate**, Uberlândia, v. 3, n. 2, p. 291-313, ago./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/viewFile/30281/16534>>. Acesso em: 22 set. 2016.
- ARAÚJO, L. **A educação básica no governo Lula**: um primeiro balanço. 2006. Disponível em: <[http://www.edumat.com.br/wp-content/uploads/2009/04/educacao\\_basica\\_no\\_governo\\_lula.pdf](http://www.edumat.com.br/wp-content/uploads/2009/04/educacao_basica_no_governo_lula.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.
- ARAÚJO, J. L. **A democratização da educação no município de Sarandi, Paraná**: as diretrizes educacionais do governo do PT (2001-2008). 2014. 205 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Marília, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/110461>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- AZEVEDO, J. M. L. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 27, n. 3, p. 361-588, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/26412>>. Acesso em: 24 set. 2016.
- AZZI, D.; BOCK, R.; SILVA, C. C. **Banco mundial em foco**: um ensaio sobre a educação brasileira e sua atuação na América Latina. 2007. Disponível em: <[http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2348/1/banco\\_mundial\\_em\\_foco.pdf](http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2348/1/banco_mundial_em_foco.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2016.
- BIANCHINI, L. C. **Análise da implantação e implementação do Programa Mais Educação em Londrina-Pr**: concepção, limites e possibilidades do microcampo

esporte e lazer. 2016. Dissertação (Mestrado EM Educação Escolar) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 13 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Entendendo do salário educação**. 2012. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 13 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Conferência nacional de educação 2010**: construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias; documento referência. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento\\_referencia.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Diretrizes curriculares nacionais gerais da educação básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13677-diretrizes-educacao-basica-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13677-diretrizes-educacao-basica-2013-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 11 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Escola de gestores da educação básica**. 2016a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica>>. Acesso em: 1 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm)>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Manual técnico operacional do módulo de monitoramento do plano de ações articuladas - PAR**. 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5697-manual-tecnoperacional-modulo-monitoramento-2010&category\\_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5697-manual-tecnoperacional-modulo-monitoramento-2010&category_slug=junho-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 4 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do plano de ações articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9400-manualelaboracao-par-municipal-1114-pdf&category\\_slug=novembro-2011-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9400-manualelaboracao-par-municipal-1114-pdf&category_slug=novembro-2011-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 23 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de ações articuladas**. 2016b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par/apresentacao>>. Acesso em: 4 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação**. 2016c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2003. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015\\_ppa\\_2008\\_mespres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Plano diretor da reforma do aparelho Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=493>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRUSTOLIN, M. A. **Gestão democrática escolar**: a participação como princípio pedagógico. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Fundação Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2011. Disponível em: <<https://secure.upf.br/pdf/2011MaiteAnzilieroBrustolin.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CACERES, M. E. S. S. **Gestão democrática**: concepções de diretoras de escolas públicas estaduais do município de Lins-SP. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2013. Disponível em: <[https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/caceres\\_mess\\_me\\_mar.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/caceres_mess_me_mar.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de metas compromisso todos pela educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19797/11535>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicampi.br>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

CEPAL. **Educación y conocimiento**: eje de la transformación productiva con equidade. 1992. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**: síntesis. San Juan, 2004. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/15087/dge-2253-ses30-15.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Invertir mejor para invertir más**: financiamiento y gestión de La educación en América Latina y el Caribe. 2005. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=8266&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8266&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>. Acesso em: 6 jan. 2016.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Bom tempo Editorial, 2005.

COSMO, C. C.; FERNANDES, S. A. S. **Neoliberalismo e educação**: lógicas e contradições. 2003. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario8/\\_files/gYCRdDvb.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario8/_files/gYCRdDvb.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CONAE. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 2 out. 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CONAE 2014. **O Plano Nacional de Educação (PNE) na Articulação do Sistema Nacional de Educação**: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração. Brasília: MEC. 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2016.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1986.

DANTAS, G. K. G. **Política educacional paulista (1995-2012)**: dos primórdios da reforma empresarial neoliberal à consolidação do modelo gerencial. 2013. Tese

(Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2013. Disponível em: <[https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/Gisele\\_Kemp.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/Gisele_Kemp.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

DELORS, J. **Educação**: um tesouro a descobrir – relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Brasília: Unesco, 1998. Disponível em: <<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000046001-000047000/000046258.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

DEMO, P. **Educação e qualidade**. 2. ed. Campinas: Papirus, 2000.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000300014](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300014)>. Acesso em: 9 out. 2016.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. Disponível em: <<http://ujcsp.net/wp-content/uploads/2015/09/8d644439ae6cfecd002a43b5026d8c7d.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

FARENZENA, N. et al. Implementação de planos de ações articuladas municipais: achados de uma pesquisa de avaliação. **Revista da FAEEDBA: Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, p. 151-165, jul./dez. 2012. Disponível em: <[www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/download/526/428](http://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/download/526/428)>. Acesso em: 20 set. 2016.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 85-122.

FERREIRA, E. B. Gestão dos sistemas municipais de educação: planejamento e equilíbrio federativo em questão. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 545-566, jul/set. 2015.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

GROPPO, L. A. Das origens ao colapso do estado de bem-estar: uma recapitulação desmistificadora. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 20, p. 68-75, dez. 2005. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/20/art07\\_20.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/20/art07_20.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2002.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPARDES - INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Caderno estatístico município de Jataizinho**. 2016. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86210>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

JATAIZINHO, Escola Municipal Dom Pedro II. **Projeto político pedagógico**. Jataizinho, 2012a.

\_\_\_\_\_. Escola Municipal Dom Pedro II. **Regimento escolar**. Jataizinho, 2012b.

\_\_\_\_\_. Escola Municipal Princesa Isabel. **Regimento escolar**. Jataizinho, 2012c.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Escola Municipal Vicente Rodrigues Monteiro. **Regimento escolar**. Jataizinho, 2012d.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. Escola Municipal Wilson Chamilete. **Regimento escolar**. Jataizinho, 2012e.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Plano de cargos e Carreira do magistério público municipal**. Jataizinho, 2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Plano municipal de educação**. Jataizinho, 2015.

JESSOP, B. O Estado, o poder e o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n33/v17n33a10.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n33/v17n33a10.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2016.

KLAUS, V. **Desenvolvimento e governamentalidade (neo)liberal**: da administração à gestão educacional. 2011. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/32163>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Hucitec, 1983. Disponível em: <<http://www.pstu.org.br/biblioteca>> Acesso em: 20 jan. 2016.

LEHER, R. **O público com expressão das lutas sociais**: dilemas nas lutas sindicais e dos movimentos sociais frente ao desmonte neoliberal da educação pública. **Outro Brasil**, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PQmO38o7hBQJ:www.fomacaocontinuada.libertar.org/wp-content/uploads/2011/09/O-publico-como-express%25C3%25A3o-das-lutas-sociais.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

LIMA, I. M. **Os conselhos escolares na construção da gestão democrática nas escolas do município de Jaboatão Dos Guararapes**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4849/arquivo7659\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/4849/arquivo7659_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

LIMA, J. P. A. **Gestão democrática na escola**: uma estratégia de prazer no trabalho - estudo exploratório com professores de escola pública do Distrito Federal. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em:

<<https://oatd.org/oatd/record?record=oai%5C%3Aucb.br%5C%3A1225>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

LIMA, L. C. Elementos de hiperburocratização da educação nacional. In: LUCENA, C. SILVA JUNIOR, J. R. **Educação no século XXI**: experiências internacionais. São Paulo: Xamã, 2012.

LIMA, L. C. V. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2000.

LIMA, M. F. M. **Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em quatro escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro**. 2011.

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[http://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0913494\\_2011\\_pretextual.pdf.pdf](http://www.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0913494_2011_pretextual.pdf.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2015.

MARTINS, A. S. **A direita para o social**: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo. Juiz de Fora: Editora da UJFJ, 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. **Textos sobre educação e ensino**. São Paulo: Centauro, 2004. p. 9-34.

MELO, L. F. **Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre**: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/FAEC-8M4NFP>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria de transição. São Paulo, Boitempo, 2002.

MOURA, E. S. **Relações e contradições entre a gestão escolar democrática e a qualidade total**: um estudo a partir das observações realizadas em escolas públicas da rede municipal de Manaus. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2011. Disponível em:

<<http://tede.ufam.edu.br/handle/tede/4110?locale=es>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

OLIVEIRA, B. A. **Gestão educacional pós-municipalização**: práticas patrimonialistas, poder e outros desafios na ótica dos gestores. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal São Carlos, São Carlos, 2011. Disponível em: <[http://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/SCAR\\_286a9851dfea29a92f1ccbeacae95f3](http://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/SCAR_286a9851dfea29a92f1ccbeacae95f3)>. Acesso em: 11 abr. 2015.

OLIVEIRA, C. I. **Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa**: tipos, técnicas e características. 2008. Disponível em:

<[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/um\\_apanhado\\_teorico\\_conceitual\\_s](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/um_apanhado_teorico_conceitual_s)

obre\_a\_pesquisa\_qualitativa\_tipos\_tecnicas\_e\_caracteristicas.pdf >. Acesso em: 18 jan. 2015.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 197-209, 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Educação e planejamento: a escola como núcleo de gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

OLIVEIRA, O. S. O.; PEREIRA, S. M.; ZIENTARSKI, C. As propostas da UNESCO e o panorama educacional brasileiro: pontos e contrapontos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24., CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2009, Vitória. **Anais...** Vitória, 2009. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/273.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/273.pdf)>. Acesso em: 9 nov. 2015.

OLIVEIRA, T. C. **Gestão escolar no estado de São Paulo**: perspectiva democrática ou modelo gerencial? uma análise a partir do relatório dos estudos do SARESP (2010 a 2012). 2014. 148 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, Marília, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/110476>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã. 2001.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira**: sua dinâmica e seus impasses. In: \_\_\_\_\_. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 105-140.

PEREIRA, C. R. C. **Os entraves para a gestão democrática na rede estadual de ensino de São Paulo**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://portal.metodista.br/poseducacao/dissertacoes/dissertacoes>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

PIO, C. A. **A política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula (2003/2010)**: o programa mais. 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014. Disponível em: <[http://www.uel.br/pos/mestrededu/images/stories/downloads/dissertacoes/2014/2014\\_-\\_PIO\\_Camila\\_Aparecida.pdf](http://www.uel.br/pos/mestrededu/images/stories/downloads/dissertacoes/2014/2014_-_PIO_Camila_Aparecida.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

ROMANATTO, M. J. **Políticas públicas em educação: contribuições para análise da oferta educacional no âmbito municipal (Araraquara/SP)**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Araraquara, 2011. Disponível em: <<http://acervodigital.unesp.br/handle/unesp/159740>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

RUIZ, M. J. F. A escola estatal capitalista e a educação do trabalhador. **Revista Trabalho e Educação**, Belo Horizonte, p. 119, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Democratização da escola pública no estado do Paraná (1983-2010)**. Londrina: Eduel, 2014b.

\_\_\_\_\_. Participação na gestão da escola pública: divergências e incompatibilidades de interesses. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 6, n. 11, jul./dez. 2014c.

RUIZ, M. J. MARINHEIRO, E. **A democratização da escola pública: velhos e novos modelos de gestão escolar**. Educação, Santa Maria, v. 40, n. 3, p. 605-618, set./dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/17236/pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

SABIA, C. P.; ALANIZ, É. P. Plano nacional de educação – PNE (2014-2024): limites, avanços e perspectivas. **Revista Instituto de Políticas Públicas de Marília**, Marília, v. 1, n. 1, p. 35-63, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/RIPPMAR/article/view/5657>>. Acesso em: 21 set. 2016.

SANTOS, A. P. **Gestão democrática nos sistemas municipais de ensino de Santa Catarina: implicação da avaliação em larga escala**. 2012. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012. Disponível em: <<http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2013/10/Almir-Paulo-dos-Santos.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2015.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao novo plano de educação: por uma política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998.

\_\_\_\_\_. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano nacional de educação**. Campinas: Autores Associados, 2014a.

\_\_\_\_\_. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação: limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014b.

SHIGUNOV NETO, A. **História da educação brasileira: do período colonial ao predomínio das políticas educacionais neoliberais**. São Paulo: Salta, 2015.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, C. D. **Gestão educacional: um estudo de caso na rede La Salle**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro Universitário La Salle, 2011. Disponível em: <[http://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs\\_online/tcc/mestrado/educacao/2011/cdsilva.pdf](http://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs_online/tcc/mestrado/educacao/2011/cdsilva.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2015.

SILVA, I. G. A reforma do estado nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 1-9, mar. 2001. Disponível em: <[www.puc.br/neils/revista/vol7.html](http://www.puc.br/neils/revista/vol7.html)>. Acesso em: 12 dez. 2015.

SILVA, M. A. O consenso de Washington e a privatização da educação brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 2, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005.

SILVA, M. S.; CARVALHO, L. S. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014.

SILVA, O. V. **Teoria crítica, neoliberalismo e educação: análise reflexiva da realidade educacional brasileira a partir da reforma educacional de 1990**. 2015. 108 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/124443>>. Acesso em: 5 mai. 2015.

SOUZA, Â. R. Conselho de escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 27, n. 1, p. 273-294, jan./jun. 2009a. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Explorando e construindo um processo de gestão democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009b.

SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. **Políticas e gestão da educação**. Curitiba: UFPR, 2007. Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem\\_pedagogica/fev\\_2010/caderno\\_introdutorio.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/caderno_introdutorio.pdf)>. Acesso em: 3 ago. 2016.

TAVARES, T. M. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 241-256, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n22/n22a11.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

TEIXEIRA, M. A. P. **Formação para diretor escolar da educação básica: o programa nacional escola de gestores no estado do Paraná**. 2011. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba,

2011. Disponível em:

<[http://www.ppge.ufpr.br/teses/M11\\_Marilza%20Aparecida%20Pereira%20Teixeira.pdf](http://www.ppge.ufpr.br/teses/M11_Marilza%20Aparecida%20Pereira%20Teixeira.pdf)>. Acesso em: 3 mai. 2016.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNESCO. **Plano nacional de educação.** Brasília: Senado Federal, 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001324/132452porb.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2016.

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A

### Roteiro para Entrevistas

A proposta para a coleta de dados foi entrevistar os seguintes sujeitos: diretoras das escolas públicas municipais de ensino fundamental I e a assessora pedagógica responsável pelo Plano de Ações Articuladas.

#### ROTEIRO DE ENTREVISTA – DIRETORES DE ESCOLA

##### Eixo 1 - Perfil do Diretor

- 1- Sexo, idade e formação acadêmica.
- 2- Qual foi a forma de acesso à função de diretor(a)?
- 3- Há quanto tempo trabalha como docente na rede municipal?
- 4- Quando assumiu a direção da escola, quais eram os pré-requisitos?

##### Eixo 2 - Participação da comunidade escolar

- 5- Quais são os colegiados escolares? Como ocorre a escolha e a participação dos membros?
- 6- Como foi a sua participação, dos professores, funcionários e pais na elaboração do Plano Municipal de Educação?
- 7- De que forma você atua para efetivar o que está previsto no PPP e Regimento Escolar?

##### Eixo 3 - Percepções sobre a gestão escolar

- 8- O que você entende por gestão democrática? – Como você caracteriza a gestão da escola (democrática – burocrática – gerencial)? Justifique.
- 9- Você considera que a escola tem autonomia? Em que sentido?
- 10- Quais recursos financeiros a escola recebe? É preciso complementar? Como? É realizada a prestação de contas?
- 11- Você tem conhecimento das políticas implementadas pelo governo federal nos últimos anos? Se sim, como impactaram na gestão da escola?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA – ASSESSORA PEDAGÓGICA RESPONSÁVEL PELO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)**

### Eixo 1 - Perfil do responsável pelo PAR

- 1- Sexo, idade e formação acadêmica. Há quanto tempo trabalha na rede municipal?
- 2- Qual foi a forma de acesso a este cargo?

### Eixo 2 - Percepções sobre a função

- 3- Quando assumiu a responsabilidade pelo monitoramento do PAR, quais eram os pré-requisitos?
- 4- Quais são as suas principais atribuições? Você participou de alguma formação/treinamento?

### Eixo 3 - Percepções sobre o PAR

- 5- O que é o Plano de Ações Articuladas? Como funciona?
- 6- Em sua opinião, o que mudou na gestão da educação municipal após a implantação do PAR?
- 7- O que você entende por gestão democrática? O PAR impacta na gestão das escolas?
- 8- Qual é a responsabilidade do município e das escolas para a realização das ações previstas no PAR?
- 9- Quais são as dificuldades encontradas pelo município, na execução do PAR? Como são sanadas?
- 10- Qual é a sua opinião sobre a municipalização?

## APÊNDICE B

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado(a) Senhor(a),

Gostaríamos de convidá-lo a participar de nosso estudo “Gestão da escola pública no município de Jataizinho – PR”, que tem como objetivo geral identificar o(s) modelo(s) de gestão escolar expresso(s) nas políticas educacionais a partir de 1990.

A pesquisa, utilizando a metodologia qualitativa, consistirá, neste momento, na realização de entrevistas junto aos participantes do estudo para posterior análise dos dados. Será conduzida desta forma, pois pretendemos conhecer e analisar como as políticas de responsabilização são percebidas pelos gestores das escolas municipais de ensino fundamental do município de Jataizinho - PR.

Trata-se de uma dissertação, desenvolvida por Natália da Silva Bugança e orientada pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira Ruiz, do programa de Mestrado em Educação, da Universidade Estadual de Londrina.

A qualquer momento da realização deste estudo, qualquer participante/pesquisado ou o estabelecimento envolvido poderá receber os esclarecimentos adicionais que julgar necessários. Qualquer profissional selecionado (a) poderá recusar-se a participar ou retirar-se da pesquisa em qualquer fase da mesma, sem nenhum tipo de penalidade, constrangimento ou prejuízo aos mesmos. O sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos instrumentos de coleta de dados. Especificamente, nenhum nome, identificação de pessoas ou de locais interessa a este estudo. Todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos e apresentados na forma de dissertação ou artigo científico, não sendo utilizados para qualquer fim comercial.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já, agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização à instituição dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis a todos os participantes.

---

Natália da Silva Bugança  
Pesquisadora  
Mestrando em Educação/ UEL

---

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. Maria José Ferreira Ruiz  
Orientador (a)  
CECA/EDU - Curso de Pedagogia  
Programa de Mestrado em Educação

Eu, \_\_\_\_\_,  
assinoo o termo de consentimento, após esclarecimento e concordância com os objetivos e condições da realização da pesquisa “Gestão da escola pública no município de Jataizinho – PR”, permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam divulgados sem a menção dos nomes dos pesquisados.

Londrina, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Pesquisado/da  
Pesquisada

Qualquer dúvida ou maiores esclarecimentos, entrar em contato com os responsáveis pelo estudo: e-mail: mestred@uel.br/ Telefone: (43) 3371-4071 (Programa de Pós-graduação em Educação – UEL).