

SIMONE ZAMPIER DA SILVA

**AUTONOMIA PEDAGÓGICA NO ENSINO FUNDAMENTAL:
POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES**

CURITIBA
2004

SIMONE ZAMPIER DA SILVA

**AUTONOMIA PEDAGÓGICA NO ENSINO FUNDAMENTAL:
POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, na área de concentração Educação e Trabalho e na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Sob a orientação da Prof^a Dr^a Maria Dativa de Salles Gonçalves

CURITIBA
2004

Dedico este trabalho a minha mãe, Rosa Marilene Zampier da Silva, que trabalhou incansavelmente, incentivou e apoiou nossas iniciativas, para que Evelise (minha irmã) e eu pudéssemos realizar nossos sonhos profissionais.

AGRADECIMENTOS

Há apenas um inconveniente em expressar publicamente a gratidão: a injustiça de não registrar o agradecimento para todos que o merecem.

Ainda assim, quero registrar meu agradecimento às professoras Regina Maria Michelotto e Jussara Puglielli Santos, que concomitante às discussões e aprofundamentos sobre Gramsci e Marx, ensinaram que seriedade e disciplina são imprescindíveis para superar desafios e realizar a aprendizagem.

Aos colegas de trabalho da Associação de Educação Católica do Paraná e da FACINTER, que nos momentos árduos de leitura e escrita, proporcionaram o bem mais precioso para um mestrando: o tempo.

Aos educadores, professores, pedagogos, diretores das escolas, que contribuíram com suas significativas experiências profissionais, viabilizando a realização desta pesquisa.

À equipe administrativa do Mestrado em Educação da UFPR, especialmente à Darci e a Francisca, pela colaboração e presença em todas as dúvidas.

A duas amigas em especial, que expressaram toda a dimensão desta palavra nos momentos em que mais precisei, durante este percurso: Waldirene Sawozuk Bellardo e Inge Suhr.

E por fim, agradeço especialmente à Professora Maria Dativa de Salles Gonçalves que reuniu na orientação dos meus estudos de Mestrado, os elementos imprescindíveis para que eu pudesse concluí-lo: a paciência e a exigência, a amizade e a competência profissional, a ternura e a firmeza, sem perder de vista, o horizonte da gestão democrática.

“Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. E a transformação dessa escola passa necessariamente por sua apropriação por parte das camadas trabalhadoras. É nesse sentido que precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola”.

(PARO, 2002, p. 10)

RESUMO

O presente trabalho visa discutir a gestão democrática na escola a partir da análise dos diferentes graus de autonomia na escola pública de Ensino Fundamental, no Estado do Paraná, no período de 1995 a 2002, tendo como cenário as políticas educacionais públicas da década de 90. A propagada autonomia, tomada e ressignificada pelo discurso das tendências neoliberais é o eixo de análise, onde se averiguam nas determinações da legislação vigente, com ênfase na LDB 9394/96 e seus movimentos contraditórios de construção, nos relatórios e orientações do governo no período, como indicativos para organização da gestão na escola e nos referenciais teóricos pertinentes, os pressupostos necessários à discussão. Destacam-se as categorias de descentralização e autonomia que são tomadas historicamente dentro do contexto em que se situa o objeto pesquisado e na busca dos nexos que compõem sua totalidade e se expressam na realidade escolar. A entrevista com pedagogos e diretores da escola pública, Redes Municipal e Estadual, foi o elemento mediador que possibilitou a análise das possibilidades e limitações da construção de um projeto democratizante de verdadeira autonomia na escola. O objetivo, sem a pretensão de esgotar todas as variáveis que perpassam esse tema, foi contribuir com alguns elementos para o debate sobre a universalização da gestão democrática da escola.

Palavras-chave: autonomia, descentralização, gestão democrática.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CEB – Conselho de Educação Básica
- CEEs – Conselhos Estaduais de Educação
- CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CF – Constituição Federal
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- Edurural – Programa de expansão e melhoria da educação no meio rural do Nordeste
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GAE – Gestão Autônoma das Escolas
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases
- MEC – Ministério da Educação e do Desporto
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
- PNE – Plano Nacional de Educação
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PQE – Projeto Qualidade da Educação Básica
- PRODASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais
- Carentes Urbanas

PROMUNICÍPIO – Projeto de Coordenação e Assistência Técnica no Ensino Municipal

PRONASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural

SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico

SEF – Secretaria de Educação Fundamental

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

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

RESUMO	vi
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	ix
INTRODUÇÃO	11
1. DESCENTRALIZAÇÃO NO ENSINO BRASILEIRO	19
1.1. Algumas questões iniciais	19
1.2. Tomada histórica: a questão da descentralização no Brasil	25
1.3. Descentralização nos anos 90: a ressignificação no quadro do neoliberalismo	33
2. O ESPAÇO DA AUTONOMIA DA ESCOLA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: OS AVANÇOS DA DÉCADA DE 80 E A RESSIGNIFICAÇÃO NOS ANOS 90	40
2.1. Introduzindo a questão.....	40
2.2. Da autonomia almejada (anos 80) à autonomia proposta pelo neoliberalismo (GAE) no quadro da descentralização	44
2.3. Críticas e conseqüências da autonomia enquanto espaço cedido pela desresponsabilização do Estado.....	57
2.4. A autonomia da escola e a autonomia pedagógica: buscando conceitos definidores e sua possibilidade na concretização do Projeto Político Pedagógico	59
3. AUTONOMIA PEDAGÓGICA: ALGUMAS COLOCAÇÕES À LUZ DA REALIDADE EDUCACIONAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DO PARANÁ, NA DÉCADA DE 90	67
3.1. Considerações preliminares.....	67
3.2. Análise das entrevistas à luz dos referenciais teóricos e documentos oficiais.....	70
3.3. Algumas conclusões gerais acerca das entrevistas “em diálogo” com os subsídios legais e os referenciais teóricos	97
4. CONCLUSÕES POSSÍVEIS	99
REFERÊNCIAS.....	106
ANEXOS	115

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a analisar a expressão dos diferentes graus de autonomia na escola pública de Ensino Fundamental, no Estado do Paraná, no período de 1995 a 2002, tendo como cenário as políticas educacionais públicas da década de 90. A propagada autonomia, tomada pelo discurso das tendências neoliberais é o eixo de análise, onde se averigua nas determinações da legislação vigente, com ênfase na LDB (9394/96) e seus movimentos contraditórios de construção, nos referenciais teóricos, nos relatórios do governo e nas entrevistas com pedagogos e diretores, a proximidade existente entre autonomia e os processos de descentralização, no modelo de gestão da escola pública, no período tomado para a pesquisa.

A opção pela abordagem teórica metodológica do materialismo histórico e dialético ao longo do processo de investigação, constituiu-se como caminho possível para análise numa perspectiva de totalidade, uma vez que se pretende buscar no sistema produtivo, ou seja, no modo como os homens produzem a sua existência, os fundamentos que orientam e determinam a forma e o conteúdo que a categoria autonomia assume no espaço escolar.

Em todas as formas de sociedade é uma produção determinada e as relações por ela produzidas que estabelecem a todas as outras produções e às relações a que elas dão origem a sua categoria e a sua importância. É como uma iluminação geral em que se banham todas as cores e que modifica as tonalidades particulares destas. É como um éter particular que determina o peso específico de todas as formas de existência que aí se salientam. (MARX, 1983, p. 224-225)

É, portanto, no espaço da contradição, que se pretende discutir os limites e as possibilidades da autonomia como instrumento de efetivação da gestão democrática na escola, pois se acredita que a escola é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação.

Nesta abordagem metodológica, destacando as categorias de descentralização e autonomia, a preocupação voltou-se à apreensão do contexto em que se situa o objeto pesquisado e na busca dos nexos que compõem provisoriamente sua totalidade.

Desse modo, para proceder ao exame do que se constituiu no período de 1995 a 2002, nas Escolas públicas do Estado do Paraná e do Município de Curitiba, a chamada “autonomia pedagógica” indicada na atual LDB, recorreu-se à literatura referente ao tema, à análise documental, à concepção de educação implícita nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) correlacionados à elaboração do Projeto Político Pedagógico e vinculado aos sistemas centralizadores de avaliação de rendimento escolar, dentre os quais destaca-se o Sistema de Avaliação de Educação Básica (SAEB). Buscou-se também relatórios do governo do Estado do Paraná, assim como materiais indicativos para organização da gestão da escola, no período pesquisado.

Abordar o espaço da autonomia e sua expressão em diferentes graus e dimensões na escola, exigiu uma análise dos movimentos e processos não só no interior da própria escola, mas das interferências e determinações exteriores a ela, mas que nela se concretizam. Justifica-se então, a

abordagem sobre as interferências das políticas econômicas na organização da escola, numa retomada dos processos de descentralização como expressão do estado neoliberal.

Procedeu-se também a realização das entrevistas semi estruturadas com alguns pedagogos e diretores das duas Redes (Estadual e Municipal), buscando realizar um estudo exploratório que permitisse analisar como de fato as orientações se configuraram e por quais caminhos as determinações foram implantadas na Escola ou, quais as possibilidades de elaboração autônoma de projetos pedagógicos. No cotidiano escolar, professores, coordenadores e diretores estão, em muitas situações, subsumidos a determinações aparentemente colaborativas e facilitadoras, a projetos de incentivo e apoio que “incluem” a comunidade escolar e que trazem em seu bojo, a lógica do mercado, onde as tarefas são assumidas por gestores, gerentes e administradores. Embora mais à frente da pesquisa, este aspecto seja aprofundado, é necessário citar aqui trecho da “carta de apresentação do relatório final do “Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná” (PQE), implantado em 1995 e desenvolvido até dezembro de 2001, com financiamento do BIRD:

Sem o apoio do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), não teria sido possível realizar esse grande projeto de melhoria do ensino fundamental nas escolas públicas do Paraná, e tampouco garantir que todos eles tenham continuidade após o término do projeto. A crença do BIRD na magnitude desse projeto nos honra e nos motiva a continuar em busca dos melhores resultados, para uma escola verdadeiramente pública e participativa. (Relatório Final, PQE, p. 3, 2001)

Na citação acima, é transparente a interferência dos organismos internacionais nas políticas educacionais no Estado do Paraná, sendo que as determinações destas instâncias se configuraram muitas vezes, em projetos privatizantes e parcerias.

A Escola que satisfaz as “necessidades” do neoliberalismo distancia-se da dimensão transformadora e democrática que se realiza por meio da participação, onde o espaço político e o conhecimento se constituem processo coletivo de produção da unidade na diversidade, (KUENZER, 2002, p.22) e cede lugar a planos de qualidade e ao desenvolvimento de capacidades, habilidades e competências, que resultam num aluno adaptado às exigências imediatas do mercado, envoltos na defesa da propagada Sociedade do Conhecimento, acessível aos jovens “empreendedores”.

Serão examinadas também, outras propostas que cercam os processos educacionais no Brasil, para além das próprias determinações legais: a “sugestão” dos Parâmetros Curriculares Nacionais, a possibilidade segundo a legislação da autonomia na elaboração e no fim deste “arco-íris” a exigência de enquadramento da Escola no Sistema Estadual e Nacional de Avaliação.

Para que se analise e compreenda os avanços e contradições presentes nos dados levantados, seja quanto aos referenciais teóricos, aos documentos analisados ou segundo as entrevistas realizadas com as supervisoras e professores das Escolas pesquisadas¹, urge uma retomada de alguns pressupostos na História da Educação no Brasil e como estes,

¹ As Escolas pesquisadas pertencem à Rede Estadual de Ensino do Paraná e à Rede Municipal de Ensino de Curitiba.

vêm há décadas se moldando às necessidades e/ou determinações do sistema econômico vigente. Entre os aspectos abordados, o processo de descentralização é um dos que merece um resgate histórico. Numa relação estreita está também a compreensão que se faz de “autonomia” e a mediação desta com a construção ou não de uma real gestão democrática dentro da Escola.

Ao analisar o panorama da década de 90 é necessário observar que os elementos abordados neste projeto estão inseridos no modo de produção capitalista, considerando que esta lógica, a fim de que garanta seu crescimento estável, utiliza-se das instituições e pessoas que as compõem para se manter, o que David Harvey chama de *ação coletiva*, pois, como o próprio autor ironiza, a celebrada “mão invisível” de Adam Smith, nunca bastou por si mesma, para garantir a ampliação do capitalismo, mesmo que os eixos de apoio² funcionem adequadamente.

Nesta pesquisa, utilizou-se como um dos referenciais para a reflexão a idéia de Harvey sobre o “regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado” (HARVEY, 1992), observando que as variáveis pertinentes ao sistema capitalista possuem uma intencionalidade, num conjunto total de relações e arranjos que visam contribuir para a organização do mercado. Um outro aspecto a destacar, que encontra na reorganização do Sistema Educativo, uma fonte segura de resultados, “concerne à conversão da capacidade de homens e mulheres de realizarem um trabalho ativo num processo produtivo cujos frutos possam ser apropriados pelos capitalistas”. Para atender esta lógica compreende-se porque, nestas últimas décadas, as políticas educacionais estão se adequando a lógica produtiva e buscando formas de se organizar, atendendo às exigências do neoliberalismo e alcançando cada vez mais, a associação entre a base material e a base cultural. FIORI, num singular texto

² Propriedade privada, contratos válidos, administração apropriada do dinheiro.

sobre “Neoliberalismo e Políticas Públicas” (1998, p. 220 e 221), cita uma entrevista de George Soros, o “megaespeculador” húngaro norte-americano, que se utiliza de um realismo absoluto, para abordar o significado político da globalidade financeira para os estados nacionais e suas políticas públicas:

“Os mercados hoje votam todos os dias” – ele não está falando de mercados nacionais, está falando de mercados globais e, sobretudo, financeiros -, “os mercados hoje votam todos os dias; eles são os que forçam os Governos a adotar medidas impopulares mas indispensáveis. Hoje são os mercados que têm o verdadeiro sentido do que seja o Estado”. Frase que se combina e complementa de forma extremamente virtuosa com as declarações feitas pelo ministro de Educação da França durante a greve estudantil de dezembro de 1994. Situado no lado oposto do balcão a George Soros, ele recomenda que “se eu lhes der mais professores e verbas, que é o que vocês querem, saibam de uma coisa: estarão abalando a credibilidade das contas públicas francesas e, por conseguinte, a Saúde do franco e, por conseguinte, estarão abalando a credibilidade da economia francesa do mundo.” (FIORI, 1998, p. 220-221)

Na direção de atender as prerrogativas acima, intensificam-se as intervenções de organismos internacionais nas políticas de educação, principalmente, dos chamados países em desenvolvimento. Particularmente no período estudado, coincidente no Brasil, com a gestão Fernando Henrique, mas com raízes anteriores a década de 90, aceleram-se os relatórios, estatísticas, pareceres, visitas destas instâncias, onde as conclusões, conduzem a um denominador comum: a adoção de medidas que sejam eficazes e capazes de colocar os países no caminho do desenvolvimento sustentável. Associados aos diagnósticos de Instituições de financiamento³, ocorrem paralelamente fóruns, reuniões e conferências⁴

³ Banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) -, e de órgãos voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

⁴ Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien – Tailândia, em 1990); Cimeira Mundial em Favor da Infância (Nova York, em 1990); Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, em 1993); Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague, em 1995) e Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, em 1995).

que interferem diretamente nos rumos que o Brasil vem tomando nas políticas educacionais neste período, decisões estas, cada vez mais adequadas à plástica do neoliberalismo.

Concomitante à análise da construção histórica dos conceitos de autonomia e descentralização na educação brasileira no período de 1995 a 2002 e suas implicações reais na organização da escola pública no Paraná, é necessário observar a interferência direta e específica do Banco Mundial no âmbito educativo, especificamente a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jontiem, Tailândia: março de 1990), onde os princípios anteriormente citados são, agregados favoravelmente aos interesses neoliberais e conseqüentemente à legislação vigente.

Nesta perspectiva, a presente pesquisa com o tema “Autonomia pedagógica no Ensino Fundamental: possibilidades e limitações” buscou fazer um exame crítico da realização da autonomia na Escola, considerando o período de 1995 a 2002 na educação brasileira. A compreensão das categorias de descentralização e autonomia, inseridas no tempo histórico em que são tratadas, consistiram nos elementos centrais da análise para o desenvolvimento deste estudo, tendo por horizonte as possibilidades da verdadeira universalização da Escola pública.

Acredito também que se quer destacar aqui (...) da necessária e intransigente defesa da forma pública da educação por ser a mesma superior às demais. Superior porque é universal, sendo a única constituída na história humana desde o final do século XVIII, em princípio para todos os homens, sem qualquer discriminação, seja de nível econômico, raça, cor, sexo, etnia e o que mais quisermos, portanto, a única verdadeiramente aberta a todos os homens. Superior também porque gratuita diretamente, pago indiretamente com os impostos recolhidos de todos os cidadãos pelo poder público e desta forma sem a possibilidade de interferência e direção de quaisquer donos particulares. (GONÇALVES, 2001, p. 4)

O desenvolvimento desta pesquisa pretende, analisando as variáveis que compõem o cenário da autonomia pedagógica na organização escolar, buscar caminhos para uma gestão verdadeiramente democrática, onde a escola não seja uma instância isolada e “redentora”, mas um espaço de construção de autonomia coletiva, não para ser administrada, mas para ser dirigida. Uma escola, como diz Gramsci, não para ter à sua frente, técnicos ou especialistas afeitos à lógica do mercado, mas dirigentes (especialista+político) que, ainda que limitados pelo sistema capitalista, sejam defensores dos princípios da escola pública e não abandonem o projeto de um trabalho emancipador do homem histórico. (Paro, 2002)

DESCENTRALIZAÇÃO NO ENSINO BRASILEIRO

Algumas questões iniciais

As últimas décadas do século XX foram marcadas por uma série de transformações tanto no âmbito da economia, das instituições sociais, políticas e culturais, assim como foram decisivas as alterações nos vínculos e mediações estabelecidos entre as diferentes instâncias, num processo crescente de globalização. Concomitantemente, a partir dos anos 90, os organismos financiadores internacionais, com destaque para o Banco Mundial, adquirem expressiva importância no âmbito das orientações gerais das políticas públicas brasileiras.

Nesse contexto, a educação se constituiu como um setor que se tornou alvo de implantação destas políticas visando a produzir mudanças que fossem favoráveis à reorganização da sociedade e ao modelo de Estado neoliberal. A abordagem das reformas em educação e a concepção de gestão atual exigem uma análise de elementos que foram eixo destas mudanças e que, embora tenham determinado um novo modelo de gestão educacional, tiveram suas raízes não em questões propriamente pedagógicas, mas, dentro do modelo neoliberal que pressupõe a “liberalização das forças do mercado” e sua auto-regulação pela lógica da competitividade. Esta organização foi referencial para a escola da década de 90, assim como a reapropriação de algumas idéias que já faziam parte de outros períodos históricos na educação, foram molas propulsoras para a

efetivação deste modelo, moldando-se em políticas educacionais ajustadas aos interesses econômicos.

Como coloca Krawczyk (2002), a reforma educativa foi concebida no marco de um novo ordenamento das relações de poder internacionais e da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador, para o modelo de Estado forte e minimalista, isto é, um Estado “diminuído” em todos os investimentos sociais e nas intervenções econômicas, mas forte na sua capacidade de avaliação e controle.

Buscando localizar o espaço das reformas educativas em consonância com este modelo de Estado que se põe na década de 90, Kuenzer (1998) é elucidativa quando afirma que o capitalismo vive um novo padrão de acumulação decorrente da globalização da economia e da reestruturação produtiva, que, por sua vez, determina novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. O Estado passou a assumir uma prática subsidiária, concentrando suas ações no financiamento, regulação e planejamento das políticas públicas sociais, dando também espaço ao setor privado na provisão de “serviços sociais”. A implantação de uma racionalização para o Estado, no que se refere ao financiamento público, assegura o uso tecnicamente “eficiente” dos reduzidos recursos destinados a sustentação das diversas políticas sociais, entre elas, a educação.

Cabe ressaltar que entre as políticas públicas apresentadas como uma tendência moderna dos sistemas educativos mundiais, a descentralização da educação é um dos eixos a ser analisado, assim como as estratégias que foram adotadas na década de 90 para efetivação desta

política, sendo que a autonomia pedagógica, objeto desta pesquisa, nasce no quadro da redemocratização dos anos 80 e é situada nas políticas de descentralização nos anos 90. Nesta perspectiva, como coloca Gonçalves (1994), a autonomia da escola é proposta como exigência de descentralização dos sistemas de ensino, a partir da idéia de valorização do fortalecimento e autonomia das unidades que executam as atividades fins da organização.

Martins (2001) avalia que a aplicação instrumental do conceito de descentralização vem utilizando-a equivocadamente como sinônimo de desconcentração e, recentemente, como citado no parágrafo acima, como outorga de autonomia à unidade escolar, num redirecionamento das responsabilidades do Estado na manutenção econômica da escola, deslocando atribuições desta ordem para a própria escola e estendendo à “participação” da comunidade. Neste sentido, cabe citar (Veríssimo, 2002 apud Frigotto, 2002, p.11) que ao analisar os efeitos do neoliberalismo em nossas sociedades latino-americanas e como as classes dominantes manipulam as informações e deturpam conceitos, concluía que “vivemos mesmo num inferno semântico”. Nesta releitura de conceitos, os princípios de autonomia e participação são reaplicáveis aos interesses dominantes.

Nas análises, observa-se que a descentralização não é uma prática própria e exclusiva do setor educativo e nem tampouco só do Brasil; este movimento se inscreve dentro de um processo maior de reforma da gestão pública orientada a aumentar a “competitividade sistêmica” das nações, em um contexto de globalização crescente dominado pelas forças do mercado.

Ou seja, não só no Brasil, as políticas de descentralização orientaram a educação, mas também os países da América Latina (Casassus, 2001), tomaram esta direção, considerando as diretrizes internacionais para as políticas educativas, que na sua maioria são gestadas no interior de organismos sediados em países desenvolvidos e são levadas a efeito em países periféricos. (Martins, 2001). Visando a garantir a implementação destas políticas internacionais e de uma otimização do desenvolvimento condizente com estas novas propostas, alegou-se a necessidade de descentralização nos sistemas de ensino, utilizando-se de justificativas como: a urgência em dotar a escola de critérios de excelência, de eficácia, de eficiência, de competitividade e de outros aspectos da racionalidade econômica.

Para ilustrar a aplicação desta justificativa ao sistema de ensino brasileiro, entre os estados que defenderam estes propósitos na década de 90, o Estado de Minas Gerais destaca-se como pioneiro, apresentando como foco principal da política educacional da Secretaria de Educação de Minas Gerais no período de 1991-1994, o fortalecimento das unidades escolares, por meio da transferência do poder de decisão para as escolas – a autonomia das escolas. Para incrementar a autonomia das escolas, na perspectiva do projeto de Minas Gerais foi necessário promover a desconcentração das áreas administrativas, financeira e pedagógica. Costa (1997) afirma em relatório da experiência de descentralização deste Estado que, trata-se de colocar a reflexão sobre o ensino e as iniciativas para superação dos problemas como função precípua da escola.

Antes de proceder a um resgate histórico dos movimentos de descentralização e seus diferentes enfoques e reapropriações na história da educação brasileira, cabe tomar algumas elaborações conceituais com base na literatura na área.

Oliveira (2000) apresenta algumas diferentes concepções ou significados atribuídos à descentralização, classificando como: *desconcentração*, entendida como delegação de responsabilidades administrativas às esferas inferiores dentro da instância governamental; *transferência* de responsabilidades a organizações e ou entidades que atuam fora do governo, mas ficando controladas indiretamente por estes; *devolução* de unidades administrativas governamentais, cujas atividades estão fora de controle direto do governo central; *privatização* de atividades e serviços públicos avaliados como não mais de competência estatal e repassadas à iniciativa privada. A colocação desta distinção permite clarificar a abrangência e ramificações das modalidades de descentralização implementadas nos diversos estados, porém cabe ressaltar que o que se tem observado predominantemente é mais adequado à classificação de “desconcentração” de responsabilidades. Como coloca Souza,

(...) o recente processo de municipalização tem representado uma redefinição e redistribuição, por força legal e da racionalidade econômica, das responsabilidades relativas aos diferentes níveis de ensino, “entre os níveis de governo”, implicando “delegação” de maior responsabilidade pelo ensino fundamental aos municípios, enquanto as demais esferas estaduais e central de governo ficam com a responsabilidade de oferta “prioritária” dos ensinos médio e superior, respectivamente. (SOUZA, 2002, p.98)

Ou seja, no que diz respeito à esfera governamental de âmbito estadual, não desconsiderando as especificidades de cada estado, a

descentralização tem sido uma das estratégias privilegiadas, buscando imprimir uma “nova racionalidade” aos sistemas de ensino e tomada conceitualmente e historicamente como municipalização.

Antes de um aprofundamento histórico nos processos de municipalização no Brasil anteriores à década de 90, cabe ressaltar que seja qual for a modalidade de descentralização adotada, o controle exercido pela organização geral, seja Ministério da Educação, ou Secretarias, ou ainda em união com as Empresas no caso das propagadas parcerias, passa a realizar-se basicamente através da distribuição de recursos, da definição e do controle dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados, do estabelecimento dos canais de distribuição das informações, da definição dos padrões gerais de funcionamento das unidades escolares, que estabelecem os limites em que elas devem operar e promover as adaptações necessárias para o funcionamento eficaz do sistema educacional como um todo. (Bruno, 1997). Como afirma assertivamente a própria autora,

Pelo que nos mostram todas as evidências empíricas até o momento, o que está sendo pensado e implementado na rede pública são adequações às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com especial ênfase na reorganização das funções administrativas e de gestão da escola, assim como do processo de trabalho dos educadores, envolvidos com a formação das futuras gerações da classe trabalhadora, tendo em vista a redução de custos e de tempo. Trata-se de garantir o que nas empresas denomina-se qualidade total. Entretanto, esta qualidade refere-se primordialmente à qualidade do processo, não do produto, já que, com relação a este, a qualidade é sempre referida ao segmento de mercado ao qual se destina. Qualidade do processo produtivo diz respeito à redução de desperdícios, de tempo de trabalho, de custos, de força de trabalho. (BRUNO, 1997, p. 41)

Se dentro da lógica neoliberal, as políticas educacionais de descentralização foram tomadas como recurso para desresponsabilizar o Estado da sua função mantenedora da educação, sob a justificativa de atribuir maior autonomia às unidades escolares, numa perspectiva autonomia → equidade → controle, em outros períodos da história da educação brasileira, há movimentos e políticas diversos em torno deste tema. Não se podem desconsiderar as resistências e discussões, em que instâncias da sociedade se contrapõem aos princípios dominantes na busca de uma escola de qualidade para todos e que têm na escola pública sua possibilidade de crescimento humano e de apropriação de conceitos e fundamentos, para a construção da sua história pessoal e coletiva.

Tomada histórica: a questão da descentralização no Brasil

Ao se tratar de descentralização no ensino, cabe fazer um resgate histórico, retomando que este movimento não é um processo “novo” no Brasil. Procedendo a análise das políticas e movimentos sociais da década de 90, compreende-se que as políticas educacionais de descentralização não surgem como um “filhote” trazido pelas mãos do neoliberalismo. É parte de um processo que já se nutre no Brasil há mais de um século, ora dentro de anseios democráticos como possibilidade de participação coletiva e suprimento das necessidades regionais na construção de uma escola pública de qualidade, ora como forma de gestão associada ao descaso e à desresponsabilização do Estado, e num modelo mais recente, ressignificada

como determinação explícita de organismos internacionais em consonância com interesses econômicos e políticos internos.

No Brasil, a partir do seu desligamento político da metrópole, em 1822, como colocam Souza e Faria (2003) em resgate histórico dos movimentos de descentralização no ensino brasileiro, surge a necessidade de se pensar o papel que caberia à educação na estruturação do novo Estado liberal que se formava.

No dizer de Oliveira, o primeiro marco na descentralização do ensino brasileiro, o Ato Adicional de 1834, delegou às Províncias, conforme inciso 2 do Artigo 10, a incumbência de:

“legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina e Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que de futuro forem criados por lei geral”. Em consequência, as províncias, sem recursos materiais e com problemas quanto aos recursos humanos, viram-se encarregados da imensa tarefa de proporcionar o ensino popular. Para dar cabo dessa incumbência apelaram para os auxílios das Câmaras Municipais, iniciando um trabalho conjunto, em grande parte, de subordinação destas àquelas. (MOACYR, 1939 apud OLIVEIRA, 1999, p. 17).

Neste período histórico, a educação do povo é delegada para as instâncias municipais desprovidas de recursos e estruturas, ficando a cargo da União, a formação destinada à elite por meio das faculdades, reafirmando as dualidades que já caracterizavam a sociedade da época. A organização da educação não foge desta lógica, não havendo interesse em se “sustentar” a educação popular.

Após o Ato Adicional de 1834, referendado pela Constituição de 1891, assim como pela Revisão de 1926, estabeleceu-se um *federalismo educacional*, pelo qual o

ensino das primeiras letras ficou a cargo primeiro das Províncias, depois dos Estados recém-criados. Na verdade, durante todo o Império e na Primeira República, essa “descentralização” significou verdadeiramente uma omissão da União em relação à educação popular, tal como era entendida na época, ou seja, extensão do ensino elementar às camadas populares. (FÁVERO, 1999, p. 107)

Nas primeiras décadas do século 20, a orientação constitucional que vinha isentando a União em relação ao ensino elementar começa a ser questionada por educadores em busca de mudanças para esta lógica, ocorrendo, como coloca Peixoto (1999), a produção mais significativa desse momento da história da educação no Brasil, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que contempla de modo explícito, a necessidade da descentralização. Nele, afirma-se que a organização da educação brasileira unitária não implica em centralismo, porque unidade não significa uniformidade, não sendo “na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão” (MANIFESTO, 1992, p. 65 apud PEIXOTO, 1999, p. 101)

Os escolanovistas foram defensores da descentralização pela via da municipalização, pois acreditavam que mais do que uma reforma administrativa ou pedagógica, a municipalização contribuiria para a democracia e para a sociedade industrial moderna e plenamente desenvolvida, consistindo numa reforma política, pois possibilitaria o fortalecimento dos municípios perante outras instâncias de poder do país. Afirmava o documento que,

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação da escola aos interesses e às necessidades regionais. (AZEVEDO, s/data, p.69)

Os princípios defendidos no Manifesto foram contemplados em sua maioria, na Constituição Federal de 1934, reforçando a mobilização da sociedade civil acerca das questões de educação. Com a Constituição de 1937 (que fortaleceu a Ditadura Vargas), o debate sobre as questões educacionais passa a ser feito em âmbito político, colocando os movimentos de centralização e descentralização como tema de interesse das elites dominantes. Embora, a Constituição Federal de 34 viesse assegurar alguns princípios básicos⁵ para a educação brasileira (muitos influenciados pelo Manifesto de 32), a escola pública estava sob o controle da classe dominante, o que resultava num sistema de ensino que embora se expandisse, ainda mantinha um caráter elitista e conservador, considerando a educação das classes populares uma questão menor, que poderia ser entregue à administração dos estados, numa compreensão estreita entre descentralização e desresponsabilização.

Dando continuidade a análise feita por Peixoto (1999) na retomada na década de 40, com o fim do Estado Novo, e na de 70, com o golpe militar de 1964, a descentralização do ensino foi sempre apresentada como portadora

⁵ Entre os princípios, cabe citar: a gratuidade e obrigatoriedade da escola primária, a vinculação de recursos orçamentários, a autonomia dos sistemas estaduais – com legislação própria e seus respectivos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs) e a previsão de um Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja principal função seria elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). Além destes aspectos, reconhece ao adulto o acesso à escolarização como direito (direito só retomado na Constituição de 1988) e cria, ainda, uma vinculação constitucional de recursos exclusivos para a educação: União, Estados e Municípios não poderiam aplicar, respectivamente, o primeiro, menos de 10%, enquanto que os demais, não menos que 20% em educação escolar. (CURY, HORTA & FÁVERO, 1996; VENÂNCIO FILHO, 1996; SAVIANI, 1999 apud SOUZA & FARIA, 2003, p. 48)

de um conjunto de vantagens, nem sempre totalmente verdadeiras. Ela seria propiciadora de uma ação de política educacional menos burocratizada, permitiria maior flexibilidade nas mudanças curriculares e possibilitaria uma gestão mais democrática das escolas. Nesse sentido, é possível observar, por exemplo, que, conforme as circunstâncias, a maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual ou federal tanto pode proporcionar oportunidades de uma gestão mais democrática quanto de uma gestão subordinada às oligarquias locais. Os interesses do poder local acabavam proporcionando privilégios aos níveis administrativos que, sem dúvida, não passavam por proporcionar uma escola de qualidade às classes menos favorecidas.

Quando se considera a aplicação de medidas de política, verifica-se que essa municipalização começa a se concretizar efetivamente na década de 70, conforme princípios firmados na Lei 5692/71, que reformulou a Lei 4024/61 de diretrizes e bases da educação nacional nos aspectos relacionados ao ensino de 1º e 2º graus. Naquela Lei foi definida a vinculação à educação, dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, além de ter sido aplicado um reforço às estruturas técnica e administrativa municipais para atuar na educação. Configurou-se, desse modo, uma política educacional traçada no âmbito dos projetos federais, implantados, sobretudo em estados do Nordeste, induzindo à municipalização do ensino por meio da transferência de encargos para o município, sem o correspondente investimento financeiro neste nível do sistema. A atividade mais importante realizada nesse período foi o Projeto

de Coordenação e Assistência Técnica no Ensino Municipal (Promunicípio), com início em 1974, tendo por objetivo central aperfeiçoar o ensino fundamental, através de ações articuladas entre as administrações estaduais e municipais.

A concepção e a implementação do Promunicípio foram marcadas por uma política que pretendia estruturar um sistema educacional que fosse ao mesmo tempo, adequado aos interesses econômicos vigentes, mantendo, porém, uma absorção controlada da demanda pelo ensino público em todos os níveis. Em consequência, os investimentos da União reduziam-se em lugar de crescerem e a responsabilidade pelo ensino de 1º grau passava à esfera que dispunha de menor volume de recursos materiais. Dessa forma, o Promunicípio caracterizou-se como uma “descentralização centralizada que pretendia concretizar uma política de distribuição de recursos com a garantia de manter o controle sobre os estados e os municípios” (ROSAR, 1997 apud PEIXOTO, 1999).

Ainda na década de 70, foram realizados diversos programas com objetivos similares, como o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec), o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (Prodasec) e o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural), este último contando com recursos de convênio firmado entre o MEC e o Banco Mundial. Interessante destacar, em consonância com a análise de Peixoto (1999), que neste momento histórico já são postas as primeiras interferências dos organismos internacionais

financeiros no que tange às políticas sociais. A cooperação técnica e financeira do Banco Mundial ao setor social brasileiro iniciaram-se na primeira metade da década de 70, tendo por base o entendimento de que a educação era fator de crescimento econômico à medida em que formava técnicos de nível médio para o setor produtivo.

No final da década de 70, especialmente nos anos 80 e 90 sua ação se direcionou para a então denominada educação primária, segmento considerado como mais apropriado para assegurar às massas um ensino mínimo e de baixo custo, que permitisse atingir suas novas diretrizes de estabilização econômica: a educação primária vista enquanto medida de caráter compensatório para 'proteger ou aliviar os pobres' durante período de ajustamento, "(...) e enquanto fator de controle do crescimento demográfico e de aumento de produtividade das populações mais carentes" (FONSECA, 1998, p. 232), consideradas, ambas, condições indispensáveis para alcançar o desenvolvimento sustentável.

É possível sintetizar em duas as premissas que vêm orientando, desde então, a concessão de créditos pelo Banco Mundial para o setor educacional. Em primeiro lugar, integrar os objetivos dos projetos educacionais à política de desenvolvimento do Banco para a comunidade internacional, dentre os quais se situam os projetos setoriais específicos de desenvolvimento rural. Em segundo lugar, atribuir à educação um caráter compensatório como alívio à situação de pobreza do mundo, especialmente em períodos de ajustamento econômico. Nos relatórios específicos do Banco (Torres, 1996), entre os conselhos do BIRD para melhorar a

qualidade na educação, os governos precisam manter, junto com o acelerado esforço de descentralização, o controle centralizado de determinadas funções e estratégias que assegurem de fato, a autonomia das instituições escolares.

Já na década de 80, o Projeto Nordeste de 1982, definido como um esforço de avaliação e redefinição da política e estratégia de desenvolvimento regional, do qual a educação rural era um dos componentes, é outra ação a ser destacada. Cabe salientar que as regiões Norte e Nordeste foram alvo de uma atenção especial, sob esse ponto de vista, em razão da gravidade dos problemas educacionais ali acumulados, mormente no meio rural e para os quais a descentralização era apontada como uma das soluções viáveis e imediatas. Além disso, merece registro o fato de que todos esses programas foram deflagrados em consonância com a definição dos Planos Setoriais de Educação e Cultura.

Como coloca Peixoto (1999) nessas duas décadas, o país viveu sob a égide dos grandes planos nacionais de desenvolvimento, desdobrados por sua vez em planos setoriais, todos eles forjados na crença do poder do planejamento para a consecução dos objetivos propostos para o desenvolvimento econômico (PEIXOTO, 1999). Nas orientações previstas nesses planos para a descentralização do ensino, chama a atenção a ênfase particular que era posta sobre a necessidade de participação da comunidade. Vista como elemento essencial para o êxito desse processo, mesmo quando os planos incluíam populações que viviam em condições socioeconômicas que as impossibilitavam de exercer essa participação, tal

posição permite perceber um certo artificialismo inerente a visão de planejamento com participação. Esta ressignificação do conceito de “participação” tornou-se senso comum na década de 90, por meio de projetos que envolvem empreendedorismo, voluntariado e afins e que não visam de fato a democratização do poder do Estado.

Como afirma Peixoto,

Os novos marcos legais, propostos a partir da Constituição de 1988, vão colocar a questão no centro das atenções, na medida em que são introduzidas alterações significativas no quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas governamentais. Deve ser destacado que a descentralização passa a ser apontada, nesse contexto, também como saída para o impasse político-institucional do Estado brasileiro, acusado de excessivamente centralizado e de incapaz, por isso, de responder às mais prementes e agudas demandas de boa parte da população, principalmente com relação ao atendimento de suas necessidades básicas. (PEIXOTO, 1999, p. 103-104)

Ainda discutindo a década de 80, Segundo SOUZA e FARIA (2003), é preciso ressaltar a compreensão que se tinha, segundo a ótica do ideário democrático, na década de 80, sobre a noção de descentralização, que apontava para alguns fatores como a criação de instituições que facultariam a participação de cidadãos nas decisões públicas, garantindo sua transparência, e o fortalecimento dos Municípios, enquanto condições necessárias para a superação de antigos vícios, caracterizados por uma política centralizadora, autoritária e dependente.

Como coloca Gonçalves (1994), devem ser destacadas as severas e oportunas críticas que em toda a América Latina foram realizadas às posições descentralizadoras de cunho neoliberal (no fim da década de 80 e início de 90), críticas que procedem de educadores comprometidos com o “projeto democratizante de verdadeira autonomia”. Profissionais estes, que na década de 80, lutaram pelos princípios da democratização do saber e do

poder, na defesa de uma escola de qualidade e pública na sua totalidade e entram na década de 90, com a pergunta: Quem ocupará o espaço vazio deixado pelo Estado?

1.3. Descentralização nos anos 90: a ressignificação no quadro do neoliberalismo

Diante da “internacionalização do mercado”, da crise econômica, da influência das propostas neoliberais, do refluxo dos regimes autoritários, da volta à democracia com governos eleitos pelo povo e da busca de maior participação, a questão da descentralização do estado entrou na ordem do dia. (OLIVEIRA, 1999, p.12, "grifo do autor")

Nos anos 90, como coloca Martins (2001), no contexto das relações internacionais constituídos após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma das estruturas sociais, como foi citado anteriormente, consolidou-se neste período histórico, por meio de um processo de desregulamentação da economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos. Porém, os processos de descentralização, da forma como foram colocados no período histórico pesquisado, não ampliaram as possibilidades de acesso e participação para todos, e sim para determinados grupos e para alguns indivíduos.

A reforma educacional que se efetivou na última década do século XX e que abrangeu toda a América Latina, embora apresente aplicações diferentes conforme as realidades vigentes, caracterizou-se por aspectos comuns, entre os quais o “espírito” focalista, fragmentário e privatista da Reforma, por meio da falta de compromisso da União e da redução do financiamento público para educação, numa proposta ampla de ajustar as condições destes países à globalização.

A reorganização do Estado, que se coloca a partir da década de 90, propõe transformações no âmbito da economia, das instituições sociais, culturais e políticas, assim como na organização e gestão do sistema educativo e da escola, que Krawczyk organiza em três dimensões que se complementam, gerando uma nova lógica de governabilidade da educação pública:

- Descentralização entre as diferentes instâncias do governo: municipalização
- Descentralização para a escola: autonomia escolar
- Descentralização para o mercado: responsabilidade social

Neste capítulo, serão analisadas a primeira e terceira dimensão, deixando a questão da autonomia escolar para ser aprofundada no próximo capítulo. No que tange ao primeiro aspecto, descentralização entre as diferentes instâncias do governo, busca-se direcionar os gastos públicos a alvos específicos, otimizando os investimentos na melhoria do ensino fundamental; uma vez que aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos, dos não-governamentais e dos privados para o financiamento dos programas sociais e permitem responder melhor e com mais rapidez às necessidades e demandas dos usuários, devido à

proximidade entre os problemas e a gestão. Na prática, o que se realizou foi a transferência das responsabilidades da gestão da educação para a esfera municipal, num tema que, como já visto anteriormente, não é novidade no Brasil: a municipalização. Porém, neste período histórico, organizado, na lógica economicista e reducionista.

Quanto ao aspecto descentralização para o mercado, Krawczyk coloca como uma forma de privatização da educação que não se realiza, prioritariamente, pela transferência dos serviços públicos para o setor privado, mas por um conjunto de reformas que buscam aproximar as “decisões do não mercado” (públicas) das “decisões do mercado”, criando o que a autora chama, de “quase-mercado”⁶ em educação. Isto é, provocando uma gestão do sistema e da Escola – com novas formas de financiamento, fornecimento e regulação diferentes de formas tradicionais exclusivamente assumidas pelo estado – que simule o mercado. Nesta política de descentralização para o mercado, há uma série de procedimentos que buscam garantir o sucesso deste processo, entre os quais pode-se destacar: o incentivo a premiações entre as escolas, fomentando a competitividade entre elas e a captação de recursos e parcerias, a transferência de responsabilidades para a comunidade por meio de envolvimento individual e voluntário no funcionamento executivo da escola e a redução das “fronteiras” entre o setor público e privado, atenuando a distinção entre os direitos sociais e individuais, numa estratégia sutil, mas eficaz para, como conclui

⁶ As características distintas, segundo a autora, de um “quase-mercado” em relação a um serviço público são: “a separação entre comprador e fornecedor e um elemento de escolha pelo usuário entre os fornecedores”. No geral, os quase mercados têm alto grau de regulamentação governamental, contratada por meio de sistemas de avaliação, fiscalização e financiamento.

Krawczyk, (2002) tentar gerir a tensão resultante das exigências pelo cumprimento dos direitos sociais – historicamente conquistados – com a crescente diminuição de receitas provenientes de impostos e com uma política de ajuste fiscal.

Como já colocado anteriormente, as políticas educacionais da década de 90, vêm orientadas por organismos internacionais em consonância com os interesses internos, conforme afirmação a seguir,

Na década de 90, vai acentuar-se o apoio do Banco Mundial a medidas educacionais de caráter descentralizador. As análises do Banco apontavam a organização dos sistemas de ensino como um dos principais obstáculos para a melhoria da sua qualidade, tendo em vista principalmente os custos, considerados elevados, de manutenção de um sistema centralizado. No Informe de 1990 da Divisão de Educação do Banco Mundial. Vesrpoor destacava dois eixos essenciais para a melhoria da qualidade das escolas fundamentais. O primeiro deles era considerar a escola como unidade de transformação do processo de aprendizagem e o segundo, ter “a descentralização como estratégia de construção de escolas eficazes”, fortalecendo-se sua autonomia, a despeito da manutenção de estruturas centralizadas responsáveis por determinados aspectos da administração escolar como currículos, pagamento de professores etc. (ROSAR, 1997, p. 134, apud PEIXOTO, 1999, 103-104)

A modernização educativa e a qualidade de ensino são tomadas então, pela lógica do mercado, onde a escola é o espaço “escolhido” para o *projeto de formação do trabalhador como exigência do mercado competitivo em época de globalização econômica*, acentuando-se o apoio de organismos internacionais aos projetos educacionais. Explicitamente o Banco Mundial apontava em seus relatórios os altos custos de manutenção do sistema de ensino com a manutenção do sistema centralizador e destacava dois eixos centrais para a melhoria da qualidade das escolas fundamentais: o primeiro deles era considerar a escola como unidade de transformação do processo de aprendizagem e o segundo, ter a

“descentralização como estratégia de construção de escolas eficazes”, conforme citação acima. O modelo educativo que propõe o BM com ênfase no modelo econômico se preocupa com um sistema escolar otimizado pelas leis do mercado, como coloca (Torres, 2000): “um modelo escolar configurado em torno de variáveis observáveis e quantificáveis, como exige a racionalidade econômica e que não comporta os aspectos especificamente qualitativos e pedagógicos, ou seja, aqueles que não podem ser medidos, mas que constituem, porém, a essência da educação.”

É interessante verificar, analisando os processos descentralizadores no Brasil, que, segundo Gonçalves et al (2003), os estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, na década de 80, destacaram-se no cenário educacional brasileiro por criarem medidas e políticas educacionais, mesmo que com limites e contradições, entre as quais, o acesso e permanência à escola pública com qualidade e criaram programas contra a evasão e repetência, o que implicaria em aumento da aplicação de recursos públicos e maior participação da população na escola, pela gestão democrática (com eleições e conselhos escolares). Exatamente estes três estados, são “contemplados” com as visitas e orientações⁷ do BIRD, no fim da década de 80. Segundo a pesquisa (Gonçalves et al, 2003), cabe indagar: estas políticas e medidas foram usadas e ressignificadas em face das prioridades

⁷ O conjunto destas recomendações orientava-se na direção da priorização dos primeiros anos do ensino fundamental, para melhoria de sua eficácia. Deste modo, tanto a pré-escola como a educação especial previstos na proposta do Paraná, não poderiam ser contemplados. Também no que tange às construções escolares, o Banco indicava a necessidade de que os custos unitários das salas de aula devessem ser reduzidos significativamente de modo a adequarem-se aos padrões do BIRD para a construção de sala de aula para a América Latina (BIRDSALL, 1988). Pode-se perceber que desde então, as orientações para empréstimos que prevaleceram nos anos 90, como por exemplo, a focalização, já começam a ser esboçadas.

do BIRD na sua ótica economicista (custo/benefício) e da orientação neoliberal do Estado brasileiro nos anos 90, ambas adequadas, em última análise, ao novo momento econômico?

Pode-se considerar, passada uma década, que as políticas descentralizadoras adotadas como estratégia para um grande avanço no sistema educacional, empiricamente não trazem evidências que permitam estabelecer uma relação direta entre a descentralização e o rendimento escolar; já entre os efeitos negativos das estratégias de descentralização na gestão educativa, se pode perceber que as medidas se fundamentam cada vez mais, na dinâmica do mercado, tendendo a reforçar a competitividade entre as escolas, ao mesmo tempo em que aumentam e reproduzem as diferenças sociais. (Casassus, 2001, p.27)

Paralelamente, ainda ocorre a concentração de poder por meio do registro de relatórios, estatísticas e avaliações, práticas adotadas na lógica do gerenciamento de informações, como se pode exemplificar claramente na colocação de Saliba (Secretária de Educação no Estado do Paraná no período pesquisado), “para ser mais competente, a Secretaria precisa de modernos sistemas gerenciais, computadorizados, que gerem informações – em tempo hábil, nas mãos certas, na qualidade adequada”. As estratégias que possibilitaram a efetivação do modelo neoliberal na década de 90, como coloca Fiori (apud Gonçalves et al, 2003), já retirou quase todo o espaço de decisão no exercício das políticas públicas.

Neste cenário, será analisada a autonomia pedagógica que defendida como princípio democrático e participativo na década de 80 é resignificada, nos anos 90, nas políticas de descentralização neoliberais.

2. O ESPAÇO DA AUTONOMIA DA ESCOLA NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: OS AVANÇOS DA DÉCADA DE 80 E A RESSIGNIFICAÇÃO NOS ANOS 90

2.1. Introduzindo a questão

Este capítulo pretende abordar teoricamente a categoria autonomia da escola, especialmente a autonomia pedagógica e o projeto político pedagógico, destacando algumas dimensões e significados que esta categoria assume nas décadas de 80 e 90, indispensáveis à compreensão dos nexos que materializam a forma e o conteúdo da autonomia na escola.

Dentre os autores que contribuíram solidamente para explicitar tais nexos, encontra-se em Gonçalves (1994) o entendimento de que a autonomia da escola é um processo histórico, ou seja resultado das mediações e enfrentamentos humanos. Tal assertiva poderia ser redundante, se pensada apenas em sua aparência, não obstante a autora revela que a compreensão da autonomia como processo histórico implica na compreensão do complexo processo de construção hegemônica do discurso neoliberal no campo educacional, entendendo que tal construção não está isenta das contradições inerentes à própria organização da sociedade capitalista, e, portanto, não há que se legitimar as reformas neoliberais como a única saída possível, mas construir propostas que apontem a universalização da educação básica, "na direção da construção da escola unitária, integralmente mantida pelo Estado, sob o controle público da comunidade" (GONÇALVES, 1994, p. viii) como uma alternativa a ser

forjada no espaço real da educação pública e em suas relações com o Estado e a sociedade civil.

Desse modo, a autonomia da escola ao ser tomada como categoria histórica permite elucidar os equívocos e ambigüidades que a constituem. Assim como a liberdade, tomada materialmente na relação entre capital e trabalho é, na essência, uma relação de profunda desigualdade, também a autonomia, materialmente pensada, pode se constituir (embora não em sua totalidade) num engenhoso processo de controle e subordinação.

Eis, portanto, os fatos: indivíduos determinados com atividade produtiva segundo um modo determinado entram em relações sociais e políticas determinadas. Em cada caso isolado [aqui trata-se da autonomia na escola] a observação empírica deve mostrar nos fatos, e sem nenhuma especulação nem mistificação, a ligação entre a estrutura social e política e a produção. A estrutura social e o Estado nascem continuamente do processo vital de indivíduos determinados; mas desses indivíduos não tais como aparecem nas representações que fazem de si mesmos ou nas representações que os outros fazem deles, mas na sua existência *real*, isto é, tais como trabalham e produzem materialmente; portanto, do modo como atuam em bases, condições e limites materiais determinados e independentes de sua vontade. (MARX, 2001, p.18)

Esta determinação entre produção e relações sociais, tal como foi definida por Marx na "Ideologia Alemã", também se concretiza no tocante à produção das idéias. A produção não-material não se constitui em si mesma, nem para si; é indispensável estabelecer a conexão com a base material, buscando sua íntima relação de determinância com as relações de produção, com a economia. "As representações, o pensamento, o comércio intelectual dos homens aparecem aqui ainda como a emanção direta de seu comportamento material." (MARX, 2001, p.19).

Foi com base nesta relação indissociável e dialética entre as relações sociais e a economia que Barroso, ao tratar da autonomia da escola,

constrói um caminho em que ele identifica as dimensões que unificam os discursos e o conteúdo de tal categoria para além das particularidades locais que caracterizam os diferentes contextos em que ela é empregada, questionando a forma e a projeção que a autonomia assume na escola. Esta projeção será denominada pelo autor como "autonomia decretada", pois é decorrente de uma alteração significativa "do papel do Estado nos processos de decisão política e de administração da educação" transferindo "poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local como um parceiro essencial na tomada de decisão."(BARROSO, 1996, p. 172). Embora o autor reconheça a universalidade deste discurso, que reforça a autonomia da escola, adverte que a mesma se efetivará de modos e "com graus muito diferentes, conforme a realidade política e a tradição administrativa dos diversos países." (BARROSO, 1996, p.172).

Na direção desta análise, que permite compreender o grau de autonomia concedida à escola em diferentes países, Martins ressalta que "as experiências de descentralização e concessão de autonomia à rede de ensino em alguns países têm indicado que às escolas é permitido utilizar seus próprios recursos, idéias, projetos e valores num contexto configurado pela ausência material do próprio Estado." A autora complementa esta constatação afirmando ainda que a autonomia da escola encontra-se, hoje, reduzida "à ampliação de espaços de discussão interna à própria escola e limitada à liberdade de implementar projetos pedagógicos próprios." (MARTINS, 2002, p.97)

Sem ignorar que esta dimensão da autonomia da escola está amplamente difundida nos espaços escolares, tampouco negando o movimento presente nas relações sociais e políticas e compreendendo a escola como espaço de reprodução e de transformações, de confrontos e lutas, Barroso sinaliza para o cuidado em não ignorar que "as escolas desenvolvem (e sempre desenvolveram) formas autônomas de tomada de decisão, em diferentes domínios, que consubstanciam aquilo que pode ser designado por *autonomia construída*." (BARROSO, 1996, p.185). Concluindo ainda que a autonomia,

...é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local. Deste modo, a autonomia, afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais numa determinada escola. (BARROSO, 1996, p.186)

Este equilíbrio de forças, que discute Barroso, é que vai distinguir as mediações que determinaram o conteúdo e a forma da autonomia da escola nos anos 80 e 90, nas palavras de Azevedo:

...os parâmetros assumidos pela reforma administrativa do Estado nos anos 90 são distintos daqueles reclamados pelas forças organizadas da sociedade civil quando das lutas pela redemocratização do país. A idéia de descentralização, por exemplo, que sempre foi identificada pelas forças progressistas com as aspirações por maior participação nas decisões e, portanto, com práticas democráticas substantivas, é inteiramente re-significada. (AZEVEDO, 2002, p. 58)

Buscando, portanto, clarificar e compreender melhor os nexos que marcam de forma singular estes dois períodos - décadas de 80 e 90 - os quais forjaram pressupostos distintos na determinação da autonomia da

escola, proceder-se-á a seguir, à sintetização das continuidades e rupturas (mais marcantes) que se construíram, no Brasil, no período citado.

2.2. Da autonomia almejada (anos 80) à autonomia proposta pelo neoliberalismo (GAE) no quadro da descentralização

Retomando a categoria autonomia da escola como uma construção histórica é oportuno que se revise os movimentos sociais nas décadas 80 e 90, a fim de se proceder a uma análise das diferentes vertentes e ressignificações do conceito de autonomia no ensino brasileiro, entre o período que abrange as décadas pesquisadas e em consonância às políticas públicas vigentes, dentre as quais a descentralização é a fundante nesta análise.

Por esta razão Azevedo, ao descrever o crescente processo de municipalização do ensino como uma das formas de materialização do uso da categoria de descentralização, entendida – na perspectiva teórica que vem redefinindo a ação do Estado – como “um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes”, o faz marcando claramente a mudança de conteúdo que a descentralização assume na década de 90. Para tanto, a autora utiliza-se dos conceitos de descentralização instrumental e descentralização democrático-participativa. (AZEVEDO, 2002, p. 54)

A descentralização instrumental, embora reafirme os “postulados democráticos”, em sua essência apenas transfere as “competências da esfera central de poder para os locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas”, diferindo, significativamente, da perspectiva democrático-participativa que toma a descentralização “como um dos meios de alargamento do espaço público, quando se busca o estabelecimento de relações sociais substantivamente democráticas”. (AZEVEDO, 2002, p. 55). Ainda acerca desta perspectiva, Azevedo declara:

Nesse caso, os escalões locais participam da concepção das políticas, não se restringindo apenas a colocar em ação as decisões tomadas pelo poder central. Mas, além do fortalecimento do poder local, a descentralização nesta perspectiva requer, concomitantemente, o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade, de modo que se abram os canais por onde fluam as demandas da população e, portanto, para que se efetive a participação da comunidade na gestão. (AZEVEDO, 2002, p. 55)

Esta mudança abrupta de conteúdo na conceituação da descentralização na década de 90 se firma pelas contradições que foram gestadas ainda na década de 80.

Conforme Oliveira (2002), numa retomada da história da educação, a década de 80, no Brasil, apresentou-se como um período muito fecundo de conquistas democráticas para a sociedade brasileira e especificamente para a educação pública. Após vinte e um anos de ditadura militar, os anos 80 representaram o momento da abertura política, o que veio acompanhado de manifestações de luta dos educadores pela democratização e melhoria da qualidade da escola pública. As tentativas eram de superar uma situação de imobilismo que perdurou nos anos mais fechados do regime militar. Além

disso, percebe-se uma tentativa de buscar preencher lacunas deixadas pela despolitização com que o debate sobre trabalho e política na escola se pautou ao longo de muitos anos, quando a gestão educacional, denominada Administração Escolar, buscou reduzir a organização do trabalho na escola a uma questão técnica, esvaziando-a de qualquer conteúdo político.

Gonçalves (2002) caracteriza a década de 80 como um período que ultrapassa os limites de uma simples abertura democrática, pois não tratava-se de uma concessão, mas de um processo (difícil), cujo horizonte versava acerca da possibilidade de “reorganização das forças políticas quase dizimadas pela ditadura”. (GONÇALVES, 2002, p. 23).

Se, por um lado, a abertura democrática possibilitou a entrada de teorias marxistas e revolucionárias no ideário brasileiro, por outro, houve dificuldades concretas que bloquearam um avanço mais significativo nos âmbitos social, político e econômico, devido à falta de um rompimento do governo com as estruturas criadas no período da ditadura. Esse caráter conservador, contraditoriamente presente na década de 80, é explicitado por Fernandes: “Não é o governo que pretende impor um ‘retrocesso’. É a estrutura de classes da sociedade civil sob o capitalismo selvagem que não comporta um ‘avanço’”. Isso porque não houve uma transformação da forma de governo, tampouco alteração dos grupos no poder, e sim uma passagem paulatina de uma forma à outra, sob pressão da fração hegemônica da sociedade civil. (FERNANDES apud SANTOS, 1998, p. 60, grifo do autor)

Ainda neste cenário, conforme Fernandes (1998), configurava-se, no plano internacional, um movimento de combate à organização do trabalho

como parte importante das estratégias de recomposição do capital empregadas ao longo dos anos 80 nos principais países de capitalismo avançado. Tragtenberg (1989) demonstra como, a partir da reorganização do capital, não se mantém simplesmente a ampliação da acumulação, a não ser pela superexploração do trabalho, pela utilização de mecanismos de subtração do poder de organização dos trabalhadores, pela inculcação ideológica dos princípios de administração das grandes empresas. Por outro lado, a preservação das bases do aparelho industrial ao Brasil dos anos 80, sem que houvesse regressão ou reestruturação foi também uma das condições fundamentais para o fortalecimento do movimento sindical, o que Tragtenberg aponta como algo positivo, uma vez que representa o poder de organização da classe trabalhadora e de contestação.

É importante ressaltar ainda, que todas as conquistas no campo social, político e econômico só podem ser compreendidas como respostas do governo às “pressões dos setores populares, que alcançaram um grau expressivo de organização sobre o poder público”, mesmo que muitas das transformações tenham sido efetuadas no quadro de uma “via prussiana”, por meio de acordos e conciliações entre frações da classe dominante. (SANTOS, 1998, p. 62)

É nesse contexto de fortalecimento da sociedade civil que a categoria da autonomia, na década de 80, constitui-se intimamente imbricada ao fortalecimento da escola pública e da gestão democrática, apresentando-se em sua dimensão mais ampla.

Portanto, na década de 80, ainda que nos limites da própria história e permeado pelas contradições, defende-se um projeto *democratizante de verdadeira autonomia* (Gonçalves, 1994). Neste sentido, a escola pública que tem como norte, a concepção sócio-histórica, acolhe a ampliação dos princípios de autonomia no comprometimento da comunidade num modelo de gestão escolar participativo, no processo eleitoral por eleição direta e pelo voto para a escolha do diretor escolar (Almeida, 2003), na defesa da expansão de vagas/qualidade na escola pública associada à discussão coletiva do Currículo, em processos de formação continuada de professores sob uma ótica crítica e transformadora.

Estas questões, como coloca Cavagnari (1998) que durante décadas se constituíram em bandeira de luta dos educadores progressistas, aparecem presentes no início dos anos 90 sob nova roupagem ideológica, nas propostas dos organismos internacionais, permeando os discursos e a reorganização das políticas educacionais. Caberá uma análise destes movimentos internos e externos, considerando que na década de 90, há uma resignificação do conceito de autonomia dentro do modelo neoliberal.

Embora não se possa atribuir um papel estanque e fragmentado aos fatos, Vieira (2001) procede oportuna referência à escola na perspectiva dos organismos internacionais na década de 90. Nesta análise, o foco das agendas internacionais sobre a educação e, conseqüentemente sobre a escola, tem um redimensionamento num conjunto de medidas cujo divisor de águas é a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. A ela se seguiram, a Conferência de Nova

Delhi (1993); e, as reuniões do Projeto Principal de educação na América Latina e do Caribe, que contemplam pautas de interesses comuns discutidos por Ministros de Educação da região, a exemplo da Conferência de Kingston, Jamaica (1996). Nesses eventos são elaboradas declarações de intenções e recomendações com as quais se comprometem os países signatários dos diferentes acordos firmados. Fazendo-se representar em todos esses encontros, o Brasil torna-se, portanto, sócio da agenda definida em tais cenários. Ao lado dessa agenda mais geral e pactuada, surgem outras propostas, formuladas por organismos internacionais, a exemplo da CEPAL e da UNESCO. A Proposta da CEPAL foi formulada em 1990, resultando posteriormente, na publicação *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Publicado pela primeira vez em espanhol, em 1992, e depois editado em português, em 1995, constitui a “primeira tentativa de delinear os contornos da ação política e institucional capaz de favorecer o vínculo sistêmico entre educação, conhecimento e desenvolvimento, tendo em conta as condições vigentes na década de 90” (CEPAL. UNESCO, 1995, p. 4 apud VIEIRA, 2001, p.134). Este documento aponta para uma concepção pedagógica que pensa o conhecimento na direção das competências para o mercado, ou seja, adequado aos ajustes do modelo neoliberal.

Outro documento que sinaliza na direção de uma nova concepção de educação, também conforme levantamento de Vieira (2001) e conseqüentemente de função social da escola, é o informe produzido pela Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, da UNESCO:

Educação: um tesouro a descobrir (1999), também conhecido como “Relatório Jacques Delors”. Na perspectiva desse informe, a educação é concebida a partir de princípios que constituem os “quatro pilares da educação” quais sejam “aprender a conhecer”, “aprender a fazer”, “aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros”; e, “aprender a ser”. Amplamente divulgado, na década de 90, esta produção da Unesco foi, inclusive referência na organização de um roteiro indicado para as escolas do Estado do Paraná na elaboração da proposta pedagógica da escola. Com o título “Proposta Pedagógica e Autonomia na Escola: novos paradigmas curriculares e alternativos de organização pedagógica na Educação Básica Brasileira” elaborado por Guiomar Namó de Mello, Maura Chezzi Dallan e Vera Grellet e divulgado pela Secretaria de Educação do Paraná (setembro de 2000), o roteiro apresenta os quatro pilares da educação como “princípios norteadores das políticas educacionais no mundo todo” [!] É interessante observar que as orientações internacionais dirigem até mesmo uma determinada visão do conhecimento a ser trabalhado na escola, constituindo-se, na realidade, em uma pedagogia. Como entender, então, a autonomia da escola, especificamente a pedagógica, se até mesmo os organismos internacionais propõem a definição e seleção do conhecimento que irá compor o plano curricular?

Embora não se tome o assunto como objeto de aprofundamento, cabe ressaltar que os “princípios” (conhecimentos) estão orientados na lógica do desenvolvimento das competências e habilidades, onde a proposta pedagógica é “tudo isso: a escola em busca do saber, transformando-o em

matéria prima e adequando-o às condições reais de seus alunos. Transformando o conhecimento em competências e formando o cidadão para o próximo milênio”.

Associado às interferências e orientações internacionais e seus reflexos nos encaminhamentos da educação no país, também no início da década de 90, há emergência dos temas sobre a centralidade da Escola, no debate da política educacional, em que se destaca o Seminário sobre Qualidade, Eficiência e Eqüidade na Educação Básica, promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, realizado em novembro de 1991, em Pirenópolis, ainda durante o governo Collor. Cabe destacar, o temário do evento discute a gestão escolar e apresenta a autonomia como estratégia descentralizadora e o Estado como órgão avaliador, na perspectiva de,

... um repensar sobre o gigantismo burocrático dos sistemas de ensino e sobre a melhor alocação de recursos humanos às escolas. *Cada escola deve ter autonomia para elaborar seu próprio projeto institucional e pedagógico, visando a melhoria da qualidade com eqüidade.* O papel das instâncias centrais deve ser o de estabelecer diretrizes mínimas, flexíveis e alternativas, de avaliar os resultados e de desregular as exigências formais. (GOMES & AMARAL SOBRINHO (orgs.) apud VIEIRA, 2001, p. 136, Grifo do autor)

Essa discussão chega ao Seminário de Pirenópolis através do texto: “Autonomia da Escola: Possibilidades, limites e condições”, de Mello (1992), posteriormente republicado no livro *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. Gonçalves (1994) faz referência a esta proposta em assertiva e crítica análise na sua Tese, afirmando que, segundo a apresentação feita por Mello naquele momento, a construção da idéia de autonomia como estratégia, toma como referência, o fato de que a autora

vem observando uma chamada *Revolução Copernicana* no campo educacional, onde a escola é colocada como centro das preocupações educacionais, como objeto de estudo, ou como local para encaminhamento de soluções através de projetos próprios. Segundo Gonçalves (1994), Mello ressalta ainda a necessidade de se estabelecer o conceito de *padrão de gestão da escola*, ou seja, modo peculiar de funcionamento de cada escola, sua identidade, envolvendo desde os aspectos que se referem ao modo de utilizar recursos até os estilos de direção. Prosseguindo a análise de Gonçalves (1994) quanto às colocações de Mello, a primeira destaca que a autora ressaltou no Seminário, que algumas políticas desenvolvidas por algumas Secretarias de Educação na década de 80 e que visaram ampliar a autonomia das escolas (eleição de diretores e colegiados) foram limitadas face à centralização do Estado; logo a indicação que propõe é quanto a experiências de políticas mais recentes propostas em alguns estados brasileiros e na América Latina que objetivaram a autonomia das escolas, sugerindo que devem ser feitos estudos sobre estas políticas que pretendem localizar nas estruturas centralizadas e nos ordenamentos legais homogêneos – pedagógicos e administrativos – os principais entraves a serem removidos. (Mello, 1991, p. 193 apud Gonçalves 1994, p.15). Como afirma Gonçalves (1994), a apresentação como um todo, foi caracterizada pela ótica da modernização das estruturas administrativas na lógica empresarial moderna, onde Mello em nota final, não deixa dúvidas do modelo de autonomia proposto naquele encontro,

Não pretende ser uma nova utopia educacional, mas uma estratégia possível e negociável. Por isso ela deve ser entendida como um processo que, no ritmo possível, a cada correlação de forças políticas, conquiste a adesão de uns e os interesses de outros pela vantagem que venha apresentar em termos de seus resultados (...) (MELLO 1991, p.210 apud GONÇALVES 1994, p.18)

Os exemplos selecionados acima, entre tantos, permitem localizar as mudanças nas orientações presentes nas reformas educativas no Brasil em âmbito federal, estadual e municipal, na década de 90, em que a autonomia pedagógica consiste em mais um dos recursos para associar educação às noções de progresso técnico e equidade social; no entanto, como afirma Oliveira,

(...) subjacente a essas noções de reajuste social com fins a socialização de determinados bens e serviços e à equalização de condições materiais, estão as demandas por uma sociedade que comporte os novos processos de globalização da produção e do consumo, que se realizam às custas de alta exclusão social: o desemprego estrutural; a marginalização crescente e a segmentação da classe trabalhadora. (OLIVEIRA, 1997, p.92)

No relatório da UNESCO, originalmente publicado pelo Institut International de Planification de l' Education, onde apresenta experiências realizadas no âmbito da GAE – Gestão Autônoma das Escolas, apresenta-se um modelo de autonomia enquanto instrumento colocando a serviço do mercado e da lógica do sistema produtivo. Neste documento, o Brasil é apresentado como um dos países da América Latina que vem seguindo este movimento que ganhou amplitude a partir dos anos 90. Citada entre as dez megatendências⁸ em matéria de educação, a descentralização ou gestão

⁸ Dentre estas megatendências figuram as transições (a) da sociedade industrial à sociedade da informação; (b) da tecnologia forçada à utilização da alta tecnologia posta à

autônoma é o viés mais favorável para “que as distinções entre o ensino público e o particular se tornem mais tênues”. As dez megatendências se constituem como a expressão clara da organização da sociedade em suas diferentes instâncias no modelo neoliberal.

A redução do espaço entre o público e o privado, por meio de parcerias, apoio a projetos desvinculados da dimensão pedagógica e da construção coletiva, incentivo a premiações, “participação” na perspectiva executiva do trabalho voluntário, ênfase nos resultados e no esforço individual para alcançar resultados, como afirma BARROSO (2003), é a tentativa de resolver os problemas da qualidade de educação por “técnicas de gestão empresarial”, do tipo das que são ensaiadas nas empresas de produção e serviço”, superficializando problemas da escola e problemas de gestão e “escamoteando a complexidade da escola enquanto organização e a conflitualidade ideológica, política e social a ela inerentes”.

O relatório, apresentado na obra da coleção “Princípios do Planejamento da Educação”, editada pela UNESCO, em diferentes capítulos, reforça a necessidade da aproximação entre o público e privado e ressalta caminhos possíveis para obtenção desta similaridade entre ambos, numa fusão de princípios entre a escola e a empresa.

As definições de GAE (Gestão Autônoma da escola) confirmam que o conceito se refere à gestão de meios mais no âmbito da escola do que no âmbito do sistema ou do centro político-administrativo. Os meios, assim definidos no sentido amplo do termo, compreendem: o saber, a tecnologia, o poder, o material, o corpo docente, o tempo e as finanças. (...) *Considerado*

serviço do público; (c) dos limites da economia nacional à participação da economia mundial; (d) da preocupação do curto prazo à visão de longo prazo; (e) da democracia representativa à democracia participativa; (f) da comunicação e do controle da hierarquia ao trabalho em rede; (g) da concentração de interesses e esforços no “Norte” – países desenvolvidos – à atenção dada ao “Sul” – países menos desenvolvidos; (h) da ajuda institucional à iniciativa pessoal; (i) da consideração “ou isso ou aquilo” à possibilidade de múltiplas escolhas e (j) da centralização à descentralização.

como o pivô da GAE, o controle financeiro está intimamente ligado ao controle da definição dos cargos, do recrutamento e da evolução do corpo docente.

Cabe ressaltar que, segundo os autores do Relatório da UNESCO em defesa de gestões mais autônomas, cada vez mais os países reconhecem os fundamentos de um sistema escolar, onde a comunidade local (*clientela*) influencia nos recursos repassados às escolas e sobre os resultados esperados e que embora, a importância da descentralização varie de um país para outro, a tendência é de responsabilizar a escola ao máximo. Este e outros fatores são princípios explícitos das políticas neoliberais amplamente difundidas na última década e que fortemente influenciaram as políticas educacionais no Brasil. No entendimento da UNESCO, a GAE traz como benefício a tomada de consciência, por parte das escolas, da necessidade de uma gestão eficaz e as incita, a mostrar *jogo de cintura*⁹ para administrar (e re-administrar) os recursos. Nesta perspectiva, a educação assume a lógica da mercadoria ou serviço que se compra, e não de um direito universal, o que a leva a tornar-se competitiva, fragmentada, dualizada e seletiva social e culturalmente (LIBÂNEO, 2003).

Inquietante perceber que a aproximação entre a escola privada e pública, na tomada da ineficiência da gestão pública, está colocada como uma das vantagens propiciadas pela GAE, nos países em que é difundida, ressaltando, evidentemente que a lógica que se instaura é do privado para o público, onde cada escola administra seus recursos sejam estes financeiros ou humanos, como nos processos administrativos de uma empresa.

⁹ grifo nosso

Interessante notar que assim como os processos de reestruturação do capitalismo se moldam e se ajustam rapidamente aos padrões sociais vigentes, paralelamente estas “acomodações” também ocorrem nos modelos de gestão que adentram as Escolas. As soluções privatizantes são rapidamente incorporadas, utilizando-se, em diversas situações de um artificialismo sutil, que precisa ser revelado. No relatório da UNESCO, citado acima, há um exemplo destas estratégias, onde se salienta a necessidade de aproximar o ensino público do privado. Ora, criticar a educação pública e desqualificá-la como Sistema de Educação, é uma justificativa “corriqueira” para alegar a adesão a um novo modelo de gestão, tirando da forma pública de educação, sua defesa como universal.

Internacionalmente, os países de língua inglesa, são os que mais notoriamente, organizaram suas escolas sob a égide da “Gestão Autônoma” entre os quais cabe citar o Reino Unido, a Austrália, os Estados Unidos e a Nova Zelândia. Porém, não se pode incluir todos as políticas de descentralização nesta mesma estrutura. BARROSO (1999) apresenta uma classificação que oscila entre dois modelos: uma “autonomia dura”, de iniciativa de governos conservadores, como os países anteriormente citados, com o objetivo expresso de introduzir a lógica do mercado na organização e funcionamento da escola pública; e uma “autonomia mole” em que as iniciativas tomadas são setoriais e limitadas ao estritamente necessário para aliviar a pressão sobre o Estado, a exemplo de países europeus (em particular da Europa do Sul, como Portugal, Espanha e França). Na análise entre as duas, existem variáveis políticas, que buscam conciliar o papel

tradicional do Estado, com algumas das vantagens do mercado. Permanece, porém, a dúvida, qual o limite possível para se estabelecer entre uma forma de autonomia e outra, sem que gradualmente seja retirado do trabalhador o direito a uma escola realmente democrática? Ou, há alguma aproximação a ser feita, ou ambas as “autonomias” já possuem em seu âmago todas as variáveis interessantes à lógica do mercado, necessárias para se manter e atingir seu objetivos?

Ao analisar a realidade de algumas escolas públicas da Rede Estadual e Municipal, no capítulo III, na região de Curitiba, buscar-se-á a investigação desta dimensão.

2.3. Críticas e conseqüências da autonomia enquanto espaço cedido pela desresponsabilização do Estado

A década de 90 é o período histórico em que os princípios neoliberais que vinham sendo gestados em diferentes países há mais de uma década se realizam na sociedade brasileira explicitamente, por meio das políticas públicas vigentes e do apoio das instâncias financeiras internacionais. Entre outros conceitos que foram ressignificados no “dicionário” neoliberal nas duas últimas décadas, autonomia é um dos mais requisitados. É comum vê-lo citado como meta a ser alcançada em diferentes setores da Escola, atrelado a eficácia na aplicação de recursos e competência em desenvolver uma gestão.

De um modo geral, como coloca Barroso (1991), pode-se dizer que esta alteração vai no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e comunidade local (em particular de pais de alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisões. Essa alteração afeta países com sistemas políticos e administrativos bastante distintos e tem no reforço da autonomia da escola uma das expressões mais significativas.

Desta lógica econômica, coloca Bianchetti (1996, p. 112), se desprendem propostas descentralizadoras que tendem a delegar a responsabilidade da educação aos âmbitos estaduais e municipais, já que se supõe que as unidades menores de gestão sejam mais propensas às mudanças dinâmicas do mercado e mantenham uma relação mais direta com os promotores da demanda.

Cabe ainda colocar que as propostas de descentralização da educação têm suas origens na concepção global do modelo neoliberal, em que à diferença das propostas descentralizadoras de tendência democrática, impulsiona uma política de atomização educativa que se enquadre na concepção global de sociedade que propõe. A idéia de participação tende exclusivamente a uma ação individual em função dos interesses de cada um. O extremo individualismo que este modelo propõe não favorece as políticas democráticas de participação e compromisso com a realidade social.

Ainda que estas políticas descentralizadoras estejam embutidas em projetos direcionados para a educação, a orientação delas, assim como os

fins, têm como estratégia, a eficiência administrativa e a redução de custos. A descentralização neoliberal, como afirma Bianchetti, tem como base uma filosofia individualista e é importante diferenciá-la das propostas de democratização do sistema sustentadas pelos setores democráticos e progressistas.

Cabe aqui, destacar como se solidificou este tipo de organização nas últimas décadas, retomando qual movimento existente para que esta opção se configurasse como a “ideal” para o planejamento e implantação de projetos nos diferentes âmbitos da sociedade, permitindo que a maioria das atividades de serviço do governo poderia ser delegada vantajosamente a autoridades regionais ou locais, totalmente limitadas em seus poderes coercitivos pelas regras ditadas por uma autoridade legislativa superior. (Hayek apud Bianchetti, 2001).

Como coloca Borja apud Oliveira, 1999, constata-se uma tendência internacional, principalmente na Europa, marcadamente a partir da década de 60, de questionamento da centralização do Estado, em geral, quanto aos aspectos econômicos, financeiro, administrativo e em relação ao estabelecimento de políticas públicas. Lentamente enfraquecendo as causas que originam as políticas centralizadoras, há uma reorganização das estruturas da sociedade.

2.4. A autonomia da escola e a autonomia pedagógica: buscando conceitos definidores e sua possibilidade na concretização do Projeto Político Pedagógico

Ao se tratar do dimensionamento da construção da autonomia pedagógica na escola da década de 90, diferentes autores apresentam aproximações sobre a realização desta, em maior ou menos grau no espaço escolar. Alguns autores que já vêm norteando as análises desta pesquisa serão destacados para aprofundamento.

Numa perspectiva mais didática, Veiga (1998), apresenta a autonomia sob quatro dimensões básicas, relacionadas e articuladas entre si: administrativa, jurídica, financeira e pedagógica. Antes de um aprofundamento no que tange à autonomia pedagógica, cabe delinear o perfil de cada uma destas dimensões, visto a imbricação das mesmas na realização no espaço escolar. A autonomia administrativa, como coloca Veiga, consiste na possibilidade da escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos, não numa perspectiva fragmentada e estanque, mas adequando a estrutura organizacional à realidade e ao momento histórico vivido. Dentre os aspectos que compõem esta dimensão, salienta-se o estilo de gestão, a direção num processo que envolve relações internas e externas, relacionando o sistema educativo e comunidade na qual a escola está inserida.

Uma segunda dimensão a tratar, a autonomia administrativa se realiza num espaço num espaço de negociação permanente por parte dos atores da realidade escolar mais diretamente envolvidos. Como coloca Veiga, é pela participação, pela intervenção e pelo diálogo que a autonomia se constrói e internaliza. Almeida (2003, p. 18) ressalta que é necessário ter a clareza de qual forma de participação estamos falando, ou seja, queremos

uma comunidade escolar expectadora ou uma comunidade escolar agente do processo de educação. A questão da participação deve ter o conteúdo da política e do processo histórico que a educação proporciona. Na realidade da escola, a autonomia administrativa se constrói nos processos eleitorais que realmente indiquem dirigentes competentes e comprometidos com os interesses da classe que acolhe os filhos dos trabalhadores, assim como na constituição de conselhos escolares com função deliberativa, consultiva e fiscalizadora; na formulação, aprovação e implementação do plano de gestão da escola. Na década de 90, percebe-se uma acentuada privatização nestas relações, tendo as parcerias, as premiações, os incentivos a projetos individuais tomando o espaço das possibilidades de construção de discussões mais democráticas.

Quanto à autonomia jurídica se refere a possibilidade da escola elaborar suas próprias normas e orientações escolares, como por matrículas, transferência de alunos, admissão de professores. Cabe ressaltar que embora estes procedimentos estejam hierarquicamente vinculados a órgãos centrais, eles não podem desfocar o papel da escola, reduzindo a mera instância burocrática.

Finalmente, a autonomia financeira refere-se à existência de recursos financeiros capazes de dar à instituição educativa condições de funcionamento efetivo. Compreende as competências para elaborar e executar seu orçamento, permitindo à escola planejar e executar atividades, remanejar e reaplicar entradas e saídas. Em análise já abordada no capítulo anterior, na década de 90 foi nítido o descomprometimento do Estado com a

manutenção financeira da escola pública, nomeando de autonomia a “autorização” para que os diretores utilizassem como quisessem recursos precários e dividissem essa responsabilidade com as famílias e as empresas. Nesta ótica, a propagada autonomia financeira converteu-se no descaso do Estado para com suas responsabilidades de mantenedor de um sistema público, quiçá de qualidade.

Uma análise, mais especificamente sobre a autonomia pedagógica, não pode prescindir do Projeto Político Pedagógico e de seus meandros para construí-lo. O projeto da escola não visa simplesmente a um “rearranjo formal da escola, mas a uma qualidade em todo o processo vivido”. Porém, não se objetiva colocar o PPP num pedestal, elegendo-o como único caminho que conduz a gestão democrática na Escola, mas tomá-lo como expressão do trabalho pedagógico coletivo. O mesmo é, ou deveria ser, o elemento concreto, coletivamente construído que representa a concepção, os encaminhamentos e decisões da Instituição à luz dos princípios teóricos e legais mediatizados pela escola e sociedade.

Como coloca Veiga (1998), a autonomia pedagógica consiste na liberdade de ensino e pesquisa. Está estreitamente ligada à identidade, à função social, à clientela, à organização curricular, à avaliação, bem como aos resultados e, portanto, à essência do projeto pedagógico da escola. O desafio que se propõe a analisar é como este espaço de autonomia pedagógica se constrói no espaço escolar, ressaltando que os âmbitos destacados acontecem mediatizados pelas políticas públicas vigentes e pelas orientações do sistema de ensino.

Quanto à compreensão da construção da autonomia da escola, a contribuição de Barroso é valiosa, sendo que sua análise tem como dimensão a totalidade de fatores que a compõe, explicitada por BARROSO, in *Da autonomia decretada à autonomia construída (1996)*:

“afasto-me claramente duma visão estreita que reduz autonomia das escolas à sua dimensão jurídico-administrativa, onde a autonomia existe pelo simples facto de serem decretadas as competências que são transferidas da administração central e regional para as escolas. (...) O desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia da escola, mais do que “regulamentar” o seu exercício, deve criar as condições para que ela seja “construída” em cada escola, de acordo com suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que compõem o sistema público nacional de ensino”. (BARROSO, 1996, p. 186)

Nesta perspectiva, afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não pré-existe à ação dos indivíduos. Não há “autonomia da escola” sem o reconhecimento da “autonomia dos indivíduos” que a compõem. Entendendo-se que esta autonomia dos indivíduos expressa o trabalho da escola quando organizados coletivamente.

Qual a mediação possível entre um processo democrático onde a autonomia não seja a justificativa para um trabalho isolado que afasta a escola da concepção sócio-histórica e transformadora, nem tampouco sirva como um mero instrumento para viabilizar as políticas econômicas e descentralizadoras que permeiam o sistema educacional?

No quadro em anexo (ANEXO I), cabe destacar a compreensão de “graus de autonomia” apresentada, no qual a Secretaria de Estado de Educação da Bahia, por meio de um documento chamado “Gerenciamento da escola eficaz: conceitos e instrumentos” (2000, p.29-30) propõe à Escola (especificamente aos Diretores) um quadro, por onde se possa avaliar, tendo

por parâmetro procedimentos da escola, se a mesma esta alcançando grau de autonomia plena, parcial ou mínima. Não se pode deixar de destacar, as “alternativas corretas” a assinalar no que tange à autonomia pedagógica e financeira, numa demonstração clara do modelo de gestão adotado nas escolas públicas deste Estado. Na análise deste quadro, a compreensão de Barroso sobre “autonomia decretada” é a mais explícita possível, onde, um dos elementos centrais deste tipo de gestão consiste, como se revela no Anexo, na possibilidade das escolas poderem decidir da alocação de recursos (conhecimento, tecnologia, poder, materiais, pessoas, tempo e dinheiro) em função de parâmetros definidos centralmente e cuja execução é controlada por um sistema de “prestação de contas” à autoridade central. (Barroso, 1991)

Também a Secretaria do Estado de Educação de Minas Gerais, atende a mesma lógica no que tange à apropriação ampla do modelo empresarial na administração da escola pública do estado na década de 90. Para realizar suas reformas educativas, a SEE-MG elegeu cinco prioridades, entre as quais a autonomia da escola, foi destacada como a primeira prioridade, compreendida em três dimensões: financeira, administrativa e pedagógica. Oliveira (1999, p. 78-79), ao analisar as reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica, ressalta que Minas Gerais, assim como outros estados brasileiros, optam pelas reformas nesta lógica, *para que diante de uma realidade de poucos recursos, a escola pública estatal passe a buscar fora do Estado meios para garantir sua sobrevivência.*

Neste quadro, Martins (2002) apresenta entre as inúmeras dificuldades no que tange à efetivação da autonomia da escola, o processo de consolidação da avaliação externa utilizada por diferentes países baseados em testes padronizados em larga escala, assim como o excessivo conjunto de procedimentos administrativos e financeiros que limitam as possibilidades para ampliação do exercício da autonomia da escola. A autora salienta ainda que no processo de constituição da autonomia, há outras variáveis a serem consideradas além da questão de novos e/ou maiores investimentos em larga escala de recursos financeiros e físicos, entre os quais cabe destacar a organização do trabalho pedagógico da Escola, que tem no Projeto Político uma das suas expressões materiais de realização e efetivação da autonomia. Quanto à organização deste Documento (PPP), Martins (2002) afirma quanto à América Latina,

Em alguns países há evidências de aprofundamento na desigualdade no rendimento dos alunos *versus* diversidade de projetos pedagógicos. Os efeitos da autonomia delegada e, conseqüentemente da maior liberdade nos sistemas de ensino podem assim ser resumidos: a ausência de impedimentos estatais para o desenvolvimento de projeto pedagógico autônomo transforma a escola num amplo campo de exercício de livre-arbítrio que será mais bem sucedido quanto maiores forem as condições de infra-estrutura e de recursos humanos capacitados que ela tiver. Caso contrário, pode aumentar a desigualdade entre as escolas de um mesmo sistema de ensino quanto ao rendimento escolar dos alunos, uma vez que a autonomia está dada num contexto de redistribuição regressiva, isto é, a redução do gasto público em educação amplia a desigualdade na distribuição de recursos. A legitimação da redistribuição regressiva legitima também a desigualdade fundamentada no poder e na sedução inerentes à outorga da liberdade. (MARTINS, 2002, p. 105)

A oportuna colocação de Martins acima citada encontra respaldo em Gonçalves (1994, p. 45) que na análise da elaboração das propostas pedagógicas das escolas da Rede Estadual do Paraná na década de 90, percebe um “certo ruralismo pedagógico que abomina o universal, e mesmo,

a entronização do senso-comum, sem o necessário atravessamento da ciência, (...) gerando pobres resultados”.

As reflexões desenvolvidas neste capítulo tiveram como propósito fundamental a compreensão crítica da proposta de autonomia da escola pública em sua ressignificação dentro do ideário neoliberal da década de 90. Nesta análise, diferentes compreensões de autonomia foram postas, desde a “verdadeira autonomia democratizante” da década de 80, até a GAE, apoiada explicitamente em modelos de escolas internacionais de países desenvolvidos.

Na análise deste processo de autonomização da escola pública, coloca Gonçalves (1994), a concepção primeira de autonomia nas suas origens e compromissos é “usada” como capa para disfarçar a nudez do autoritarismo do estado, pretendendo-se que, por meio da reapropriação deste conceito, as metas de qualidade e de produtividade das escolas sejam atingidas, sempre tendo em vista uma educação básica necessária para a formação de recursos humanos adequados a um mercado mundializado e competitivo.

No capítulo três, as categorias colocadas serão analisadas à luz dos dados obtidos na pesquisa, na expectativa de compreender qual e em que dimensão a autonomia se realiza no espaço público da educação do Ensino Fundamental, do Estado do Paraná na década de 90 e no exame de suas possibilidades e limitações.

3. AUTONOMIA PEDAGÓGICA: ALGUMAS COLOCAÇÕES À LUZ DA REALIDADE EDUCACIONAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DO ESTADO DO PARANÁ, NA DÉCADA DE 90

3.1 Considerações preliminares

Nos capítulos anteriores fez-se uma análise das políticas de descentralização na história da educação brasileira e sua expressão na construção da autonomia, especificamente a pedagógica, na Escola. Para compreender as políticas de descentralização não se pode fazer um recorte isolado, por isso, a iniciativa em tomar o resgate histórico deste movimento, num período amplo, embora tendo como foco de investigação, a década de 90. Os temas pesquisados no decorrer do trabalho buscaram clarificar o cenário em que se desenvolve a realidade investigada e foi no diálogo com os pedagogos e diretores por meio de entrevistas, que se obteve subsídios para agregar novos elementos à compreensão dos processos de construção da autonomia pedagógica na escola.

A análise das entrevistas semi-estruturadas,¹⁰ a partir de um roteiro básico (anexo II) buscou discernir nas colocações sobre o trabalho pedagógico efetivo e cotidiano, respostas que não apenas constatem como se expressa a autonomia na Escola, assim como indiquem “que autonomia é esta?”, e, particularmente, como a mesma se revela na construção da

¹⁰ Para análise da realidade segundo os referenciais pesquisados, foram realizadas entrevistas em dez escolas de Ensino Fundamental, sendo cinco pertencentes à Rede Municipal da cidade de Curitiba e outras cinco pertencentes à Rede Estadual de Ensino do Estado do Paraná. Em quatro das escolas visitadas, houve contato por meio de diálogo aberto com professores. No total foram entrevistados quatorze profissionais, sendo dez deles pedagogos (um por escola) e quatro diretores (dois de cada Rede).

organização do trabalho pedagógico e, por fim, na elaboração do projeto político pedagógico.

Entre os autores que foram tomados como referência, assim como entre os pedagogos e diretores entrevistados, houve considerações variadas na busca de definir o grau de autonomia alcançado na instituição, ou a não realização desta, quando “pensada como construção histórica e não como cortina de fumaça profundamente atraente e mistificadora a encobrir os propósitos da ofensiva neoliberal”. (Gonçalves, 1994, p. 07).

Alguns elementos que compuseram o cenário das políticas educacionais na década de 90 serviram como substrato para organização e análise das entrevistas, sendo que são documentos e subsídios que se inter-relacionam com o objeto desta investigação, ou seja, com a possibilidade de expressão de maior ou menor grau de autonomia pedagógica na escola:

- A LDB 9394/96 especificamente quanto aos artigos que tratam da autonomia pedagógica, a participação dos pais na gestão da escola, a formação continuada dos professores e a participação dos mesmos, nas discussões e organização do Projeto Político Pedagógico;
- As Diretrizes Curriculares Nacionais como conjunto de indicações obrigatórias para a elaboração do projeto pedagógico;
- A ampla divulgação pelo Governo Federal dos Parâmetros Curriculares Nacionais pelo MEC, entre os professores do

Ensino Fundamental e o atrelamento dos Parâmetros ao Sistema Nacional de Avaliação, indicado também na LDB atual;

- As Deliberações nº014/99 (CEE) e sua alteração de nº 004/00, que propõem indicadores para a elaboração da proposta pedagógica dos estabelecimentos de ensino da Educação Básica do Estado do Paraná, em suas diferentes modalidades e a respectiva alteração no prazo para encaminhamento daquele proposto a SEED;
- Especificamente no que tange às escolas da Rede Municipal de Curitiba, quanto à organização do trabalho pedagógico, a proposta de implantação dos ciclos de aprendizagem, em 1999: : “A Escola Municipal e os Ciclos de Aprendizagem” - Gestão Cássio Taniguchi;
- Entre os subsídios legais, considerar-se-á ainda as “Diretrizes Curriculares em Discussão”, da Rede Municipal de Ensino de Curitiba (RME) como o documento “em discussão” que tinha por objetivo indicar elementos para as escolas reorganizarem sua ação pedagógica e administrativa, a partir da proposta de implantação dos ciclos.

Algumas referências como relatórios, manuais de orientação e guias, divulgados na década de 90 foram considerados na análise das entrevistas e serão indicados no texto, pois contêm em seus dados, informações relevantes para que se compreenda a lógica que mediava as relações entre

a escola e as instâncias administrativas públicas superiores, no período pesquisado. Entre estes registros, citam-se:

- “Planejamento Político-Estratégico” - 1995/1998 – MEC (Brasília, maio de 1995);
- “Roteiro de Análise da Proposta Pedagógica” – Secretaria da Educação do Estado do Paraná (setembro de 2000);
- “Dez Anos de Educação no Paraná” – Secretaria de Estado da Educação (2001);
- “Guia de Gestão Escolar: informações e orientações práticas para o dia-a-dia da escola pública” - Secretaria da Educação / Coordenação de Fortalecimento da Gestão Escolar (gestão 1999-2000);
- “Relatório final do Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná – PQE” – Secretaria da Educação (2002).

3.2. Análise das entrevistas à luz dos referenciais teóricos e documentos oficiais

Tomando como base os aportes teóricos em que diferentes autores analisam a construção da autonomia pedagógica, assim como a compreensão dos diferentes graus de realização desta na escola, já apresentados no capítulo 2, buscou-se ampliar a análise crítica da expressão da autonomia na educação pública do estado do Paraná, no Ensino Fundamental, utilizando também os subsídios acima elencados.

Como já posto anteriormente, o presente estudo não pretende esgotar as possibilidades de compreensão da realização da autonomia na Escola,

que se faz também pelas realizações daqueles que compõem determinada realidade escolar e nas mediações entre os diferentes grupos que participam deste processo. Ou seja, nem as políticas educacionais externas por si só, nem tampouco as orientações e decisões internas da escola, constituem isoladamente base para a efetivação da autonomia na escola, mas ambas se fazem numa perspectiva de mediação e totalidade. Como afirma Tragtenberg (2002, p. 11), “interessa conhecer como essas relações se processam e qual o pano de fundo de idéias e conceitos que permitem que estas mediações se realizem de fato”.

Quanto aos aportes legais tomados nesta pesquisa, a atual LDB e suas perspectivas para a educação nacional é relevante na análise dos dados, e será tomada primeiramente, considerando que, segundo Cury,

Uma lei *quando discutida*, põe em campo um embate de forças e traz, portanto consigo uma série de expectativas e até mesmo de esperanças válidas para todos os sujeitos interessados. Se aprovada, gera adesão imediata nos que apostaram em tais expectativas. Para os que não apostaram nestas, resta o caminho de uma crítica que se ofereça como alternativa criadora sob a qual está posta a possibilidade de uma mudança para o futuro a partir do presente. (Cury, 1998, p.73)

A mera análise dos seus artigos, no entanto, não é suficiente para compreender os princípios de autonomia e participação postos na Lei se não se proceder ao breve resgate dos movimentos sócio-políticos que permearam sua construção por quase uma década, numa crítica, como coloca Cury, que se coloque como “alternativa criadora”.

Ghiraldelli (2003), numa análise sobre a “Nova Democracia”, num enfoque dos anos 80 e 90, faz uma consideração que resume as contradições do processo de aprovação da LDB 9394/96, assinalando

nitidamente o aligeiramento na sua aprovação, atendendo aos interesses econômicos daquele momento histórico,

A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional resultou de uma intensa luta parlamentar e extraparlamentar, em que entidades da sociedade, com interesses diversos porém convergentes em relação à defesa do ensino público e gratuito, se reuniram em diversos momentos, criando versões de uma LDB de seu agrado. Todavia, a LDB resultante não foi esta, mas uma mistura entre o projeto que ouviu os setores da população e o projeto do senador Darcy Ribeiro, de certo modo mais afinado com o governo e com os interesses dos empresários do ensino. É claro, que neste caso, há de se notar que a influência do segundo projeto sobre o primeiro foi preponderante. O deputado Florestan Fernandes, em artigo da Folha de S. Paulo em meados de 1992, assim se expressou quando Darcy Ribeiro apresentou seu projeto, que vinha em interesse aos interesses do Governo Collor: *Em que estávamos prestes a sofrer uma decepção única. Nada menos que o Senador Darcy Ribeiro iria tomar a peito apresentar um projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional no Senado! Sua impaciência não permitiu esperar que a Câmara dos Deputados terminasse o seu trabalho, ocasião em que o projeto tramitaria normalmente no Senado e lá sofreria transformações. Por que essa precipitação? O Senador, como representante do PDT, sentiu-se à vontade para aliviar o Governo Collor de uma tarefa ingrata. Recebendo suas sugestões (e por esta via os anseios imperativos do ensino privado) e aproveitando como lhe pareceu melhor o projeto mencionado (o da Câmara), mostrou aquilo que se poderia chamar de versão sincrética "oficial" daquela lei. Terrível decepção para todos que somos amigos, colegas ou admiradores de Darcy Ribeiro! Sua cabeça privilegiada decidiu "servir o rei".* (GHIRALDELLI, 2003, p.203-207)

Não há como desvincular todo este processo de tramitação e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal 9394/96 – da política social e educacional mais ampla da década de 90, cujos objetivos consistem não em manter e renovar o sistema público de ensino, mas em, gradativamente, submetê-lo a mecanismos de mercado e à privatização. Com este olhar é possível perceber claramente o significado da 'flexibilidade' inerente a esta lei, cujo intento dirige-se à concessão formal e proclamada do ideário progressista que permitiu a organização da sociedade civil na década de 80, *pari passu*, à efetivação dos princípios decorrentes da lógica do mercado.

Neste contexto, cabe destacar os artigos e incisos da Lei pertinentes a esta pesquisa, observando a relação dos mesmos com a expressão da autonomia na escola.

Entre os artigos, destacam-se:

No artigo 9 da LDB, são apresentadas as incumbências da União:

Artigo 9: a União incumbir-se-á de:

IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum;

V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Deste artigo, há dois aspectos que merecem destaque no tocante à autonomia pedagógica da escola. O inciso IV, que direciona à União a competência de elaborar diretrizes para a Educação Básica, desconsiderando o importante papel do Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração e definição das políticas educacionais, fato este que pode ter determinado a incorporação dos PCNs, pela maioria das Escolas, como documento obrigatório e norteador do trabalho pedagógico. O inciso VI também interfere diretamente na autonomia pedagógica da escola, pois atrela os índices de qualidade a uma avaliação centralizadora. Desse modo, se, com relação à gestão educacional, a proposta é “descentralizadora” – entendida como descentralização das ações – com o processo nacional de avaliação há uma inédita e competente centralização das decisões.

O artigo 12 da LDB, estabelece as incumbências dos estabelecimentos de ensino:

Artigo 12: os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino terão a incumbência de:

I – elaborar e executar sua proposta pedagógica;

IV – velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;

VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola.

O artigo 12, em seu inciso I, reafirma a autonomia da escola, ainda que pela via da autonomia decretada ou relativa, podendo constituir-se na utopia a ser gestada no espaço próprio da escola. Tal pressuposto complementa-se com as indicações previstas nos artigos 13 e 14.

No artigo 13 da LDB estabelece as incumbências dos docentes, nos seguintes termos:

Artigo 13: os docentes incumbir-se-ão de:

I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

V – ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

No artigo 14 da LDB delega aos sistemas a elaboração das normas de gestão do ensino na educação básica, respeitando as peculiaridades desses sistemas, mas definindo os princípios a serem considerados:

Artigo 14: os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as 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 e equivalentes.

O artigo 15 da LDB trata dos graus de autonomia pedagógica e financeira das escolas públicas da educação básica:

Artigo 15: os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público.

O artigo 15 explicita com bastante propriedade as contradições e a mudança de conteúdo e forma na definição da autonomia da escola na década de 90. Os progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira são condição de viabilização e legitimação do projeto educacional que se constitui neste período, para além de complementação de recursos financeiros sempre escassos nas escolas públicas.

Entre os trabalhos e autores considerados para se fazer a análise dos artigos acima referidos em consonância com o objeto desta pesquisa, destacam-se: a produção do Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal (1997), Cury (1998), Paro (2001), Oliveira e Adrião (2001).

Na análise dos diferentes graus “possíveis” para alcance da autonomia (Art. 15), convém destacar que na concepção de descentralização que percorre o texto legal, corre-se o risco de confundir, como afirma Paro (2001) no que tange à defesa de autonomia administrativa, descentralização de poder com “desconcentração de tarefas”

e, no que concerne à gestão financeira, identificar autonomia com abandono e privatização. Retomando a análise do Fórum Paranaense em defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal, quanto à autonomia financeira da escola, é preciso estar atento para seu significado e encaminhamento, uma vez que nas Diretrizes do Banco Mundial, há orientações para a administração das escolas de educação básica, no sentido de que sejam buscadas novas fontes de financiamento mesmo neste nível educacional, que não sejam estatais, incluindo desde a “colaboração” dos pais até pagamentos de mensalidades. Neste aspecto, a compreensão que se tem de “participação” é na direção de “justificar medidas tendentes a eximir o estado do seu dever de arcar com os custos das escolas, com soluções que deixam estas à própria sorte, induzindo participação da comunidade não para decidir sobre seus destinos, mas para contribuir no financiamento do ensino”. (Paro, 2001).

O encolhimento do poder público quanto aos recursos financeiros, foi um aspecto observado na maioria das entrevistas¹¹, cabendo destacar, perante uma questão acerca do recebimento e aplicação das verbas recebidas pelo governo:

Nós vemos hoje um processo de burocratização na Escola com mais afinco, isso tem dificultado, então nós fizemos um processo de falsa autonomia e falsa descentralização das verbas. No aspecto do orçamento financeiro, o município descentraliza, mas não descentraliza de fato, porque libera uma verba que não dá conta das necessidades reais da escola e desvirtua a função da direção e da equipe pedagógica que passam a cuidar de aspectos que não são de competência, por

¹¹Os diretores serão identificados pela letra D e por números de 1 a 4, sendo que 1 e 2 pertencem à Rede Municipal (M) e de 3 a 4, pertencem à Rede Estadual (E). Pedagogos (P) de 1 a 5, seguidos da letra M, pertencem à Rede Municipal e pedagogos (P) de 6 a 10, seguidas da letra E, pertencem à Rede Estadual.

exemplo: se estiver caindo goteira na sala tem que achar o profissional adequado para trocar telhas (...). É o mínimo de dinheiro para administrar miséria. (PM2)

Em outra entrevista, embora a compreensão política não seja tão ampla como a da pedagoga acima citada, a percepção da precariedade financeira é semelhante:

Nós temos o dinheiro que vem para a escola que é o fundo rotativo¹² e aí tem o que pode ser gasto. O dinheiro vai para a manutenção da escola. A outra verba é arrecadada na cantina via APM. Esse é o dinheiro que temos; agora essa questão de autonomia não tem a pedagógica e muito menos, a financeira. (DE3)

Reiterando as idéias acima, uma outra diretora também coloca:

Fazemos a autonomia do “isto ou aquilo”, se arruma o telhado, não troca o vidro, se cuida dos banheiros, deixa outro conserto para o mês seguinte. Às vezes converso mais com os pedreiros (sem desmerecê-los na sua função) do que com os professores. (PM5)

É comum notar um constante deslocamento de significados no uso do termo autonomia, onde os limites de liberdade para ação são mesclados com impossibilidade de ação, por exemplo, na afirmação da mesma diretora:

Participamos de cursos e palestras sobre gestão (em Faxinal do Céu), onde as idéias e projetos parecem fáceis de serem implantadas; basta boa-vontade e esforço da equipe, mas na hora de chegar na Escola e arregaçar as mangas, os caminhos parecem fechados. Como agir? Por onde começar? Onde buscar recursos? A comunidade também não tem. (DE4)

Nos casos acima citados, há o entendimento, como coloca Gonçalves (2000) de que a mera descentralização de recursos financeiros e das questões administrativas e pedagógicas não é a solução para a melhoria da gestão das escolas públicas. Muitas secretarias estaduais e municipais de

¹² Fundo rotativo: é um instrumento criado por lei para viabilizar com maior agilidade o repasse dos recursos financeiros aos Estabelecimentos de Ensino da Rede Estadual, destinados à manutenção e outra despesas relacionadas com a atividade educacional

educação desresponsabilizam-se quanto ao fornecimento às escolas de recursos necessários, de todos os tipos, que possibilitam o funcionamento regular das mesmas. Por esta razão, a partir deste processo, cabe às direções das escolas, que assim demonstrarão “sua competência gerencial”, juntamente com os pais dos alunos em suas associações (APM’S) buscar fontes alternativas para suprir a “natural” defasagem dos recursos públicos descentralizados. Outro aspecto que merece destaque nas entrevistas é o afastamento dos educadores da dimensão pedagógica da escola que cede cada vez mais espaço para o plano gerencial e executivo, por meio de iniciativa que são muitas vezes aplaudidas pelos órgãos superiores como indicadores de criatividade das direções. (Gonçalves, 2000)

Um aspecto que se percebe nas entrevistas é que as possibilidades de construção de autonomia da escola para o pedagogo difere do diretor, segundo colocação da seguinte coordenadora:

É freqüente os diretores (gestores) voltarem de reuniões com materiais e propostas terceirizadas que fogem totalmente do que estava sendo discutido com os professores. E daí, é necessário “criar espaços” para colocar idéias que ninguém estava pensando ou precisando. (PM3)

Outra pedagoga, completa esta idéia,

Nos últimos anos, percebi um excesso de projetos vinculados à parcerias que caíam de pára-quedas nas escolas. Levamos mais tempo tentando entender a lógica das novidades do que refletindo e construindo acerca dos princípios que já estão postos para discussão. Em reuniões já foi solicitado ao diretor que não aceite a entrada deste excesso de parcerias. (PE7)

Segundo, OLIVEIRA,

As pesquisas vêm demonstrando que as tarefas administrativas vêm absorvendo quase todo o tempo do diretor, esvaziando de conteúdo crítico e analítico suas atitudes, reduzindo-o à função de gerente, de controlador da força de trabalho e de administrador de recursos escassos, em síntese: um funcionário da organização escolar. As dificuldades materiais, traduzidas em reduzido financiamento para tantas demandas apresentadas à escola pública, têm, forçado os diretores a procurar outras formas de garantir o funcionamento em condições minimamente aceitáveis das escolas. Dentre as alternativas apresentadas aos diretores, destacam-se duas: a procura por parceria junto as empresas e o recurso ao comunitarismo. (OLIVEIRA, 2002, 141)

Quanto à autonomia pedagógica, embora devesse ser o eixo das relações democráticas na escola e a possibilidade real de construção de uma escola de qualidade, segundo Oliveira e Adrião, (2001) é conveniente que se “relativize” a possibilidade desta autonomia, considerando as políticas educacionais em vigor, entre as quais a ampla divulgação dos PCNs¹³ (Parâmetros Curriculares Nacionais), que elaborados centralizadamente, sem participação alguma dos envolvidos, deixaram de ser “parâmetros” e transformaram-se em referenciais quase únicos para as atividades didático-pedagógicas, em muitas escolas do país . Estes encontraram respaldo para sua adoção porque se tornaram sim, os “parâmetros” do Sistema Nacional de Avaliação (Art.9). Paro (2001) quanto a esta dimensão, ressalta que é “preciso ter presente que a autonomia pedagógica deve se fazer sobre bases mínimas de conteúdos curriculares, nacionalmente estabelecidos, não deixando os reais objetivos da educação escolar ao sabor de interesses meramente paroquiais deste ou daquele grupo na gestão da escola”. Ou seja, não se defende que cada escola tome por princípio curricular, os conteúdos que julgar interessantes numa

¹³ No decorrer do capítulo haverá um aprofundamento quanto aos PCNs e os caminhos percorridos para sua elaboração e implantação no sistema escolar brasileiro na década de 90.

dimensão localista, mas a crítica que se registra quanto aos PCNs é sua forma de organização, divulgação e seu atrelamento aos programas de avaliação nacional.

Ao se analisar os encaminhamentos do município para a organização do trabalho pedagógico, também se percebe na década de 90 uma fragilização nas orientações que o norteiam. O planejamento das políticas educacionais da Rede Municipal, seguindo as tendências gerais sócio-econômicas, sofrem nitidamente a reorganização da sua concepção, numa diretividade cada vez mais próxima do econômico e distanciando-se do pedagógico e das possibilidades da construção da autonomia almejada na década de 80, em que o currículo era expresso pela pedagogia histórico-crítica.

A implantação dos ciclos (abril de 1999) é o elemento mais clarificador das políticas que se instauram neste período histórico, caracterizadas pela centralização das decisões que chegavam linearmente às escolas. Embora a escola pudesse manter sua organização seriada, havia um movimento altamente coercitivo que vinculava a disponibilidade de profissionais a adoção do ciclo; a escola que não optasse por organizações em ciclos ficaria “responsável” por suas próprias reprovações e teria que assumir e responder pela sua opção, sem o apoio do Núcleo de Educação do Município.

Convém observar a relação entre a autonomia pedagógica expressa na LDB e a proposta de autonomia do Documento “Diretrizes Curriculares em Discussão¹⁴”, da Secretaria Municipal, colocada numa entrevista:

As diretrizes curriculares do Município de Curitiba (de 1997 a 2004) e assim como a LDB, defendem a “autonomia pedagógica” (a pedagoga pede que coloque entre aspas) na elaboração do Projeto Político Pedagógico. São organizadas em três eixos: Educação para o desenvolvimento sustentável, Gestão e Filosofia para o Pensar. A partir destes três princípios, cada Escola organiza seu Currículo Local, numa compreensão de autonomia que “cada um faz o que quer” e distanciando-se do princípio de escola pública de qualidade para todos. (PM1)

Segundo a mesma pedagoga,

A proposta de ciclos implantada em Curitiba, foi a mais frágil e precária das instituídas no país, numa concepção ajustada à lógica do mercado. Não que sejamos a favor de reprovações, mas temos clareza que a proposta de ciclos foi uma estratégia aligeirada para reduzir custos com os alunos. Então, não nos acomodamos, discutimos com os pais sobre a proposta, fizemos encontros com os professores e organizamos uma proposta de viabilização de implantação de ciclos. Levamos ao Núcleo para aprovação e enquanto as outras escolas foram com um ou dois representantes, optamos pela presença coletiva. (PM1)

Também discutindo este assunto, uma segunda pedagoga coloca,

Seria impossível ciclar a escola sem uma proposta séria e organizada de contraturno, reuniões pedagógica e afins. Também não poderíamos concordar com o alargamento das horas de aula dos professores por conta do “voluntariado”, da caridade. Decidimos por apresentar uma proposta organizada pelo coletivo da escola, mostrando à resistência em “engolir” uma proposta “rápida”, que propôs um mês para pensar e decidir sobre um assunto que incidiria sobre toda a organização do trabalho pedagógico da escola, não era uma mera decisão formal e temporal, era a vida da escola sendo pensada. (PM2)

As colocações das pedagogas acima refletem a expressão clara de autonomia historicamente construída, permeada pela

¹⁴ No decorrer do capítulo, as Diretrizes Curriculares em discussão serão retomadas quando da análise da implantação dos ciclos na Rede Municipal de Curitiba.

participação coletiva e pela mobilização da sociedade no sentido de interferir nas decisões do estado e rediscuti-las à luz dos interesses democráticos. Este movimento citado por duas escolas entrevistadas, mesmo que cercado pelos limites das determinações legais e da materialidade, permitiram vislumbrar espaços de resistência à lógica econômica que invade a escola e retira do aluno o acesso aos conteúdos necessários dos quais precisa apropriar-se para também ser um agente transformador.

Um outro aspecto levantado junto às entrevistas trata da relação entre a elaboração do projeto político pedagógico e as relações de autonomia na escola e com a comunidade educativa. A organização do trabalho pedagógico tem no Projeto Político Pedagógico, uma das suas expressões concretas, pois ao mesmo tempo em que é elemento organizador e normativo consiste em espaço de expressão de autonomia quando construído numa proposta coletiva.

Quanto a compreensão dessa perspectiva na elaboração do documento, houve as mais diversas interpretações, desde uma “mera exigência burocrática da Lei”, pela entrevista PE9, (LDB em nível federal e deliberações 014/99 e 004/00) até a “possibilidade de garantir a realização de uma gestão mais democrática”, afirmação presente em seis entrevistas com pedagogos. Já no que tange à opinião dos diretores, três consideram o Projeto Político Pedagógico necessário para a efetivação organizada das atividades da escola,

mas conforme já analisado não possuem “tempo” para acompanhar sua realização e um deles diz participar de algumas reuniões. Na visita em uma das Escolas, em diálogo aberto com professores, cabe destacar:

“Começamos a estudar textos que falavam das concepções de cada área e a partir daí iniciou-se a escrita do projeto”, em contrapartida, segundo docentes da mesma Instituição, a proposta da escola está sendo “produzida em outro horário, por uma única especialista no assunto e só estará acessível aos professores quando estiver acabada”. Outro professor ainda salienta, “nós discutimos sobre uma coisa, ela escreve sobre outra e a Escola, como um todo, faz uma terceira”.

Este recorte de entrevista referente a uma escola, apresenta uma das faces dos processos de autonomia na Escola, permeada pela inquietação em se observar a relação fragmentada entre o Projeto Político Pedagógico da Escola e sua expressão na realidade. Em outra escola, em contraposição à situação acima, há uma clara resistência a um processo excludente na elaboração do Projeto Político Pedagógico com uma compreensão de participação condizente com a construção coletiva, autônoma e democrática que se espera como concepção de educação. A pedagoga desta Escola afirma,

A nossa prática nunca foi de apresentar o Projeto pronto, porque a mera leitura não resolve. O professor que se insere na escola se insere numa dinâmica escolar comprometida com o trabalho pedagógico coletivo. A escola sempre favoreceu a inserção do novo professor neste processo, oferecendo textos de aprofundamento sobre o PPP, vinculando com práticas desse professor e de outros colegas e colocando em diálogo com os diferentes grupos da escola. Dentro dos próprios avanços e limites deste professor, a equipe discute a sua prática e se reporta ao Projeto Político Pedagógico, sempre em processo de análise de seus limites e avanços. (PM2)

Dando continuidade à análise da LDB e sua expressão nos graus de autonomia na escola, será retomado um aspecto já citado, e que foi amplamente discutido na sociedade brasileira, o Sistema Nacional de Avaliação (Art. 9º). Este, assim como os PCNs, não pode ser analisado à margem da totalidade que o apreende. Cabe examinar porque esta política educacional veio muito mais cercear as possibilidades da construção de autonomia na Escola do que colaborar com diagnósticos que, em médio prazo, efetivassem uma educação de mais qualidade para todos.

O sistema de avaliação, além de ser competência da União e estar expresso em legislação é também sob o regime de colaboração recíproca, porém, o problema é se a cooperação recíproca entre os sistemas, legalmente exigida para efeito de levar adiante o eixo da avaliação, está sendo efetivada tanto na montagem do processo avaliativo quanto na sua metodologia. Como coloca Cury, caso contrário

“corre-se o risco de tornar os programas de avaliação novos paradigmas curriculares (do tipo currículo mínimo), inviabilizando a flexibilidade que a desburocratização legal permitiu em face da autonomia dos estabelecimentos escolares (...) Nesse caso, a cooperação exigida em lei pode se transformar em formas sofisticadas de políticas centralizadoras.”

O Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) criado pelo MEC (ainda em 1991), “cuida” até hoje da avaliação de desempenho do Ensino Fundamental regular de todo o Brasil, confirmando a tendência centralizadora com dois elementos vitais da escola: currículos (via PCNs) e avaliação. (Arelaro, 2000, p. 107). O processo avaliativo da e na escola que, num horizonte democrático, forneceria elementos para avançar na construção de uma escola de qualidade para todos e na possibilidade de

mudanças nas abordagens teórico-metodológicas, converte-se num mecanismo de controle do estado, segundo os "parâmetros" que atendem a lógica da sociedade dos anos 90.

De acordo com Afonso apud Souza, 2002, a descentralização concebida nas reformas em curso tem a *avaliação* como elemento central, como um dos "eixos estruturantes, em geral, e das políticas educacionais, em particular, um dos mais importantes meios de controle da educação"

Nas entrevistas, quanto à aplicação do SAEB; a discussão passa pela análise operacional e pela preocupação com os "conteúdos" que serão contemplados, na seguinte colocação:

Além de todas as preocupações e relatórios necessários no dia-a-dia escolar, o Sistema de Avaliação externo é mais um compromisso a ser cumprido. Os professores ficam preocupados se estão trabalhando os conteúdos e as coordenações em cumprir todos os procedimentos burocráticos. (PE8)

Na entrevista acima percebe-se o atrelamento do sistema de avaliação ao Currículo que o orienta. Observou-se ainda, que este é um tema mais presente na realidade dos pedagogos da Rede Estadual de Ensino do que da Rede Municipal, assim como a adoção dos PCNs como referência para elaboração do Projeto Político Pedagógico. Fato é que, na análise dos relatórios e guias do governo do Estado do Paraná, há uma série de ênfases à forma de organização do Sistema de Avaliação externo à realidade escolar, assim como dos investimentos feitos para a efetivação do mesmo, como por exemplo, no PQE - Projeto Qualidade no Ensino Público do Paraná.

No movimento de compreensão das políticas educacionais implementadas pelo MEC e suas implicações na organização da escola, a

divulgação do documento “Planejamento Político-Estratégico” (1995-1998), em maio de 1995, não deixa dúvidas quanto ao encaminhamento e ações que norteariam a ação do governo no quadriênio citado: a “oportuna” desconcentração de tarefas e “competente” centralização das decisões.

Nesta lógica, é esclarecedor destacar um dos aspectos que o documento enfatiza: estabelecer rumos, diretrizes e fornecer mecanismos de apoio às instâncias estaduais ou municipais da administração pública e ao setor privado.

Explicitamente, o MEC é posto como um “órgão de menos execução” e mais “formulação e articulação das políticas públicas”, responsabilidade esta que cumpriu integralmente quando “oficializou” as determinações que havia divulgado no planejamento político estratégico (1995) e lançou para mais de 100 mil escolas brasileiras os Parâmetros Curriculares Nacionais.

A presente pesquisa não poderá deixar de tratar do papel do MEC e seus encaminhamentos nas políticas educacionais brasileiras, visto a influência dos mesmos na organização do trabalho pedagógico na década de 90, embora não se revelem explicitamente nas entrevistas. O aprofundamento nas determinações destes órgãos permite compreender com maior clareza o porquê de alguns procedimentos de pedagogos e/ou diretores, mesmo que, na maioria dos casos, não tenham a compreensão do alcance destas medidas na realidade em que atuam. Como coloca Oliveira (2002), o MEC, de órgão distante e muitas vezes praticamente desconhecido dos professores, tornou-se atuante e referência para decisões. Este órgão,

de caráter executivo, reservou para si, na década de 90, a formulação das políticas maiores, a regulação e o controle sobre o ensino.¹⁵

Cabe aqui aprofundar o porquê do MEC assumir este papel no período citado, no que tange às políticas curriculares e qual a consequência destas para a organização do trabalho pedagógico nas escolas, particularmente quanto à conquista da autonomia pedagógica com maior ou menor possibilidades de reflexão e ação dentro da Escola. Cury (2002) no texto “A Educação Básica no Brasil”, faz uma tomada valiosa sobre este movimento histórico e político e as consequências para a educação no Brasil, no fim do século XX. O resgate deste processo é apresentado neste capítulo, visto a análise das justificativas dos pedagogos entrevistados quanto à adoção de alguns documentos e concepções na reflexão, discussão e organização do Projeto Político Pedagógico, em consonância às determinações e acordos das instâncias políticas e econômicas do país, como dos organismos internacionais envolvidos e “interessados” neste processo.

Uma retomada dos caminhos percorridos para os trâmites de elaboração e aprovação dos PCNs antes de chegar às mãos do professor torna-se elucidativa para que se compreenda porquê os mesmos, interferiram diretamente no modelo de escola e gestão adotado, assim como porquê foram organizados dentro de determinada lógica, pelo MEC, no

¹⁵ As medidas mais expressivas do MEC neste período foram as seguintes: novas atribuições e competências ao Conselho Nacional de Educação, conforme já relatadas; a elaboração de Parâmetros Curriculares; a avaliação do ensino por intermédio do SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico – em relação ao ensino fundamental, ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio e “Provão” para o ensino superior, além de alterar as regras de credenciamento / recredenciamento destas instituições; programas de avaliação de livro didático; incentivo à formação continuada à distância; programa “Dinheiro na Escola”, voltado para as unidades escolares; e aprimoramento nas informações estatísticas.

tempo histórico pesquisado. Embora este assunto já tenha sido tratado acima, merecerá aqui um aprofundamento. Este recorte histórico busca clarificar as razões dos parâmetros interferirem diretamente nos graus de autonomia que a escola possui ou quer alcançar. Para começar a discussão, não há cenário mais esclarecedor para que se compreenda o “pano de fundo” da organização dos PCNs, do que o “breve histórico” apresentado no próprio documento:

Em 1990 o Brasil participou da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial. Dessa conferência, assim como da Declaração de Nova Delhi – assinada pelos nove países em desenvolvimento de maior contingente populacional do mundo -, resultaram posições consensuais na luta pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos, capazes de tornar universal a educação fundamental e de ampliar as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. Tendo em vista o quadro atual da educação no Brasil e os compromissos assumidos internacionalmente, o Ministério da Educação e do Desporto coordenou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), concebido como um conjunto de diretrizes políticas em contínuo processo de negociação, voltado para a recuperação da escola fundamental, a partir do compromisso com a equidade e com o incremento da qualidade, como também com a constante avaliação dos sistemas escolares, visando ao seu contínuo aprimoramento. O Plano Decenal de educação, em consonância com o que estabelece a Constituição de 1988, afirma a necessidade e a obrigação de o estado elaborar parâmetros claros no campo curricular capazes de orientar as ações educativas do ensino obrigatório, de forma a adequá-lo aos ideais democráticos e à busca da melhoria da qualidade de ensino nas escolas brasileiras. (Parâmetros Curriculares Nacionais, Introdução, Brasília, 1997).

A fim de que se realize um paralelo com o parágrafo acima citado, cabe destacar Oliveira, que aponta as seguintes considerações sobre a educação na mesma época em que foram “pensados” os parâmetros:

A partir da década de 1980 e mais intensamente nos anos 1990 foram implantadas reformas educacionais em diferentes países da região¹⁶. Essas mudanças têm como características a ênfase no ensino básico, o fortalecimento do papel do Ministério da Educação como planejador e controlador da política educacional, bem como a delegação da operacionalização, execução e em grande parte da manutenção do

¹⁶ A região que o autor se refere no texto “Gestão da educação: União, Estado, Distrito Federal, município e escola” são os países da América Latina, mais especificamente da América do Sul.

ensino para as unidades subnacionais. Essas mudanças ocorrem sob o signo do neoliberalismo e sua proposta em estado enxuto, sofrendo influência de agências multilaterais, em especial do banco Mundial, da CEPAL – Comissão econômica para a América Latina, da UNESCO; concorrem ainda para estas mudanças os fenômenos da globalização da economia bem como a reestruturação produtiva e a busca pela competitividade no mundo empresarial. (OLIVEIRA, 2002, p. 70)

Situado neste contexto e norteado por estas informações, podem ser percebidas as correlações entre as orientações das instâncias políticas nacionais, com os interesses internacionais e as indicações para que as políticas educacionais se realizem no interior da escola. Cabe passar agora para alguns apontamentos explicativos sobre os PCNs, da sua origem a sua introdução nas escolas e sua relação com o espaço de autonomia pedagógica.

Desde a eleição de Fernando Henrique Cardoso, a equipe do governo havia tomado a iniciativa de trazer à agenda política a discussão do que denominou Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) antes da Lei 9131/95¹⁷ e da Lei 9394/96. O objetivo desta publicação era materializar um projeto do governo relativo à educação, no que se refere a currículos escolares.

Como coloca Cury, as muitas “transições” em processo, as ausências e vacâncias, a expectativa de uma nova lei de diretrizes e bases, a existência de dois projetos de diretrizes e bases, a vontade de implementar programas em início de governo determinaram no MEC a superposição de papéis que eram dele e de outros tantos que apenas provisoriamente estavam nele. A resultante foi a elaboração dos PCNs como se fossem a

¹⁷ A lei nº 9131/95 diz que é tarefa das Câmaras de Educação Superior e de Educação Básica (CNE), de acordo com as respectivas competências, deliberar sobre as diretrizes propostas pelo MEC.

tradução do artigo 210¹⁸ da Constituição Federal. Os parâmetros surgiram num contexto de papéis difusos por parte dos órgãos governamentais, como Cury apresenta a seguir,

Da proposição inicial dos PCNs, feita pela Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC), consta uma série de textos didáticos voltados para os currículos das escolas de ensino fundamental e divididos por áreas de conhecimento. A partir disto, [como já foi citado anteriormente], antes mesmo da Lei 9131/95 e 9394/96, a SEF deu a conhecer esses textos nas unidades federativas. Lá se fizeram presentes apresentações, debates, apoios e contestações quanto à metodologia utilizada e também quanto à competência legal do MEC neste assunto. Destes encontros e desencontros, o MEC reelaborou sua versão preliminar e a nova versão dos PCNs foi então apresentada formalmente ao Conselho Nacional de Educação em 10/09/1996.

Bem, como o referido artigo 210 não explicitava nem o sujeito e nem o instrumento pelos quais os conteúdos seriam fixados, o MEC se definiu como este sujeito e a apresentação dos PCNs surge como uma resposta ao dispositivo constitucional inicialmente citado. Como coloca Cury, o material enviado pelo MEC ao Conselho não se constituiu num conjunto de conteúdos mínimos e obrigatórios para o ensino fundamental e também não, direta e imediatamente, uma proposta de diretrizes. Ele se apresentou como um complexo de propostas curriculares em que se mesclam diretrizes axiológicas, orientações metodológicas, conteúdos específicos de disciplinas e conteúdos a serem trabalhados de modo transversal e sem o caráter de obrigatoriedade próprio da formação básica comum do artigo 210 da CF/88. Porém, como a Lei 9131/95 determina que é tarefa das Câmaras de Educação Superior e de Educação Básica, de acordo com as respectivas competências, *deliberar sobre as diretrizes propostas pelo MEC*, assim

¹⁸ O artigo 210 da Constituição determina a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, atendendo aos indicadores apontados pelo diagnóstico levantado pelo Plano Decenal, e concretizando suas diretrizes.

sendo cumprindo seu papel, a Câmara de Educação Básica, ao analisar o conjunto dos Parâmetros, exerceu sua função de assessoria¹⁹ e sem se deter ao detalhamento dos PCNs, formato característico de programas curriculares, a Câmara, como afirma Cury, exerceu sua função deliberativa em obediência aos princípios constitucionais e à legislação pertinente.

A Câmara reconhece que os parâmetros não são as proposições de diretrizes curriculares como determina a Lei nº 9131/95, porém realizam o processo de apreciação, reconhecendo neles “propostas detalhadas de conteúdo que incluem conhecimentos, procedimentos, valores e atitudes no interior de disciplinas, áreas e matérias articulados em temas que se vinculam a várias dimensões de cidadanias. (CURY, 2002)

Considerando este panorama para análise das entrevistas, apenas dois pedagogos citam a posição e influência do MEC perante as ações na Escola, mais especificamente com a distribuição e aplicação dos PCNs:

Quando os professores começaram a receber os PCNs via MEC, leu-se que seria uma mera sugestão e realmente alguns professores não concordavam com a concepção da sua disciplina, apresentada nos Parâmetros. Porém, na hora de reorganizar o PPP, quase ninguém se sentiu seguro para fugir daquelas orientações do MEC, até porque os órgãos estaduais de análise e aprovação citavam os parâmetros como “Roteiro de Análise da Proposta Pedagógica”.²⁰ (PE6)

Numa outra entrevista, já se percebe uma contraposição mais explícita, isto é, “a escola não tomou as referências dos Parâmetros, embora o MEC tenha feito a distribuição gratuita. Quanto à indicação pela Secretaria Municipal para que fossem usados, não se percebeu como uma exigência e sim uma “sugestão”, entre outras tendências”. Nesta mesma análise, a pedagoga coloca que a Escola manteve por referência o Currículo Básico²¹ que já vinha sendo discutido em anos anteriores, assim como teve acesso

¹⁹ Segundo artigo 7º, letra c, da Lei 9131/95.

²⁰ Indicação no material “Roteiro Possível: a proposta pedagógica em construção”, produzido por Guiomar Namó de Mello, Maura Chezzi Dallan e Vera Grellet e divulgado pela Secretaria da Educação do Estado do Paraná, setembro de 2000 para as escolas do Estado e Municípios do Paraná.

²¹ Currículo Básico: proposta curricular implantada na década de 80 (Gestão – Roberto Requião) na Prefeitura de Curitiba.

às Diretrizes Curriculares do Ensino Fundamental (estas sim, obrigatórias mas muito menos divulgadas que os PCNs); porém a escola em questão percebeu que houve uma “insatisfação velada”, quanto aos órgãos administrativos no não direcionamento da proposta pedagógica via PCNs. Conforme colocação de outro profissional,

Diante do número de propostas pedagógicas que não estavam sendo aceitas pelo Núcleo da Secretaria Estadual de Educação por não contemplarem as orientações dos PCNs, o Conselho Estadual de Educação emitiu Deliberação esclarecedora²², ressaltando que a função seria verificar a legalidade do projeto político pedagógico e não a interferência nos conteúdos e reflexões referenciadas pela escola. (PM1)

Ora, este atrelamento de “distribuição gratuita dos PCNs para todos” vinculado à proposta de aplicá-los é sem dúvida, um dos caminhos que se pretendeu que a escola tomasse na elaboração do seu projeto político pedagógico, sendo que alguns eixos organizadores²³ estavam postos e à escola coube pouco espaço de reflexão e participação. As questões substanciais, como coloca Oliveira (2002, p. 77), currículo, programas, organização didática - estavam previamente definidas. Estas proposições reduzem o espaço de autonomia, “formatando” em receitas prontas e imediatistas, processos que necessitariam serem gestados, refletidos e construídos coletivamente, num movimento de aproximação e aprofundamento entre as propostas da comunidade escolar, a legislação, as necessidades daquela realidade e os pressupostos teóricos. Um outro aspecto “facilitador” foram os diferentes mecanismos de divulgação

²² Deliberação 004/00 (CEE) : Portanto, **não cabe** aos órgãos executivos do Poder Público: intervir no conteúdo da proposta pedagógica e da matriz curricular, a não ser no sentido de incluir aquilo que a legislação **explicitamente**, determina seja incluído.

²³ Para todas as áreas do conhecimento, os PCNs trazem delineada a seguinte estrutura, chamada de elementos curriculares, tais como: caracterização das áreas, objetivos, organização dos conteúdos, critérios de avaliação e orientações didáticas. (PCNs, Introdução, pág. 37).

adotados, entre os quais vídeos por meio do projeto “PCNs em ação”, as propagandas em revistas e periódicos afins, assim como o encaminhamento do material para regiões mais distantes do país, onde se consolidaram como a única referência acessível a muitos professores.

Uma das escolas entrevistadas faz a seguinte afirmação, quando questionada sobre o porquê da opção pelos PCNs na elaboração do PPP: “faltava clareza para o grupo do que realmente era o PPP (em 1999); com pouco tempo para refletir e fazer, os PCNs foram usados como concepção de área, visto a ênfase de sua divulgação e que o mesmo constava como referência (pela Secretaria) para a elaboração do Documento da escola.” Seguindo esta reflexão, a mesma pedagoga afirma que,

reuniram-se as coordenações dos diferentes turnos e organizaram o documento para ser aprovado; como já havia uma “lista de indicações” de referências para serem tomadas, não havia como fugir delas e “achar” um horário para os professores se reunirem. Não havia nem tempo e nem possibilidade de encaixes de horários e sem dúvida, os PCNs eram um caminho seguro para a aprovação do projeto pedagógico. (PE9)

Nesta última colocação, percebem-se os movimentos de contradição no interior da escola e fora dela, sendo que não se pode responsabilizar exclusivamente um ou outro elemento pela não realização plena da autonomia, nem colocar a proposta pedagógica como o único caminho possível para a realização da autonomia na escola. Os Parâmetros se tornaram, na década de 90, muito mais do que seu nome sugere, mas não foram uma ação isolada do MEC para realizar na escola sua política de controle e nem são, para a Escola, a única possibilidade para organizar seu trabalho pedagógico.

Ainda em se tratando da indicação dos PCNs na elaboração do Projeto Pedagógico, é importante salientar que a autonomia é citada no próprio documento de Introdução (MEC, 1997, p. 93) como princípio didático geral, orientador das práticas pedagógicas.

Este é o sentido de autonomia como princípio didático geral proposto nos Parâmetros Curriculares Nacionais: uma opção metodológica que considera a atuação do aluno na construção de seus próprios conhecimentos valoriza suas experiências, seus conhecimentos prévios e a interação professor-aluno e aluno-aluno, buscando essencialmente a passagem progressiva de situações em que o aluno é dirigido por outrem a situações dirigidas pelo próprio aluno.

Neste e em outros parágrafos do texto, a autonomia é abordada como um instrumento que se adquire por meio da conquista de algumas habilidades, colocação mais próxima da “teoria das competências” caracterizando a autonomia como um meio para se atingir algum objetivo. Como cita Gonçalves (1994, p. 14), a construção da idéia de autonomia aparece como estratégia, na qual a escola é colocada no centro das preocupações educacionais, como objeto de estudo, ou como local para encaminhamentos de soluções através de projetos próprios. Em segundo lugar, (como resultados de estudos e pesquisas - 80/90), verificou-se que as escolas procuram *sobreviver* enfrentando o ordenamento externo (normas de organização e propostas metodológicas) através da criação de estratégias para a adaptação do ordenamento às suas condições peculiares; a análise destes fatos levou os estudiosos ao estabelecimento do conceito

de *padrão de gestão da escola* ou modo peculiar de funcionamento de cada escola, sua identidade, envolvendo desde os aspectos que se referem ao modo de utilizar recursos até os estilos de direção.

Neste contexto, não é possível desvincular a abordagem dos PCNs dos movimentos que a escola fez para construir seu projeto na década de noventa, porém, como já foi citado anteriormente houve movimentos de resistência na adoção dos mesmos, assim como de superação na construção de projetos, em que se afirmaram posições como a da pedagoga abaixo-citada:

A escola organizou horários de reunião condizentes à realidade dos professores. Nestes encontros analisou e refletiu sobre os principais documentos e orientações postos para organização do projeto pedagógico. Retomou as discussões e análises já realizadas com o grupo em anos anteriores, para daí construir os textos e encaminhamentos que compuseram a proposta. Se houve resistência? Sim, alguns colegas refutavam as discussões, alegando que já estava tudo decidido nos PCNs. Mas, uma análise mais profunda da epistemologia vigente nos parâmetros fez perceber que a linha apresentada não satisfazia as necessidades de uma escola realmente democrática e participativa, que permite ao aluno acesso a todos os conteúdos que lhe serão necessários. (PM5)

A análise das entrevistas no que tange à orientação dos PCNs na elaboração do projeto político-pedagógico levou a perceber que, considerando as escolas investigadas, quatro das dez pesquisadas perceberam que a adoção dos Parâmetros conduziria a um currículo pronto, composto de todos os elementos necessários a sua execução, retirando as possibilidades de discussão e construção coletiva. Entre os itens que o compõem estão: concepção da(s) disciplina(as), objetivos, conteúdos e critérios de avaliação. Na página 37 dos PCNs “Introdução”, apresenta-se contraditoriamente um texto sobre sua natureza,

Apesar de apresentar uma estrutura curricular completa, os Parâmetros Curriculares Nacionais são *abertos e flexíveis*, uma vez que, por sua natureza, exigem

adaptações para a construção do currículo de uma Secretaria ou mesmo de uma escola. Também pela sua natureza, eles não se impõem como uma diretriz obrigatória: o que se pretende é que ocorram adaptações, por meio do diálogo, entre estes documentos e as práticas já existentes, desde as definições dos objetivos até as orientações didáticas para a manutenção de um todo coerente. (PCNs, Introdução, 1997, p. 37, grifo nosso)

Não se pode desconsiderar que os PCNs desencadearam uma série de discussões entre toda a comunidade educativa e negar sua influência seria desconsiderar um documento que concretamente está nas escolas e nas mãos dos professores, assim como não se pode deixar de assinalar que, embora se “autodenomine” em sua introdução com *uma natureza aberta, com uma proposta flexível, a ser concretizada nas decisões regionais e locais sobre currículos* (...), foi um caminho seguro encontrado pelo MEC para que se efetivassem naquele momento histórico idéias pertinentes da “nova face” do capital privado na educação básica dos anos 90. (Leão, 1999. p.116). Cabe ressaltar, como será analisado mais adiante que, se os parâmetros continham “conteúdos explicitados”, havia concomitante à sua divulgação, o Sistema Nacional de Avaliação, “afinado” a estes conteúdos. Qual espaço possível para a construção da autonomia pedagógica na escola, nesta perspectiva?

Ainda que sem esgotar um tema relevante como o papel dos PCNs e das decisões do MEC na “vida da escola” na década de 90, há um horizonte a ser posto que Rosar (2002) define, num texto pertinente à discussão: “Existem novos paradigmas na política e na administração da educação”?

Apesar de constatar que o MEC realiza processos de indução dos projetos a serem executados pelos dirigentes estaduais e municipais de educação, definindo prioridades previamente estabelecidas, no âmbito do governo, e que estes, por sua vez, se utilizam dos mesmos

procedimentos para direcionar a ação dos administradores educacionais no âmbito das escolas, é possível identificar graus de autonomia possíveis de serem alcançados, quando existe uma decisão do coletivo de educadores e educandos, no sentido de realizar o seu próprio projeto político-pedagógico, resultante de uma reflexão profunda e, portanto crítica, em que se avaliam as possibilidades e os limites de uma ação coordenada, para além das definições previamente estabelecidas por organismos externos à realidade das escolas. (ROSAR, 2002, p. 168)

Concluindo esta análise, percebeu-se, que nem todos os pedagogos no momento da divulgação ampla dos PCNs (1997 a 2000) perceberam os trâmites e ajustes que eles continham, sob a justificativa da necessária atualização da escola face às demandas do mercado globalizado; hoje (2004) conseguem fazer uma leitura mais crítica e consciente da realidade educacional brasileira, assim como, dos encaminhamentos propostos pelo Estado do Paraná naquela época. Este movimento, sem dúvida, já é um avanço.

Quanto às Diretrizes Curriculares Nacionais, embora sejam estas, as referências obrigatórias para elaboração do Projeto Político Pedagógico, houve pouquíssima divulgação entre as escolas e a incidências nas entrevistas é de apenas duas colocações, onde citam esta obrigatoriedade. Embora sejam exigência legal, as Diretrizes não possuem perfil de “Currículo” pronto como percebe-se nos PCNs. Como Cury (2002) coloca, diretrizes são linhas gerais que, assumidas como dimensões normativas, tornam-se reguladoras de um caminho consensual, conquanto não fechado a que historicamente possa vir a ter um outro percurso alternativo, para se atingir uma finalidade maior. Por esta razão, presumivelmente, ocorreu a maior facilidade de absorção dos Parâmetros pelas escolas, uma

vez que “facilitou” a elaboração dos currículos no Projeto Político Pedagógico.

3.3 Algumas conclusões gerais acerca das entrevistas “em diálogo” com os subsídios legais e os referenciais teóricos

Este capítulo buscou analisar alguns dos diversos aspectos da educação na escola brasileira na década de 90 que, conforme o encaminhamento histórico que foi tomado, refletiu diferentes possibilidades e, conseqüentemente, novos caminhos.

A educação, na expressão dos movimentos da sociedade da qual faz parte, não fica indiferente a estas contradições e se revela na realização da ação humana. As entrevistas com os pedagogos e diretores, assim como o diálogo com os docentes expressaram estes movimentos, em limites e possibilidades: a resistência a uma proposta de “ciclos” aligeirada, a dúvida inquietante perante a ampla divulgação dos PCNs, a indignação perante as verbas da “miséria” que obrigam a uma “gestão de precariedade”, a decepção perante uma Lei que não traz em suas determinações todas as garantias que poderia trazer na defesa de uma escola verdadeiramente democrática, com acesso, permanência e qualidade aos filhos dos trabalhadores.

Neste cenário se faz a construção e a reconstrução dos diferentes graus de autonomia, administrativa, financeira e pedagógica, que por serem espaços de ação humana não estão prontos e acabados. Àqueles

que buscam a verdadeira democracia, cabe ampliar espaços de autonomia, torná-la cada vez menos relativa e decretada, para que alcance a maior amplitude que as condições reais permitam, seja na elaboração/execução do Projeto Político Pedagógico, seja na captação de recursos financeiros para a manutenção de uma escola adequada às necessidades de seus alunos, seja na participação efetiva da sua comunidade ou num processo de avaliação transformador.

Como coloca uma pedagoga entrevistada: “é necessário lutar todos os dias para a garantia da escola que acreditamos, mesmo que a construção demore e que a lida seja árdua”.

4. CONCLUSÕES POSSÍVEIS

O presente trabalho objetivou analisar o modo como vem ocorrendo a propalada autonomia das escolas, problematizando o conceito de autonomia pedagógica presente nas políticas públicas para educação, geradas – não apenas, mas de maneira bastante incisiva – nos anos 90.

Tomou-se por meta realizar um estudo exploratório sobre o tema, na compreensão de como se expressam os diferentes graus de autonomia, sem a pretensão de esgotar todas as categorias que permeiam a escola pública brasileira na década de 90.

O primeiro capítulo resgatou o histórico de uma das políticas públicas mais expressiva em discussões, avanços e retrocessos no Brasil, a descentralização e que, na década de 90 foi um dos eixos para as políticas neoliberais. Ressignificada na década de 90, a descentralização converteu-se no espaço da desresponsabilização do estado pela educação, no sentido executivo, mas assegurou o controle por meio de estratégias próprias do mercado: eficiência e eficácia nos resultados. Neste capítulo, buscou-se apresentar também o papel do estado no neoliberalismo e a função da escola neste novo quadro.

O segundo capítulo deteve-se na retomada do conceito de autonomia que de uma dimensão sócio-histórica transformadora, como expressão possível da efetivação da gestão democrática, foi reapropriada na década de 90, passando a fazer parte do mundo da escola em suas diferentes dimensões: “pedagógica, administrativa, jurídica e financeira”. (VEIGA, 1998).

No desenvolvimento do terceiro capítulo fez-se a análise das entrevistas à luz dos documentos oficiais, assim como, de relatórios e guias tão próprios do modelo de gestão principal da década de 90. Logicamente que para este exame não se perdeu de vista os referenciais teóricos que permearam a construção de todo o trabalho, buscando uma dimensão de totalidade.

Tomando por princípio que a realidade é permeada por avanços, retrocessos e contradições e refletindo uma gama de determinações que nem sempre se dão a conhecer num primeiro momento, a metodologia de pesquisa adotada refletiu a necessidade de, antes de tudo, compreender de maneira mais clara o significado do termo autonomia nos documentos oficiais, especialmente na Lei 9394/96. A seguir, após a leitura compreensiva e crítica de tais documentos, foram tomados autores que analisam as políticas educacionais não apenas na lógica do capital com seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam. A leitura contrastiva destas fontes permitiu perceber o caráter polissêmico do termo autonomia, de acordo com o referencial teórico e a visão de mundo expressa pelos textos oficiais e pelos diferentes autores analisados.

Por isso, faz-se importante salientar que doravante, para os fins dessa análise, autonomia será compreendida como um processo em permanente construção (Martins, 2002), e sua realização só pode conceber-se como empreitada coletiva (Castoriadis apud Martins, 2002), numa perspectiva histórica. (Gonçalves, 1994). Ressalta-se ainda que a análise dos

documentos oficiais, inclusive da Lei 9394/96 aponta a presença de uma outra concepção de autonomia, calcada em uma nova dinâmica de gestão assumida pelo Estado no neoliberalismo. Para SHIROMA (2000) as políticas educacionais do governo brasileiro no decorrer da década de 90 estão intimamente ligadas às mudanças no estado brasileiro, dentro de um processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia no modelo neoliberal.

O capitalismo é um sistema excludente por excelência, pois considera a desigualdade necessária à produtividade. Na sua fase atual, o neoliberalismo, está ajustado à lógica em que o mercado é o único e suficiente instrumento de regulação da vida econômica e, portanto, das relações sociais. Para OLIVEIRA (2003), sob o neoliberalismo, o sistema educacional tende a ser constituído, também ele, de maneira excludente, seguindo a lógica de mercado. Os processos descentralizadores, presentes nos documentos oficiais de maneira ligada à compreensão que se tem de autonomia, são formas de favorecer a entrada do pensamento neoliberal nos sistemas de ensino e de organizá-lo sob novas formas de articulação com o setor privado. Nessa perspectiva, assim como na economia global, as escolas deverão adaptar-se às necessidades aparentes das comunidades nas quais estão inseridas, competindo entre si para atraírem maiores recursos e para colaborarem com o estado na sua desresponsabilização como mantenedor.

Assim, como coloca Martins (2002),

A preocupação com a gestão democrática e equânime do Estado se alia à ênfase na busca da qualidade, da eficácia e eficiência dos gastos públicos na área social. Em outras palavras, o norte se desloca da importância na participação da

comunidade para a conquista de uma gestão democrática, para outra concepção de gestão de políticas públicas: a que aponta a necessidade de reorganização das próprias instituições e/ou órgãos gestores para que se adaptem aos desafios postos pelas relações de mercado, tais como a conquista da qualidade, da eficácia e da eficiência. (MARTINS, 2002, p. 122)

Como a atual configuração do capitalismo assume características globais, “incluindo”, mesmo que de forma desigual, todas as nações do planeta, as políticas educacionais são gestadas, em grande parte, partindo de orientações de organismos internacionais, tais como a UNESCO e o Banco Mundial, que assumem o papel de “intelectuais orgânicos” desta nova – velha configuração do capitalismo. Assim, TORRES (1996), SHIROMA (2000) demonstram a semelhança entre as políticas educacionais brasileiras e as de outros países do Terceiro Mundo, todas elas fruto de uma conjunção de interesses externos do capital mundial e interesses internos, de alguns representantes da elite brasileira.

Neste contexto, para organizar as conclusões desta pesquisa, consideraram-se os subsídios teóricos pertinentes ao tema, os documentos oficiais que orientaram a implantação das políticas públicas na década de 90, dentre os quais os processos de descentralização, tendo em vista seu embricamento com a (re) significação do conceito de autonomia e, como elemento de análise destes elementos, as entrevistas realizadas com pedagogos e diretores.

Na busca de observar como se expressaram os diferentes graus de autonomia pedagógica na Escola, elegeu-se a entrevista como instrumento de pesquisa, visto a possibilidade desta ser meio para diálogo e mediação com os atores deste processo. Como coloca Barroso (2003), a autonomia afirma-se assim como expressão da unidade social que é a escola e não

pré-existe à ação humana e se realiza como conceito construído social e politicamente pelos diferentes atores organizacionais. Logo, as entrevistas possibilitaram um olhar sob a perspectiva coletiva da autonomia pedagógica que não se revela apenas pelas determinações legais, nem apenas pelas idéias, mas se constrói permeada por estas três dimensões, como expressão da gestão democrática de fato.

Os autores tomados para subsidiar teoricamente as análises apresentaram diferentes compreensões acerca da expressão da autonomia na escola, porém sempre tendo por horizonte a efetivação da autonomia enquanto princípio da gestão democrática.

Entre os elementos levantados nas entrevistas, nas escolas investigadas, percebeu-se uma inquietação maior no que tange as ínfimas possibilidades da realização da autonomia financeira, sendo que os recursos disponíveis possibilitam a autonomia do “isto ou aquilo”, na colocação de uma das diretoras entrevistadas. Percebe-se que os diretores das escolas pesquisadas são tomados pelas preocupações administrativas, num excesso de responsabilidades operacionais que os afastam das discussões e reflexões próprias do processo educativo. No movimento de desresponsabilização do Estado no seu papel mantenedor, a escola perde também a dimensão participativa e de liderança democrática que deveria ser exercida pelo papel do diretor.

Um outro aspecto que pode ser pensado como um limitador para a realização plena da autonomia pedagógica, numa perspectiva democrática são as precariedades impostas pelas condições concretas de trabalho; como

uma pedagoga cita, quando afirma que não dispõe de horários-permanência para desenvolver um trabalho coletivo com a sua equipe docente. O excesso de atividades profissionais acaba por retirar do professor sua possibilidade de espaço e tempo real para aprofundamento e discussão coletiva. Não se pensa aqui, numa visão linear ou idealizada, mas sim se deixa registrada a necessidade de se repensar condições de trabalho que favoreçam a construção de projetos de qualidade na perspectiva sócio-histórica que se almeja e para isso não são dispensáveis as condições materiais para esta organização.

Ainda, quanto às entrevistas, cabe destacar movimentos de resistência que geraram graus mais avançados de autonomia pedagógica, em escolas que se organizaram, reavaliaram propostas vindas das instâncias superiores e num processo coletivo de mobilização, lutaram para a realização da escola pública de qualidade que estão construindo para os filhos dos trabalhadores.

Como produção histórica, a expressão da autonomia na escola se faz pela ação humana, construção esta apoiada na possibilidade de os sujeitos coletivos, como afirma Krawczyk (2002, p.67), orientarem sua vontade, seu desejo no sentido de uma finalidade coletiva. Frente a uma concepção educacional e escolar que estaria indicando uma tendência à construção de um sistema e de instituições democráticos e públicos, capazes de mediar a possibilidade de escolha dos atores de ir contra a reprodução. E, ao mesmo tempo, de atores capazes de efetivarem essa escolha por meio da intervenção no espaço público de produção político-educacional escolar e do conjunto do sistema educativo.

A expressão da autonomia que se coloca como horizonte é de uma autonomia democrática que promova o entendimento do verdadeiro e importante papel da escola pública de ensino fundamental numa sociedade desigual, cada vez mais excludente, para o avanço cultural dos filhos dos trabalhadores, que na década de 90, em muitos casos estiveram desempregados e desapropriados das suas condições mínimas para uma vida realmente humana.

Conclui-se, dentro da possibilidade do estudo exploratório realizado, que a autonomia, ao mesmo tempo em que assume características cada vez mais próximas e ajustadas ao projeto de sociedade neoliberal, não obstante, contraditoriamente, ainda configura-se concretamente como a possibilidade para o alargamento das relações democráticas, ainda que nos limites de uma sociedade capitalista.

Para além das conclusões possíveis, este trabalho deixa um espaço para que se avance na discussão da importância e do significado do Projeto Político Pedagógico como expressão da participação coletiva e da gestão democrática de fato.

Encerra-se (ou inicia-se) com (HOBBSAWN, 2002, p. 455) “Mesmo assim, não nos desarmemos, mesmo em tempos insatisfatórios. A injustiça social ainda precisa ser denunciada e combatida. O mundo não vai melhorar sozinho.”

REFERÊNCIAS

ABU-DUHO, I. Uma gestão mais autônoma das escolas. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.

ALMEIDA, J. L. F. Eleição de diretores nas escolas públicas e concepções de gestão escolar no Paraná. Curitiba, 2003. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal do Paraná.

ARELARO, L. R. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (orgs.). O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

AZEVEDO, J.M.L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In: Políticas públicas para a educação: olhares diversos sobre o período de 1995 a 2002. Revista Educação & Sociedade. V. 23, n. 80, set/2002. Campinas: CEDES, 2002.

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: O estudo da escola. Porto, Porto Editora, 1996.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (orgs.). Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL, Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 08/10/1988.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL, Secretaria de Educação Fundamental. Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental. V. 1. Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL, RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2, de 7 de abril de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

BIANCHETTI, R. Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. (1996).

BRUNO, L. Poder e Administração no capitalismo contemporâneo, In: OLIVEIRA, D. A. (org.) Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CASASSUS, J. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades? In: COSTA, V. L. C. (org.). Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento. 2. ed. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 2001.

CAVAGNARI, L. B. Projeto político-pedagógico, autonomia e realidade escolar: entraves e contribuições. In: Escola: espaço do projeto político-pedagógico. São Paulo: Papyrus, 1998.

COSTA, V. L. C. (org.). Gestão Educacional e Descentralização: novos padrões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CURY, C. R.J. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. Revista Brasileira de Educação: espaço aberto. n. 8. Mai./jun./jul. 98.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. In: Educação e sociedade. Campinas, SP. Vol. 23. n. 80. set. 2002. p. 169-202.

FÁVERO, O. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, D. A., DUARTE, M. R. T. (orgs.).

Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

FIORI, J. L. Neoliberalismo e políticas públicas. In: Os moedeiros falsos. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (orgs.) A experiência do trabalho e a Educação Básica. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

GANDIN, D.; GANDIN, L. A. Temas para um projeto político-pedagógico. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

GONÇALVES, M.D.S. Autonomia da escola e neoliberalismo: Estado e escola pública. São Paulo, 1994. Tese de Doutorado em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GONÇALVES, M. D. S. Discurso por ocasião da entrega do Prêmio Professor João Crisóstomo Arns, realizado no dia 15 de out. 2001, na Câmara Municipal de Curitiba. In: PASSOS, A. (org.). Cartilha Curitiba & Cidadania: discutindo educação. 2001.

GONÇALVES, M.D.S. A gestão democrática nas escolas públicas. Revista Mundo Jovem n. 06, Porto Alegre, junho - 2002, p.8 e 9.

GONÇALVES, M.D.S. A gestão da educação no Paraná. Caderno Pedagógico n.03, Curitiba: APP Sindicato, 2002, p.22 a 26.

GONÇALVES, M. D. S, et. al. A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na rede

estadual de ensino do Paraná. In: Educar em Revista, especial, 2003. Revista da UFPR. n. 107.

GHIRALDELLI, P. Jr. Filosofia e História da Educação Brasileira. São Paulo: Manole, 2003.

HARVEY, D. Condição pós-moderna. 10. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

HOBBSBAWN, E. Tempos interessantes: uma vida no século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HOUAISS, A. ; VILLAR, M. S.; MELLO, F. M. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. 1. ed. Rio de Janeiro, 2001.

KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade na Educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

KUENZER, A. Z. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. S. C. (org.) Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003

KUENZER, A. Z. Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEÃO, G. M. P. “Novas” Estratégias da gestão privada da educação pública . : OLIVEIRA, D. A., DUARTE, M. R. T. (orgs.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. São Paulo, Cortez, 2003.

LIMA, L. C. A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2001.

MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (orgs.). Políticas e gestão da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

MARTINS, A. M. Autonomia da escola: a(ex)ensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. In: Educação & Sociedade. Ano XXII, n. 77. dez./2001.

MARX, K. O Capital: crítica da economia política, vol.I; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, sem data.

MARX, K; ENGELS, F. A ideologia alemã. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MELO, M. T. L. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar: In FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (orgs). Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MURANAKA, M. A.S.; MINTO, C. A Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P; ADRIÃO, T. (orgs.). Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

NÓVOA, A. (Coord.) As organizações escolares em análise. In: NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. Lisboa: Publicações Dom Quixote/Inovação Educacional, 1992.

OLIVEIRA, D. A. Educação e Planejamento: A escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, C. de, et al. Municipalização do ensino no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, D. A. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade. In: OLIVEIRA, D. A., DUARTE, M. R. T. (orgs.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, D, A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

PARANÁ. Governo do Estado do. Manual de instruções: Programa Fundo Rotativo. Recursos descentralizados para as escolas estaduais. Curitiba, 2004.

PARANA. Secretaria de Estado da Educação. MELLO, G. N; DALLAN, M. C.; GRELLET, V. (orgs.). Roteiro possível: a proposta pedagógica em construção. set./2000.

PARANA. Secretaria de Estado da Educação. MELLO, G. N; DALLAN, M. C.; GRELLET, V. (orgs.). Roteiro de análise da proposta pedagógica. 2000.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Guia de gestão escolar: informações e orientações práticas para o dia-a-dia da escola pública. Curitiba: SEED/SGI, 2002.

PARANÁ. Secretaria da Educação. Projeto qualidade no ensino público do Paraná – PQE. Relatório Final, 2001.

PARANÁ. Secretaria da Educação. Dez anos de Educação no Paraná. Curitiba/Paraná, 2001.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. Deliberação n.014/99 de 08 de outubro de 1999. Indicadores para elaboração da proposta pedagógica dos estabelecimentos de ensino da Educação Básica em suas diferentes modalidades.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. Deliberação n.004/00 de 08 de novembro de 2000. Altera a Deliberação n. 014/99.

PARO. V. H. Gestão democrática da escola pública. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002.

_____. Escritos sobre educação. São Paulo: Xamã: 2001.

PEIXOTO, M. C. L. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R.T. (orgs.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos da educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ROSAR, M. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. Gestão democrática da educação, desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

ROSAR, M. F. F. Existem novos paradigmas na política e na administração da educação? In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SANTOS, J. P. As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado em Educação da Universidade de São Paulo).

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. Política educacional. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, A. L. L. de. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. Política e Gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. (orgs.). Desafios da Educação Municipal. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.

TEIXEIRA, A. Educação no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969. V. 3. Coleção Cultura, Sociedade, Educação.

TRAGTENBERG, M. Administração, poder e ideologia. São Paulo: Cortez, 1989.

TRAGTENBERG, M. Relações de poder na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. Política e gestão da Educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

VASCONCELLOS, C. S. Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico ao cotidiano da sala de aula. São Paulo: Libertad, 2002.

VEIGA, I. P. A.; RESENDE, L. M. G. (orgs.). Escola: espaço do projeto político-pedagógico. Campinas, SP; Papirus, 1998.

VIEIRA, S. L. Escola: função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (orgs.) Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (orgs.). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais . São Paulo: Cortez, 1996.

ANEXOS

ANEXO I
QUESTIONÁRIO SOBRE AUTONOMIA ESCOLAR*

Graus de autonomia escolar

<i>Administrativa</i>			
Item	Autonomia plena	Autonomia parcial	Autonomia mínima
1. Tamanho da escola (alunos)	Escola decide número de alunos, turmas, turnos, etc.	Estado define tamanho da escola e esta decide sobre o tamanho das turmas.	Estado decide tamanho e números de turmas e turnos.
2. Enquadramento de novos alunos	Escola decide série para novos alunos.	Estado estabelece parâmetros e a escola os aplica	Estado define, por regra, para onde o aluno irá.
3. Critérios para admissão de alunos	Escola estabelece critérios para aceitar/expedir alunos.	Estado estabelece regras gerais e a escola faz as suas próprias regras.	Estado estabelece regras aplicáveis à escola.
4. Seriação	Escola decide sobre séries e ciclos.	Escola possui alguma flexibilidade para enturmação dentro de regra do Estado.	Estado determina séries e/ou ciclos.
5. Admissão/seleção de professores	Escola estabelece e aplica critério de seleção de professores (respeitada a lei de exercício profissional)	Estado estabelece critérios gerais; escola escolhe seus professores dos critérios.	Estado estabelece e aplica critérios para indicar que professores lecionam em que escolas.
6. demissão / aposentadoria de professores	Escola demite funcionários de acordo com seus critérios.	Estado estabelece critérios e a escola os aplica.	Estado estabelece e aplica critérios de remoção de professores.
7. Carreira / incentivos (professores)	Escola estabelece políticas próprias.	Estado estabelece critérios gerais e a escola os aplica.	Estado estabelece e aplica políticas de carreira e incentivos.
8. Capacitação de professores	Escola define e implanta planos de capacitação.	Estado define política de capacitação e a escola a aplica.	Estado opera atividades de capacitação diretamente.
9. Autoridade do	Direção com ampla	Direção com	Margem de

* **Fonte:** Bahia, Secretaria de Estado da Educação. **Gerenciamento da escola eficaz:** conceitos e instrumentos. Salvador, Secretaria de Estado da Educação, 2000, p. 29-30.

dirigente (gestão)	margem de autoridade sobre ampla gama de assuntos.	margem de autoridade relativamente limitada pelo Estado e a determinados assuntos.	autoridade e gama de assuntos fortemente limitada.
10. Autonomia interna (gestão)	Função básica dos colegiados é apoiar o dirigente.	Função básica dos colegiados é controlar / “vigiar” o dirigente.	Escola não possui colegiado ou quando o possui não tem papel relevante.
11. Escola de dirigentes (gestão)	Responsáveis pela escola escolhem seus próprios dirigentes.	Estado estabelece regras para escolha de dirigentes com alguma sanção de instâncias intermediárias (certificação, conselhos).	Estado escolhe dirigentes mediante concurso, nomeação ou outra forma, sem consulta à comunidade escolar.
12. Processo decisório / colegiado (gestão)	Diretor tem ampla margem de autonomia, dentro de parâmetros estabelecidos por conselhos e colegiados.	Diretor tem margem de autonomia limitada por decisões dos conselhos ou colegiados.	Autonomia do diretor é mínima perante o Estado e/ou perante colegiado.

<i>Pedagógica</i>			
Item	Autonomia plena	Autonomia parcial	Autonomia mínima
13. Filosofia educacional	Escola determina sua filosofia de atuação e concepção educativa.	Estado determina limites gerais e escola escolhe dentro deles.	Estado impõe orientação ou proíbe de definir ou determina orientação.
14. O que ensinar	Escola define conteúdos.	Estado define diretrizes curriculares e parâmetros para avaliação do ensino.	Estado prescreve o que deve ser ensinado e delimita o que será avaliado.
15. Como ensinar	Escola escolhe métodos.	Estado define ou condiciona opções e preferências de métodos.	Estado prescreve métodos.
16. Avaliação	Escola escolhe e aplica critérios	Estado define regras para avaliação;	Estado define regras e as aplica a cada

	próprios para avaliar seus alunos.**	escola e professores aplicam.	escola/aluno
17. Promoção	Escola decide sobre promoção de alunos.	Estado determina critérios gerais para admissão e promoção; escola os aplica.	Estado determina critérios de promoção (ex.: automática, dependência de alunos etc.)

<i>Financeira</i>			
Item	Autonomia plena	Autonomia parcial	Autonomia mínima
18. Captação de recursos	Escola capta seus próprios recursos através dos alunos ou repasse de recursos (bolsa, “per capita” etc).	Estado aloca recursos à escola, mas escola possui alguma discreção para buscar recursos adicionais.	Escola praticamente não possui autonomia nem condições para captar recursos.
19. Alocação de recursos	Escola capta recursos dos alunos ou recebe seus recursos pontualmente do financiador.	Estado aloca recursos através de critérios objetivos e de forma pontual.	Recursos não são alocados à escola ou o são de forma intempestiva.
20. Uso dos recursos	Escola mobiliza e usa recursos.	Estado transfere por critério “per capita”. Direção tem ampla margem para alocá-los.	Escola possui ou recebe pouco ou nenhum recurso e quando recebe não tem flexibilidade para seu uso.

** Segundo o próprio manual, a avaliação externa pelo Poder Público não conflita com a autonomia da escola.