

## ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DA NOVA REPÚBLICA (1984...)

*Lalo Watanabe Minto*

Mentem. Mentem e calam. Mas suas frases  
falam. E desfilam de tal modo nuas  
que mesmo um cego pode ver  
a verdade em trapos pelas ruas.

Sei que a verdade é difícil  
E para alguns é cara e escura.  
Mas não se chega à verdade  
pela mentira, nem à democracia  
pela ditadura.

Affonso Romano de Sant'Anna, "A  
implosão da mentira ou O episódio do  
Riocentro" (*Política e paixão*. 1984).

Formalmente, a Nova República iniciou-se com o fim da Ditadura Militar no Brasil, quando o último dos presidentes militares, o general João Baptista Figueiredo, deixou o cargo para dar lugar a Tancredo Neves, presidente eleito pelo Colégio Eleitoral após a derrota da emenda das "Diretas Já" no Congresso Nacional, em 25/04/1984. Porém, o final do maior período ditatorial de toda a história republicana (aproximadamente 21 anos), só aconteceria, efetivamente, com a posse do vice-presidente José Sarney (ex-membro da ARENA, o partido oficial da Ditadura), em 15/03/1985, pois Tancredo Neves adoeceu gravemente, vindo a falecer em 21/04/1985, sem que tivesse sido empossado.

O início de um novo período da história brasileira, com o fim da Ditadura e a instauração da Nova República, porém, não deve nos levar a pensar que tenha ocorrido uma mudança histórica radical no país, apesar da denominação formal que a indica. A própria posse de José Sarney foi, segundo Oliveira (2002, p. 42), o primeiro ato inconstitucional desse novo período, já que o presidente eleito não chegara a ocupar o cargo, o que deveria ter levado à convocação de novas eleições pelo então presidente do Congresso Nacional.

É preciso voltar um pouco atrás na história brasileira para entender os fundamentos econômicos, sociais e políticos que estão na origem da chamada "transição democrática" dos anos 80, bem como ver as formas pelas quais o contexto mundial de

importantes transformações na produção, no comércio, nas relações de política externa entre os países, de declínio do bloco dos países socialistas etc., influenciou diretamente as mudanças na sociedade brasileira deste período.

### **O contexto histórico e as mudanças sociais no Brasil**

A partir dos anos 60, o modelo de desenvolvimento econômico da chamada “Era de Ouro” do capitalismo (período entre 1945 e os anos 60) entraria em sua fase de declínio, dando início a um período de crise prolongada. Basicamente, este modelo se caracterizou pela chamada forte presença (ou “intervenção”) do Estado na economia. A estruturação deste modelo fazia com que grandes volumes de recursos estatais fossem destinados às atividades econômicas, dinamizando, de forma direcionada, os setores estratégicos da economia e, por outro lado, investindo em políticas sociais (saúde, educação, previdência social etc.) como forma de garantir a reprodução da força de trabalho e reduzir as tensões sociais no contexto do pós-Segunda Guerra.

Este padrão de acumulação funcionou relativamente bem enquanto caracterizou-se por um elevado dinamismo reprodutivo e por uma estabilidade social garantida por uma alta capacidade de gerar empregos, aumentos sistemáticos nos salários reais e também um crescente aumento dos gastos públicos. Aquele contexto era favorável a esse elevado dinamismo, sobretudo porque a expansão da produção industrial necessitava de um grande contingente de trabalhadores. No caso brasileiro, este período de prosperidade da economia mundial ensejou a constituição de um modelo de desenvolvimento baseado na chamada “substituição de importações”, que consistia em ampliar a base produtiva interna, com a construção de uma indústria de base no país e da infra-estrutura econômica necessária para uma progressiva ampliação das indústrias nacionais em todos os seus principais ramos.

As bases econômicas, no entanto, foram se alterando. As forças produtivas, que correspondem ao potencial criado socialmente pela combinação da força de trabalho humana com os meios de produção (máquinas, instrumentos, ferramentas etc.) disponíveis em um dado momento histórico, se dinamizaram ainda mais na medida em que passaram a incorporar os inúmeros progressos científicos e tecnológicos produzidos pela humanidade. As grandes linhas de produção, típicas do período, começaram a ser substituídas por uma quantidade cada vez maior de máquinas e, mais tarde, por robôs. Somadas às enormes mudanças no cenário mundial, às necessidades do comércio, às

guerras, às inovações produtivas etc., foi-se criando uma lógica de acumulação que passou a depender, em menor escala, da força de trabalho diretamente empregada na produção.

Em muitos aspectos, as próprias conseqüências deste padrão de financiamento público da economia foram as responsáveis pela crise que viria posteriormente. O fundo público deu suporte a um crescente dinamismo econômico, já que o Estado investia na produção científica e tecnológica, subsidiava setores da indústria e da agricultura, além de oferecer uma espécie de salário indireto aos trabalhadores (saúde, educação, previdência social etc.), o que contribuiu para a qualificação de sua força de trabalho, tornando-a mais produtiva. Mas tudo isso foi se tornando um “peso” excessivo para as finanças dos Estados, na medida em que a população crescia e a economia se tornava mais produtiva e mais independente da mão-de-obra em larga escala, sobretudo na indústria.

Como afirma o historiador inglês Eric Hobsbawm (1995, p. 398), o fato fundamental não é que o capitalismo já não funcionava tão bem quanto antes, mas que suas operações se haviam tornado incontroláveis. Ninguém sabia o que fazer com relação aos caprichos da economia mundial, nem possuía instrumentos para administrá-la. O grande instrumento utilizado para isso na Era de Ouro - a política de governo, coordenada nacional ou internacionalmente - não funcionava mais. As Décadas de Crise (décadas de 60 e 70) foram a era em que os Estados nacionais perderam seu poder econômico.

Com a crise, expandiu-se a miséria, o desemprego em massa, enfim, as incertezas quanto ao futuro. Por outro lado, os mecanismos de controle social estabelecidos pelo Estado do bem-estar social<sup>1</sup> permitiam, ainda, que grande parte das populações dos países mais desenvolvidos desfrutasse de condições razoáveis de vida. Mas isso se tornou cada vez mais preocupante devido à pressão que a expansão das necessidades sociais fazia sobre os orçamentos públicos, cujo ritmo de crescimento não era mais capaz de acompanhar o acréscimo das demandas por políticas de bem-estar

---

<sup>1</sup> O *Estado do Bem-estar social*, em sentido literal, foi constituído ao longo dos anos 60 e 70 nos países capitalistas mais avançados. Sua principal característica era a de destinar grande parcela do orçamento para os gastos com seguridade social (previdência social, sistemas públicos de educação e saúde, assistência social etc.). Para os fins deste texto, no entanto, consideraremos todas as formas de Estado que, de algum modo, ainda que muito limitado, tenham constituído aparatos de seguridade social, cumprindo assim uma função específica dentro do contexto histórico do pós-Segunda Guerra mundial. Estados estes que, a rigor, não podem ser classificados como de Bem-estar social, caso do Brasil, por exemplo.

social, fato demonstrado pela crescente ampliação da proporção entre a dívida pública e o PIB de grande parte dos países capitalistas no decorrer dos anos 60 e 70.

A demora em perceber as dimensões desta crise fez com que muitos países continuassem a adotar, durante quase duas décadas, as mesmas fórmulas econômicas da Era de Ouro. No caso dos países do chamado *Terceiro Mundo*, constituiu-se uma espécie de política de “compra de tempo”, cuja conseqüência foi a expansão ainda maior de suas dívidas com os países mais ricos<sup>2</sup>, uma das razões principais da sua falência financeira e de sua posterior aceitação – praticamente inevitável – das políticas de ajustes em suas economias determinadas de “fora”, por instituições financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.) que assumiam papel progressivamente maior no período.

Para os países mais pobres, portanto, isso resultou na ampliação das tensões sociais associadas à crise: redução do padrão de vida da grande maioria da população, aumento do desemprego, alta inflação etc. Os problemas econômicos gerados por esta crise, porém, não se limitavam apenas a uma típica regressão cíclica, isto é, um momento de declínio temporário nas atividades econômicas que levam a uma redução tanto na produção como no emprego. Tornaram-se estruturais. Um dos melhores exemplos dessa mudança está na revolução ocorrida nas relações entre trabalho e desemprego, que assumiu proporções inéditas e com conseqüências sociais terríveis.

A crise das economias do pós-Segunda Guerra e de seu padrão de financiamento público, não implica, entretanto, que o Estado e o fundo público (os recursos públicos) percam suas funções. Ao contrário, continuam sendo o coração do processo de acumulação ampliada do capital, só que pautados por novos critérios sociais e políticos. Em conseqüência das mudanças estruturais que atingiram o processo produtivo, como a aplicação sistemática da tecnologia na produção, a internacionalização da economia, a criação de novos mercados e a ampliação dos já existentes etc., surgiu a necessidade de realocar o fundo público no sentido de intensificar o seu papel na satisfação das necessidades do capital privado, redimensionando, com isso, as esferas pública e privada no âmbito das políticas de Estado.

No caso do Brasil, a situação era ainda pior. A dinâmica do crescimento econômico nos anos 60 e 70, sustentado por altas taxas de expansão principalmente nos

---

<sup>2</sup> Não é possível generalizar a trajetória dos países em desenvolvimento nas “Décadas de Crise”. A única generalização segura, afirma HOBBSAWM (1995, p. 411), é a de que quase todos os países haviam mergulhado em dívidas.

anos do chamado “milagre econômico”, também se deu de forma a produzir uma situação insustentável que teria o seu ápice nos anos 80. Enquanto a disponibilidade de recursos (capitais) no mundo era abundante, essa dinâmica se manteve. Quando, no entanto, se tornou escassa, o problema se revelou em toda a sua dimensão.

A política de desenvolvimento econômico adotada pela maioria dos países menos desenvolvidos (incluindo o Brasil), contribuiu também, em grande medida, para criar essa situação. Nesta política, tais países se tornavam dependentes em larga escala dos capitais estrangeiros, tornando-se receptores “privilegiados” dos mesmos (sobretudo até 1973, estes eram abundantes no cenário econômico internacional). Esses capitais vinham sobretudo na forma de empréstimos financeiros, que exerciam um papel importante no financiamento da produção nacional, mas para isso cobravam altas taxas de juros. Quando a crise dos anos 70 levou a uma diminuição da atividade econômica nesses países, sobretudo pela escassez de capitais, se tornou ainda maior a necessidade de tomar novos empréstimos para continuar a financiar as atividades econômicas, piorando a situação, já que as dívidas com os países mais ricos também se ampliavam, provocando estragos irreversíveis em sua economia. Por isso é que o próprio modelo de desenvolvimento passou a ser também um obstáculo para a continuidade da própria relação entre o centro e a periferia do capitalismo mundial, na medida em que se converteu em entrave para a remuneração dos grandes credores internacionais (bancos, multinacionais e governos estrangeiros). Com os governos cada vez mais falidos financeiramente, surgia a necessidade de reformas em seu sistema econômico, político e social.

No Brasil, sobretudo após o declínio do processo de substituição de importações, o modelo de desenvolvimento baseado no capital estrangeiro (principalmente o capital financeiro) passou a ser o grande fator de dinamização da economia. Por isso, a crise do endividamento externo provocou uma reviravolta econômica. As dívidas só aumentavam, tornando-se cada vez maiores e criando o chamado *efeito espiral* (mais dívidas, maior necessidade de novos empréstimos, o que provoca o aumento da dívida total). A perda do dinamismo econômico provocada pelo fim do “milagre econômico” e o agravamento da crise mundial em fins da década de 70 fizeram piorar a situação do país. Não bastasse isso, nos anos finais da Ditadura, adotou-se uma política de estatização das dívidas, numa operação perversa em que as empresas estatais assumiam os encargos das empresas privadas, anulando a sua

capacidade de investimento e, portanto, também a do Estado de dinamizar a economia, como nos tempos do nacional-desenvolvimentismo (1945-1964).

Os problemas dos anos 70, mal administrados e mal diagnosticados pelos militares no poder, deixariam como herança o crescimento dos desequilíbrios do setor público e da dívida externa, resultando, por exemplo, nas altas taxas de inflação nos anos 80, fatores que contribuíram decisivamente para acelerar o processo de declínio da Ditadura. A crise no Brasil não foi, portanto, uma crise isolada. Ao contrário, ela corresponde a um processo que se desenvolveu mundialmente e é próprio da dinâmica da acumulação e expansão do sistema capitalista. Essa crise não significa que a economia global deixou de crescer ou ficou estagnada, mas representa o momento da necessária reestruturação das forças produtivas e de reorganização das bases objetivas da produção em seus mais distintos ramos (indústria, serviços, comércio etc.). Trata-se, portanto, de um processo de re-dinamização econômica, em que se busca a readaptação das bases materiais objetivas da produção aos interesses do capital internacional, direcionando-as para a criação de novos patamares de produção que permitam a expansão e acumulação capitalista futuras. A novidade deste processo é que, com a revolução tecnológica e, sobretudo, a introdução da informática nos processos produtivos, a capacidade de acumulação do capital potencializou-se de tal forma que a ligação entre produção e Estado-nação (território) tornou-se muito frágil. Em outras palavras, retiraram-se muitos dos obstáculos que antes freavam as possibilidades de expansão do capital pelo mundo. As tradicionais barreiras à livre circulação do capital (territoriais, alfandegárias e etc.) tendem a ser eliminadas.

Esse processo de reordenação do Estado para as necessidades econômicas implica na supressão do Estado do Bem-estar social. No Brasil, ainda que não tenha existido uma estrutura de bem-estar apta a ser qualificada como tal, as escassas conquistas sociais obtidas ao longo de décadas de luta pela classe trabalhadora organizada também seriam progressivamente revertidas. Em outras palavras, a crise do Estado do Bem-estar social significa que a dinâmica do desenvolvimento capitalista necessita, em função de suas transformações produtivas e tecnológicas, retirar das mãos dos trabalhadores o acesso – e, portanto, o controle – sobre os recursos do fundo público do Estado.

No campo educacional esta lógica de reorganização se executa de diferentes maneiras, todas elas articuladas em um projeto mais amplo de reforma da educação. Na prática, algumas concepções pedagógicas e teorias educacionais servem de suporte a *Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.140-165, ago 2006 ISSN: 1676-2584* 145

esta reforma. São concepções e teorias que refletem, de forma mais ou menos coerente, as condições objetivas da sociedade brasileira no campo da educação. A produção das leis educacionais, por sua vez, também tende a seguir essa lógica de determinação pelas condições objetivas. Não se trata, contudo, de uma determinação meramente mecânica, manipulada numa espécie de conspiração política das elites para fazer prevalecerem suas idéias. A tendência objetiva de transformar a educação em atividade propriamente mercantil (no âmbito do “Estado mínimo” neoliberal), dominada exclusivamente por critérios econômicos, não se reflete, por exemplo, em uma legislação que retira do Estado todo tipo de controle sobre a gestão educacional. Ou seja, por mais que seja do interesse do capital a determinação pelo mercado de todos os setores da vida social, a educação possui um papel social estratégico que não torna prudente que ela seja deixada ao sabor das tendências do mercado.

Portanto, mesmo quando organizada em torno de um único referencial teórico, a lei produzida pode não ser uma expressão fiel de seus pressupostos. Esta influência se dá na medida em que as classes defensoras de tais interesses mostram-se capazes de se organizar politicamente para fazer prevalecer estes mesmos interesses. E o são, em geral, pois detêm o poder econômico. O conflito entre os grupos defensores da escola pública e os da escola privada, tanto na Constituinte de 1987-8, como durante a tramitação da LDB, é uma boa mostra disso.

### **Os anos 80: a “década perdida” e a educação**

A década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida”, denominação que se deveu ao fraco desempenho da economia brasileira no período em comparação com o crescimento econômico das décadas anteriores, em particular nos anos do chamado “milagre brasileiro” (1967-1973). Se, para a economia, os anos 80 representaram um período difícil, de poucas realizações, em outros âmbitos da sociedade isso não ocorreu. Em fins dos anos 70 e início dos anos 80, as lutas pela democratização da sociedade se ampliaram, criando um contexto favorável à reorganização dos movimentos sociais. Nesse processo surgiram importantes entidades e instituições que teriam um papel importante nas lutas pela educação, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES, atual ANDES-SN), a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Confederação Nacional dos

*Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.140–165, ago 2006 ISSN: 1676-2584* 146

Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outras. Além, é claro, do próprio Partido dos Trabalhadores (PT).

Os primeiros anos da década de 80 presenciariam ainda uma ampla mobilização da sociedade em favor das eleições diretas para os cargos executivos, sobretudo para a presidência da República. A campanha das “Diretas Já” uniu politicamente os mais diversos setores da sociedade brasileira sob uma mesma bandeira, contrapondo-se à força dos setores mais conservadores e retrógrados, amplamente representados no Congresso Nacional e que, por fim, saíram vencedores.

Enfim, a instauração da chamada Nova República se deu por meio de uma reorganização das forças políticas dominantes no país, num processo que manteve no poder as velhas classes políticas que apoiaram o regime ditatorial, sem incluir as reivindicações das classes populares, a não ser na medida mínima necessária. Foi uma “transição de continuidade”, meramente formal, pois não trazia mudanças efetivas na sociedade brasileira no que se refere à sua estrutura desigual, à pobreza, à miséria, à falta de acesso à educação etc. A rigor, a transição para a democracia foi, sob muitos aspectos, uma ilusão.

De qualquer forma, o clima político gerado com a possibilidade de final da Ditadura reacendeu os movimentos sociais e, com estes, inúmeras reivindicações sociais. Isso incluía a própria condução do Estado e das políticas de Estado de forma democrática. Neste sentido, a principal reivindicação era a de um aumento do controle público sobre o Estado, bem como a atenção a muitas das demandas sociais negligenciadas pela Ditadura. Dentre elas, merece destaque a gestão democrática da educação, tanto em seu conjunto, enquanto política educacional, como também na gestão das unidades de ensino nos diversos níveis.

Nesse contexto favorável, os debates sobre a gestão da educação se aprofundaram e fizeram ressurgir o tema da participação, que havia sido esquecido durante décadas por conta das concepções técnico-burocráticas de educação e de gestão da educação adotadas pelo Estado autoritário como políticas educacionais.

A participação, então entendida como processo que, por seu caráter pedagógico, favorecia a tomada consciente e comprometida de iniciativas, portanto, mudanças duradouras de comportamentos individuais e grupais, passa a ser percebida como elemento principal da construção da democracia, em que as decisões concernentes a toda sociedade resultaria de um amplo processo de decantação de reivindicações formuladas pelos setores majoritários, na tentativa de

estabelecer limites àqueles interesses historicamente dominantes, acelerando o processo de transformação social. (WEBER, 1992, p. 215-6).

Os embates, as disputas de interesses, as discussões sobre o papel da escola na formação da sociedade e na condução de seus rumos, fizeram com que se percebesse com maior clareza o papel político desempenhado pela educação escolar. Por essa razão, o debate sobre a gestão/administração escolar, bem como sobre sua democratização, passou ao centro das discussões sobre o papel da escola, do professor, do diretor e dos alunos, perante a sociedade.

Para a educação, portanto, a década de 1980 não foi “perdida”. Algumas das principais bandeiras de luta dos movimentos sociais de defesa da educação expressam esses avanços:

- a constituição orgânica de um efetivo sistema nacional de educação;
- a concepção de educação pública e gratuita;
- educação como um direito público subjetivo, assegurado pelo Estado;

No que diz respeito à gestão educacional e à administração escolar, as reivindicações incidiam principalmente sobre a questão da democratização dos instrumentos de gestão. As bandeiras mais importantes podem ser sintetizadas em:

- descentralização administrativa e pedagógica;
- gestão participativa na educação;
- eleições diretas (com voto secreto) para dirigentes de instituições de ensino;
- constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação nas políticas educativas;
- supressão do Conselho Federal de Educação, de cunho marcadamente privatista;
- colegiados escolares, eleitos pela comunidade, com o intuito de frear arbitrariedades perpetradas pela administração do sistema e da escola.

Essas e outras diretrizes, propostas e bandeiras de luta dos movimentos em defesa da educação, aqui apresentadas de forma muito sintética, tiveram presença importante no processo de elaboração da nova Constituição Federal, promulgada em 1988. Na correlação de forças políticas, porém, a supremacia (ou hegemonia) dos interesses dominantes vigentes fez com que a própria elaboração da Constituição fosse ainda maculada em dois aspectos: primeiro, pela figura do “Congresso Nacional Constituinte”, ao invés de uma “Assembléia Nacional Constituinte” a ser extinta após a

*Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.140–165, ago 2006 ISSN: 1676-2584* 148

promulgação da Constituição; e pela montagem de um processo de elaboração fragmentado, que dividiu forçosamente (em Comissões e subcomissões) as forças políticas mais radicais e defensoras de uma Constituição que viesse a produzir uma ruptura política no país.

A intensa disputa de interesses em torno das definições constitucionais para a educação ficariam também evidentes na formação de dois grupos específicos: os defensores da escola pública, que formaram um bloco relativamente homogêneo através do *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública*<sup>3</sup>, e os defensores dos interesses do setor privado, que uniu desde os empresários do ensino aos representantes das escolas confessionais, comunitárias e filantrópicas. Estes, ao contrário, não formaram um grupo coeso e, em alguns casos, até se posicionaram de forma distinta.

No que diz respeito à gestão/administração escolar, uma das questões que mais dividia os grupos em favor do ensino público e do ensino privado, era a do destino dos recursos públicos. O primeiro grupo defendia a exclusividade do destino de tais recursos para as escolas públicas. O segundo, ao contrário, desejava ter o acesso a tais recursos garantido na Constituição. Nesse aspecto em especial, o ensino privado confessional saiu vitorioso: além de garantir o ensino religioso nas escolas, também garantiu o recebimento de verbas públicas para suas escolas, fosse na forma dos subsídios fiscais (isenção de impostos), fosse pela concessão de bolsas de estudos.

O inédito princípio da gestão democrática da educação é uma importante conquista da Constituição de 1988, ainda que seja difícil avaliar o quanto representou na prática da gestão escolar por todo o país. No processo constituinte este foi um tema polêmico, que opôs duas posições principais: a primeira, defendida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, afirmava o princípio da gestão democrática com a participação de toda a comunidade escolar (funcionários, docentes, e estudantes); a segunda, encabeçada pelos privatistas, tentou limitar de diversos modos essa participação, tanto na forma de composição de seus membros quanto na qualidade de sua intervenção efetiva. No texto final, a Constituição foi duplamente restritiva: excluiu o setor privado da necessidade de se adequar ao referido princípio e também postergou para legislação complementar a definição do que seria a *gestão democrática*.

---

<sup>3</sup> O *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública* foi lançado oficialmente em 1987, em Brasília. Inicialmente, congregava 15 entidades: ANDES, ANPEd, ANDE, ANPAE, CPB, CEDES, CGT, CUT, FASUBRA, FENOE, OAB, SBPC, SEAF, UBES e UNE.

Vale lembrar também que a própria legislação educacional brasileira passou a incorporar neste momento histórico, um novo tratamento de linguagem, que substituiu a palavra *administração* pela palavra *gestão*. Embora existam diferentes interpretações sobre esse significado, é importante verificar o caráter deliberado com que se produz essa mudança, o que parece indicar a vontade de produzir uma separação entre os aspectos políticos e os aspectos técnicos da gestão/administração escolar. Neste caso, a idéia de “gestão” surge como pressuposto de uma *gestão técnica da educação*, isto é, desvinculada de seu caráter político e orientada exclusivamente pelos critérios econômicos da gestão, quais sejam, gestão de receitas e despesas, redução dos custos, aumento da proporção entre alunos e professores, entre outros. Em outras palavras, o uso do termo “gestão” parece indicar uma separação entre os atos de concepção e execução das atividades relativas à administração escolar, de modo que o “gestor” seja encarregado apenas da parte executiva de determinações hierarquicamente superiores advindas dos responsáveis pela tomada de decisões (uma espécie de “receita pronta” para a gestão de todo o sistema educacional), ao invés de ser, ele próprio, um participante ativo nos processos decisórios, sendo capaz de decidir sobre questões como a natureza pedagógica e os interesses específicos de cada unidade escolar.

Nesse mesmo sentido, o texto constitucional não definiu o que se entendia por “democrático”, o que tornava a reivindicação pela gestão democrática ainda mais passível de deformações e apreensões equivocadas. Em suma, a Constituição promoveu um avanço importante no sentido da gestão educacional, mas pouco fez com relação à criação de mecanismos reais de participação da comunidade nas instâncias decisórias dos sistemas de ensino. No máximo, ressaltou mecanismos já existentes de controle da gestão conquistados em algumas regiões do país em função de pressões sociais e movimentos organizados, como os Conselhos de escola e as Associações de Pais e Mestres, a eleição de dirigentes e os estímulos aos grêmios estudantis.

O embate entre interesses públicos e privados, portanto, é essencial para entender a configuração das políticas educacionais nesse período. Por certo, as questões tratadas na Constituinte de 1987-8, bem como aquelas que seriam debatidas no processo de elaboração da LDB, que se inicia logo após a promulgação da Constituição, refletiam o momento histórico vivido pelo país. A intensa campanha promovida pelos defensores do ensino privado para garantir a obtenção de recursos públicos não foi despropositada. A própria reordenação do Estado brasileiro, que seria mais evidente nos anos 90, já

indicava que a tendência seria a de uma nova configuração na relação entre a educação e o poder público.

A descentralização do setor educacional, iniciada ainda nos anos 80 e reforçada nos anos 90 com a criação dos “fundos” para o ensino (como o FUNDEF, por exemplo), é uma das expressões desse movimento. Buscou-se promover uma readequação das políticas educacionais aos interesses dominantes representados pelo governo brasileiro. A proposta de municipalização do ensino foi a principal das estratégias utilizadas para viabilizar esse processo. Tal proposta ostentava uma visão aparentemente “progressista”, de concessão da autonomia à unidade escolar, de pretensa melhoria na gestão – bem como sua democratização, uma vez que tiraria do poder “central” as decisões sobre as atividades escolares – mas na verdade acabou por implicar na efetiva descentralização da miséria, na medida em que visava criar uma situação de “concorrência” entre as escolas, que passaram a brigar com o Estado pela obtenção de recursos, só que mediadas por critérios muito distantes daquilo que se espera da qualidade do ensino (quantidade de alunos, por exemplo). Trata-se, assim, de uma “autonomia” sem garantia de financiamento<sup>4</sup>. Nos anos 90, a situação somente se agravou, já que a redução dos gastos sociais com educação tornou-se ainda mais forte, reforçando, por sua vez, a fragmentação do sistema educacional brasileiro.

### **Anos 90: neoliberalismo, reforma do Estado e gestão escolar**

Embora a política econômica da Ditadura Militar indicasse, já em meados dos anos 60, uma mudança significativa nos rumos do desenvolvimento capitalista nacional, foi no final dos anos 80 e no início dos 90 que se institucionalizaram no país as mudanças que, de fato, marcaram este processo de readequação do Estado brasileiro aos desígnios do capitalismo internacional. Este processo passou a ganhar formas mais evidentes, ainda que relativamente desordenadas, a partir das eleições presidenciais de 1989, com a vitória de Fernando Collor de Mello. O presidente eleito pelo voto direto, contudo, não conseguiu construir uma hegemonia política que desse a seu governo a

---

<sup>4</sup> Para Paulo Renato Souza, Ministro da Educação nos dois mandatos consecutivos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o suposto sucesso do FUNDEF deve-se justamente ao fato de ter produzido uma “competição sadia” por alunos (= recursos) entre Estados e municípios, num contexto em que: “o número potencial de alunos era conhecido”, razão pela qual o número de matrículas tornou-se o critério

capacidade de colocar em prática as reformas mais profundas no Estado, muito embora tenha se utilizado da “ira popular” (contra a corrupção, contra as filas do INSS, etc.) para atacar vigorosamente as organizações populares, sobretudo as sindicais, e dar início ao processo de desconstrução do pouco que havia de conquistas sociais no país. Mas isso foi apenas um sintoma do que viria posteriormente com Fernando Henrique Cardoso.

Nos anos 90, esta necessidade de reordenação do Estado ganharia um novo *status* com a criação, em primeiro lugar, de uma Secretaria da Presidência da República e, em seguida, sua transformação no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). A *Reforma do Estado* transformou-se, assim, em prioridade política do governo federal. Do ponto de vista histórico, as reformas apresentam vários significados, todos eles integrados e articulados no sentido de garantir a constituição de uma nova relação Estado-sociedade, perdida com a crise dos anos 70 e 80, que resultou na queda da Ditadura. São dois os seus principais significados:

- com o fim da Ditadura Militar e a ascensão de importantes movimentos sociais, a capacidade das classes dominantes de impor sua hegemonia sobre as classes dominadas, através do Estado, foi colocada em xeque; ou seja, suprimiu-se o poder autoritário e ditatorial por meio do qual as classes dominantes mantinham as classes trabalhadoras sob controle estrito;

- em meio a este contexto de mobilização social e contestação política, produziu-se uma Constituição que garantiu a reconquista mínima de certos direitos sociais, o que significou um verdadeiro “tropeço” para as forças históricas do capital (classes dominantes), instituindo o conflito ao invés do consenso. A reforma, portanto, consistia em promover a desconstrução sistemática de todos os princípios constitucionais que haviam garantido esses avanços sociais.

A capacidade de o país resistir politicamente às reformas, em grande medida também ficou limitada por sua situação financeira precária, já que o Brasil encontrava-se falido nos anos 80, assim como a maioria dos países “não-desenvolvidos”. A subordinação do Estado às determinações da nova aliança entre as grandes burguesias internacionalizadas torna-se um fato: a Constituição transforma-se em mera ficção e recorre-se ao uso de formas, não menos ditatoriais, de exercício do poder estatal, com

---

para tal distribuição; e que “os recursos totais eram fixados”, caracterizando uma lógica quantitativista de financiamento do ensino. (Cf. SOUZA, 2006).

vistas a satisfazer as necessidades de acumulação do novo capital. Observe-se, de um lado, a edição descabida de Medidas Provisórias nos anos 90, caracterizando a supremacia do Poder Executivo sobre os demais poderes, e, de outro lado, o indispensável poder exercido pela mídia, que, através dos meios de comunicação de massa, induz a determinados comportamentos, legitimando socialmente muitos dos interesses em jogo, como, por exemplo, a introdução da lógica do mercado como panacéia para a educação. (LIMA FILHO, 1999b, p. 05).

Do ponto de vista das medidas de caráter estritamente econômico, os pressupostos da reforma são: 1) a *abdicação do controle sobre a moeda nacional* que passa a estar subordinada às variações dos mercados internacionais, fazendo com que o governo brasileiro perca o poder de intervenção através da política monetária; 2) a *privatização do patrimônio público*; e 3) os *acordos da dívida externa*, explicitando a subordinação ao capital financeiro internacional e a perda de autonomia nacional no que se refere ao controle dos gastos públicos, agora subordinados ao cumprimento de ortodoxas metas financeiras pré-estabelecidas.

O aspecto interessante de todas as mudanças sociais, políticas e econômicas, que envolvem a chamada Reforma do Estado no Brasil é que ela se construiu imediatamente após a década de 80 e a chamada transição democrática no país. A dificuldade de estabelecer uma democracia de fato no Brasil residia na própria dificuldade de construir os instrumentos para o seu exercício, o que sempre contrastava com os interesses dominantes de nossas elites dirigentes. Estas inúmeras dificuldades, que não são apenas conjunturais, mas estruturais, provocaram um efeito dissipador das forças que lutaram pela democratização nas décadas anteriores, tão logo o inimigo comum, a Ditadura, foi derrotado. Em seu lugar, não emergiu um regime democrático pleno em seu sentido histórico, mas um regime que deu continuidade ao velho esquema elitista de dominação política: aquele que, em última instância, subordina os interesses nacionais aos ditames das elites internacionais.

O discurso dominante passou a difundir a idéia de que a democratização das políticas públicas em educação, saúde, etc. enfim, a democratização dos direitos sociais, dependia da lógica do mercado. Em outras palavras, passou-se a assumir como verdade absoluta que só permitindo a livre atuação das forças do mercado em diversos setores, incluindo a educação, é que se poderia avançar na constituição de uma nação efetivamente democrática. Isso se converteu num verdadeiro mito, repetido à exaustão

pelos governos e pelos arautos de uma nova rodada de “modernização do país”, a exemplo do que haviam feito os militares quando no poder.

Na lógica econômica desta nova ordem, a idéia do mercado como solução para todos os problemas serve para criar mecanismos que permitam uma eficiente realocação de toda a riqueza nacional para o pagamento de juros, amortizações e demais serviços da dívida externa brasileira, a saber, as necessidades de expansão e acumulação do capital financeiro internacional. Com isso, o governo brasileiro torna-se prisioneiro dos credores internacionais, num círculo vicioso em que o FMI, o Banco Mundial e outros organismos cumprem o papel de viabilizar e fiscalizar o bom funcionamento das regras que garantam que os compromissos sejam “honrados” e que o governo brasileiro administre a dívida, mas não consiga quitá-la.

Para tornar possível esta remodelação do Estado, a principal meta da reforma foi a de reduzir os gastos públicos destinados às políticas sociais. Os impactos que isso causaria no setor educacional seriam também sentidos de forma progressiva. Ainda nos anos 80, apesar dos esforços do “Centrão” (bloco de forças políticas conservadoras que se formou estrategicamente na Constituinte com vistas a evitar que as forças progressistas conseguissem aprovar os seus principais projetos), a elaboração da Constituição de 1988, por certo, garantiu muitos avanços em termos de direitos sociais, muitos deles no campo da educação (sobretudo o princípio da gestão democrática), mas o arrefecimento das forças sociais que foram capazes de dinamizar o processo de elaboração da Constituição e reverter, em muitos aspectos, a correlação de forças políticas que lhes era desfavorável, também levaria a um retrocesso. Como afirmamos antes, isso permitiu a desconstrução sistemática e imediata das principais garantias constitucionais em termos dos direitos sociais.

Mas por que ocorre essa desconstrução sistemática? Certamente, não há uma única resposta. O fato é que as demandas pela democratização da educação que pautaram as principais reivindicações dos setores ligados ao campo educacional, pressupunham conquistas históricas (ou seja, graus elevados de controle social sobre o Estado) que o próprio movimento da história vinha mostrando serem impossíveis de alcançar. Apenas os países “desenvolvidos” lograram alcançar tal estágio, sob a vigência do Estado do bem-estar social. Além do que, o rápido e avassalador desenvolvimento do capitalismo em escala global, atingindo os mais diversos cantos do planeta e, sobretudo, todos os setores da sociedade, levaria à criação de um contexto favorável à promoção da lógica do mercado como a única capaz de solucionar os

*Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.140-165, ago 2006 ISSN: 1676-2584* 154

problemas sociais, desqualificando as bandeiras de luta dos movimentos progressistas e reinventando, assim, uma espécie de defesa do individualismo e do “cada um por si” que ficou sintetizado nas propostas do chamado *neoliberalismo*.

Uma das mais conhecidas teses atribuídas ao neoliberalismo é a do *Estado mínimo*, que preconiza um estado forte e centralizador nas tarefas de controle e de “fiscalização”/avaliação das políticas sociais e não mais como executor de tais políticas. O pressuposto desta tese é o de que a eficiência do mercado deve ser aproveitada para melhor gerenciar as políticas públicas, permitindo, inclusive, que o setor privado as execute e o Estado simplesmente alimente as demandas deste setor com o uso dos recursos públicos. A concepção que melhor expressou este movimento foi desenvolvida pelo MARE no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995, p. 54-5). Trata-se da *propriedade pública não-estatal*, que é considerada a forma ideal de propriedade para execução dos serviços ditos não exclusivos do Estado (como educação e saúde, por exemplo). São organizações sem fins lucrativos que trabalham com o princípio básico da administração gerencial, isto é, recebem os recursos do Estado e os administram de acordo com a lógica da eficiência do mercado, do baixo custo e da “autonomia administrativa”, entendida como a não interferência estatal no processo de execução dos serviços.

Assim como ocorria na Reforma do Estado, a reforma na educação pressupunha um ataque direto contra as políticas públicas no setor, isto é, a redução dos gastos públicos com educação, a melhoria da qualidade (entendida como melhoria na gestão financeira das suas atividades), o aumento da produtividade do ensino etc. Para viabilizar esse objetivo, as teorias educacionais e concepções pedagógicas foram incorporando as diretrizes da reforma, passando a adotar uma nova linguagem e novos conceitos: alguns já conhecidos, mas com novos significados (autonomia, avaliação, descentralização etc.) e outros transplantados das áreas de economia e administração de negócios (eficiência, produtividade, *accountability*, qualidade total).

Com isso, criou-se o contexto de um verdadeiro ataque contra a escola pública e o setor público em geral, que, nesta visão, encarnava todos os principais problemas e males da administração pública do país. Este ataque se expressou de duas formas: a primeira e mais visível, através de várias estratégias privatizantes, mediante a aplicação de uma política de descentralização autoritária e a segunda, de longo prazo e menos perceptível, mediante uma política de reforma cultural que pretendia apagar do

horizonte ideológico de nossa sociedade a possibilidade de uma educação democrática, pública e de qualidade para as maiorias. (GENTILI, 1997, p. 244).

A estratégia do neoliberalismo na área educacional, portanto, é a de criar um consenso que não permita que se pense ser possível qualquer outro tipo de sociedade e de educação. Na prática, a consequência disso é a perda da noção de educação enquanto direito social e a sua transposição para o campo da produção mercantil, isto é, subordinada aos critérios do mercado e do lucro capitalista. Estas concepções de educação e de sociedade refletem justamente o processo de mudanças históricas (sociais, econômicas e políticas) no período em questão. Basicamente, esta relação entre a educação e as transformações sociais se dão da seguinte forma: 1. pela necessidade de um novo tipo de formação para o trabalhador, traduzida no discurso das competências; 2. pela transmissão de novos valores através da escola, que supervalorizam o indivíduo e fortalecem a lógica do individualismo; 3. pela transformação progressiva da escola e da educação como um todo em campos da produção de mercadorias, diretamente vinculadas à produção capitalista, o que atende aos desígnios de um Estado que deve se adequar ao novo mundo da globalização econômica, reduzindo seus gastos em políticas sociais e oferecendo o maior suporte possível aos negócios privados.

Em particular no caso da gestão/administração escolar, já no início dos anos 90 intensificou-se o debate sobre a necessidade da profissionalização das pessoas envolvidas com a administração escolar, o que redundaria nas propostas de “capacitação de dirigentes”, que pressupunham que a qualidade da educação básica estava a exigir “competências gerenciais”, além de profissionais mais autônomos para gerir a educação de forma racional, isto é, mais eficiente e econômica. (AGUIAR, 2000, p. 194-6).

No dia-a-dia da escola e da educação, essas concepções favorecem a generalização da lógica do individualismo, fazendo com que o processo educativo se transforme mesmo em “competição”, em que o êxito e o fracasso são decorrências das *competências* de cada um e nada têm a ver com a sociedade ou as relações sociais. A idéia das competências completa-se com uma outra noção: a da *empregabilidade*. Esta pressupõe que a educação é o fator decisivo para a ascensão social do indivíduo, via inserção no mercado de trabalho, uma velha idéia já contida na *Teoria do Capital Humano* e muito difundida na Ditadura Militar. Isso cria uma espécie de promessa de integração social que estimula a competição e o individualismo e dá margem para a implantação de uma educação pensada não como um direito, mas como um fator de diferenciação social (os “melhores” obtêm a “melhor” educação).

Todo esse retrocesso conceitual se refletiu no processo de elaboração das leis educacionais nos anos 90. O maior exemplo disso é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394, de 20/12/1996, que tramitou no Congresso Nacional durante nada menos do que oito anos. A própria maneira de legislar do governo brasileiro no contexto das reformas educacionais seria alterada. Usou-se e abusou-se da prática de legislar de forma fragmentada, aos poucos, a fim de deslocar as questões mais importantes (e polêmicas) para momentos distintos, minando assim as possibilidades de uma maior e decisiva resistência política.

A LDB que resultou deste processo não poderia ser diferente. Trata-se de uma lei “enxuta”, “minimalista”, que pouco diz sobre questões essenciais da educação, mas que deixou abertas muitas brechas para serem preenchidas em momento oportuno. Uma das questões tratadas na LDB, que reflete diretamente o caráter limitado da “democracia” brasileira, foi a manutenção da exclusão do setor privado com relação ao cumprimento do princípio constitucional da gestão democrática, numa clara concessão aos fortes *lobbies* dos representantes dos interesses privatistas. No mais, ao definir (pobrememente) os termos da gestão democrática da escola pública, a LDB pouco fez além de repetir a Constituição, isto é, manteve o caráter genérico das medidas (remetendo-as aos sistemas de ensino para suas definições), apenas afirmando mecanismos óbvios de participação e limitando o tipo de participação da comunidade nas instâncias decisórias, que sequer são mencionadas. Vejamos os artigos que tratam da gestão democrática:

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

(...)

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

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

II- participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

(...).

Outras questões referentes à gestão escolar estão nos artigos 4º e 25 da LDB, que tratam das condições de trabalho necessárias para uma educação de qualidade. A autonomia da escola é também tratada, mas de forma parcial e pouco esclarecedora. A razão para isso é simples:

quando os donos do poder se apropriaram também do discurso da autonomia e que procuram negar a escola, não pela repressão, mas pelo boicote das condições materiais de funcionamento, não basta a defesa da autonomia. É preciso principalmente se contrapor a esse movimento que, com o discurso da autonomia – e da necessidade de participação da comunidade e passagem do controle das escolas às mãos da sociedade civil -, o que está fazendo é justificar medidas tendentes a eximir o Estado de seu dever de arcar com os custos das escolas, com soluções que deixam-nas à própria sorte, induzindo participação da comunidade, não para decidir sobre seus destinos, mas para contribuir no financiamento do ensino (PARO, 2001, p. 84).

Em relação ao cargo de diretor escolar, a LDB pouco inovou. Ao vincular a formação dos profissionais com o curso de pedagogia, prolongou a discutível associação com as atuais habilitações, uma herança do tecnicismo educacional:

esta concepção (...) insiste em propugnar por uma formação diferenciada para o ocupante desse posto, como se todos os educadores escolares não devessem ser candidatos a uma eventual função diretiva na escola. Ao mesmo tempo, ignora a especificidade, a complexidade e a importância do caráter político-pedagógico das funções exercidas pelo dirigente escolar, reduzindo-as ao tecnicismo presente nos chamados “princípios e métodos” da administração empresarial capitalista. (PARO, 2001, p. 86-7).

Sobre a questão da escolha dos dirigentes, a LDB (Art. 67) afirma a exclusividade de ingresso no cargo por meio do Concurso público de provas e títulos (sem definir os seus critérios) e o pré-requisito de se ter experiência docente para o exercício do cargo. Mas,

A grande frustração com relação à regulamentação da gestão democrática do ensino público na LDB deriva da ausência de regras que pelo menos acenem para uma mudança estrutural da maneira de distribuir-se o poder e a autoridade no interior da escola (PARO, 2001, p. 88).

Isso pressupõe uma mudança em que o poder não ficasse concentrado na figura do diretor escolar, que, ademais, se vê sem recursos e condições objetivas de perseguir propósitos educativos, podendo se transformar num mero preposto do Estado, sem nenhuma ligação com aqueles a quem os serviços escolares beneficiariam.

O atual estatuto que regulamenta o cargo de Diretor de Escola no Estado de São Paulo foi fixado pela Lei Complementar Estadual n° 836, de 30/12/1997. Em seu artigo 4°, esta lei estabelece que o quadro do magistério é constituído das seguintes *Classes*: 1

---

*Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.140–165, ago 2006 ISSN: 1676-2584* 158

– *Classes de docentes: (a) professores de educação básica I e (b) professores de educação básica II; e 2 – Classes de suporte pedagógico: (a) diretor de escola; (b) supervisor de ensino e (c) dirigente regional de ensino.*

O provimento do cargo de diretor continuou a ser feito por meio de concurso público de provas e títulos e passou a exigir licenciatura plena em Pedagogia **ou** pós-graduação na área de educação, com no mínimo oito anos de efetiva experiência no magistério. A novidade é que não se menciona mais a necessidade de qualquer habilitação específica, o que era exigido anteriormente.

Ainda em relação ao cargo de Diretor, a LDB atribuiu a ele a responsabilidade pela elaboração da *proposta pedagógica*, do *regimento escolar* e do *plano escolar*, sem definir de forma precisa o seu significado. Vejamos o texto da Lei:

Art. 12 – Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I- elaborar e executar a sua proposta pedagógica;

(...)

VII- informar os pais e responsáveis (...) sobre a execução de sua proposta pedagógica.

No Estado de São Paulo, a Indicação n° 13/97, do Conselho Estadual de Educação (CEE), procurou esclarecer esses três significados de forma a orientar a sua elaboração efetiva, embora sejam apenas princípios norteadores, sem poder deliberativo. Com relação à elaboração do regimento escolar, que deve ser um texto “destituído de minúcias e particularidades conjunturais”, nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, as normas foram aprovadas pela Deliberação CEE n° 10/97, de 30/07/1997, que apresenta os “Tópicos mínimos a constarem dos regimentos escolares”:

I - Identificação do estabelecimento, com indicação do ato administrativo que autorizou seu funcionamento.

II - Fins e objetivos do estabelecimento.

III - Organização Administrativa e Técnica. As instituições de ensino devem atentar para o conceito de gestão democrática do ensino, nos termos do Art. 3º, inciso VIII, e Art. 14, ambos da Lei 9.394/96.

IV - Organização da vida escolar. Níveis e modalidades de educação e ensino; fins e objetivos dos cursos; mínimos de duração e carga horária; critérios de organização curricular; critérios para composição dos currículos, atendidas a base nacional comum e a parte diversificada; verificação do rendimento escolar, formas de avaliação, recuperação, promoção, retenção, classificação e reclassificação; sistema de controle de frequência; matrícula e transferência; estágios; expedição de históricos escolares, declarações de conclusão de série, certificados de conclusão de cursos e diplomas.

V - Direitos e Deveres dos participantes do processo educativo. Princípios que regem as relações entre os participantes do processo educativo; princípios referentes a deveres e direitos dos alunos, professores e pais, as sanções e vias recursais cabíveis. A adequação dos regimentos das escolas às disposições da nova LDB, num primeiro momento, pode-se ater apenas às questões obrigatórias pela própria Lei. A adoção de novas aberturas facultadas pela lei poderá ser postergada para um momento em que a escola tenha mais amadurecida sua nova proposta pedagógica e em que o conjunto de normas e diretrizes, em nível de sistemas articulados, esteja mais consolidado.

De qualquer forma, a grande maioria dos regimentos escolares ainda guarda um caráter muito técnico e burocrático e mostram, segundo Santos (2002, p. 83), que poucas mudanças ocorreram quanto às atribuições da direção da escola, desde os tempos do “regimento comum” (de 1977), imposto por decreto. Isto indica que as funções a serem exercidas pelo diretor ainda admitem pouca relação com as questões pedagógicas da escola, sendo este cargo encarado muito mais como um mero “gestor” das questões administrativas/técnicas.

A elaboração da LDB e de outras medidas legislativas que regulam a gestão/administração educacional estão, portanto, ligadas a um contexto histórico de mudanças estruturais nos rumos do capitalismo mundial, que no campo político se expressa por meio de uma mudança fundamental na relação Estado-sociedade. Em face deste processo, surgem novos significados para conceitos já consagrados (democracia, gestão, autonomia, avaliação, direito, público-privado etc.) o que gera uma confusão que obscurece o entendimento e possíveis ações contrárias às políticas em questão. O clima de “democratização” do país – e da educação em especial – dos anos que se seguiram ao término da Ditadura se esvai. A democratização deixa de estar comprometida com o controle social e passa a estar crescentemente vinculada a uma nova concepção de cidadania que entende ser o mercado o responsável pela tarefa de incluir a grande maioria das pessoas no círculo das conquistas sociais da humanidade.

Ao se criar esta “participação instrumental” baseada na competição individual, perde-se a própria noção de educação enquanto dimensão essencial da formação humana, rebaixando-a a um mero instrumento de legitimação da ordem vigente. Não à toa, reforça-se a idéia de que a gestão deve ser encarada como um problema meramente técnico e burocrático, deixando de vez de estar ligada às questões pedagógicas e educacionais da escola, o que também a esvazia em um outro sentido de contestação: o político. Assim, a organização da escola foi sendo adaptada às supostas *flexibilidade*,

*criatividade e racionalidade* da empresa capitalista. A introdução dos mecanismos empresariais de gestão fez com que a escola se adequasse a uma realidade em que a educação é tratada segundo pressupostos mercadológicos, traduzidos no “empreendedorismo dos sujeitos e na prática voluntária dos cidadãos, que passaram a integrar, a interagir e participar das campanhas contributivas (LIMA, 2004, p. 26)”, construídas a partir do redimensionamento do fundo público estatal em prol do capital.

Em meio a todo esse processo de mudanças na educação escolar e, sobretudo, nas questões da sua gestão/administração, a *qualidade* adquiriu um novo significado, fundamental para legitimar socialmente as reformas. Trata-se da qualidade como pressuposto da eficiência mercantil, como um sinônimo da relação financeira entre custos e benefícios, da eficácia e da produtividade necessárias ao mundo dos negócios. Isto é, a educação incorporou, em seus processos decisórios, variáveis extraídas diretamente do mundo da produção capitalista. Esta nova “qualidade”, por sua vez, distorce completamente o significado histórico da concepção de *gestão democrática*, gerada num momento muito específico da história brasileira. Em seu lugar, surge uma “gestão democrática” que apenas corresponde aos interesses dominantes do mercado e das políticas de adequação do Estado brasileiro aos ditames do capital financeiro internacional. Por isso, tem de ser uma gestão “responsável”, “moderna”, mas pouco afeta aos problemas efetivos da escola e das reais necessidades do público que dela necessita. Uma gestão que tende a minimizar a possibilidade de transformação do atual quadro da educação no Brasil.

### **Considerações finais**

A produção das leis educacionais sempre está diretamente vinculada ao momento histórico vivido por determinada sociedade. A história é feita de momentos contraditórios, que parecem indicar um determinado caminho, mas acabam por resultar em realidades distintas daquelas que se podia vislumbrar. Os inúmeros embates que marcaram a elaboração e tramitação, não só da Constituição, como, sobretudo, da LDB, no Congresso Nacional, são expressões dessa complexa teia de relações entre os interesses das classes dominantes no país e os interesses das classes trabalhadoras, representadas pelas várias entidades que se fizeram presentes neste importante momento da história recente do Brasil.

A Constituição de 1988 representou avanços para os setores que defendiam a escola pública, mas pouco significou em termos da concretização de políticas efetivas do Estado brasileiro para a educação. Os acordos políticos para garantir conquistas para a escola pública foram feitos num contexto desfavorável, o que mostra, apesar de tudo, que a mobilização feita por seus defensores – minoria entre os deputados constituintes – produziu resultados efetivos. Isso resultou no chamado “emendão”, que de fato mostra uma partilha de interesses, mas ainda assim muito distante de garantir o atendimento das principais reivindicações dos setores que defendiam a escola pública.

Apesar da transição à Nova República ter sido muito mais formal do que de efetivas transformações históricas, o clima político favorável que se criou com o final da Ditadura Militar, permitiu que as forças sociais organizadas em torno de um projeto educacional para o país, defensoras da escola pública e da gestão democrática na educação, ganhassem um certo espaço político e avançassem em direção a algumas conquistas. A dinâmica do desenvolvimento histórico, posterior a este processo, entretanto, logo mostraria que tais conquistas poderiam ser revertidas, promovendo, sobretudo a partir dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República (1995-1998 e 1999-2002), um amplo retrocesso histórico em termos das políticas e dos direitos sociais que, pela primeira vez, haviam sido garantidos pela Constituição no país.

A “luta pela democracia” funcionou muito bem como estímulo às lutas sociais no Brasil durante muitos anos. A grande frustração, entretanto, aconteceria justamente com o final da Ditadura, já que as condições objetivas para uma efetiva democratização do país, nos seus mais diversos campos, não existiam. Na educação, isso ficou evidente na Constituinte e, mais ainda, na LDB/1996. A ausência de tais condições – não apenas políticas, mas, sobretudo, econômicas – reflete-se, por exemplo, na questão da autonomia escolar, um dos aspectos mais importantes para a democratização da gestão do ensino no país, mas que sempre esbarrou no problema dos recursos para a educação. Problema este que também fortalece, por outro lado, o ensino privado que se aproveita da presença ineficaz e insuficiente do poder público no setor (não só na oferta do ensino, mas, sobretudo, no controle público do mesmo) para crescer e transformar a atividade educacional em um lucrativo negócio.

O quadro atual da gestão escolar no Brasil revela esse contexto desfavorável, sobretudo com relação a um aspecto em particular: o processo de escolha dos Diretores de escola. Nesse sentido, podemos observar que não há nenhuma grande melhoria em *Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, p.140–165, ago 2006 ISSN: 1676-2584* <sup>162</sup>

comparação com os anos anteriores e em relação às práticas paternalistas típicas da história brasileira, contrariando mesmo a determinação da LDB, que exige a aprovação em concurso público para a ocupação de quaisquer cargos no magistério. A melhor situação ocorre no Estado de São Paulo, único em que o número de Diretores de escola que passaram por concurso público é maior do que a de diretores nomeados (51,8% são concursados). É gritante, nas demais regiões do país, a prevalência das indicações e nomeações, na sua maioria de caráter político-partidário, que nada dizem respeito ao trabalho pedagógico e às necessidades mais prementes das escolas.<sup>5</sup>

A política educacional dos governos brasileiros no período mais recente, portanto, nos oferece evidentes exemplos de como se dá essa interpenetração entre os interesses econômicos, organizados politicamente e legitimados ideologicamente, com as mudanças estabelecidas no âmbito da legislação educacional. Basta ver que não só a LDB, como toda a legislação elaborada nesse período, apesar de seu caráter localizado e de aparente autonomia, está atravessada pelo empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando, senão transferi-los, ao menos dividi-los com a iniciativa privada e as ONGs. (SAVIANI, 2000, p. 200-1). Assim, a compreensão dos fundamentos objetivos desses interesses é necessária para se entender como se processam as mudanças no terreno educacional. A tendência de privatizar a educação no Brasil não é uma “decisão” política tomada por dirigentes insensatos. Pelo contrário, é um processo histórico de caráter estrutural, que responde às necessidades do atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas do modo de produção capitalista. As reformas da educação são a forma como se dá essa resposta na área educacional, assim como as reformas na previdência social, na área trabalhista, etc. o são em outros campos.

Mas esta não é, por certo, uma determinação histórica necessária. Ela pode ser combatida e superada. A organização dos movimentos sociais em defesa de uma outra educação pode reverter esse processo de acelerada destruição da educação, mas depende de uma apreensão de seus fundamentos históricos. A luta efetiva é uma decorrência da compreensão das bases objetivas desta sociedade. E é nesse sentido que se revela a fundamental importância do entendimento da história, qual seja, a possibilidade de construir novos rumos para o futuro, sem reproduzir os erros do passado.

---

<sup>5</sup> O percentual de diretores eleitos no país é de 19,5% e a proporção de concursados é de apenas 9,2%, conforme indicam os dados da matéria publicada pela Folha de S. Paulo, em 18/09/2005.

**Referências Bibliográficas**

ADRIÃO, T. e CAMARGO, R. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. (Orgs.) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 69-78.

AGUIAR, Márcia Angela. Gestão da educação e a formação do profissional da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. e AGUIAR, M. (Orgs.) *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 193-210.

ARELARO, Lisete. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZKY, N. et. al. (Orgs.) *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. *Imprensa Oficial*, São Paulo, p.03-105.

BRASIL. *Lei n° 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. APP-sindicato; CUT/CNTE, Curitiba, junho de 1997. p. 47-76.

FÁVERO, Osmar. (Org.) *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. 2ª ed. (revista e ampliada) Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

FERNANDES, Florestan. *A constituição inacabada: vias históricas e significado político*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino das maiorias. In: *Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 228-52.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.

LIMA, Antonio Barros de. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. In: *Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada*. São Paulo: Xamã, 2004. p. 17-38.

LIMA FILHO, Paulo Alves de. *Para uma nova educação, para uma nova universidade*. Araraquara, SP, 1999b. (Mimeografado).

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PARO, Vitor. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. (Orgs.) *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 79-88.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. Articulações entre a globalização e a descentralização. In: LOMBARDI, J. (org.) *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001. p. 61-75.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. O diretor de escola no magistério público do Estado de São Paulo. In: *O gestor educacional em uma escola em mudança*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 6ª ed. Campinas: Autores Associados, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto et al. *Política educacional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, Paulo Renato. O Fundeb pode ser um desastre. *Folha de S. Paulo*, 02/04/2006, Brasil, p. A3.

WEBER, Silke. Escola pública: gestão e autonomia, In: VELLOSO, Jacques. et. al. *Estado e educação*, Campinas: Papirus: CEDES; São Paulo: ANDE: Anped, 1992.

### Matérias publicadas em jornais

POLÍTICO escolhe 60% dos diretores de escola. *Folha de S. Paulo*, 18/09/2005, Cotidiano. (consulta em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1809200511.htm>).

### Links para consulta da legislação citada:

- Constituição Federal de 1988
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, de 20/12/1996
- Indicação CEE - nº 13/1997 (24/09/1997)  
([http://www.ceesp.sp.gov.br/Indicacoes/in\\_13\\_97.htm](http://www.ceesp.sp.gov.br/Indicacoes/in_13_97.htm))
- Deliberação CEE - nº 10/1997 (30/07/1997)  
([http://www.ceesp.sp.gov.br/Deliberacoes/de\\_10\\_97.htm](http://www.ceesp.sp.gov.br/Deliberacoes/de_10_97.htm))
- Deliberação CEE - nº 09/1997 (30/07/1997)  
([http://www.ceesp.sp.gov.br/Deliberacoes/de\\_09\\_97.htm](http://www.ceesp.sp.gov.br/Deliberacoes/de_09_97.htm))
- Parecer nº 676/1998 (18/03/1998) ([http://www.ceesp.sp.gov.br/Pareceres/pa\\_67\\_98.htm](http://www.ceesp.sp.gov.br/Pareceres/pa_67_98.htm))
- Lei complementar Estadual nº 836, de 30/12/1997  
([http://lise.edunet.sp.gov.br/paglei/notas/leicom836\\_97.htm](http://lise.edunet.sp.gov.br/paglei/notas/leicom836_97.htm))
- Estatuto do Magistério do Estado de São Paulo  
(<http://www.conteudoescola.com.br/site/content/view/41/80/>)