



Vol. 4 - Nº 7 - Jan./jun. 2009

p. 357-371

## BASES HISTÓRICO-SOCIAIS DA POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO/GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

Liliana Soares Ferreira<sup>1</sup>

UFSM

**Resumo:** Sistematizando pesquisa bibliográfica, propõe-se uma relação entre momentos da história da educação brasileira e as políticas educacionais, a intervenção do Estado e as consequências na escola. Defende-se o argumento de que as políticas públicas no país têm sido repetitivas no sentido de defender a necessidade de descentralização, de qualidade e, mais recentemente, de democratização da educação. Para tanto, abordam-se aspectos com base na história, na filosofia e na sociologia da educação, organizados em uma sequência histórica cuja finalidade é, tão somente, mostrar a evolução histórica das políticas educacionais ao ponto de explicar por que hoje se vive a ausência de ações estatais mais atidas ao que efetivamente faria diferença no cenário educacional: qualidade do que se aprende na escola com vistas à emancipação cidadã.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais. Estado. Gestão. Escola.

### DESCRIPTION AND SOCIAL BASES OF THE POLITICS AND EDUCATIONAL ADMINISTRATION IN BRAZIL

**Abstract:** Systemize bibliographical research, a relation is considered enters some moments of the history of the Brazilian education and the educational politics, the intervention of the State and the consequences in the school. The argument is defended that the public politics in the country have been repetitive in the direction to defend the necessity of decentralization, quality and, more recently, democratization of the education. For in such a way, aspects are approached on the basis of history, in the philosophy and the sociology of the education, organized in a historical sequence whose purpose is so only to show the historical evolution of the educational politics to the point to explain why today the absence of abided state actions is lived more what effectively it would make difference in the educational scene: quality of what citizen learns itself in the school with sights to the emancipation.

**Keywords:** Educational politics. State. management. School.

## 1. INTRODUÇÃO

Há uma relação direta entre o contexto social e as políticas educacionais, de tal modo que entender estas últimas pressupõe leitura daquele. As políticas educacionais representam apenas uma das áreas das políticas sociais e destinam-se a atender a todos, de maneira igualitária, democrática e justa, orientando modelos assumidos pela gestão da escola e da educação. Nesse entendimento, importante é estudar o papel do Estado, suas redefinições, suas proposições, pois, nesses contextos denominados democráticos, espera-se que o Estado protagonize as mudanças.

Especificamente no caso do Brasil, as políticas educacionais vêm se evidenciando como propostas de um Estado inseguro e instável. Inicialmente, porque sujeito ao poder das oligarquias, mais recentemente, porque sujeito a reformas e a demandas comandadas pelo capital, às quais responde, sobretudo nos últimos cinco governos, abrindo as portas do país para o capital especulativo estrangeiro, acirrando os juros e, com isso, aumentando as dívidas interna e externa, provocando, entre outros, uma crise fiscal enorme nos Estados e nos municípios. Nesse contexto, as políticas sociais e, entre elas, as políticas educacionais, acabam por contribuir para que se evidencie o acirramento da necessidade de atender às demandas postas pelo capital e pelas relações capitalistas.

Com base em estudos realizados até agora, penso que uma abordagem sobre as bases histórico-sociais das políticas educacionais e da administração/gestão educacional no Brasil exige enfoques histórico-sociais que, em conjunto, possam permitir uma leitura, entre muitas outras possíveis, da questão. Estarei propondo uma análise em tanto sequencial, posto entender ser necessário, por vezes, recuperar fatos em sua sequência, para poder entender e assim propor análises e alternativas para os fenômenos no campo da educação. Assim, passo a apresentar esses enfoques, entendendo-os imbricados e interpenetrados. Como proposta, abrese à discussão e evidência a leitura que, por enquanto, estou a fazer.

## 2. POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL DURANTE A COLÔNIA, IMPÉRIO E INÍCIO DA REPÚBLICA E A PERSPECTIVA LEGALISTA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL

Os primeiros trabalhos em educação no Brasil estiveram a cargo dos jesuítas, uma ordem religiosa caracterizada pelo dogmatismo exacerbado. Para a prática da educação, organizavam colégios cuja administração era realizada por um padre capaz de gerir política e financeiramente a educação, garantindo a manutenção dos parâmetros educacionais da Companhia: a qualidade e o despertar das vocações, com base no *Ratio Studiorum*. No século XVIII, a expulsão dos jesuítas das colônias portuguesas inicia um período educacional cuja característica principal foi a descentralização. Não havia ação direta do governo em relação a propostas educa-

cionais, incumbindo, através de alvará, qualquer cidadão idôneo, com maioria e alfabetizado, de ser professor.

Mais tarde, o advento do Império formalizará a descentralização da educação. No Ato Constitucional de 1834, o governo enfatiza a descentralização, minimizando ainda mais a ação do Estado com alternativas como a atribuição da responsabilidade pela educação fundamental às províncias e responsabilizando-se pelos ensinos médio e superior. Como política educacional, essa ação denota a não priorização dos processos de alfabetização demandados pelos brasileiros.

Assim, portanto, políticas educacionais instituindo a descentralização dos investimentos em educação existem no país desde o período imperial. Também são daquele período os primeiros indicativos de centralização das leis educacionais, evidenciadas no rol de leis criadas pelos ministros brasileiros na primeira década imperial. Está aí o gérmen da legalização como política educacional. Entendo a legalização como a preocupação demasiada em gerenciar e exercer controle sobre a educação, burocratizando-a, sem, necessariamente, prover seu financiamento.

No final do período, vai se delineando um personagem marcante na educação e na literatura brasileira: o inspetor escolar. Esse funcionário era responsável pela verificação do atendimento às prescrições legais no âmbito das escolas. Olavo Bilac, por exemplo, considerado sonetista exímio, exaltava sua função de inspetor escolar e, em alguns de seus poemas, elaborava verdadeiras lições a serem decoradas nas escolas como repetições de catecismos morais que o autor considerava adequados à moralização e à formação do povo brasileiro.

Nesses períodos, a administração educacional caracterizava-se por ser legalista, na medida em que se centrava na elaboração, divulgação e fiscalização de leis e estatutos a serem cumpridos. Há uma descentralização evidenciada nas políticas educacionais cujo pressuposto era a avaliação como verificação do atendimento às deliberações do Estado e há uma centralização no controle via lei.

Um aspecto interessante é o fato de, no final do século XIX (início da Primeira República, portanto) haver uma proliferação de métodos disciplinares no interior das escolas, entendidos como maneira de moralizar os estudantes, na expectativa de, assim agindo, atender a todas as prerrogativas legais, sobretudo aumentando os índices de alfabetização.

Desse modo, sob a égide do controle, via legalização, a educação não é priorizada no início do período republicano, apenas mantida por se incluir em uma das exigências para o país atender, mesmo que superficialmente, as condições de se constituir um Estado republicano.

### **3. POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS PRIMEIROS QUARENTA ANOS DO SÉCULO XX E A PERSPECTIVA FUNCIONALISTA DE ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL**

O início do século XX vai inaugurar uma fase diferenciada da educação brasileira, evidenciando preocupação com alfabetização, embora com interesses eleitoreiros e com o incipiente processo de industrialização a exigir mão de obra melhor qualificada.

Em âmbito nacional, haverá a organização de um sistema educacional através da criação do Ministério de Educação, que, no início, não atendia somente ao sistema educacional, preocupando-se também com os correios e a saúde. Nesse contexto, as reformas educacionais patrocinadas pelos ministros Campos (na década de 1930) e Capanema (na década de 1940) revelarão preocupações que associam a educação ao trabalho, em acordo com os pragmatistas, representados pelos Pioneiros da Educação Nova (um grupo de eméritos profissionais da educação cujos pressupostos teóricos associavam-se às teorias de John Dewey trazidas ao Brasil na primeira metade do século XX) e a relação entre educação e desenvolvimento social, evidenciada pelos funcionalistas, sobretudo Durkheim (1858-1917) e Mannheim (1893-1947).

Sobretudo o funcionalismo será uma abordagem teórica oportuna ao momento histórico do país, pois vai centrar na educação a possibilidade de qualificar os processos sociais e, em decorrência, o trabalho, característica conveniente ao momento de início da industrialização no país. Importante reiterar é que, diferentemente da perspectiva pragmatista dos escolanovistas, os funcionalistas, em suas bases, defenderão a escola tradicional, conservadora, inserida no mundo capitalista. E será essa escola que preponderará, disseminando-se como modelo de organização e possibilidade de educação. Nesse contexto, expande-se, por exemplo, a escola Normal, que será o centro de formação inicial dos professores, assentando-se em uma perspectiva curricular representativa de uma concepção de conhecimento como lustró social, sem grandes investimentos políticos.

### **4. POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ANOS 1950 E 1960 E AS PERSPECTIVAS DA ECONOMIA APLICADAS À ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL**

O final da década de 1940 já caracterizava o rumo das políticas educacionais no Brasil nos anos seguintes. Os anúncios desses rumos ficaram por conta de um sistema não oficial paralelo ao sistema educacional, articulado a partir de instituições como o SENAI (Serviço Social da Indústria) e o SENAC (Serviço Nacional do Comércio). Essas instituições propunham educação para o trabalho em menor tempo, não só capacitando os trabalhadores, mas já os inserindo no mercado de trabalho.

O atrelamento entre educação e trabalho, portanto, acirra-se. Contribuem, ainda, para o entendimento do momento, a divulgação da obra de Taylor<sup>2</sup>, sobre gerência científica do trabalho e as propostas de Ford, sobre a produção e o trabalho em série. Iniciam-se, então, aproximações conceituais entre as escolas e as fábricas, entendendo estas como modelos de organização para aquelas.

Essa associação entre a educação e a preparação para o mercado de trabalho, ainda hoje, se apresenta nas políticas educacionais. Quanto a esta associação, concordo com Carnoy e Levin, mesmo que estejam inscritos entre os que elaboram seus argumentos partindo de bases funcionalistas, quando afirmam: “embora a escola reproduza mesmo as relações de classe desiguais, o fato de o fazer tão imperfeitamente apenas reflete o conflito social que caracteriza a sociedade capitalista à qual serve” (1993, p. 22). E acrescentam ser a relação entre educação e trabalho uma relação dialética, “[...] composta de uma eterna tensão entre duas dinâmicas: os imperativos do capitalismo e os da democracia sob todas as suas formas” (CARNOY e LEVIN, 1993, p. 22). Tais argumentos justificam a valorização, expressa nos discursos não só dos representantes do Estado, mas difundidos entre a população, destacando o valor da educação não só para a inclusão no mercado de trabalho, mas para a manutenção nos melhores postos.

Paralelamente se encontram os discursos progressistas, atribuindo à educação e à escola o papel de coadunar as mentes infantis e jovens aos ditames sociais. Dewey (1959), um dos representantes de tal concepção, propunha uma relação estreita entre a escola e a vida, de modo que não houvesse elisões. Somente assim os estudantes estariam aptos a modificar o social, incrementando-o com, por exemplo, melhorias nas condições de trabalho. Em uma de suas obras, Dewey (1959) afirma haver uma correlação entre as mudanças sociais e as mudanças educativas, mudanças que permitiriam aos jovens “[...] uma projeção no modelo de sociedade que gostaríamos de concretizar e, por meio da formação de mentes de acordo com este modelo, modificaríamos gradualmente os aspectos mais globais e mais resistentes da sociedade adulta” (1959, p. 317). É por isso que se pode afirmar ser a educação progressista uma proposta otimista, que visa à mudança social, diferente dos funcionalistas tradicionais, que eram conservadores, por excelência.

Quanto à administração educacional, há uma redistribuição das relações de poderes. Tanto no âmbito do sistema (com o início do estabelecimento de inspetorias e, mais tarde, delegacias de educação), quanto no âmbito das escolas. Nestas, é o momento em que surgem os supervisores escolares, os orientadores educacionais, os diretores. Os últimos já existiam, porém a partir dessa época se tornam representativos de um lugar social com características atualizadas pela industrialização. E, quanto às políticas educacionais, afirma-se que estavam centradas na organização e na administração “[...] para o desenvolvimento da economia, da educação, da planificação de recursos humanos, das teorias do capital humano e do investimento no ser humano e suas taxas de retorno individual e social” (SANDER, 2001).

Nesse momento se iniciaram planejamentos governamentais e, entre eles, os planejamentos para educação. Cito os acordos MEC-USAID, tendo como um dos aspectos a criação das escolas polivalentes. Sander (2001) critica esses acordos, argumentando: “[...] devido ao seu reducionismo pedagógico de natureza desenvolvimentista, foi corajosamente resistido pela comunidade intelectual de vanguarda e pela sociedade civil organizada na área da educação”.

As políticas educacionais são acessadas mediante hierarquias que se vão estabelecendo dentro do sistema educacional e dentro das escolas. A Lei Federal nº 4024/1961 contribui em tal processo na medida em que estabelece as prioridades para a educação e organiza a sequência educacional, centrando-a nos estudantes, em sua “formação integral”, uma “formação” realizada por todas as dimensões da instituição. Esse atrelamento entre educação e economia expandiu-se devido às consultorias internacionais (cito, como exemplo, a USAID) e o fato de haver o incentivo para que os maiores cargos burocráticos no Estado brasileiro fossem ocupados, na época, por egressos de cursos superiores de ciências sociais. Do mesmo modo, as políticas educacionais centravam-se na organização e administração visando ao alcance de objetivos relacionados a uma maior aproximação entre a economia e a educação, que incluía desde a otimização dos recursos humanos, destacando aspectos do gerenciamento, até a ênfase nas teorias do capital humano, cuja centralidade era obter maior resultado possível do esforço humano.

Nesse momento se iniciaram, como já dito acima, os planejamentos governamentais e, entre eles, os planejamentos para educação, como acordos MEC-USAID, tendo como um dos aspectos a criação das escolas polivalentes. Esses acordos, como a história vai revelar posteriormente, acirraram a relação entre desenvolvimento e educação de modo reducionista, embora houvesse protestos e resistência por parte de grupos organizados de profissionais da educação.

As políticas educacionais dessas décadas são coincidentes com o modelo desenvolvimentista-keynesiano de Estado, que atribui à educação o papel central no processo de evolução técnico-científica e a administração educacional é uma das estratégias para a garantia de tal evolução.

## **5. POLÍTICAS EDUCACIONAIS A PARTIR DOS ANOS 1980 E AS PERSPECTIVAS NEOLIBERAIS APLICADAS À ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Como já mencionei, a sustentação e a proposição de políticas educacionais pelo governo no Brasil, historicamente, têm sido problemáticas. A educação somente tem sido considerada de fato uma prioridade desde a aceitação da exigência de filiação do país às políticas internacionais de caráter neoliberal, devido à necessidade de condições para minimizar suas dívidas interna e externa. Assim, a partir de 1980, o Estado assume outro perfil:

O Estado não foi derrotado, mas nos últimos vinte anos se produziu uma tendência à diminuição dos poderes, das funções e das ambições do Estado! É um fenômeno que não pode ser compreendido bem. Por exemplo, o Estado perdeu certo controle sobre seu território... O Estado também está perdendo o controle sobre sua economia. (HOBSBAWN, 1997).

É um estágio que deixa de ser provedor para tornar-se regulador: o Estado contemporâneo tem orientado suas ações pelas transformações econômicas. Entretanto, hoje, quando o capital já não é capaz de se reproduzir livremente, observa-se uma política do Estado que deixa para a sociedade civil possibilidades para que possa administrar e negociar coletivamente os gastos sociais. Essa política de participação é mediada e processada pelo sistema político (SENNA, 2003, p. 127). Nessa perspectiva, vale lembrar Dourado, quando assevera que:

As políticas educacionais são expressão, elas mesmas, dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos assumidos por este. Nessa perspectiva, tais embates se situam no contexto de mudanças tecnológicas e, portanto, no reordenamento das relações sociais sob a égide ideológica da economia, como sinalização objetiva do triunfo da política neoliberal, que, ao redimensionar o papel do Estado, buscando minimizar a sua atuação, redireciona as políticas sociais empreendidas por este e, conseqüentemente, rearticula o papel social da educação e da escola. (2005, p. 78).

A implementação de políticas sociais, no atual estágio do Estado mínimo, entre elas, as políticas de educação, que é função social do Estado, “[...] depende das diversas maneiras de mobilização da classe trabalhadora” (SENNA, 2003, p. 127). Por isso se pode afirmar, com Senna: “Assim, as políticas sociais podem se concretizar tanto em função das lutas dos trabalhadores como pode ser a antecipação de reivindicações com objetivo de compatibilizar os diferentes interesses” (2003, p. 127). Assim, portanto, na mesma perspectiva concordo com Peroni quando afirma: “[...] o Estado mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais, pois na realidade é o Estado máximo para o capital” (2003, p. 153).

Essa situação se faz sentir sobretudo a partir do governo Collor, em 1990, que coincide com a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, na Tailândia, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Nesse marcante fórum de educação em âmbito internacional estabeleceram-se as prerrogativas para educação em países em desenvolvimento e a universalização e a prioridade do Ensino Fundamental. O *impeachment* de Collor, em 1992, legou a Presidência da República a Itamar Franco. Durante o governo, a comunidade brasileira foi convidada a participar da discussão do Plano Decenal de Educação. O Plano deveria ser um instrumento da política educacional, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de educação, para a formação e valorização do magistério e para o financiamento e a gestão da educação, por um período de dez anos. Sua finalidade seria orientar as ações do

Poder Público nas três esferas da administração (União, Estados e municípios), sendo, portanto, fundamental nas decisões relativas à política educacional do país.

O Plano Nacional de Educação (PNE), como se sabe, aprovado pelo governo federal em 2000, visa tratar da educação para todo o território nacional nos seus diversos níveis e modalidades. Define as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação, as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação. Tem como objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis, a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Entretanto, a história revelará que os esforços realizados não foram totalmente oportunos e, hoje, encontram-se índices ainda alarmantes de analfabetismo e evasão escolar.

Entretanto, foi o governo seguinte, o de Fernando Henrique Cardoso, o que mais, aparentemente, dedicou-se à educação. Subsidiado por uma intensa estratégia de *marketing*, esse governo não destacou o Plano Decenal, conforme era a expectativa, e estabeleceu outras prioridades relativas à descentralização, ao currículo nacional, à educação a distância, aos processos educativos dos professores, aos parâmetros de qualidade do livro didático e à avaliação nacional das escolas, principalmente. Analisadas em seu conjunto, essas prioridades estão em consonância com as propostas internacionais de caráter neoliberal, propostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, o que revela o poder concentrado e articulado do capital em relação ao social.

Do mesmo modo, apresentam-se interligadas: a política educacional orientada-se pela política curricular, que necessita de professores qualificados para ser viabilizada, em uma estrutura organizacional regulada e gerida, com o suporte da avaliação. O interessante era a forma como cada uma das prioridades era encaminhada: como a solução única para todos os problemas da educação brasileira, gerando um movimento “marketeiro” que, para alguns, gerou a impressão de que agora, sim, a educação estaria em patamares de qualidade.

No governo seguinte, o do Presidente Lula, desde logo sua proposta se delineou um encaminhamento para a educação. O *slogan* de campanha era “uma escola do tamanho do Brasil”, portanto, ampla, multicultural, diversa. Somem-se as preocupações com a democratização do acesso e a garantia da permanência na escola, a qualidade social da educação, a valorização dos profissionais da educação, o regime de colaboração e a gestão democrática. Além desses, havia uma declarada preocupação com a educação básica e com a educação superior. Entretanto, findado o primeiro governo, ficou uma sensação de esmorecimento. Foram aprovados o projeto do FUNDEB, a proposta de cotas para afrodescendentes e indígenas, a

melhoria questionável do salário dos professores das universidades federais, a criação da UAB (Universidade Aberta Brasileira), a ampliação do tempo de Ensino Fundamental para nove anos, a inclusão de estudos sobre afrodescendência, sociologia e filosofia no Ensino Médio, porém aqueles objetivos de campanha parecem ainda não terem sido alcançados, mesmo já estando na segunda metade do suposto último governo Lula.

No cotidiano escolar, as dificuldades em gerenciar os recursos, a contínua desvalorização dos professores, o investimento em educação a distância em detrimento da educação presencial para professores, entre tantos outros aspectos, ainda se fazem sentir e geram questionamentos quanto à eficácia para encaminhar soluções aos problemas característicos da educação brasileira.

Se consideradas as últimas fases do Estado brasileiro, parece que pensar em uma política educacional, que seria uma obrigação de um Estado provedor e de governos comprometidos com esse afã, além de implicar a garantia de educação com padrões de excelência e adequação aos interesses públicos, assentada em valores sociais prioritários: a solidariedade, a justiça, a honestidade, a autonomia, a liberdade, a cidadania e a inclusão social, está cada vez mais distante. Parece mesmo, se consideradas as iniciativas governamentais que caem sobre a escola como exigências; desconsiderando a inserção cultural e o desejo público, que pensar em uma educação capaz de priorizar o ser humano, no Brasil, é mera utopia, pois, cotidianamente, se observa o aumento das desigualdades, a precarização dos sistemas escolares, e, em muitos lugares, o desencantamento dos professores.

Até aqui utilizei o termo administração, por entendê-lo como evidência das políticas educacionais. A seguir, passarei a utilizar o termo gestão, denotando a mudança de eixo no entendimento da articulação dos espaços educacionais, que coincide com as décadas de 1970 em diante.

Cabe tecer considerações, explicando a preferência por “gestão da educação”, em detrimento de “administração da educação”. A administração parece demasiadamente atrelada à influência dos estudos da Economia aplicados e reproduzidos na área educacional, nas décadas de 1960 e 1970. Planejamento estratégico, planificação, setorização, especialização de serviços e, mais tarde, qualidade total, aplicados à escola e à educação, deixaram dissabores ainda não superados, implicando uma conotação tecnicista e relacionada ao gerenciamento.

Gestão, por sua vez, parece-me um sentido mais amplo e descomprometido com essa conotação já explicada. Entendo-a como um processo eminentemente político, pautado em escolhas, cultural e coletivo, a partir do qual se viabiliza a educação e a escola. Por sua vez, a gestão democrática e, acrescento, democratizante da escola e da educação, consiste em agir coletivamente, considerando-se os diferentes saberes, por escolhas assumidas a partir de objetivos que visam ao bem-estar de todos, em meio a conflitos, com certeza, porém em ambientes onde a palavra circule. Para tanto, é preciso transformar a escola tradicional que prepondera na educação brasileira, passar a vê-la de modo mais ampliado, agregando res-

ponsabilidades, participações, promovendo o obscurecimento da imagem do diretor, da diretora que centralizava, desburocratizando processos e evidenciando uma preocupação contínua com a circulação da palavra.

Devido a tais motivos, entendendo ser a gestão um avanço, até mesmo por incluir a possibilidade de gestão democrática e democratizante, e passo a crer que os gestores, em acordo com essa concepção ampliada de ação político-administrativa, podem pensar a educação, ainda que também seja gerida nos espaços políticos ampliados. E, nesse pensar, vão contribuindo para o delineamento de novas e renovadas políticas, a começar pelas questões mais presentes na educação no Brasil: o analfabetismo, a evasão e a exclusão. Concordo com Fonseca, quando afirma: “[...] é ilusão pensar numa educação democrática sem o fim do analfabetismo e do processo de exclusão social a que são submetidas às classes populares. Também é ilusão pensar em gestão democrática numa escola antidemocrática e numa sociedade autoritária” (FONSECA, 2001, p. 15).

Por isso, é necessário atenção. Em decorrência de tais configurações sociais, na escola, assim como nos demais espaços, parece solidificar-se, cada vez mais, uma cultura mais representativa do que participativa. Dizer através da voz do outro parece ser o campo de segurança necessário, no qual, ao mesmo tempo, o sujeito participa, mas não se expõe. É uma espécie de garantia no que tange ao exercício da participação com proteção. A questão é: até que ponto a participação representativa é autônoma? Se cabem questões, cabe perguntar se é possível democratizar a educação, em contextos marcados pelo capitalismo. Bem adverte Ellen Wood (2003) que o capitalismo, como um sistema de relações e um terreno político, é antitético à democracia. E a autora conclui: “um capitalismo humano, ‘social’, verdadeiramente democrático e equitativo é mais irreal e utópico que o socialismo” (2003, p. 08). As formações sociais não são algo abstrato, configuram-se na soma das relações cotidianas, interpessoais, pautadas por relações de poderes, omissões, implicações, as quais aproximam, afastam, acolhem ou repudiam. São relações de toda ordem: afetivas, econômicas, políticas, sociais e culturais.

A questão é: até que ponto são e podem ser democráticas, se, por democráticas, entende-se, no mínimo, as relações possibilitadoras do trânsito de todos os sujeitos? De antemão, porém, como pretendo expor, não sou derrotista, creio que há possibilidades de democratização naquelas pequenas formações sociais, como a escola, onde predominam os poderes locais e os movimentos sociais organizados. Assim, sou otimista. Em busca de possibilidades, os gestores têm condições de pensar projetos educacionais capazes de enfrentar questões, propondo transformações, a começar pelo espaço-tempo da escola e, com isso, invertendo a lógica com a qual vem agindo o sistema educacional brasileiro. Dessa forma, a gestão não se esgotará no entorno da escola, mas ocupar-se-á das demandas sociais também, exercendo o papel que cabe à escola cidadã: contribuir para a diminuição das injustiças e exclusões. Ampliada, a ação dos gestores chegará, além do político e pedagógico, do administrativo escolar, ao normativo e jurídico. Talvez essa seja uma das

maiores diferenças entre os gestores e o modelo de administradores, centrados na figura de economistas, diretores. Enquanto estes estavam atentos apenas ao administrativo e normativo, os gestores ampliam sua área de atuação, respaldados pela coparticipação de toda a comunidade escolar.

A partir da opção por processos de gestão em detrimento de administração no sentido tradicional, a escola vai-se configurando diferenciada. Creio, com base no que tenho vivido, no espaço-tempo de escolas públicas e comunitárias, que, quando se dá voz à comunidade, de maneira organizada e produtiva, se obtêm as alterações necessárias e possibilitadoras de uma escola como espaço-tempo democratizado e autônomo. Autônoma não no sentido de isolado, mas mesmo integrando um sistema educacional, ser capaz de propor em acordo com a cultura e a comunidade local. Esta autonomia, regulada pelo sistema educacional, explicita-se nos âmbitos instituídos e instituintes e corrobora-se no projeto pedagógico.

É nesse contexto que as políticas educacionais, nestas últimas décadas, têm se centrado em três aspectos basilares: descentralização, democratização e participação. Creio que o eixo central é a democratização e esta garante uma descentralização que não seja ausência do Estado, mas possibilidade de real autonomia, também financeira dos sistemas educacionais e convoca à participação. Embaso-me em Luce e Medeiros para explicar o que entendo por democratização:

[...] está associada ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; nas tomadas de decisão; na definição sobre alocação de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação. (2006, p. 18).

Na busca de modificar a forma de ação dos gestores no espaço interno da escola, há que se ampliar também sua ação nos espaços externos: na comunidade, nos espaços instituídos da educação, o sistema educacional, garantindo-lhe transitar onde são decididas as políticas educacionais e, com isso, subsidiando a sua ação na escola. Essa dimensão política dos gestores é a que, efetivamente, fará a diferença em relação aos antigos diretores de escolas. A estes eram atribuídas funções que deviam ser cumpridas a despeito do impacto que causariam na comunidade. Pessoas sem condições de protestar, acabavam apenas cumprindo, reproduzindo normas com as quais nem sempre concordavam. Aos gestores, está-se a exigir consideração dos saberes e dos discursos de toda a comunidade nas decisões e nas ações.

Como já mencionei, a prática da gestão compartilhada, com características democráticas, exige o enfrentamento dos conflitos, das resistências, o desvelamento das relações de poderes e, sobretudo, a circulação da palavra. Para tanto, uma das mais exigentes atividades do gestor ou da equipe gestora é acolher as diferenças, promover o diálogo, não se omitir diante da diferença. Essas são condições para a

prática democrática, sem as quais fica impossibilitada a convivência e a coletividade, a elaboração de um projeto educacional comprometido e visando à transformação social, estas características básicas para que se configurem projetos em educação marcados pela qualidade real, não aquela superficial e inclusa nas perspectivas neoliberais, à qual se denomina genericamente de qualidade total.

É também deste modo que se podem superar as características de muitas gestões em educação assentadas no corporativismo, na competitividade, no impedimento da circulação da palavra. Penso nessas perspectivas como encaminhamento de um desejo que acalento, talvez em conjunto com milhares de outros pedagogos: uma real função social da escola. Real porque fruto de uma análise daquela cultura, daquele grupo social; real porque efetivamente produzida por aquela comunidade educacional.

Faz-se necessário superar o descaso com uma política de educação continuada de professores e de investimento na infraestrutura do sistema escolar reveladora dessa relação desigual entre o que alimenta o discurso demagogo de cada governo, apontando a educação como centralidade do desenvolvimento social (até porque é uma crença divulgada de que a educação geraria o desenvolvimento científico e, portanto, social) e os investimentos na educação, revelando-se o Estado brasileiro, cada vez mais, um Estado mínimo. Desta realidade resultam, por exemplo, ações como o projeto do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e, mais recentemente, do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério), cujas prerrogativas, centradas no custeio do Ensino Fundamental, por atribuírem uma cota por estudante, a cada ano, esperando as contribuições municipais, acabam por acirrar as desigualdades educacionais em âmbito regional neste imenso território que é o Brasil, enfatizando a descentralização.

Parece mesmo que iniciativas como essas do FUNDEF e do FUNDEB, entre outras, pelas contradições que evidenciam em sua elaboração e pela dificuldade em serem mantidas e financiadas, são mais um artifício para o controle, a regulação e a fiscalização dos projetos sociais, do que propriamente políticas sociais, no sentido *lato*: ações em prol do social, da qualidade de vida. Paralelamente, outros movimentos acontecem. Cada vez mais, parece haver um discurso incentivador da educação privatizada, nas suas diferentes formas: comunitária, privada, filantrópica. Quem, como eu, trabalhou em escolas comunitárias sabe o quanto o discurso interno, não raramente, reproduz as políticas do capital. Desde o gerenciamento, que no final da década de 1990 e início da atual tinha na Qualidade Total suas referências até a minimização do humano em prol do econômico, passando pela busca da excelência, pelo desenvolvimento de competências e pela concepção do estudante como cliente, observam-se indícios de bases neoliberais. A competição e o *marketing* em torno dos resultados, da aprovação nas diferentes avaliações do sistema educacional e nos vestibulares sustenta esse discurso excludente e desumano. Nesses espaços, a luta é pela sobrevivência, pois o estudante paga e, portan-

to, exige o melhor. É uma luta mercadológica entre pequenas e grandes empresas, entre escolas solitárias e grandes redes de educação que, cada vez mais, substituem o Estado na elaboração e sustentação de políticas de currículo, de ação pedagógica, amparadas em apostilas e em materiais didáticos.

## 6. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se, na história da educação brasileira, que as políticas educacionais tiveram este caráter oscilante em outras épocas também e apresentam repetidamente os mesmos temas: qualidade, inclusão, universalização, financiamento, gestão. São temas aparentemente simples de serem resolvidos, mas, na sociedade brasileira, parecem insolúveis, talvez porque a tradição educacional brasileira se caracterize pela transferência de responsabilidades: a sociedade espera do Estado a manutenção de um sistema escolar gratuito e acessível a todos e o Estado espera que a sociedade se organize. Nesse transfere-transfere de responsabilidades, foi-se delineando um processo de educação cuja característica básica tem sido o descomprometimento com as classes populares e a atribuição de privilégios às classes mais favorecidas. Estes são argumentos que auxiliam a entender a permanência de quadros de analfabetismo alarmantes durante toda a história do país.

Entender como se configuram as relações educação e sociedade contemporaneamente é imprescindível para os gestores e demais profissionais da educação, tanto no plano ampliado, o sistema educacional, quanto no privado, o ambiente escolar. Os pressupostos anteriormente referendados servem como mote para se pensar que a educação é uma das centralidades de um projeto social organizado a partir da lógica do capital e gerenciado por organismos externos ao Brasil, cujos objetivos são a manutenção da produção em larga escala e a saúde do capital.

Resultante de tais esforços é a semelhança cada vez mais evidente da escola com o mercado. Compram-se serviços educacionais em diversos tipos de instituições. Há, inclusive, parcelamento, promoções. Além do mais, a relação professor-estudante, gestor escolar-comunidade, escola-sociedade é cada vez mais intermediada pelo mercado, pela livre concorrência, pela venda e compra de projetos. Superar esta condição implica uma espécie de rebeldia, desde a ação dos professores à gestão da escola.

Deste modo, pensar a escola e a educação com rebeldia significa iniciar um processo de recomposição da natureza da educação: a produção de conhecimentos com vistas à emancipação. Desde a gestão, em uma perspectiva democrática, passando pela elaboração em processos compartilhados do projeto pedagógico até uma ação pedagógica sob a forma de aula, como espaço-tempo da socialização de saberes e de produção de conhecimentos, até as organizações no entorno da escola e envolvendo a comunidade. Deste modo, iniciar-se-ia a reconstituição do social, a partir da escola, com o objetivo de reconfigurar as instituições, tornando-as mais

compatíveis com a cultura e potencialidade brasileira. Somente assim se chegaria a uma efetiva condição social do projeto educativo: educação para todos com qualidade e visando à emancipação. Entendo por emancipação as capacidades de que cada sujeito, mediante suas relações sócio-históricas, pode dispor para qualificar sua vida, produzir trabalho e escolher, inserindo-se paulatinamente, como cidadão, em seu meio e em sua cultura. Reitero, porém, que é necessária a democratização da gestão da educação em todos os níveis do sistema de ensino, de forma a garantir inter-relação e possibilidade de crescimento evidenciada nos espaços da aula cuja finalidade será a educação para a prática cidadã.

Como disse anteriormente, esta é uma reflexão contínua, ininterrupta, pois está na base das demais oportunidades para se pensar a educação no país. Continuá-la é um esforço que tenho me exigido. Caso consiga ampliar a discussão sobre o tema, com base nos argumentos apresentados nesse texto, já estou parcialmente alegre.

## 7. REFERÊNCIAS

DEWEY, J. **Democracia e educação**: introdução à filosofia da educação. São Paulo: Nacional, 1959.

DOURADO, L. F. "A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil". In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

FONSECA, D. M. "Gestão em Educação". In: **Revista Gestão em Rede**. Nº 31, p. 14-18, setembro, 2001.

HOBSBAWN, E. **Entrevista**. Folha de São Paulo, p. 6, 1997.

PERONI, V. M. V. "As mudanças no papel do Estado e a política educacional dos anos 1990" In: Senna, E. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, p. 149-170, 2003.

SANDER, B. "Políticas Públicas e a gestão da educação no Brasil". In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 17, n.2, jul./dez. 2001.

SENNA, E. (2003) "Welfare State e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social". In: SENNA, E. (Org.). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, p. 111-134.

SILVA, T. T. **Documentos de identidade** – uma introdução às teorias do currículo. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

## NOTAS

1 Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSM, pesquisa sobre gestão do pedagógico, trabalho e políticas públicas, relações de gênero e memórias. Coordenadora do Kairós - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Gestão do Pedagógico, Trabalho e Políticas Públicas, GT-RS do HISTEDBR. E-mail: anaililferreira@yahoo.com.br.

2 A obra de Taylor é publicada anteriormente a essa época, entretanto, sua divulgação acontecerá após 1920, devido à maior aproximação entre Estados Unidos e Brasil, também sob o ponto de vista cultural. Naquele país, já em 1918 Bobbitt escreveu um livro sobre o currículo propondo a eficiência do sistema educacional semelhante a qualquer empresa econômica e, neste contexto, “queria transferir para a escola o modelo de organização proposto por Frederick Taylor” (SILVA, 1999, p. 23). Portanto, a proposta de escola de Bobbitt previa que “a educação deveria funcionar com os princípios de administração científica propostos por Taylor” (SILVA, 1999, p. 23). Esse modelo tecnocrático de escola e currículo proposto por Bobbitt encontrará respaldo em Tyler, somente contestado com o movimento de reconceitualização curricular, na década de 1970 (SILVA, 1999, p. 27).

Recebido em: 3/7/2009.

Aprovado para publicação em: 9/8/2009.