Reformas e auto-reformas da educação no Brasil

Sofia Lerche Vieira, Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Viver é afinar o instrumento
De dentro pra fora
De fora pra dentro
A toda hora, todo momento
De dentro pra fora
De fora pra dentro.

(Walter Franco, “Serra do Luar”)

Este ensaio se propõe a desenvolver a idéia de que as *auto-reformas*, assim como as *reformas*, são elementos constitutivos do processo de formulação de políticas educacionais. Por isso mesmo, a discussão sobre umas e outras requer uma base comum de entendimento, onde ambas constituem espaços para onde convergem interesses diversos. A depender da esfera de origem de tais *movimentos* – sociedade civil ou sociedade política – assumem dimensões distintas. Concorda-se, assim, com a perspectiva de que:

El sistema educativo y la organización escolar constituyen […] espacios de poder y toma de decisiones, espacios de conflicto con todo lo que ello implica de tensiones y dilemas, de ambigüedades y contradicciones. Espacios y toma de decisiones en las que confluyen individuos y grupos […] Espacios y procesos en los que, por ello, se generan comportamientos y tendencias identificables, de un modo general, como tendencias y comportamientos propios de los seres humanos en el seno de organizaciones y en relación con el poder, los conflictos, las reformas o los cambios.

(VIÑAO FRAGO, 1994, p. 31. Grifo da autora)

De fato, o poder e os conflitos humanos constituem o motor que aciona os “desejos de reforma” (VIEIRA, 2008 a,b) e de mudança no âmbito dos sistemas educativos. Dado que, em geral, as reformas são entendidas como algo da alçada do Poder Público – e, portanto, objeto de análise das políticas públicas – a depender da

perspectiva teórica dos autores que se debruçam sobre o tema, por vezes, tais matizes escapam ao olhar do observador.

As reformas têm representado tema fértil e de significados diversos no campo da história da política educacional no Brasil. Antes mesmo de configurar-se um sistema nacional de educação [1] já circulavam propostas no sentido de proceder à reforma das incipientes organizações de ensino então existentes.

Isto significa dizer que desde o passado a insatisfação com a educação gerou movimentos no sentido de sua reestruturação. Em tais contextos as reformas atendiam a expectativas de mudanças expressas na legislação educacional concebida pelo poder central. Usando termos do presente, isto significa dizer que o governo federal (União) sempre exerceu papel decisivo na definição dos rumos perseguidos para a educação. Entretanto, tais movimentos nem sempre tiveram/têm sua origem no âmbito do próprio governo. Ao contrário, muitas reformas nasceram/nascem de demandas e de propostas encaminhadas pela sociedade civil. Tal característica será tratada em maior detalhe adiante.

Em mapeamento histórico sobre as principais propostas de reforma educacional veiculadas no Brasil (VIEIRA, op. cit.) foram identificadas 15 (quinze) iniciativas de grande porte no período compreendido entre 1827 e 2006. As evidências confirmam, portanto, que a proposição de reformas é traço marcante da política educacional no país. Feitas essas primeiras aproximações ao caso brasileiro, é hora de examinar mais de perto algumas idéias sobre *reformas* e *auto-reformas*.

Reformas e auto-reformas

A noção de reforma é corrente na literatura educacional e tem sido abordada sob múltiplos pontos de vista tanto no passado como no presente [2]. Como bem lembra Sacristán: “reforma es aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo, que lo transforma (cambia de forma)” (2006, p. 31), ainda que nem sempre os resultados obtidos sejam positivos.

Nos termos concebidos neste estudo, as *reformas* são iniciativas geradas no interior do Estado, que expressam expectativas deliberadas de melhoria e mudança voltadas para o aprimoramento de um sistema educativo no todo ou em parte. Concorda-se, assim, com o ponto de vista de Viñao Frago em relação ao tema: “las reformas educativas son intentos de transformación o cambio educativo generados e impulsionados desde los poderes públicos ya se trate de los gobiernos centrales o

estatales, autónomos, regionales o municipales" (2006, p. 43. Grifo da autora). Uma reforma consiste, portanto, na

"consideração consciente de mudança nos sistemas educacionais. As considerações podem ser amplamente retóricas, voltadas para o consumo de várias audiências, ou podem se configurar como alterações tangíveis em formas organizacionais e institucionais"

(FIALA, 1995. Tradução da autora).

Enquanto medidas acionadas pelo Poder Público, de um modo ou de outro, as reformas se expressam em documentos como a legislação e outros instrumentos normativos, que integram o "ciclo de políticas", tal como definido por Ball em seus primeiros estudos sobre o tema (BALL; BOWE, 1992) [3]. O autor argumenta que tal ciclo é constituído por três etapas: "contexto de influência", "contexto da produção de texto de política" e "contexto da prática". Por isso mesmo, os textos representam importantes registros para a compreensão das intenções de mudança nos diferentes momentos históricos.

Se há muito a explorar em torno do significado das *reformas*, visível, inclusive, na vasta produção sobre a matéria, o mesmo não se pode afirmar acerca das *auto-reformas*. Por tratar-se de questão pouco discutida no horizonte das políticas públicas a oportunidade de aprofundar o tema é instigante convite à reflexão.

As *reformas* em geral são associadas ao Estado enquanto agente educativo, situando-se na esfera de ação da sociedade política e dos governos. A aquisição do sufixo "auto" à palavra, porém, impõe redefinir seu significado, uma vez que o mesmo atribui ao termo conotação distinta daquela que costuma lhe ser atribuída.

Se as *reformas* situam-se no âmbito do Poder Público, seria possível afirmar que as *auto-reformas* dizem respeito à sociedade civil? Esta é uma perspectiva interessante a aprofundar. Considerando tais nuances, a proposta deste número temático da revista **Rizoma Freireano** – "Nuevos Movimientos Educativos de Autoreforma" – oferece uma pista elucidativa. A palavra "movimentos" praticamente pede o complemento "sociais"; a expressão resultante – movimentos sociais – guarda nexo visível com a idéia de auto-reformas. Teríamos, assim, um início de resposta à pergunta enunciada no início do parágrafo; início porque as

coisas não são tão simples quanto possam indicar as aparências. É verdade que na sociedade civil podem germinar experiências inovadoras de auto-reforma. As fronteiras entre o Estado e os movimentos sociais, entretanto, não são lineares. A conquista dos direitos das minorias é exemplo que permite situar as pressões da sociedade civil vão colocando novas agendas de políticas públicas.

É interessante compreender tal perspectiva à luz da interpretação de Rua sobre a natureza das demandas, colocada em termos de “demandas novas”, “demandas recorrentes” e “demandas reprimidas”, também denominadas de “estados de coisas” ou “não decisões:

As demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que já existiam antes mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Novos problemas, por sua vez, são problemas que ou não existiam efetivamente antes -como a AIDS, por exemplo – ou que existiam apenas como estados de coisas”, pois não chegavam a pressionar o sistema e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução. Um exemplo é a questão ambiental.

As demandas recorrentes são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental

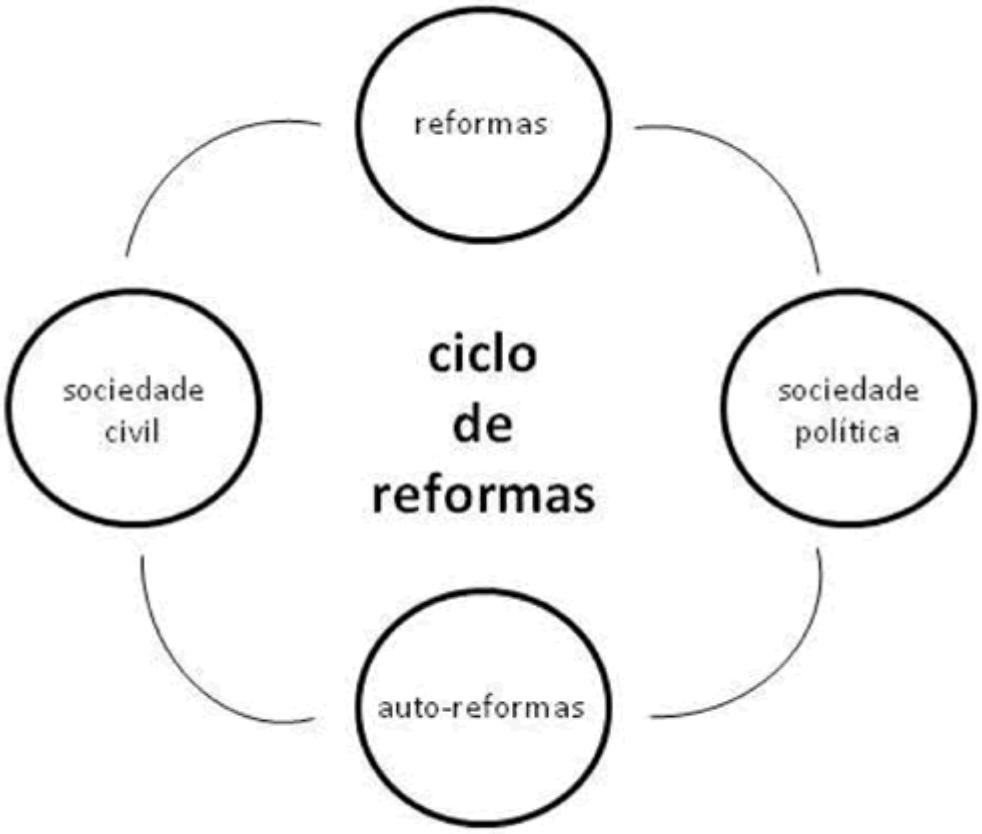
(...) As demandas reprimidas são aquelas constituídas por “estados de coisas” ou por não-decisões (...)

Uma situação pode existir durante muito tempo, incomodando grupos de pessoas e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Neste caso, trata-se de um “estado de coisas” – algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, mas não chega a constituir um item da agenda governamental, ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este estado de coisas passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então tornou-se um “problema político” (p. 3, 5-6).

Em política educacional, sobretudo, o que hoje é demanda da sociedade civil,

amanhã poderá ser oferta do Estado. Noutras palavras, *os movimentos de auto-reforma de um dado momento histórico podem constituir as ações de reforma do contexto seguinte*. A idéia aqui exposta pode ser visualizada na Figura 1, na qual se procura traduzir em imagem o ciclo das (auto) reformas:

Figura 1



Elaboração da autora

Partindo desta compreensão, em sua origem, as auto-reformas se articulam à sociedade civil e as reformas à sociedade política. A existência de nexos entre elas, contudo, é uma constante, daí falarmos em ciclo – onde a cada passo do movimento podem surgir novos elos que vão dando forma a idéias que se transformam em propostas de novas práticas. Como afirmado no início deste ensaio, tal perspectiva é fecunda ao entendimento sobre a dinâmica da inovação e da mudança, elementos centrais para a compreensão das *reformas*.

Institut Paulo Freire de Espanya · https://www.rizoma-freireano.org/reformas-e-auto-reformas-da-educacao-no-brasil/ · Licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual

No caso brasileiro, os movimentos de auto-reforma poderiam ser associados àquilo que já se caracterizou como “mudanças na periferia do Estado” (CUNHA, 1991, p. 103-125). Os municípios, expressão vigorosa do poder local, por estarem mais próximos das demandas dos cidadãos, configuram-se como terreno fértil à inovação e, por isso mesmo, representam espaço propício a ensaios na direção de mudanças pretendidas pela sociedade civil. Tal tendência pode ser mais bem percebida no surgimento de uma literatura especializada sobre o assunto, com registros de importantes estudos desde o início da década de noventa do século XX [4].

Outro aspecto a considerar nesta matéria diz respeito ao protagonismo da escola no quadro das políticas educacionais brasileiras contemporâneas. Tendo sido praticamente ignoradas pelas iniciativas de reforma do passado, as escolas passam a ser foco de atenção das iniciativas de mudança a partir dos anos noventa (VIEIRA, 2008c). Não seria desprovido de sentido afirmar, portanto, que também aí é possível identificar sinais de presença de auto-reformas.

Do mesmo modo como ocorrido com os municípios, também em relação às escolas é possível identificar no país o surgimento de diversos estudos que apontam o caráter inovador de iniciativas realizadas por instituições escolares [5].

É importante lembrar que, como instrumento de hegemonia, a educação tem sido ao longo da história seara para onde convergem interesses de múltiplos atores e grupos sociais os quais, sob circunstâncias as mais diversas, procuram fazer valer seus interesses junto ao aparato estatal. Tal elemento deve estar presente na reflexão sobre os nexos entre reforma e auto-reforma. Difícil dizer onde um termina e o outro começa.

Para fins metodológicos, vale frisar que a pressão pela inovação e a mudança é o elemento comum entre esses dois movimentos que, em verdade, têm uma articulação mútua. É pertinente observar que, neste caso, tanto o Estado quanto a sociedade civil são agentes de reforma, ainda que, conforme as circunstâncias, os interesses defendidos por um ou outro não sejam os mesmos. A depender do lugar onde cada um desses atores se encontra, seus pontos de vista podem traduzir-se em conflitos que evidenciam interesses e projetos distintos. Isto porque a luta pelo poder, como já se disse, é fator subjacente aos reclamos expressos pelos segmentos que se fazem presentes nas negociações sobre as reformas.

A compreensão do significado da luta política entre as diferentes esferas do Estado e a sociedade civil requer um entendimento acerca da relação poder central / poder

local. Para melhor entender esta dinâmica é oportuno aprofundar a reflexão sobre o tema.

Poder central e poder local

Comecemos por lembrar que a visão do poder central expressa um lugar de onde se vê a realidade. A percepção do poder local dela difere não apenas por uma questão de perspectiva, mas, também, e, sobretudo, por ser esta uma situação na qual se inscreve a dialética dominador-dominado. Desde a chegada dos primeiros portugueses, a história do Brasil é permeada pelo embate poder central / poder local. Como bem expressa a Carta de Pero Vaz de Caminha a Sua Alteza, Rei de Portugal, a imagem do poder central sobre a *Terra Brasilis* era de território e habitantes a conquistar e converter – além da posse das terras verdejantes e suas riquezas, o que se queria era "salvar esta gente" [6].

Lembremos que "esta gente" resistiu a ser salva o quanto pode. Mas as armas de uns e outros tinham diferente poder de fogo; bem sabemos quem foram os vencedores de então e de depois. Tal narrativa foi escrita com as vidas dos habitantes locais que pereceram nos incontáveis levantes do passado. Há, por certo, episódios mais e menos conhecidos que bem ilustram a tensão permanente entre os 'de fora' e os 'de dentro', os 'de cima' e os 'de baixo', os do 'centro' e os 'locais'.

Para citar exemplo conhecido, tomemos a Inconfidência Mineira (1789), quando anseios por autonomia foram levados às últimas conseqüências e ainda hoje são celebrados em prosa e verso na heróica figura de Tiradentes e de seus companheiros inconfidentes. Dos exemplos menos conhecidos, vale lembrar a ousada aventura da Insurreição Pernambucana (1817) que se desdobra na Confederação do Equador (1824). Mais do que simples fatos históricos esses são momentos marcantes da resistência da sangrenta luta travada entre o poder local e o poder central. Os movimentos sociais locais de então nada mais eram que ensaios de auto-reforma no contexto de um território em busca de sua identidade, onde a própria Independência foi deflagrada por um príncipe português.

Feitas estas primeiras aproximações ao tema onde se procurou explicitar que o poder local e o poder central expressam uma relação permeada de contradições, é oportuno examinar de forma mais detida o vínculo entre poder local e educação. O próximo tópico discute algumas idéias em torno do assunto.

Poder local e educação

O interesse pelo poder local, questão interdisciplinar e plena de atualidade [7], longe está de ser um tema novo na educação brasileira (OLIVEIRA, 1999; MENEZES, 2001; FARIA, 2006). Durante os três primeiros séculos de nossa história, sob o signo do gesto colonizador, os anseios de autonomia para decidir os destinos dos habitantes locais, foram mantidos sob rígido controle da Metrópole. Foi apenas com o advento do Império, e já sob a égide da primeira lei de educação nacional, em 1827, que se deu permissão para fazer aflorar as vontades locais. Nesse mesmo contexto, através do Ato Adicional de 1834 concedeu-se às Câmaras Municipais a atribuição de legislar sobre matérias educacionais.

Revestindo-se do rótulo centralização / descentralização, os embates entre poder central e poder local marcam, com efeito, a história da política educacional no Brasil, inscrevendo-se como tema decisivo de sua trajetória. No século XX foi assunto de debate permanente tanto entre educadores conservadores como liberais, protagonizando polêmicas nas Assembléias Nacionais Constituintes, particularmente no contexto da redemocratização, após o fim do Estado Novo.

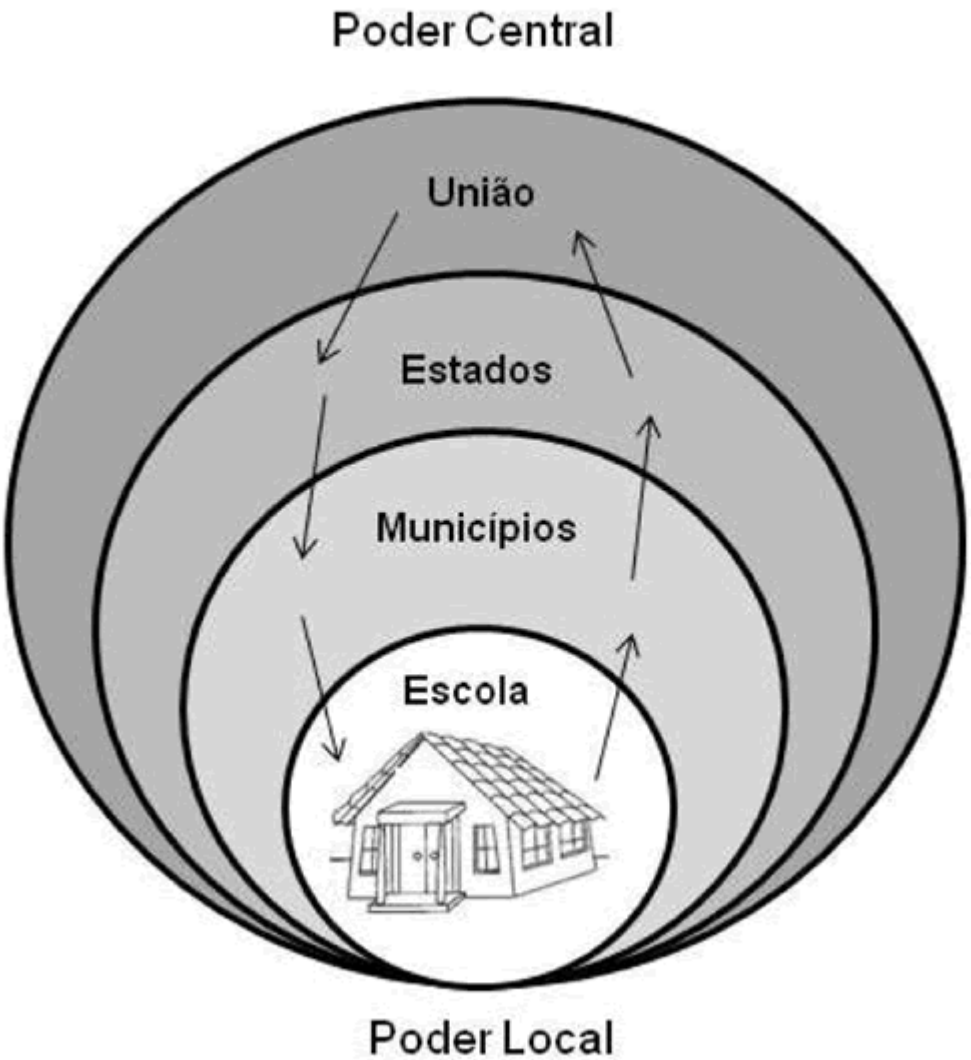
Em período mais recente, já no contexto da abertura democrática subseqüente à ditadura militar, o tema é retomado, ganhando novas cores e substância. Com o advento da Constituição de 1988 e da legislação educacional subseqüente cria-se base jurídica sobre a qual se fortalecem os alicerces do poder local no campo educacional. Os Municípios passam a ofertar com prioridade os anos iniciais de escolarização (educação infantil e ensino fundamental), cabendo ao Estado assegurar a oferta do ensino obrigatório (ensino fundamental) e oferecer com prioridade o ensino médio. Neste contexto, a própria escola passa a ter incumbências definidas e explicitadas.

Tal aparato legal fortalece tendência que vinha se esboçando há décadas, qual seja a da descentralização dos encargos educacionais relativos à escolaridade básica. Em outras palavras, amplia-se o papel do poder local no que se refere à oferta de serviços ao mesmo tempo em que se atribui novas responsabilidades à escola.

Feitas estas aproximações, como recurso auxiliar a análise da relação poder central / poder local, é oportuno visualizar o movimento até aqui descrito. A Figura 2 procura sintetizar tal movimento, situando-o em termos de esferas de poder político.

Figura 2

Esferas de Poder Político



Elaboração da autora

Tal como na Figura 1, procura-se aqui traduzir através de uma imagem a relação entre as esferas do Poder Público e político não são estanques. Ao contrário, têm

articulação recíproca. Por isso mesmo, idéias de reforma e de auto-reforma geradas numa instância podem ser disseminadas para outra.

É oportuno sublinhar que a ampliação de responsabilidades no âmbito do poder local nem sempre tem correspondido a uma maior autonomia ou mesmo *empowerment* dos atores que circulam nesta esfera. O que tem sido observado é um fortalecimento do poder central nas definições de política educacional, na qual não está prevista grande margem de inovação por parte do poder local. Neste contexto, cabe à União a responsabilidade pela definição de políticas nacionais de educação, a avaliação dos sistemas educacionais e a manutenção de seu próprio sistema de ensino, que corresponde praticamente apenas à educação superior federal.

Trata-se, portanto, de uma "descentralização que vem do centro", ou, nas palavras de Menezes, uma "descentralização tutelada" (2001, p. 68). Os programas de apoio técnico e financeiro tendem a ser os mesmos de Norte a Sul do país, com reduzida observância às peculiaridades e necessidades locais.

No caso brasileiro, as recomendações de organismos internacionais, cuja presença foi fortalecida pela existência de projetos de financiamento de grande porte [8] representam um capítulo a parte na dinâmica das reformas. Muitos dos modelos que integram a carteira de opções "oferecidas" por tais agências ao país são adotados sem maiores preocupações com os impactos junto aos usuários ou do grau de adequação das mesmas a situações que envolvem diferentes culturas e contextos [9].

Analisado sob tal ponto de vista o espaço para auto-reformas tende a ser diminuto, mesmo porque as grandes reformas vêm "de fora para dentro" e "de cima para baixo". A despeito de tal cenário, como afirmou-se em momento anterior deste artigo, desde o início dos anos noventa do século XX inúmeros municípios brasileiros têm sido reconhecidos pela gestão inovadora de sua rede escolar, conforme registram vários estudos mencionados. Por isso mesmo, nos termos propostos neste estudo os novos movimentos de auto-reforma têm nos municípios espaços de materialização.

Cabe lembrar, todavia, que as iniciativas exitosas não têm tido a sustentabilidade necessária para assegurar a continuidade de projetos inovadores (VIEIRA, 2010). Algo acontece na esfera municipal que inviabiliza a continuidade de suas políticas e, por certo, isto tem a ver com questões relativas à dinâmica do poder local, assim

como da relação entre este e o poder central.

A descontinuidade da gestão, subordinada a interesses de governos que vêm e vão, representa traço pernicioso à concretização da obra educativa. Sobre o assunto, é oportuna a observação de Cunha:

Como aconteceu em vários estados e municípios, políticas educacionais bem elaboradas e competentemente conduzidas foram objeto de demolição pelas administrações posteriores, interessadas em imprimir sua própria marca ou em demolir o que havia sido feito. Tudo isso leva a uma grande dificuldade de avaliação da eficácia dessas políticas no próprio processo de mudança política (1991, p. 477)

O debate em torno da premência de que *políticas de Estado* preponderem sobre *políticas de governo* tem sido crescente entre teóricos, formuladores e executores de políticas. O Brasil ainda não logrou êxito em pactuar uma agenda mínima em torno das estratégias a construir na direção de uma educação de qualidade para todos. Nesse contexto, o comentário de Cunha, acima referido, a despeito de ter sido formulado há quase duas décadas, soa como advertência e desafio a enfrentar nas políticas do presente.

Com tais questões em mente e procurando avançar no aprofundamento da idéia central deste ensaio, tratemos de um movimento que em sua origem pode ser identificado como de *auto-reforma* e que, gradativamente, vem se constituindo como tendência de *reforma* no seio da política educacional brasileira. Isto implica em refletir sobre a "gestão democrática da educação" e, de modo específico, uma de suas manifestações – a seleção de dirigentes escolares.

Gestão democrática da educação – explicitando um movimento de (auto)reforma

A idéia da "gestão democrática da educação" tem suas origens associadas ao processo de abertura política que assinalou a transição da ditadura militar para a democracia, iniciada no final dos anos setenta e aprofundada na primeira metade dos anos oitenta do século XX. O período foi caracterizado por significativo avanço de movimentos sociais e sindicais os mais diversos, que vieram a integrar a luta pela anistia política, por eleições diretas para a presidência da república [10] e por uma Assembléia Nacional Constituinte (ANC), dentre outros [11].

Sob tais circunstâncias, também os educadores participaram das lutas em favor da retomada da democracia, das quais as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) foram importante expressão. Delas resultaram reivindicações diversas, dentre as quais a de que o Estado assegurasse “formas democráticas de participação” (CUNHA, 1991, p. 98), entendidas como aquelas associadas à criação de conselhos de controle social, ampliação dos espaços de participação no âmbito da escola, a exemplo de grêmios estudantis, eleição de diretores e outras formas de participação. Aqui será abordada de forma mais detida uma das dimensões da gestão democrática – a escolha de dirigentes escolares.

A Carta Magna de 1988 incorpora a demanda por participação, traduzindo-a no inovador dispositivo da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Art. 206, Inciso VI), um dos princípios da então chamada Constituição Cidadã. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96), aprovada oito anos depois, referenda o dispositivo constitucional, ao manter sua essência e acrescentar os termos “na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Art. 3, Inciso VIII. Grifo da autora).

O detalhamento da gestão democrática é estabelecido em outro artigo da LDB, quando se diz que:

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 (LDB, Art. 14).

Como se vê, a LDB remete a regulamentação da gestão democrática do “ensino público na educação básica” aos sistemas de ensino, oferecendo ampla autonomia às unidades federadas para definirem, em sintonia com suas especificidades, formas de operacionalização de tal processo, o qual deve considerar o envolvimento dos profissionais de educação e as comunidades escolar e local.

Vale observar que em ambos os casos, a participação refere-se ao âmbito da escola: a elaboração de seu projeto pedagógico e a atuação em conselhos escolares ou equivalentes. Na perspectiva da LDB, portanto, a gestão democrática circunscreve-se a alguns aspectos da vida escolar, tal como se viu nos dispositivos

referidos e comentados. Vale lembrar que o Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172/2001) também privilegia o tema, tendo estabelecido entre seus objetivos e metas para a gestão a definição em "cada sistema de ensino" de "normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade" (11.3.2. Gestão – Meta 22).

Desde a retomada do regime democrático a gestão democrática tem sido tema de grande interesse pelos pesquisadores da educação [12], inspirando movimentos diversos de mudança no interior do sistema educativo brasileiro. Inúmeros municípios e estados adotaram modalidades de seleção de dirigentes escolares que contemplaram alguma forma de escolha pela comunidade escolar (professores, funcionários, alunos, pais e mães), no todo ou em parte [13].

Tais iniciativas, defendidas por movimentos de educadores desde os anos oitenta, e transformadas em práticas em várias unidades da federação, nem sempre foram acolhidas com bons olhos por parte do Poder Público. Muitas das experiências desta natureza foram descontinuadas por governos que discordavam com tais inovações, sobretudo pela perda de poder político ligado à indicação de cargos. Por essas e outras razões, as escolhas de dirigentes pela comunidade não se generalizaram no país, tendo sido, inclusive, objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) [14] impetradas por governos.

A questão é, com efeito, polêmica. A despeito da resistência em incorporar o tema à agenda das políticas públicas, em 2010, com o respaldo de ampla discussão nacional, aprovou-se no âmbito da Conferência Nacional de Educação (CONAE), promovida pelo Ministério da Educação, a instituição de:

mecanismos democráticos – inclusive eleição direta de diretores/as e reitores/as, por exemplo –, para todas as instituições educativas (públicas e privadas) e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica.

(BRASIL. MEC, 2010, p. 43-44. Grifo da Autora).

Foi-se ainda mais além, ao definir-se que

Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas

federais, estaduais, distritais e municipais da educação básica, preservando as orientações comuns do Sistema Nacional de Educação a ser configurado, a garantia e o reconhecimento do direito às formas alternativas de gestão, de acordo com as necessidades de grupos culturais e sociais específicos – do campo, indígenas, de quilombolas – e o processo educativo desenvolvido junto às pessoas privadas de sua liberdade, dentre outros.

(BRASIL. MEC, 2010, p. 44. Grifo da autora)

Face ao exposto, cabe refletir se a eleição de diretores deve ser situada na esfera das auto-reformas, ou não. De um lado, é verdade que mesmo defendida pelos movimentos sociais, a iniciativa ainda não logrou êxito em alcançar o *status* de política pública nacional. Percebe-se que no contexto ora apreciado a distinção entre *reforma* e *auto-reforma* não é simples.

Trata-se de uma demanda colocada pela sociedade civil como proposta de política educacional desde o início dos anos oitenta a qual, ainda hoje, esbarra em resistências. Por outro lado, tem sido apropriada por agentes do Poder Público como forma de assegurar a participação da comunidade questão que, por sua vez, possui conotações diversas. Por certo, o apoio a iniciativas de ampliação do poder local tem sentidos distintos quando reivindicado por movimentos de luta sindical ou recomendada por uma agência internacional financiadora de projetos no Brasil, como o Banco Mundial. Há que se compreender que tais diferenças não são apenas semânticas.

A eleição de diretores é dimensão da gestão democrática que permite ilustrar a dinâmica das reformas e auto-reformas na educação brasileira. Tomando as palavras extraídas da canção popular referidas na epígrafe deste texto como mote para finalizar, julgamos ser possível afirmar com base nos argumentos apresentados a existência de um nexo entre os dois processos. Se em princípio as *auto-reformas* são movimentos “de dentro pra fora” e as *reformas* de “fora pra dentro”, na prática, umas e outras se articulam mutuamente. Por isso mesmo “a toda hora” e a “todo momento” é preciso “afinar o instrumento” da reflexão de modo a compreender em que medida as intenções de hoje podem transformar-se em práticas a serem disseminadas amanhã para o sistema.

Referências

ALVES, Fátima Cristina. “Mapeamento das políticas de escolha de diretores da escola e de avaliação na rede pública das capitais brasileiras”. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Brasília, v. 90, n. 224, p. 71-86, jan./abr. 2009.

ABRAMOVAY, Miriam (coord.) et al. **Escolas inovadoras**: experiências bem-sucedidas em escolas públicas. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.

BALL, Stephen J. **Education policy and social class**: the selected works of Stephen Ball. London: Routledge, 2006.

_____, BOWE, Richard. “Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues”. **Journal of Curriculum Studies,** London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. “Gestão democrática da escola cidadã”. In. SEDUC. **Novos paradigmas de gestão escolar**. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005, p. 27-46.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <Constituiçao> Acesso em: 20 jun. 2010.

_____. **Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <L9394> Acesso em: 16 set. 2009.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <L10172> Acesso em: 21 jun. 2010.

_____. **Aprova Brasil**: o direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil. 2. ed. Brasília: MEC/UNICEF. 2007. Disponível em: < UNICEF. Acesso em: 19/04/2009.

BRASIL. MEC. **CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação** – construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes

e estratégias de ação – documento final. Disponível em: <Documento final> Acesso em: 20 jun. 2010.

BRASIL. MEC. INEP. **Prêmio inovação educacional 2006**: experiências selecionadas. Versão preliminar. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

BRASIL. MEC. UNICEF. **Redes de aprendizagem**: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender. Brasília, s.d.

CASASSUS, Juan. "A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização". **Cadernos de Pesquisa**. n. 114, p. 7-28, nov. 2001. Disponível em: <a01n114.pdf> Acesso em: 09 jun. 2010.

CENPEC. **A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros** – documento síntese. UNICEF: São Paulo, 1993.

_____. CENPEC. **Qualidade para todos**: o caminho de cada escola, 1994. Disponível em: <cenpec.org> Acesso em: 31/01/2008.

CORRALES, Javier. "Aspectos políticos na implementação das reformas educacionais". **Documento n. 14**. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. Abril de 2000. Disponível em: Aspectos politicos implementacion reformas educativas corrales portugues.pdf> Acesso em: 09 jun. 2010.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. "A gestão democrática na escola e o direito à educação". **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. 2007. v. 23, n. 3, p. 483-495, set./dez. 2007.

FARIA, Lia. "A questão local: um debate para a educação". **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 22. n.1, p. 69-84, jan./jun. 2006.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. "Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na "cultura globalizada". **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1227-1249, Set./Dez. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22619.pdf> Acesso em: 20 jun. 2010.

FIALA, Robert. “Review of ‘International Handbook of Educational Reform’, edited by Peter Cookson, Alan Sadovnik and Susan Semel”. **Contemporary Sociology**. Vol. 24, n. 1 (jan., 1995), pp. 62-64. http://www.jstor.org/pss/2075102> Acesso em: 09 jun. 2010.

FRUTUOSO, Jurandi. “A gestão do Sistema Único de Saúde”. In. OLIVEIRA, Romualdo Portella de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade, organizado. Brasília: UNESCO, 2010, p. 89-105.

KRAWCZYK, N. “A gestão escolar: um campo minado...Análise das propostas de 11 municípios brasileiros”. **Educação e Sociedade**. **Ano XX – Ago/1999 – Número 67, p.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n67/v20n67a04.pdf> Acesso em: 11/03/2010.

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O poder local no Brasil: a alternativa da democracia. **Revista Katálysis**. ISSN 1982-0259, Vol. 7, Nº. 1, 2004 , pags. 85-98

MAINARDES, Jefferson. “Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MENEZES, Raul Miranda de. “Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira”. **Em Aberto**. Brasília. V. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. “A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado”. In. FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 91-112.

OLIVEIRA, Cleiton de. “A municipalização do ensino brasileiro”. In. OLIVEIRA, Cleiton [et al]. **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.

PARANDEKAR, Suhas (coord.). **Desempenho dos alunos na Prova Brasil:** diversos caminhos para o sucesso educacional nas redes municipais de ensino. Brasília, MEC.INEP/Banco Mundial, 2008.

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma educacional**: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Disponível em <pol_publicas.PDF> Acesso em: 20 out. 2009

SACRISTÁN, J. Gimeno. “De las reformas como política a las políticas de reforma”. In: SACRISTÁN, J. Gimeno (Comp.). **La reforma necesaria**: entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Ediciones Morata, 2006.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

SANTIN, Janaína Rigo. “O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal”. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS – ISSN 1982-4602, p. 324-340. Disponível em: <janaina_rigo_santin.pdf> Acesso em: 10 abr. 2010.

SCHLESENER, Anita Helena. “Gestão democrática da educação e formação de conselhos escolares”. In. FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro Editora, 2007, p. 177-189.

SILVA, Márcia. “Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil”. **Sociedade & Natureza**. Uberlândia, 20 (2): 69-78, dez. 2008.

SILVA, Maria Alice Setubal de Sousa et alii. “A escola como foco de análise: um estudo de 16 unidades escolares”. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 95, p. 43 – 50, nov./1995. Disponível em: <cenpec.org> Acesso em: 31 jan. 2008.

SIMÕES, Henrique Campos. **As cartas do Brasil**. Ilhéus: Editus, 1999.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar de Macedo (orgs.). **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil**: bibliografia analítica (1996-2002).

VIEIRA, Sofia Lerche. “Educação e gestão: extraindo significados da base legal”. In. SEDUC. **Novos paradigmas de gestão escolar**. Fortaleza: Edições SEDUC, 2005, p. 07-26.

_____. Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República. Brasília: Líber Livro, 2008a.

_____. **Leis de reforma da educação no Brasil**. Coleção Documentos da Educação Brasileira. 2 cd-roms e 1 livreto. Brasília: INEP, 2008b.

_____. "Escola – função social, gestão e política educacional". In. FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008c, p. 129-145.

_____. **Educação Básica**: política e gestão da escola. 2. ed. Brasília, Editora Liber Livro, 2009.

_____. **Gestão e inovação educacional: a (in)sustentabilidade das políticas municipais**. Trabalho produzido no âmbito da pesquisa "Gestão e Sucesso Escolar: um enigma a decifrar". Apoio: CNPq. FUNCAP. UECE. Instituto UNIBANCO. Fortaleza, abr./2010. Texto inédito.

VIÑAO FRAGO, Antonio. "El éxito o fracaso de las reformas educativas: condicionantes, limitaciones, posibilidades". In. SACRISTÁN, J. Gimeno (comp). **La reforma necesaria**: entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Ediciones Morata, 2006.

_____. "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España". **Revista Iberoamericana de Educación**. Número 4 Descentralización Educativa (y 2). Enero – Abril 1994, p. 29-64. Disponível em: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a02.PDF> Acesso em: 29 out. 2009.

XAVIER, Antonio Carlos da R., MELLO, Guiomar Namo de, SOBRINHO, José Amaral, SILVA, Rose Neubauer (orgs.). **Gestão educacional**: experiências inovadoras. Brasília: IPEA, 1995.

Notas

[1] O "sistema nacional de educação" é questão plena de atualidade no cenário da educação brasileira, tendo se configurado como tema central da Conferência

Nacional de Educação (CONAE), realizada entre 28 de março e 01 de abril de 2010, em Brasília, sob o patrocínio do Ministério da Educação. Para maiores esclarecimentos, ver. BRASIL. MEC. 2010, em especial: pp. 20-40.

[2] Conferir: Ball, 1992 e 2006; Popkewitz, 1997, Casassus, 2001, dentre outros.

[3] Para uma síntese desta perspectiva teórica em língua portuguesa, conferir: Mainardes, 2006.

[4] Veja-se, a propósito os estudos aqui apresentados em ordem cronológica: Cunha, 1991; CENPEC, 1993; Xavier, Mello, Sobrinho, Silva (orgs.), 1995; K*rawczyk*, 1999; BRASIL. MEC. INEP, 2006; UNICEF. MEC. UNDIME, s.d.; e, Parandekar (coord.), 2008.

[5] Conferir: **CENPEC, 1994;** Silva, et al. 1995, Abramovay (coord.) et al., 2003; BRASIL. 2007.

[6] A referência é de trecho da Carta de Pero Vaz de Caminha, onde ao descrever as belezas da terra a que aportaram, afirma que “o melhor fruto que dela se pode tirar (...) será salvar esta gente. e esta deve ser a principal semente que” o Rei nela deve lançar (Carta de Pero Vaz de Caminha. In. SIMÕES, 1999, p. 138. Grifo nosso)

[7] A propósito da atualidade do tema, veja-se a bibliografia analítica organizada por Souza & Faria (2005). Sobre a natureza interdisciplinar da questão, conferir artigo de Frutuoso sobre “A gestão do Sistema Único de Saúde”, em **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. In. Oliveira & Santana (2010, p. 89-105). Conferir ainda: Jacobi, 1999; Magalhães, 2004; Santin, 2007; e Silva, 2008.

[8] Dentre as iniciativas de maior abrangência, cabe referir o Projeto Nordeste, que envolveu nove estados da referida região, o Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), direcionados para estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como outros projetos de apoio a estados brasileiros, dentre eles São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Bahia, Ceará e Pernambuco. Conferir: VIEIRA, 2009, p. 78-79.

[9] O caso do programa Escola Ativa, do FUNDESCOLA, adaptação da *Escuela Nueva*, da Colômbia é um exemplo que pode ser lembrado nesta direção. Para maiores esclarecimentos sobre o Escola Ativa, conferir: Escola Ativa – Apresentação Acesso em: 25 jun. 2010.

[10] Este movimento tornou-se conhecido como “Diretas Já”.

[11] Para maiores esclarecimentos a esse respeito, conferir o estudo de Luiz Antônio Cunha, antes referido, **Educação, Estado e Democracia no Brasil**, onde o autor detém-se sobre tais movimentos.

[12] Conferir: Bittar; Oliveira (orgs.) 2004, Ferreira, 2004; Bordignon, 2005; Sander, 2005, Luce; Medeiros (orgs.), 2006, Cury, 2007; Schlesener, 2007, Oliveira, 2008, para citar apenas alguns.

[13] Há modalidades diferenciadas de acesso ao cargo de diretor de escola no Brasil. Existe desde o concurso ou seleção pública, à indicação (técnica ou política) até a eleição direta pela comunidade ou após o cumprimento de provas de seleção técnico. Conferir: Vieira, 2005, p. 21. Ver também: Alves, 2009.

[14] O Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil, em diferentes oportunidades, declarou inconstitucional artigos de leis estaduais ou de Constituições Estaduais que tratavam de eleições para os cargos de direção dos estabelecimentos de ensino público. Veja-se a propósito: ADIn nº 606-1/PR, Representação nº 1.473/SC, ADIn nº 244-9/RJ, ADIn nº 387-9/RO, ADIn nº 573-1/SC, ADIn nº 578-2/RS e ADIn nº 640-1/MG). Disponível em: Inconstitucionalidade da eleição de diretores de escolas públicas – Peças Jus Navigandi Acesso em: 20 jun. 2010.