
Autonomia para a escola brasileira: refletindo sobre o pensamento reformador em educação

Theresa Adrião

Pós-doutora em Educação – Oreal/Unesco [Chile];

Doutora em Educação – USP;

Professora do Departamento de Educação – Unesp.

Rio Claro – SP [Brasil]

theadriao@yahoo.com.br

Neste artigo, busca-se identificar o conteúdo atribuído à idéia de autonomia para escola, em dois momentos, ainda que distantes, da história educacional brasileira, caracterizados pela relevância que a educação pública obteve na agenda governamental: o período correspondente ao lançamento do “Manifesto dos Pioneiros” e o relacionado à proposição das neo-reformas educacionais da década de 1990. Sem a pretensão de desenvolver análise de cunho historiográfico, o objetivo do artigo é instigar o leitor a refletir sobre o tratamento dado à autonomia escolar por protagonistas dos dois períodos. Para tanto, apóia-se na análise do conteúdo presente em textos teóricos e documentos.

Palavras-chave: Autonomia. Escola pública.

Reforma educacional.

1 Introdução

A partir da década de 1990, das alterações propostas para o campo da educação, destaca-se a ênfase na necessidade de construção de novos padrões de gestão do ensino fundamental, seja na esfera das instâncias governamentais, seja nas próprias unidades escolares como elemento necessário à melhoria da qualidade de ensino. Por padrão de gestão entende-se o conjunto de fatores composto tanto dos procedimentos e mecanismos administrativos e pedagógicos, formalmente instituídos, quanto daqueles resultantes das interações e práticas cotidianas dos diferentes agentes da comunidade escolar.

A expressão “novos padrões de gestão”, longe de estar consolidada em seu significado, parece ter sido cunhada a partir de análises comparativas desenvolvidas por pesquisadores e agências internacionais de financiamento e assessoria, com o objetivo de indicar os mecanismos que escolas e sistemas educacionais, considerados de “sucesso” em países com similar grau de desenvolvimento econômico, haviam alcançado, isto é, a generalização de um certo grau de escolaridade básica e obrigatória para a população da respectiva idade escolar, bem como a diminuição de índices de evasão e retenção, além do desempenho acadêmico desejável, no intuito de generalizá-los para os demais¹. No início da década de 1990, recorridamente citavam-se os exemplos de países como a Coreia, o Chile e a Tailândia, não por acaso, economias com acentuado grau de liberalização econômica e privatização de serviços públicos.

Centrando as proposições nos meios mais eficientes para a consecução de fins determinados, ou seja, na esfera da administração (PARO, 1986), o debate recorria ao incremento da “au-

tonomia” da escola pública ante as regulações governamentais presente em discursos oficiais, na literatura especializada ou em documentos de agências multilaterais como um dos mecanismos para a melhoria da qualidade do ensino público.

Diante disso, torna-se pertinente problematizar os sentidos atribuídos à “autonomia”, com o objetivo de contribuir para o entendimento de seu uso pelas recentes reformas educacionais no Brasil. Para tanto, este texto tentará arrolar alguns conteúdos atribuídos à autonomia da escola, na tentativa de construir um referencial interpretativo que possibilite matizar as origens e principais diferenças que a idéia de autonomia apresentou em dois momentos da história educacional brasileira: o relativo ao lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova e o relacionado à proposição das neo-reformas educacionais (COSTA, 1995) da década de 1990.

Preocupação semelhante apresenta-se em trabalho de José Mário Pires Azanha (1993), no qual destaca o papel de algumas palavras no entendimento da mentalidade de uma dada época. Para o autor, a “palavra sagrada” autonomia, embora por vezes esvaziada de sentido pelos múltiplos significados que lhe foram atribuídos, poderia contribuir para o entendimento do pensamento educacional brasileiro do fim do século XX.

É bom frisar que, neste trabalho, utiliza-se o termo “conceito”, em seu sentido geral, semelhante aos significados de idéia e ou noção (Fundação Getúlio Vargas, 1987).

2 Autonomia: breves digressões históricas

Começemos pelo vernáculo. A palavra “autonomia”, no dicionário de língua portu-

sa, organizado por Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, possui os seguintes significados:

[...] faculdade de governar-se a si mesmo; direito ou faculdade de se reger (uma nação) por leis próprias; liberdade ou independência moral ou intelectual e, na esfera da ética, propriedade pela qual o homem pretende poder escolher as leis que regem sua conduta [...] (FERREIRA, 1986, p. 68).

Já no *Dicionário de política*, organizado, entre outros, por Norberto Bobbio (1992), o referido conceito não tem tratamento especial, sendo seu conteúdo e verbete associados ao de autodeterminação ou de autogestão. Ao que parece, Bobbio apropria-se do conceito de autonomia, de forma indireta, relacionando-o a conceitos correlatos e historicamente localizados.

No primeiro caso, quando associado ao conceito de “autodeterminação”, suas origens doutrinárias se encontram na idéia de soberania popular de Rousseau e em sua concepção de nação como ato voluntário. Nesse contexto, o sentido de “autonomia” encontra-se articulado ao chamado pensamento liberal clássico, na medida em que enfatiza a preponderância das liberdades individuais de escolha e ação sobre qualquer tipo de ingerência, salvo aquelas democraticamente consentidas ao Estado Moderno, entendido como a associação de indivíduos livres em nome da manutenção dessa mesma liberdade.

Para o pensamento liberal, a autonomia articulava-se ao exercício dos direitos públicos e privados do cidadão, sendo as restrições sociais legítimas na medida em que existissem como garantia

ao exercício desses mesmos direitos. Enfatizam-se, neste caso, os aspectos de ordem política.

No segundo caso, “autogestão”, o conceito encontra-se articulado inicialmente à idéia de democracia industrial de Proudhon, às concepções do socialismo revolucionário europeu e norte-americano do século XIX e, principalmente, aos debates acirrados em torno da organização operária em conselhos durante as décadas de 1920 e 1930, com base nas críticas à burocratização do estado soviético desenvolvidas por Rosa de Luxemburgo e Leon Trotsky. Com a formalização do pensamento operário, a garantia e o exercício dos direitos individuais passam a ser vinculados diretamente à esfera da economia política, sendo a autonomia, aqui, entendida no contexto do controle da produção social pela classe trabalhadora e na coletiva gestão desse processo, sem que se tenha firmado um acordo sobre o conteúdo e os meios para sua implantação.

Nesse sentido, para Pierre-Joseph Proudhon, pioneiro na crítica à economia política (HOBSBAWM, 1987), a autogestão dos produtores e consumidores, sem interferência estatal, seria a base da organização social:

[...] a organização mutual da agricultura, aliada à socialização da indústria, às cooperativas prestadoras de serviço e ao sindicato de consumo, darão origem ao sindicato geral da produção e consumo, órgão máximo da articulação econômica. Paralelamente, na esfera política organiza-se através de conselhos de base funcional, como os conselhos de operários e de base territorial, como os municípios, sempre respeitados os princípios da autonomia e do federalismo. (PINTO, 1996, p. 52).

Leon Trotsky, dirigente da Revolução Russa e crítico da burocratização que a sucedeu, ao utilizar-se do conceito, atribuía-lhe um conteúdo de independência em relação à burocracia. Se até 1905 sua posição era contrária à existência de estruturas centralizadas de organização dos trabalhadores, durante o processo revolucionário, convence-se da necessidade de organizações “democraticamente centralizadas” e passa a defender com Lenin os conselhos operários como instâncias de decisão de governo e o partido como instrumento “consciente” dessas instâncias. A mesma lógica era transposta para o movimento sindical.

Em disputa com setores anarquistas franceses, Trotsky apontava que

[...] aqueles que, em princípio, contrapõem a autonomia sindical à direção do Partido Comunista estão contrapondo - queiram ou não - o setor proletário mais atrasado com a vanguarda da classe operária: a luta pelas conquistas imediatas, com a luta pela completa libertação proletária. (TROTSKY, 1978, p. 29).

Para o autor, a autonomia, no contexto das organizações operárias, configurava-se numa forma puramente jurídica, ou seja, num meio, não num fim.

Por fim, para o trabalho organizado por Bobbio (1992), a autogestão, enquanto princípio político, deve ser entendida, em síntese, da seguinte forma:

[...] pode ser definida como um mecanismo representativo transposto para o âmbito das estruturas concretas das várias atividades econômicas, com o fim

de lhes assegurar o funcionamento; tem seu momento síntese a nível das comunidades locais. Por um lado, outra coisa não é senão a aplicação, à esfera econômico-social, de princípios democráticos já postos em prática na esfera política; por outro, se define como uma nova forma de organização de todo o complexo social, na medida em que assume as várias atividades sociais e principalmente econômicas - e não a fixação territorial- como estrutura fundamental para a participação na vida associada, ou seja, envolve os indivíduos como produtores nas unidades econômicas e como consumidores nas unidades locais; por outro ainda, ela implica em suas extremas consequências, a dissolução do poder econômico e político só mediante uma autoridade socializada. (BOBBIO, 1992, p.77).

A apresentação das posições acima ilustra, ainda que muito brevemente, divergências e diferenças que o conceito apresentou na construção do pensamento moderno. Acreditamos que, no caso do pensamento educacional, a situação não seja muito diferente.

O contato com diversas posições apresentadas leva-nos, ainda que provisoriamente, a atribuir ao conceito de autonomia, hoje disseminado, matrizes históricas que o associam a diferentes funções na organização das linhas de pensamento apresentadas, em razão de estar, por sua vez, vinculado a funções sociais diversas: para o pensamento liberal clássico, a idéia de autonomia relaciona-se à noção de princípio, no sentido de pressuposto, sob o qual se erige o próprio pensamento liberal; no pensamento operário de base anarquista, o conceito de autono-

mia apresenta-se como objetivo a ser alcançado, ou seja, um fim; já no pensamento operário de vertente trotskista e luxemburguista, esse conceito relaciona-se a mecanismos e formas de organização, portanto a “meios”.

A breve digressão acima nos permite perceber que tanto a construção quanto os significados dos conceitos são historicamente definidos e que o sentido difundido socialmente relaciona-se, em última instância, com a posição hegemônica. Essa preocupação nos aproxima do objetivo deste trabalho: inventariar os sentidos atribuídos à autonomia da escola no pensamento educacional brasileiro, com a intenção de evidenciar elementos que auxiliem na compreensão crítica do que Gentili denominou de “re-significação” de antigas bandeiras (GENTILI, 1995).

Por meio desta reflexão, busca-se apreender o conteúdo desse conceito em dois momentos. O primeiro corresponde ao período relacionado à publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”. O segundo inicia-se com as neo-reformas para educação (COSTA, 1995) dos anos 1990. A aproximação e a escolha dos dois momentos justificam-se pelo fato de a escola e a educação apresentarem-se muito fortemente nas ‘agendas’ governamentais e pelo apelo reformador e descentralizador presente nos discursos das reformas. Ressalta-se, ainda, que a breve incursão pelos dois períodos se faz por meio da problematização de posições declaradas por alguns de seus protagonistas.

2.1 Discursos reformadores em educação

Breves enumerações dos discursos reformadores.

2.1.1 Autonomia no discurso dos pioneiros

No caso do pensamento educacional brasileiro, as influências do pensamento liberal são reconhecidamente marcantes e datam da própria disseminação da necessidade de escola pública e gratuita para todos, principalmente a partir da década de 1930, ou do “Manifesto dos Pioneiros”, como ficou conhecida a carta de intenções de reformadores da educação nacional de 1932. Desses reformadores, destacaremos, para efeito do que nos propusemos, as posições de Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo. Evidentemente, as considerações desenvolvidas, neste estudo, constituem-se num exercício limitado e indicativo de posteriores e necessários aprofundamentos.

Azanha, em trabalho já citado, pontua que, no texto do “Manifesto de 1932”, redigido por Fernando de Azevedo e assinado, entre outros, por Anísio Teixeira, o termo autonomia aparece apenas duas ou três vezes articulado à criação de um fundo especial destinado exclusivamente a empreendimentos educacionais que, assim, estariam a salvo das intervenções estatais. (AZANHA, 1993). Embora, no referido documento, não seja feita alusão explícita ao termo, em trabalhos específicos de um e de outro autor, encontram-se menções e preocupações nesse sentido.

Anísio Teixeira, em *A educação e a crise brasileira* (1956, p. 19), afirma explicitamente que

As leis da educação podem dispor sobre objetivos da educação, suas normas gerais, seus níveis e ramos, seu custeio, mas cumpre-lhes deixar, como se deixa na Universidade, para o campo da autonomia profissional, tudo que disser respeito ao que deve ensinar e aos modos, meios, métodos e práticas educacionais.

A defesa da autonomia didática, contida no nesse trecho, entrelaçava-se ao ideário liberal de que a educação escolar, por sua natureza, deveria ser objeto de definição e controle de seus próprios profissionais, como o eram as atividades da medicina. Dessa maneira, o campo da educação estaria isento das ingerências, formalizações e equiparações governamentais que tendem a “forjar a realidade”, na medida em que se atribuisse exclusivamente aos detentores do conhecimento específico a opção pelos melhores meios.

Por outro lado, essa mesma opção de remeter aos detentores do conhecimento específico a exclusividade sobre os “assuntos de seu ofício”, ou seja, por transformar a educação escolar num debate estritamente educacional e restrito aos educadores, não se furtava à compreensão do caráter político que fundamentava os embates da época:

Na realidade os unitaristas têm um problema, mas, este, não é o da unidade nacional, senão o do controle das escolas, para que possam fazer delas instrumentos de suas idiossincrasias ou de planos outros pré-concebidos, com os quais põem em perigo, exatamente, a unidade da cultura nacional. [...] O debate, assim, não é um debate educacional, mas um debate político, entre unitaristas e descentralizadores, ou federalistas, que vêem, de modo diverso o problema da unidade nacional. (TEIXEIRA, 1956, p.10-12).

Para ele, a escola pública “[...] não era aquela cujo programa e os currículos fossem decididos por lei, mas, simplesmente, a escola mantida com recursos públicos.” (TEIXEIRA, 1957, p.115).

Inseridas num debate de consolidação da unidade nacional e do Estado Nacional estabelecido ao final da Primeira República, as posições do autor acerca da necessidade de pressupor a diversidade, em geral, e a escolar, em particular, como condição para a efetivação de qualquer sociedade democrática, opunham-se às propostas de cunho centralizador, entendidas como obstáculos à consolidação daquela unidade. Assim, o princípio da unidade federativa e seu conteúdo descentralizador, defendidos como fundamentos do Estado Nacional Moderno², perpassavam o pensamento de Anísio Teixeira sobre as questões educacionais. Não por acaso foi defensor da municipalização do ensino:

A unidade nacional será promovida pelas escolas, quando nelas prevalecer o princípio fundamental de liberdade do Estado Moderno, que é o de que a lei não é competente para decidir em questões de saber ou de consciência profissional. O que se deve ensinar e como deve ensinar são questões que devem ser resolvidas pela escola mesma e os que a servem, e não pelo legislador comum [...] (TEIXEIRA, 1956, p. 21-22).

A ênfase na defesa da não-uniformidade da instituição escolar atesta-se, ainda, quanto às suas preocupações com a transposição de modelos:

Dentre as instituições, nenhuma, como já dissemos, oferece ao ser transplantada, maiores perigos de se deformar ou perder mesmo a eficácia. A escola em parte já é de si uma instituição artificial e abstrata, destinada a completar apenas a ação da educação, muito mais extensa e profunda,

que outras instituições e a própria vida ministram. Deve, portanto, não só ajustar-se, mas completar-se com as demais instituições e o meio físico e social. (TEIXEIRA, 1969, p. 39).

No entanto, cumpre ressaltar que, para Teixeira, um certo grau de homogeneidade deveria ser garantido por meio da fixação da hora/aula, da duração dos cursos e por exames estatais distribuídos ao longo do processo de escolarização.

Para nos aproximar do pensamento de Fernando de Azevedo, retornemos ao “Inquérito d’o Estado de São Paulo”, promovido em 1926 pelo jornal *O Estado de São Paulo* e organizado pelo próprio Azevedo, a respeito da educação paulista, no qual se encontram delineadas as linhas do movimento de “renovação” da educação, expressas, posteriormente, no já citado “Manifesto dos Pioneiros”.

Composto de 16 questões submetidas a intelectuais e dirigentes da educação no período, o “Inquérito” tentou levantar quais eram, na visão desse conjunto e do próprio grupo articulado em torno daquele órgão de imprensa, os problemas da educação de São Paulo, a partir dos seguintes eixos: organização do ensino primário, formação de professores, qualificação da mão-de-obra e gestão de sistema.

Duas das questões propostas merecem destaque, dada a preocupação deste trabalho. A primeira versava sobre a posição dos inquiridos a respeito da “uniformidade do ensino primário, teórico e rígido” ou da “variedade desse mesmo ensino, prático e maleável, segundo as necessidades (industriais, agrícolas, pastorais etc) da região em que a escola se instalou.” A segunda referia-se à relação entre as escolas e os órgãos do sistema educacional de então:

como estavam e como deveriam ser resolvidas a questão da assistência técnica e a da inspeção e fiscalização do ensino.

A apresentação dessas questões ilustra as preocupações em torno da “maleabilidade” que as escolas deveriam experimentar em relação aos órgãos do sistema educacional no que se refere às práticas pedagógicas.

Posteriormente, em trabalho do próprio Azevedo (1946), as diretrizes para a consolidação de uma educação democrática são sintetizadas da seguinte forma: flexibilidade para todas as instituições, nos graus e cursos, para facilitar a adaptação às peculiaridades regionais, favorecendo a circulação tanto horizontal quanto vertical dos alunos; obrigatoriedade de um mínimo de cultura geral para todos, traduzido numa quantidade de anos, de acordo com as possibilidades de cada Estado; liberdade de ensino e cátedra e diretrizes fixadas numa política educacional que pressuponha a diversidade de sistemas em conformidade com as condições de cada região do país.

Nesse caso, como em Teixeira, o tema da diversidade das instituições de ensino leva-nos a inferir sobre a existência em suas proposições, mesmo que não explicitamente, da necessidade de certa autonomia pedagógica para as escolas.

Entendida dessa forma, a defesa da autonomia para a escola, segundo Azevedo, poderia ser fundamentada também na concepção de Estado por ele apresentada e caracterizada como moderna. Para ele, o funcionamento do aparato estatal deveria dar-se, tendo em vista “[...] a divisão do trabalho e a autonomia técnica e administrativa dos órgãos especializados de poder que, submetidos ao Estado, correm o risco de tornarem-se representantes de grupos específicos.” (AZEVEDO, 1946, p. 85).

A defesa da não-intervenção estatal nas questões pedagógicas pautava-se também pela pressuposição de que, assim como os indivíduos, as instituições possuíam aptidões e vocações próprias. A manutenção dessas características é que permitiria a cada instituição escolar responder às demandas e necessidades das diferentes trajetórias escolares que se processariam em virtude das peculiaridades, interesses, necessidades; enfim, das habilidades de seus usuários.

Em um esforço de síntese, para Teixeira e Azevedo, a padronização das escolas, via normalização pedagógica, não era desejável, nem pela natureza mesma das atividades educacionais – que exigiria, para seu desempenho, certa flexibilidade para responder às peculiaridades de sua demanda –, nem pela necessária descentralização da ação estatal identificada como condicionante para um funcionamento mais eficiente das instituições públicas em geral, e da educação pública, em particular.

2.1.2 Autonomia pós-anos 1990: a emergência de novos padrões de gestão

Durante a década de 1980, as alterações na dinâmica da gestão da escola pública postulavam, entre outras coisas, a implantação de uma administração coletiva da escola, a eleição dos dirigentes escolares, a participação da comunidade usuária na definição das metas e objetivos das unidades escolares, a constituição de instâncias coletivas de trabalho docente e a exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público. (ADRIÃO, 2001).

Como substrato para tais alterações, reivindicava-se maior “autonomia” para a escola, na utilização dos recursos, aliada à conseqüente

descentralização do seu poder de decisão. Assim, sinteticamente, as mudanças preconizadas para a construção da gestão escolar pressupunham a articulação de três mecanismos básicos: descentralização político-administrativa, participação de usuários e funcionários na gestão da escola e autonomia didático-administrativa para as unidades escolares.

Esse conjunto de reivindicações, nunca é demais lembrar, alastrou-se num período de conquistas democráticas e acirramento das lutas no país, ou seja, num período de ampliação dos confrontos com a ditadura militar e com um Estado mais centralizador e autoritário. Articulava-se, ainda que não exclusivamente, com o atendimento de uma demanda por democratização e, portanto, pela distensão dos mecanismos burocráticos de controle, exigida, principalmente, pelos educadores.

Pela perspectiva da administração escolar, as reivindicações democráticas assumiam um caráter contrário à manutenção da adoção de critérios gerenciais, baseados, principalmente, na escola de Administração Científica. Antes de o desempenho escolar ser avaliado apenas por esse método, tais demandas apresentavam, no período, um conteúdo eminentemente político de descontentamento diante da centralização experimentada.

O início da década de 1990 aponta para uma alteração no conteúdo e na gestão das políticas educacionais. Num contexto brasileiro de derrota eleitoral dos partidos e programas de governo ligados, mais diretamente, aos movimentos populares e sindicais, o debate em torno da gestão democrática da educação adquire conteúdos gerenciais (ADRIÃO, 2001). Neles, a ênfase numa necessária reestruturação das unidades escolares assume a forma de aumento da

responsabilidade das próprias escolas pelo fracasso do sistema.

Referências nesse sentido são os trabalhos de Cláudio de Moura Castro e Guiomar Namó de Mello. O primeiro apresenta o que internacionalmente caracterizaria meios mais eficientes para a consolidação de escolas eficazes³: descentralização das decisões para a escola, inclusive sobre alocação de recursos; responsabilização das equipes escolares pelos resultados acadêmicos dos alunos avaliados externamente; melhores salários e acompanhamento das atividades escolares pelas famílias (CASTRO, 1995).

Entre as hipóteses que, no âmbito específico da política educacional brasileira, justificam tal “modelo”, merece destaque a que articulava as variáveis ditas quantitativas, relacionadas ao incremento dos indicadores de acesso e permanência no ensino fundamental e às vinculadas à qualidade da educação nessa modalidade de ensino: uma vez garantido o acesso, a prioridade das políticas desloca-se da ampliação para a gestão do sistema. Em outras palavras, tendo garantido um “mínimo quantitativo” – expresso na possibilidade estatística de atendimento à demanda –, as políticas educacionais poderiam atuar sobre os meios que garantissem também um “mínimo” de qualidade para todos.

Com o projeto de possibilitar a quase total cobertura de acesso ao ensino fundamental para populações em idade escolar de 7 a 14 anos, parte dos setores que defendiam o aumento da eficiência interna da escola, via alteração nos padrões de gestão, fazia-o para apontar a necessidade de superação de um modelo administrativo de larga escala, próprio para os fins de “massificação” do ensino fundamental que orientou as políticas educacionais até a década de 80. Em contrapartida, propunham a adoção de mecanismos mais flexí-

veis de gestão voltados para a qualidade do ensino, entre os quais se destacava a autonomia da escola como um dos instrumentos fundamentais. Nesses termos, tornava-se possível remeter para a esfera da escola uma proposta de construção de uma “identidade institucional” mais eficaz e responsável na resolução dos problemas do sistema educacional. Tal identidade seria consubstanciada num conjunto de fatores, a saber:

[...] como condição para uma escola eficaz, aparecem a autonomia de gestão da escola, a liderança pelo diretor, a participação da comunidade e a existência de recursos sob controle local. Como condições suficientes, incluem a capacitação dos professores, o estabelecimento de planos de carreira para o magistério e a avaliação externa das mesmas. (OLIVEIRA, J. 1994, p.19).

A lógica apresentava-se irretocável: dada a extensão do ensino fundamental à quase totalidade da população em idade escolar obrigatória, poder-se-ia voltar as preocupações para intervenções no interior dos sistemas, sanando sua improdutividade por meio da adaptação de sua estrutura lógica e organizacional à, então, prioridade: a correção do fluxo escolar e a qualidade padronizada do serviço prestado, a qual possuía, no conceito de “necessidades básicas de aprendizagem”⁴, um referencial “globalizado” para o desempenho da escola básica:

Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos fundamentais de aprendizagem (a alfabetização, expressão oral, a aritmética e a solução de problemas) quanto o

conteúdo básico da aprendizagem (conhecimentos, capacidades, valores e atitudes) de que necessitam os seres humanos para viver e trabalhar dignamente, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar sua qualidade de vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo. (MELLO, 1992, p. 189).

Para os que se pautavam pelo conjunto de referências até aqui apresentado, os restritos recursos públicos, transformados em insumos educacionais, possuiriam indicadores de medida e avaliação tanto para os chamados aspectos quantitativos do sistema – dados de atendimento, evasão e retenção – quanto para os considerados qualitativos, como era o caso da qualidade e do tipo de conhecimento a ser trabalhado pela escola, estes últimos previstos nos “Parâmetros e Referências Curriculares Nacionais”.

Apesar de tudo, os desequilíbrios regionais existentes na oferta do nível de escolaridade obrigatória, aliados à baixa qualidade do sistema educacional brasileiro, juntavam-se a fatores econômicos estruturais que resultavam na redução de recursos públicos para as áreas sociais. Tal condição indica o pano de fundo para a disseminação de posições voltadas, explicitamente, para a otimização dos recursos disponíveis, travestindo a diminuição dos investimentos sociais em questões de inadequação gerencial.

O marco da gestão da educação pública constituía-se na necessidade de alterar os padrões da gestão educacional e, mais especificamente, da escolar com foco no aumento da eficiência das unidades escolares, por meio da ampliação de sua autonomia administrativa e financeira e tendo em vista a “[...] maximização dos resultados institu-

cionais com um dado nível de recursos.” (AMARAL SOBRINHO et al., 1994, p.56).

Se antes o objetivo era a democratização da gestão da escola e dos sistemas de ensino com vistas ao aprimoramento de mecanismos de controle social sobre o Estado (PARO, 1996), nos anos 1990, os mesmos princípios e instrumentos passaram a ser defendidos, em políticas educacionais e por meio de literatura específica, como necessários ao aumento da produtividade da escola e à busca da sua eficiência pautada em resultados uniformes. Em resumo, observou-se, nos discursos e pesquisas que fundamentam as políticas educacionais, um deslocamento de conteúdos, mais claramente vinculados à esfera da política, para outro aparentemente “técnico”.

Definidos os objetivos a serem alcançados e consciente dos “recursos disponíveis”, restava apenas selecionar os meios mais adequados: focar a discussão na necessidade de forjar novos padrões para a gestão educacional. Aliás, orientações também propostas pelo Banco Mundial:

Se pode induzir a autonomia e responsabilidade das instituições por meios administrativos e financeiros. As medidas administrativas consistem em dar aos administradores das escolas a faculdade de gerir os recursos, por exemplo, a capacidade de contratar pessoal e de modificar aspectos tais como o horário e ano escolar e o idioma de instrução para adequar-se às condições locais. O mais crítico é que os professores tenham autoridade necessária para decidir sobre as práticas em sala de aula, dentro de limites estabelecidos por um plano nacional de educação. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 56, tradução nossa).

Como nas referências citadas, enfatizou-se, neste artigo, a autonomia da escola como eixo norteador das reformas administrativas. Semelhante ao papel de mediador nos acordos de financiamento internacional que cumpre o Banco Mundial, parece-nos relevante não perder tal informação de vista quando se reflete sobre as origens das atuais estratégias.

3 Autonomia nos discursos reformadores: possíveis comparações?

Recuperando o que, em nossa opinião, pode auxiliar no entendimento da ressignificação que o conceito de autonomia apresentou nos contextos educacionais aqui pontuados – a idéia de autonomia assumida como “princípio”, relacionada a mecanismos e formas de organização, portanto a “meios”, e, por fim, o conceito de autonomia como objetivo a ser alcançado, ou seja, um “fim” –, podemos, para futuras reflexões, inferir que:

3.1 Com relação à idéia de autonomia no pensamento reformador de Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo

Com o risco que qualquer esforço de síntese traz, intentemos indicar o que os textos, aqui selecionados, de Fernando de Azevedo e Anísio apresentaram de proximidade:

- Apesar de o conceito de autonomia escolar não se apresentar formalmente no pensamento educacional daquele período, seu conteúdo encontrava-se subsumido nos pressupostos de

descentralização e flexibilização curricular apresentados à época;

- Tais pressupostos encontravam, na defesa das diferenças individuais e institucionais, sustentação à proposta de autonomia para a escola;
- A fundamentação de suas proposições, ancorando-se no ideário liberal de unidade nacional a partir da heterogeneidade cultural, pressupunha a existência de autonomia da escola para os aspectos didáticos, e de sistemas descentralizados, para o atendimento das especificidades regionais, cabendo ao Estado a responsabilidade total pelo fornecimento dos recursos;
- O pressuposto da existência de diferenças naturais de aptidão, aplicado a indivíduos e regiões como oposição às formas centralizadoras da ação estatal, é elemento que fundamenta a concepção de educação dos autores;
- A idéia de uma sociedade democrática pautava-se na preservação das diferenças individuais, pressuposto aplicado também às diferenças institucionais.

Aventamos a hipótese de que a idéia de autonomia, diluída nos textos analisados de Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, apresenta-se como “princípio” fundador e estruturante de suas respectivas formulações. Seu caráter, na esfera da luta política, tinha um sentido estratégico.

3.2 Com relação à idéia de autonomia no contexto das neo-reformas dos anos 1990

Diante dos recortes que fizemos, transpondo posições presentes nas formulações da reforma educacional para a década de 1990, representadas pelas produções de Guiomar Namó de Mello e

Cláudio de Moura Castro, apresentamos as seguintes considerações:

- A autonomia escolar encontra-se formalmente apresentada nos textos analisados, como recomendação para a política educacional formulada no período;
- A autonomia da escola é entendida enquanto instrumento para a melhoria da qualidade de ensino;
- O conceito encontra-se subsumido no que se configura como os “novos padrões de gestão” e, nesse sentido, associado ao aumento da produtividade da escola como resultado de opções “tecnicamente” mais acertadas por parte dos gestores escolares;
- A autonomia, na escola, apresenta-se como decisão sobre os meios mais adequados para o alcance dos resultados propostos pelos órgãos do sistema e, nesse sentido, traveste o real aumento da centralização político-pedagógica.

Em virtude do exposto, parece-nos que, nesse caso, a “autonomia” é entendida como um instrumento, um “meio” para atingir fins educacionais centralizadamente definidos. Seu caráter, portanto, é meramente tático.

Enquanto, para os “reformadores” de 1930, a autonomia das escolas, ainda que não explicitada, decorria de uma visão descentralizadora do Estado, para os neo-reformadores dos anos 1990, era justamente o aumento da centralização estatal sobre o currículo que “permitiria” ampliar a autonomia escolar, agora reduzida à criação de estratégias locais para ampliação dos aportes de recursos.

Nos dois períodos, o papel reservado ao Estado e sua abrangência na manutenção e proposição das políticas educacionais traduzem o significado que se deseja atribuir à autonomia escolar; no início do século, como expressão de uma radicalidade liberal e democratizadora; no fim, como a reedição de um liberalismo econômico no qual o Estado, desonerando-se da garantia dos direitos sociais, estimula um “auto-atendimento” disfarçado de autonomia institucional.

Como fim ou como meio, é certo que o discurso educacional brasileiro tem refletido uma real demanda pelo aumento na capacidade decisória de nossas escolas ante os diferentes mecanismos de controle e intervenção governamental. Essa condição é que deu e dá sustentação e legitimidade àquelas proposições, e que, em razão da natureza, em geral, autoritária de nossas políticas educacionais, gera o que Lima (1991) chamou de infidelidade normativa.

Todavia, reconhecer a necessidade de relativa autonomia das escolas como princípio necessário ao desenvolvimento de sua tarefa educativa não significa reduzir a capacidade de investimento estatal em sua manutenção, tampouco abandonar os atores escolares à própria sorte. A autonomia da escola só se efetivará, desde que a escassez de recursos para a viabilidade de seus projetos pedagógicos não suplante o exercício democrático das decisões coletivas e a oportunidade de criação de alternativas.

Facultar às escolas a necessária autonomia pedagógica significa, por fim, permitir o exercício da inovação nas práticas escolares e o reconhecimento de que, enquanto relação entre sujeitos (PARO, 1986), o trabalho pedagógico prescinde de intervenções autoritárias.

Autonomy to the Brazilian school: reflecting about the reforming thinking in education

This article try to identify the meaning of school autonomy in two different moments of the Brazilian education history, characterized by the relevance given to public education in the government agenda: the times of “Manifesto dos Pioneiros” and the other, in the nineties, related to the new education reforms. To accomplish this objective, the article reflects about the meaning of school autonomy given by educational leaders in both periods.

Key words: Autonomy. Educational reform. Public school.

Notas

- 1 Nessa perspectiva, o documento “El mejoramiento de la educacion primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de política”, elaborado por pesquisadores do Banco Mundial para ser distribuído aos participantes da Conferência Mundial sobre Educação para Todos – realizada em Bangkok, em 1990 –, é bastante ilustrativo.
- 2 Vale destacar a influência do modelo de federalismo estadunidense e os enfrentamentos com a ditadura Vargas como elementos fundamentais para a constituição do tipo de organização estatal defendido por Teixeira.
- 3 O movimento, disseminado nos anos 1980, em torno da identificação das escolas eficazes, buscava afirmar a relevância que a organização e práticas escolares desempenhavam no sucesso ou no fracasso dos alunos, contrapondo-se ao determinismo das teorias do *background* cultural do período anterior. Já no marco das reformas educacionais pós-década de 1990, soma-se a esse aspecto a necessidade de co-responsabilizar as escolas pelos seus resultados, como contrapartida ao aumento da autonomia

financeira e administrativa e à descentralização da gestão das políticas educacionais verificadas em diferentes países. A preocupação declarada é com a inibição das desigualdades educacionais que sistemas descentralizados tendencialmente geram.

- 4 O referido conceito foi, aparentemente, generalizado durante a Conferência Mundial de Educação para Todos, a partir do conceito de necessidades básicas cunhado pelo Banco Mundial, durante a gestão de MacNamara, para a construção de indicadores sociais complementares aos de renda nacional.

Referências

- ADRIÃO, Theresa. *Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público paulista (1995-1998)*. 2001. 201 p. Tese (Doutorado)- Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- AZANHA, José Mário. *Educação: alguns escritos*. São Paulo: Editora Nacional, 1978.
- AZANHA, José Mario P. Autonomia da escola, um reexame. *Cadernos de História e Filosofia da Educação*, FEUSP, v.1, n.1, 1993.
- AZEVEDO, Fernando. *Seguindo meu caminho - Conferências sobre educação e cultura*. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 1946.
- AZEVEDO, Fernando. *A educação e seus problemas*. São Paulo: Melhoramentos, [19--].
- AZEVEDO, Fernando. *A educação na encruzilhada*. São Paulo: Melhoramentos, 1937.
- BANCO MUNDIAL. *El desarrollo en la práctica. Prioridades y estrategias para la educación*. Washington, DC, 1996.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 4. ed. Brasília, DF: Edunb, 1992.

-
- CASTRO, Cláudio de Moura. *Educação brasileira consertos e remendos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1995.
- COSTA, Marcio. A educação em tempos de conservadorismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 43-76.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de H. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/ MEC. *Dicionário de ciências sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1987.
- GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.
- GERAS, Norman. *A actualidade de Rosa Luxemburgo*. 1. ed. Lisboa: Antídoto, 1978.
- HOBSBAWM, Eric. *História do marxismo*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987. v. 1.
- LIMA, Licínio C. Sociologia das organizações educativas e da administração educacional. In: UNIVERSIDADE DE LISBOA. *O professor*. Portugal, n. 22, nov. 1991.
- MELLO, Guiomar Namó de. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. Qualidade, eficiência e equidade na educação básica. *Série IPEA*, n.136, p.175-206. nov. 1992.
- MELLO, Guiomar Namó de. Autonomia da escola: possibilidades limites e condições. *Cadernos Educação Básica*, Rio de Janeiro: Cesgranrio, v. 1, 1993.
- MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade desafios educacionais do terceiro milênio*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1994.
- PINTO, José Marcelino de Resende. *Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.
- RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, IEA, v. 12, n. 5, 1991.
- TEIXEIRA, Anísio S. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Editora Nacional, 1956.
- TEIXEIRA, Anísio S. *Educação é um direito*. São Paulo: Editora Nacional, 1958.
- TEIXEIRA, Anísio S. *Educação não é privilégio*. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1957.
- TEIXEIRA, Anísio S. *Educação no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1969.
- TROTSKY, Leon. *Escritos sobre sindicato*. São Paulo: Kairós, 1978,
- XAVIER, Antonio Carlos da R. et al. (Org.). Gestão educacional: experiências inovadoras. *Série IPEA*, n. 147, 1995.

recebido em 10 nov. 2005 / aprovado em 21 ago. 2006

Para referenciar este texto:

ADRIÃO, T. Autonomia para a escola brasileira: refletindo sobre o pensamento reformador em educação. *Dialogia*, São Paulo, v. 5, p. 39-52, 2006.