

A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura

The educational administration in Brazil: the legacy of dictatorship

La gestión de la educación en Brasil: el legado de la dictadura

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

TAÍS MOURA TAVARES

Resumo: Este artigo apresenta uma leitura das heranças legadas pelo regime da ditadura militar no Brasil (1964-1985) à gestão da educação no país. O texto apresenta um contexto da educação no período mencionado e, na sequência, enfatiza a tecnocracia como o elemento determinante na concepção de gestão educacional desenvolvida à época. O artigo ainda analisa as consequências desta concepção para a gestão da escola atual, bem como dos sistemas de ensino. As conclusões apontam para uma herança ainda forte na gestão da escola, com o domínio centrado em uma concepção técnica de diretor escolar mas, ao mesmo tempo, para a superação do legado da ditadura militar, no que tange à gestão dos sistemas de ensino, em particular no que se refere às formas e razões para o planejamento educacional.

Palavras chave: Gestão educacional; política educacional; ditadura militar; tecnocracia.

Abstract: This article presents a reading of inheritances bestowed by the regime of military dictatorship in Brazil (1964-1985) to the administration of education. The text presents a context of education in that period and emphasizes the technocracy as the decisive factor in the design of educational management developed at the time. The article analyzes the consequences of this conception on current school administration and education systems. The findings point to a still strong heritage in school management, with a center point on a technical conception of school director, but at the same time, to overcome the military dictatorship legacy in relation to the education management, in particularly with regard to the ways and reasons to educational planning.

Keywords: Education administration; educational policies; military dictatorship; technocracy.

Resumen: Este artículo presenta una lectura de las herencias otorgadas por el régimen de la dictadura militar en Brasil (1964-1985) a la gestión de la educación en el país. El texto presenta un contexto de la educación en ese período y, por lo tanto, muestra como la tecnocracia era el factor decisivo en el diseño de la gestión educativa desarrollada en el momento. El artículo analiza las consecuencias de esta concepción sobre la gestión de las escuelas y sistemas educativos actuales. La conclusiones apuntan a una fuerte herencia en la gestión escolar, con aun la existencia de una concepción técnica del director de la escuela, pero al mismo tiempo, apuntan a la superación del legado de la dictadura militar en relación con la gestión de los sistemas educativos y en particular con respecto a las formas y razones para la planificación educativa.

Palabras clave: Gestión educativa; política educativa; dictadura militar; tecnocracia.

INTRODUÇÃO

A gestão da educação no Brasil é produto de uma história que inclui as influências teórico-normativas feitas pelos manuais norte-americanos do início do século XX, a relativa incorporação das proposições feitas pelas teorias gerais da administração, os experimentalismos pedagógicos, a resistência política no período pós-ditadura militar (1964-1985), a luta pela democracia e a busca pela qualidade, seja esta entendida como adjetivo da própria gestão, seja entendida como resultado escolar estandardizado. Mas, talvez, a marca mais importante na gestão educacional em nosso país seja a constante procura por um modelo (técnico) de planejamento educacional, que garanta o maior controle sobre a gestão e os melhores resultados. Este peso da técnica (e) do planejamento na gestão da educação está presente desde os primeiros escritos do campo (CARNEIRO LEÃO, 1953; QUERINO RIBEIRO, 1952; TEIXEIRA, 1997 e 1999), mas foi reforçado durante o período da ditadura militar e, a partir dali, produziu consequências que atravessam décadas.

Este artigo considera as influências desta compreensão sobre o planejamento na gestão da educação brasileira como o principal impacto gerado pela ditadura neste campo. Tal compreensão está articulada à ideia de um domínio técnico para a arte de planejar apropriadamente e, portanto, não se concebe a possibilidade de alguém que não um técnico conhecedor das estratégias do planejamento dominar ou conduzir o planejamento da educação no Brasil.

Para tanto, o artigo apresenta um panorama contextual da educação e da gestão da educação no período entre 1964 e 1985. Na sequência, o texto analisa as características daquela concepção tecnocrática da educação e, por fim, levanta as principais consequências desta concepção para a gestão escolar e educacional.

O CONTEXTO DA (GESTÃO DA) EDUCAÇÃO NA DITADURA MILITAR (1964-1985)

Em 31 de março de 1964, quando iniciada pelo Golpe Militar, a ditadura era herdeira da disputa permanente entre público e privado no campo da política educacional, ou seja, a emblemática luta entre aqueles que defendiam a educação como um campo de atuação a ser desenvolvido predominantemente pelo setor privado e aqueles que compreendiam que esta é uma área de atuação, senão exclusiva, pelo menos predominantemente do Estado e, portanto, a atuação privada, se existente, só poderia ocorrer mediante concessão, avaliação e acompanhamento do poder público. Esta luta sempre esteve longe de significar a constituição de um clássico mercado educacional, dado que o setor privado

não apenas reivindicou e reivindica a “liberdade de ensinar”, ou seja, de vender serviços educacionais, como o de realizar suas atividades por meio da gestão de recursos estatais.

Este debate entre o público e o privado foi muito forte durante a tramitação da Lei 4.024/1961, nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A literatura (ROMANELLI, 1991; SANTOS *et al*, 2006) mostra que o produto deste embate resultou em uma legislação educacional dúbia ou, pelo menos, que se serviu para a ampliação da concepção de responsabilidade do Estado para com a educação; por outro lado permitiu, especialmente pela falta de regulamentação (adequada), o setor privado operar com bastante liberdade na educação brasileira.

Durante a ditadura, mesmo a LDB sendo reformada pela Lei 5.692/1971, esta liberdade persistiu. Esta lei, que criou os ensinos de 1º e 2º graus, não pode ser considerada uma lei privatista, mas expressa uma considerável gentileza do Estado para com o setor privado, na forma de eventuais amparos financeiros (Art. 45 da Lei 5692/1971), setor este que era dominado, essencialmente, àquele tempo, pelas escolas confessionais. Como exemplifica Cunha (2014), as bolsas de estudo e as indenizações de gastos por recursos do salário educação correspondiam, em 1981, a 70% das vagas de ensino de 1º grau no setor privado.

Outro aspecto importante para o contexto da gestão da educação na ocasião da ditadura tem relação com a falta de uma estrutura organizacional para a educação até, pelo menos, o final dos anos 1960. A LDB de 1961 tinha justamente este papel, o de estruturar adequadamente as bases para o reconhecimento e enfrentamento dos problemas educacionais do país. O Plano Nacional de Educação de 1962, primeiro plano efetivamente que tivemos para a educação do país, também tinha, no seu horizonte, dar organicidade à educação brasileira, pois, desde 1930, a Constituição brasileira previa a elaboração de um planejamento educacional nacional com vistas a organizar nossa educação primária e secundária. E a ditadura militar é a responsável pela implementação de uma “estrutura organizacional que se consolidou e se encontra em plena vigência” (SAVIANI, 2008, p. 295), isto é, este modelo de organização da educação foi constituído pelas ações da ditadura e ainda perdura, mesmo porque se trata de uma forma organizacional que não rompeu com a história de gestão descentralizada da educação básica, ainda que, ao mesmo tempo, garantisse o cumprimento de padrões nacionais no que tange às diretrizes gerais.

Este aspecto é importante porque a reforma educacional de 1971, com a aprovação da mencionada lei 5.692/1971, promoveu a junção do injuntável, com a fusão da então escola primária com o ginásio, primeiro ciclo da escola secundária daquele tempo, na criação do ensino de 1º grau, em um movimento

em favor da ampliação da obrigatoriedade. Esta junção tinha um contraponto na profissionalização compulsória do ensino de 2º grau, a qual acabou sendo descontinuada no início dos anos 1980. Disto resultou, de um lado, uma escola elementar obrigatória de 8 anos que, na prática, continua operando como duas etapas muito distintas (primário e ginásio) e, para as quais, não há (e não tem como haver) uma política educacional única e, por outro lado, uma escola secundária geral, com pouco significado social, que tem dificuldades para encontrar formas inovadoras para superar os problemas de permanência e qualidade.

Outro elemento ainda a ser destacado diz respeito ao reconhecimento de que a educação, para a ditadura militar, não era apenas uma área de atuação na qual e para a qual era preciso dar resposta, para evitar dissabores ou pressões desnecessárias. Havia um projeto educacional em construção, logo após a fase conturbada do início da ditadura, o qual tinha um papel importante em um projeto mais amplo de poder que os militares tinham para o país, conforme estruturado teoricamente e oficialmente pela Escola Superior de Guerra: defesa da integridade e segurança nacional, paz social, preservação da democracia e afirmação da soberania nacional (CLARK *et al.*, 2006, p. 126).

Na realidade, este projeto mais amplo demandava a constituição de condições políticas para o desenvolvimento econômico e isto redefiniu as funções do Estado brasileiro, na direção de: i) reforçar o poder executivo e conseqüente remanejamento das forças sociais na estrutura do poder; ii) aumentar o controle exercido pelo Conselho de Segurança Nacional; iii) centralizar e modernizar a administração pública e iv) cessar o protesto social (CLARK *et al.*, 2006, p. 127).

Assim, articulando ambos os projetos, entre outubro e novembro de 1968, pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais da Guanabara (IPES-GB), e com todo apoio das principais figuras do poder constituído na República Brasileira e que tinham forte interesse na área da educação, foi organizado o seminário “A educação que nos convém”, cuja síntese

se traduz pela ênfase nos elementos dispostos pela “teoria do capital humano”; na educação como formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico dentro dos parâmetros da ordem capitalista; na função de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho atribuída ao primeiro grau de ensino; no papel do ensino médio de formar, mediante habilitações profissionais, a mão de obra técnica requerida pelo mercado de trabalho; na diversificação do ensino superior, introduzindo-se cursos de curta duração, voltados para o atendimento da demanda de profissionais qualificados; no destaque conferido à utilização dos meios de comunicação de massa e novas tecnologias como recursos pedagógicos; na valorização do planejamento como caminho para racionalização dos investimentos e aumento de sua produtividade; na proposta de criação de um amplo programa de alfabetização centrado nas ações das comunidades locais (SAVIANI, 2008, p. 296).

Ou seja, temos, aqui, um projeto que apresenta razões para a ação educacional, para o papel da educação observado em cada etapa/nível de ensino, na objetividade deste projeto para o desenvolvimento do país, na sua instrumentalidade e na sua execução, sendo que é esta parte de uma racionalidade que colocará o planejamento no centro de toda a ação da política educacional, a partir de uma perspectiva técnica e econômica e economicista, própria da teoria que sustenta o modelo, como confirma Carvalho (2007, p. 378)

[...] Outro destaque no seminário é a fala de Roberto Campos. Encarregado de fazer uma conferência sobre o tema “Educação e desenvolvimento econômico”, transforma sua fala em uma defesa da formação de capital humano pelo sistema escolar, como elemento necessário para criar as condições de desenvolvimento econômico do país.

A TECNOCRACIA COMO EIXO DA POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL

A ideia de valorização do planejamento como peça central na gestão da educação do país tem relação direta com a questão dos investimentos e aumento da produtividade; portanto, há um componente econômico importante nesta questão (SAVIANI, 2008).

A conexão do governo federal com a Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) gerou um conjunto de ações, dentro de acordos, que contribuiu para que aquela perspectiva de gestão e planejamento tomasse corpo. Para o desenvolvimento dos acordos e recebimento dos recursos financeiros neles estipulados, o país contaria com a assessoria técnica dos EUA, mas teria que buscar efetivar uma proposta de gestão e planejamento que, inclusive, favorecesse a privatização das escolas, mas também que se estendia à formação de professores e à produção e distribuição de material didático:

Os acordos deram a USAID um poder de atuação em todos os níveis de ensino (primário, médio e superior), nos ramos acadêmico e profissional, no funcionamento do sistema educacional, através da reestruturação administrativa, no planejamento e treinamento de pessoal docente e distribuição de livros técnicos e didáticos (CLARK *et al.*, 2006, p. 128).

Esta ideia acabou não vingando plenamente, como de resto o próprio acordo não foi longe, tendo em vista a forte pressão (interna e externa) contrária, o que resultou na constituição de um grupo para estudar e propor a reforma educacional, que viria pouco tempo depois e que apresentou problemas; por outro lado, caracterizou-se pela “ampliação de oportunidades de acesso à escola,

pela grande quantidade de escolas criadas, pela obrigatoriedade e pela eliminação dos exames de admissão” (CLARK *et al*, 2006, p.131).

Mas, o que importa, aqui, é que a concepção tecnicista de gestão e planejamento tinha lançado sua semente. Ou melhor, a carência de modelos bem sucedidos de gestão e planejamento da educação, assim como a insuficiente estrutura organizacional, eram já o solo fértil para o desenvolvimento do tecnicismo na gestão educacional.

Segundo Saviani (2008, p 297),

configurou-se, a partir daí, a orientação que estou chamando de concepção produtivista de educação. Essa concepção adquiriu força impositiva ao ser incorporada à legislação do ensino no período militar, na forma dos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, com os corolários do “máximo resultado com o mínimo dispêndio” e “não duplicação de meios para fins idênticos”.

A lei 5.692/1971 incorporou fortemente este espírito. Senão vejamos. Inicialmente, no que tange à gestão da escola, a lei que alterou a LDB de 1961 indica, no artigo 33, que “a formação de administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas de educação será feita em curso superior de graduação, com duração plena ou curta, ou de pós-graduação” (BRASIL, 1971). Chama à atenção a inclusão da figura de “planejadores” da educação, além de indicar a possível existência de ainda outros especialistas. A lei apresenta um avanço interessante neste ponto, ao reconhecer a importância de formação qualificada, de nível superior, para estes profissionais da educação, uma vez que a LDB de 1961 determinava que o ensino normal seria o responsável para promover a formação destes profissionais, pelo menos para o nível primário.

Mas, ao mesmo tempo, a lei 5.692/1971 admitia, como de resto ainda hoje a atual LDB, Lei 9.394/1996 admite, a formação menos exigente para os docentes, em uma aparente separação entre o pensar e o fazer, o planejar e o executar, sendo que as ações tidas como mais intelectuais são de responsabilidade daqueles profissionais altamente qualificados, enquanto que as operacionais cabem aos de menor formação.

A lei 5.692/1971 ainda afirmava, em seu artigo 79, que quando

a oferta de profissionais legalmente habilitados para o exercício das funções de direção dos estabelecimentos de um sistema ou parte deste, não bastar para atender as suas necessidades, permitir-se-á que as respectivas funções sejam exercidas por professores habilitados para o mesmo grau escolar, com experiência de magistério (BRASIL, 1971).

É interessante observar aqui duas coisas: a) há um reconhecimento, pelo poder público, de que a situação de ausência de diretores escolares com a formação exigida era uma realidade; b) a experiência docente é valorizada para o exercício da direção escolar, mas apenas para estes casos, quando não se tem diretores formados em curso superior, sugerindo a ideia de que, caso se tenha diretores formados, ainda que nunca tenham ministrado aulas, não há problemas.

Este aspecto da formação exigida, especialmente para os administradores escolares, somado a elementos concernentes às técnicas de administração, constituirá caldo complexo para a gestão escolar nos tempos atuais, como mais adiante retomaremos.

A lei 5.692/1971 ainda fazia indicações quanto à gestão dos sistemas de ensino. A legislação aponta um conjunto de regras e procedimentos para o financiamento da educação, assim como elementos que parametrizam a organização burocrática geral. Mas, no que tange ao planejamento da educação, a lei determina, no artigo 53, que o governo federal “estabelecerá e executará planos nacionais de educação que, [...], abrangerão os programas de iniciativa própria e os de concessão de auxílios” (BRASIL, 1971).

A novidade, aqui, na realidade, aparece no parágrafo único, que determina que “o planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo, de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente nesse Plano Geral” (BRASIL, 1971).

Esta harmonização entre o planejamento educacional e o Plano Geral do país foi o argumento para a submissão do plano da educação às diretrizes do governo ditatorial, assim como foi o elemento que justificou a necessidade de elaboração e condução do planejamento educacional sob o domínio dos técnicos da administração.

Ademais, as indicações que a lei 5.692/1971 faz para o planejamento educacional nacional estão todas contidas no Capítulo VI, que versa sobre o financiamento, ou seja, há uma vinculação direta e imediata entre o planejamento e os elementos econômicos da educação, por isto o *caput* do artigo 53, citado anteriormente, menciona a ideia de “concessão de auxílios”, pois se tratava da necessidade de um plano para a educação que: i) definisse as bases para a assistência financeira da União aos estados e ao Distrito Federal, conforme disposto no artigo 52 e ii) articulasse as ações do Estado para com a educação, incluindo aqui os gastos com o plano geral de governo.

O artigo 54 ainda se debruçará sobre as decorrências desta concepção de planejamento, mas agora para os estados e Distrito Federal:

Art. 54 - Para efeito de concessão de auxílios, os planos dos sistemas de ensino deverão ter a duração de quatro anos, ser aprovados pelo respectivo Conselho de Educação e estar em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional da educação.

§ 1º A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará a corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento sócio-econômico, tendo em vista renda per capita e população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior.

§ 2º A concessão do auxílio financeiro aos sistemas estaduais e ao sistema do Distrito Federal far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação.

§ 3º A concessão de auxílio financeiro aos programas de educação dos Municípios, integrados nos planos estaduais, far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação (BRASIL, 1971).

Como se vê, a lei determinava que os planos estaduais de ensino deveriam ter a duração de quatro anos e, como deveriam estar conectados ao planejamento nacional, tínhamos, pelo menos no desenho de planejamento, uma amarração entre essas peças todas e, ao mesmo tempo, todas elas estariam articuladas à política de governo; por isto, inclusive, a duração determinada. Todavia, como o texto legal não deixa dúvidas, o foco era o de conectar o planejamento com as condições de financiamento da educação, no sentido de se planejar o recurso que eventualmente tivéssemos disponível para a educação, ao invés de se buscar recursos para a execução de um planejamento que diagnosticasse e apontasse alternativas para a solução dos problemas educacionais do país. Assim, na ditadura militar, o planejamento educacional converteu-se em um instrumento de racionalidade tecnocrática e economicista que, explicitamente, colocava os interesses de governo e de economia de recursos acima dos problemas educacionais.

O planejamento setorial da educação, articulado ao Plano Nacional de Desenvolvimento, foi constituído por três planos ao longo do período da ditadura militar. O I Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC), de 1972 a 1974, tinha um caráter predominantemente economicista, como já indicado, e foi constituído por vários programas e projetos que versavam sobre as etapas e níveis de ensino, sobre a formação e remuneração docente e sobre a relação da educação com o mercado de trabalho.

O II PSEC durou o período de 1975 a 1979 e, segundo Bourdignon, era articulado com o II PND, o qual, por sua vez,

foi elaborado sob o impacto das crises do petróleo e monetária internacional,

com tensões econômicas em âmbito mundial e, por isso, foi voltado para o homem brasileiro nas suas diferentes dimensões e aspirações. Na prática o plano tinha como objetivo principal o aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno (BOURDIGNON, 2011, p. 15).

Este II PSEC trabalhava com uma organização em três partes. Na primeira, faz uma avaliação sintética dos avanços do I PSEC. Na sequência, o plano estabelece os objetivos gerais e os objetivos específicos para a educação, assim como as diretrizes para confirmar esses objetivos. E, por fim, na terceira parte, o texto detalha as estratégias para o desenvolvimento da educação no país.

O III PSEC (1980-1985) foi elaborado com vistas a enfrentar uma relação de problemas identificados em encontros nacionais de planejamento com os secretários estaduais de educação, realizados em 1979. Dentre estes problemas, destacam-se a universalização da educação obrigatória e a redução das desigualdades sociais e educacionais.

A ideia de articulação do planejamento educacional com o Plano Nacional de Desenvolvimento não é equivocada; os problemas residiam, entretanto, em três frentes: a) não havia qualquer diálogo com a sociedade ou, mesmo, com os educadores, sobre os problemas educacionais do país, ou seja, o planejamento era uma operação técnica feita por administradores e economistas; b) o planejamento estava vinculado estritamente à política de governo, não se convertendo em um planejamento para o Estado brasileiro e c) o foco do planejamento era economicista, sem maiores reflexões sobre as causas e consequências dos problemas educacionais.

AS CONSEQUÊNCIAS DA TECNOCRACIA PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Tal concepção de planejamento e gestão da educação, todavia, frutificou. Na ausência de modelos e experiências outras, especialmente mais democráticas, o apelo da racionalidade técnica conquistou adeptos e produziu resultados na conformação de práticas que se cristalizaram em escolas e sistemas de ensino Brasil afora.

Um primeiro lado, o campo escolar, viu as mudanças impetradas pela legislação na ditadura militar, que passaram a exigir maior titulação do diretor escolar, como citado, e promoveu uma relativa valorização dos cursos de Pedagogia, como o lugar de formação de especialistas na educação, para além da formação de professores. Isto derivou, contudo, em uma fórmula ainda aceita em muitos lugares do país, de se ter diretores escolares que jamais ministraram aulas em sua vida, uma vez que, por possuírem formação de especialistas, eram/

são considerados aptos para assumir tal função, já que se trata de uma função tida como predominantemente técnico-administrativa.

Autores que se debruçaram sobre a direção escolar no período da ditadura, como M. Alonso (1976), evidenciam sua concepção de que a administração escolar é uma especialização da ampla área da administração e o estudo desta especialidade perfaz o foco do seu trabalho, a ponto de se localizar as teorias da administração como o marco teórico a partir do qual o trabalho progride. Esta ideia de especialização da administração geral explica porque o diretor da escola é, para esses autores, a figura que expressa por excelência as funções administrativas naquela instituição (ALONSO, 1976, p. 2).

O domínio daquela técnica administrativa, que era algo tão caro ao regime, também passou a ser elemento admirado nos dirigentes escolares, o que consolidou uma perspectiva de formação inicial e continuada destes profissionais muito vinculada ao domínio sobre a estrutura burocrática e sobre as esferas e procedimentos de decisão. Lourenço Filho, em obra ligeiramente anterior à ditadura, apresentava entusiasmo com esta percepção, mas tal concepção foi assumida pelo regime e esparramada por todo o país, de maneira que o livro de M. B. Lourenço Filho foi distribuído gratuitamente para um número elevado de escolas públicas em todo o país, durante o regime. O autor via a administração escolar como um processo de planejamento, organização, seleção de pessoal, direção e comando, coordenação e articulação, relato e informação, e conferência dos produtos e processos (LOURENÇO FILHO, 1976, p. 44-45).

Esta visão e sequência, ainda hoje, compõem a relação de ações que estão descritas como as esperadas no trabalho cotidiano de um dirigente escolar, comprovando a influência e a incorporação das teorias da administração ao campo da gestão da educação.

Contudo, a questão central é menos a rotina e a sequência de ações, mas o detalhamento e o cuidado técnico-administrativo com os pormenores do trato burocrático e organizacional, que foi objeto de cursos e manuais destinados aos diretores escolares em todo o país.

Esta concepção sobre a atuação do dirigente escolar

se coloca tanto mais a serviço da burocracia do sistema de ensino, quanto menor for o grau de autonomia administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar e o grau de participação da comunidade extraescolar na vida da instituição. [...]. [Assim] podemos perceber que o papel do Diretor de Escola no período histórico em questão não pode ser analisado de modo desvinculado do todo que constituía a sociedade brasileira de então: capitalista, periférica, dependente e marcada pela supressão dos direitos constitucionais e humanos, justificada pela doutrina de segurança nacional e por reformas de tendência tecnicista nos sistema de ensino. [...] Tal visão do papel do diretor revela o quanto a ditadura militar brasileira

procurou estender seus tentáculos para espaços os mais diversos da vida social, dentre os quais, a escola foi um dos mais importantes (CLARK *et al*, 2006, p. 135-6).

Com isto, o amplo poder dos diretores sobre as escolas advinha da concepção de delegação de poder institucional naquele período histórico, acrescido do domínio das técnicas administrativas (bem) trabalhadas nos cursos de preparação destes quadros dirigentes e da hierarquia e do respeito devido à própria estrutura forte da burocracia. Este quadro do poder na escola, ao que parece, ainda hoje se reproduz, o que é curioso, pois o surgimento e crescimento evidente, nos últimos anos, das preocupações com a qualidade educacional cobram dos diretores um domínio de conhecimento sobre os elementos mais pedagógicos da organização escolar, bem como maior experiência no fazer pedagógico. Ou seja, carecemos mais de diretores educadores do que de diretores administradores, mesmo porque um administrador que entende pouco sobre a coisa administrada tende a não ser bom administrador, ou ainda, em outras palavras, aquele que diz entender de administração, mas não de educação, não pode administrá-la. Infelizmente, as marcas produzidas pela ditadura militar, neste quesito, parecem ainda fortes atualmente e difíceis de serem suplantadas, haja vista o reforço que noções simplificadoras da ação educacional dos dirigentes escolares recebem de tempos em tempos, como às vinculadas ao mérito administrativo, aos bônus ou castigos por resultados escolares, aos programas de formação que tomam os diretores escolares como gerentes de quaisquer organizações e à noção de que o diretor é um administrador com o papel de defender a política educacional do governo de plantão.

Herdamos, ainda, uma contradição da burocracia, que é a da personificação do poder, a da confusão entre diretor e gestão, tomando-os como uma coisa só, confundindo o sujeito com o processo, isto é, a noção de que quanto melhor o dirigente, nos termos administrativos já mencionados, melhor a gestão, o que implica no não reconhecimento da gestão escolar como um processo coletivo. Esta é uma contradição da burocracia e, portanto, do modelo de gestão defendido no período, porque dificulta a ideia da impessoalidade do poder, própria da burocracia. O modelo apregoava que o chefe, neste caso o diretor, não está nesta posição porque é amigo ou aliado do governante, senão que pelas características que indicam sua competência em administrar eficientemente a escola.

Contudo, como o cargo/função do diretor escolar é de muita evidência política e a sua operação, na prática, é predominantemente política (SOUZA, 2007), mesmo com a disposição do regime militar em adotar/ampliar a burocracia idealmente desenhada, na realidade concreta dos arranjos políticos locais, prevaleceu a lógica do coronelismo e do patrimonialismo na gestão das escolas

públicas no país. Ou seja, o líder político local (prefeito, vereador, deputado) sabe do potencial político eleitoral do dirigente escolar e, por isto, tende a não querer abrir mão da indicação como a principal forma de provimento do cargo. Esta forma ultrapassada, autoritária e patrimonialista de provimento do cargo/função de diretor escolar já existia antes da ditadura militar, mas generalizou-se durante os anos 1970, com a passagem de um “clientelismo partidário” para um “clientelismo centralizado” no executivo (MACHADO, 1983) e, ainda hoje, está presente em mais de 35% das escolas públicas no Brasil, predominantemente nas regiões mais pobres e nas redes municipais, solo mais fértil para o coronelismo na política (educacional) (SOUZA, 2007).

Outro lado das consequências da tecnocracia sobre a gestão educacional se observa nos processos de planejamento dos sistemas educacionais. Estamos nos referindo, portanto e neste caso, à gestão dos sistemas de ensino. Como destacado, o período do regime militar de 1964 a 1985, especialmente a partir dos anos 1970, enfatizou o desenvolvimento de uma concepção de planejamento tecnocrática e com forte apelo econômico.

Mas, após a ditadura ser encerrada, o país deu outro rumo ao planejamento educacional. Aquela ideia de vínculo com a perspectiva do governo de plantão foi, pelo menos, parcialmente superada e entrou na pauta, para o planejamento, os grandes desafios da educação brasileira, conhecidos e reconhecidos pela sociedade e, por outro lado, houve um chamamento a algum grau de participação desta sociedade organizada na definição das diretrizes amplas para a política educacional. Vivíamos um tempo de criar e ocupar espaços para a participação na vida pública. Contudo, nunca tínhamos feito plano de educação com a sociedade e isto requeria metodologias inéditas e, por isto mesmo, complexas, para se garantir que a agenda do planejamento expressasse as demandas sociais por mais e melhor educação.

A primeira materialização deste processo levou anos para se apresentar. Foram quase 10 anos após a ditadura e seis após a promulgação da nova Constituição Federal, para termos um acordo nacional entre sociedade e Estado brasileiro, o qual chamamos de Plano Nacional Decenal de Educação para Todos. Isto se deu em 1994, meses antes da eleição e posterior posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo governo inseriu aquele acordo em alguma gaveta da Esplanada dos Ministérios e, de lá, jamais saiu. Apesar de a Constituição Federal determinar, no artigo 214, que a

Lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação [...] que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;

- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2014),

a lei em questão jamais foi elaborada e o Plano de 1994 nunca entrou, de fato, em ação. Cabe observar que este foi um período de adoção de orientações que, ao privilegiar o princípio do mercado, reduzir o papel do Estado na oferta de serviços públicos e reduzir custos, secundarizou a perspectiva de planejamento governamental. Como consequência, há uma ruptura entre a ideia de planejamento e a de gestão. Esta última passa a ser privilegiada como instrumento de otimização de recursos (TAVARES, 2004).

Trata-se, portanto, de um momento complicado, pois nós, professores, acadêmicos, gestores de sistemas de ensino, acreditávamos muito no potencial de um plano nacional, que se apresentasse como uma política de Estado e não mais de governo, como no período da ditadura e que, realmente, se efetivasse. A frustração, que na ditadura tinha a ver com a absoluta falta de conexão do planejamento com as essências das necessidades educacionais, nesta situação voltou a ocorrer, por agora não termos mais um plano, apesar do esforço de construção coletiva de um acordo nacional.

Anos mais tarde, a aprovação da lei federal 10.172/2001 deu forma ao prometido Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal e que, por isto, foi expirado em janeiro de 2011. Com baixíssima eficácia, mesmo porque teve vetadas nove metas centrais para a sua execução, a não implantação deste plano reflete o descompromisso dos governos que tinham a tarefa de conduzi-lo, mas, ao mesmo tempo demonstra, também, o baixo controle social, que pode ter sido provocado pelo desencantamento da sociedade no período anterior e, consequentemente, gerou pouca preocupação com a questão do planejamento.

A sociedade civil, se não acompanhou este plano ao longo da década como deveria, havia feito um grande esforço no período anterior, na última metade da década de 1990, para elaborar uma proposta de Plano Nacional de Educação, a qual foi protagonista no debate e na disputa política para a elaboração da referida lei de 2001 (VALENTE, 2001). Ocorre que o projeto de PNE do governo federal, agora não mais imposto ditatorialmente, mas mesmo assim com muito poder na correlação de forças dentro do Congresso Nacional, saiu majoritariamente vencedor. Este quadro pode ter arrefecido ainda mais os ânimos por qualquer forma de acompanhamento do plano pela sociedade brasileira.

Ou seja, vimos, após 1985, o surgimento de dois planos nacionais de educação, um abortado e outro sem grande eficácia, o que permite levantar

a preocupação de que, em substituição à tecnocracia que tomava conta do planejamento educacional, o Brasil ainda não conseguiu apresentar um modelo de planejamento que consiga dimensionar os problemas educacionais e, democraticamente, indicar as diretrizes, estratégias e alternativas de solução para estes problemas.

Ou, ao menos, não havia realizado isto com tal dimensão. A recente aprovação do novo PNE, para o decênio 2014-2024, é resultado de um processo amplo de participação da sociedade brasileira, o que garante uma potencialidade de efetividade razoável do documento. A construção deste plano contou com apoios técnicos importantes, mas o debate democrático sobre concepções de Estado, educação e sociedade e os consequentes desdobramentos destas concepções no porvir da educação brasileira foram os elementos centrais da sua elaboração. Há, aqui, ao que parece, uma ruptura com a noção de planejamento construída até este momento e, quiçá, com a herança tecnocrática do planejamento e da gestão da educação no Brasil legada pela ditadura militar, que pode estar se esvaindo. Contudo, ainda resta saber se este plano alcançará suas metas e objetivos e não frustrará, uma vez mais, o povo brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscamos analisar as heranças legadas pela ditadura militar à concepção de gestão educacional do Brasil. O texto apresentou um breve cenário da educação no período de 1964 a 1985 e, neste contexto, identificou a existência de um projeto educacional vinculado ao projeto político do governo do regime ditatorial, que colocava a educação em uma condição de dependência do projeto de desenvolvimento econômico. Isto implicava se ter definidas estratégias para cada etapa/nível de ensino, bem como um desenho claro de sua instrumentalidade e execução, a partir de uma racionalidade que observa o planejamento no centro da política educacional, numa perspectiva tecnocrática e economicista, própria da teoria do capital humano, que dava sustentação ao modelo.

O trabalho passou, então, a apresentar como a ditadura militar colocou o domínio da técnica como o principal elemento para a gestão da educação e da escola. No caso escolar, o regime enfatizou a figura do diretor escolar como a autoridade, com o poder constituído por meio de uma formação especializada. Todavia, a carência de cursos de formação e as condições próprias da política local trouxeram dificuldades para que esta concepção se universalizasse no país. De outro lado, a tecnocracia foi o elemento central na elaboração dos planejamentos educacionais, tarefa esta que não poderia ficar sob encargo de

educadores, uma vez que a técnica do planejamento não era objeto de seu domínio devendo, portanto, transferir esta tarefa para os especialistas em planejamento e que tinham, também, a competência para articular o plano setorial de educação com o plano nacional de desenvolvimento, especialmente em uma vinculação de natureza econômica.

Por fim, o artigo elencou consequências desta dominante tecnocracia na ditadura militar para a gestão da educação no Brasil pós-ditadura. Nossas conclusões quanto a este ponto, que representa o objeto de nossas preocupações neste texto, são mais pessimistas no âmbito escolar do que no educacional. No ambiente escolar, isto é, da gestão escolar, parece haver uma herança maior ou mais forte e, por isto, mais difícil de ser suplantada. A concepção de direção e a confusão desta com a ideia de gestão escolar parecem ainda muito presentes em nossas escolas públicas; ademais, a centralidade política e administrativa na figura do diretor escolar, senão criada, pelo menos fortemente enfatizada durante a ditadura militar, ainda parece ser a melhor manifestação do poder na escola.

A outra conclusão, mais otimista, está no campo da gestão dos sistemas de ensino, pelo menos no que diz respeito ao planejamento educacional. Há, seguramente, um conjunto de elementos herdados do regime que dificultam a gestão dos sistemas de ensino, mas a noção de um planejamento educacional vinculado às razões de governo, sem participação da sociedade e com fins predominantemente econômicos, parece que temos conseguido enfrentar. Ainda não é possível afirmar, todavia, se já conseguimos elaborar planejamentos eficazes, mas a ampliação do debate sobre o direito à educação, a colocação das preocupações mais pedagógicas no centro da discussão e a cobrança por mais democracia na gestão e por mais recursos públicos para a educação representam, a nosso ver, um avanço na superação da herança deixada pela ditadura militar à gestão educacional brasileira.

REFERÊNCIAS

ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: DIFEL/EDUC, 1976.

ALVES, M. M. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Ed. Gernasa, 1968.

BOURDIGNON, G. **O planejamento educacional no Brasil**. Fórum Nacional de Educação, 2011. Mimeografado., Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf. Acesso em: abr. 2014.

BRASIL. **Lei 4.024/1961**, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://wwwp.fc.unesp.br/~lizanata/LDB%204024-61.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

_____. **Lei Federal 5.692/1971**. Disponível em: http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/15692_71.htm. Acesso em: abr. 2014.

_____. **Lei 9.394/1996**, Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: abr. 2014.

_____. **Constituição Federal do Brasil (com Emenda 59/09)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: abr. 2014.

CARNEIRO LEÃO, A. **Introdução à administração escolar**. 3ª ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1953.

CARVALHO, C. O simpósio “A educação que nos convém: o Ipes e a ação político-ideológica da burguesia na década de 1960”. **Eccos Revista Científica**, vol. 9, n. 2, p. 369-385, jul./dez. 2007,.

CLARK, J. U.; NASCIMENTO, M. N. M.; SILVA, R. A. A administração escolar no período do governo militar (1964-1984). **Revista Histedbr On-line**. N. especial, p. 124-139, ago/2006.

CUNHA, L. A. **O legado da ditadura para a educação brasileira**: a simbiose estado-capital. Palestra proferida em 30 de maio de 2014, na Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/cact/wp-content/uploads/2014/06/CUNHA-Luiz-Antonio-O-legado-da-ditadura-para-a-educacao-brasileira.pdf>. Acesso em: jun. 2014.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e administração escolar**: curso básico. 7ª ed. São Paulo: Melhoramentos. Brasília: INL, 1976.

MACHADO, L.Z. **Estado, escola e ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

QUERINO RIBEIRO, J. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: USP, 1952.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1991.

SAVIANI, D. O legado educacional do regime militar. **Educação e Sociedade**. v. 28, n. 76. Set/dez 2008.

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. (Tese de doutorado - Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2007.

SANTOS, I. S. F.; PRESTES, R. I.; VALE, A. M. Brasil, 1930 - 1961: Escola Nova, LDB e disputa entre escola pública e escola privada. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.22, p.131 -149, jun. 2006.

TAVARES, T. M. **Gestão pública do sistema de ensino no Paraná(1995-2002)**. Tese de doutorado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP, 2004.

TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

_____. **Educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

VALENTE, I. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2001.

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA Doutor em Educação. Professor e pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). e-mail: angelo@ufpr.br.

TAÍS MOURA TAVARES Doutora em Educação. Professora e pesquisadora do Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR). e-mail: tavarestais@ufpr.br.

*Recebido em maio de 2014
Aprovado em junho de 2014*