

A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR DURANTE O GOLPE MILITAR E APÓS A RUPTURA DEMOCRÁTICA DE 2015: as políticas educacionais de uma autonomia escolar em cheque

Flávia Monteiro de Barros Araújo
Universidade Federal Fluminense,
Niterói, RJ, Brasil

Pablo Silva Machado Bispo dos Santos
Universidade Federal Fluminense,
Santo Antônio de Pádua, RJ, Brasil

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo principal discutir de que modo a autonomia escolar tem sido abordada em documentos oficiais das políticas públicas nacionais, especialmente as regulatórias. Para tanto, comparamos a LDB 4024/61, a Lei 5692/71 e a atual LDB com a atual inflexão política representada pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Ao fim, percebemos as ameaças que pairam sobre a escola pública ao se propor para ela um nível de autonomia ainda menor do que o daquele que havia na LDB 4024/61.

Palavras-chave: Administração Escolar; Política Educacional; Autonomia Escolar.

THE SCHOOL ADMINISTRATION DURING THE MILITARY COUP AND AFTER THE DEMOCRATIC BREAKDOWN OF 2015: the educational policies of a school autonomy in risk

Abstract

The main objective of this paper is to discuss how school autonomy has been addressed in official public policy documents (especially regulatory) at the National Level. For this we compare LDB 4024/61, Law 5692/71 and the current LDB with the current political inflection represented by the National Curricular National Base (BNCC). At the end of this work we perceive the threats that pervade the public school by bringing into this space an even lower level of autonomy than that of LDB 4024/61.

Keywords: School Administration; Educational Policy; School Autonomy

LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DURANTE EL GOLPE MILITAR Y DESPUÉS DE LA RUPTURA DEMOCRÁTICA DE 2015: las políticas educativas de una autonomía escolar en riesgo

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal discutir de qué modo la autonomía escolar ha sido abordada en documentos oficiales de las políticas públicas (especialmente regulatorias) a Nivel Nacional. Para ello comparamos la LDB 4024/61, la Ley 5692/71 y la actual LDB con la actual inflexión política representada a la Base Nacional Común Curricular (BNCC). al final de este trabajo percibimos las amenazas que pasan sobre la escuela pública al traer para este espacio un nivel de autonomía aún menor que el de la LDB 4024/61.

Palabras-clave: Administración escolar; Políticas públicas; Autonomía escolar

Introdução

Este trabalho tem como base as relações entre as políticas públicas, a memória e a História, em especial à da educação no Brasil. Trata-se de uma investigação que procura estabelecer analogias entre as ideias presentes nos documentos oficiais do ordenamento jurídico-político brasileiro no período de 1960-2016 e a historiografia oficial da educação do período.

No que diz respeito ao período da investigação, foi escolhido por reunir dentro dele importantes marcos para a política e para a educação do Brasil, como: a) a promulgação da LDB de 1961 (Lei 4.024/61); b) a da Lei 5.692/71; c) o processo de ruptura democrática que culmina com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e d) as modificações na política educacional ocorrida desde então (em especial, no que diz respeito à autonomia escolar em sua relação com a Base Nacional Comum Curricular - BNCC).

O primeiro dos referidos marcos de periodização – (Lei 4.024/61) – diz respeito a implicações políticas significativas para o ensino e para a gestão escolar como a regulamentação do ensino normal e a possibilidade de desenvolvimento de classes experimentais. Sobre esse aspecto, em princípio,

pretendemos analisar de que modo tais elementos se apresentam como conformadores da autonomia pedagógica do período.

Acerca dos anos de 2015–2017 (ruptura com a ordem democrática, impeachment de Dilma Rousseff e criação de uma Base Nacional Comum Curricular), cabe sinalizar que eles dizem respeito à inflexão da política educacional brasileira no sentido de reduzir a autonomia das redes e dos sistemas de ensino, sem levar em consideração a redemocratização do país iniciada em 1985 e materializada na Constituição Federal de 1988.

Teoria e metodologia

Teoria e metodologia formam um binômio indissociável e são elementos de retroalimentação do trabalho da pesquisa. Nessa perspectiva, nossa opção de estudo e de recorte é segmentado.

Abordagem metodológica e técnicas de pesquisa

Este trabalho utiliza a abordagem qualitativa, dedicando-se à compreensão do modo como determinado fenômeno ou comportamento ocorre ao longo do tempo, sem se preocupar com o mapeamento de frequências ou com a sua mensuração (MAY, 1997). Nesse sentido, é correto indicar que temos a pretensão de atingir os objetivos propostos mediante a utilização da análise de documentos e de discurso como técnicas metodológicas coerentes com tal abordagem:

- a) Análise de documentos oficiais: LDB 4.024/61, LDB 9.394/96, MP 746/06 (Reforma do Ensino Médio).

b) Análise de discurso (PERELMAN & OLBRECHT TYTECA, 2001), tendo em vista captar, de modo subjacente à oficialidade documental, as principais ideias que os compõem.

A partir de tal descrição dos procedimentos e da abordagem metodológica, é necessário situar o projeto em relação ao seu referencial teórico mais amplo e às categorias da pesquisa. Antes, porém, torna-se necessário trazer à luz o corolário da perspectiva analítica da qual nos utilizamos e que denominamos perspectiva multidimensional de análise.

As categorias analíticas

Conforme a segunda edição do Guia Prático da Política Educacional no Brasil (SANTOS, 2015), é possível comparar os níveis analíticos de políticas públicas com dimensões do plano geométrico. Desse modo, é cabível então agrupar as análises de políticas públicas, o que, neste caso particular, pode ser realizado a partir da analogia com modelos lineares, bidimensionais ou multidimensionais.

Sobre as análises unidimensionais, sem sombra de dúvida, podemos afirmar categoricamente que são inadequadas para a criação de qualquer modelo explicativo, pois não conseguem nem sequer cogitar a existência da complexidade do real. Assim, encontram-se presentes nesse artigo os exames que levam somente em consideração a economia ou as condições infraestruturais dos fenômenos sociais e econômicos.

As bidimensionais, como aquelas que consideram a economia e a cultura, representam um passo importante na análise, na avaliação e na compreensão de políticas públicas por permitirem o entendimento de causas imbricadas. No

entanto, ainda assim não conseguem tomar o real como objeto exatamente por estarem presas a um modelo de causalidade reflexiva pautado em simples e sintéticas relações de causa e efeito.

Por seu turno, as multidimensionais (que consideram três ou mais dimensões explicativas na definição dos constructos) se aproximam do caráter plural e complexo do real do mesmo modo que, na geometria elementar, o ponto, a linha e o triângulo (as mais simples figuras geométricas) representam séculos de evolução nos sistemas de mensuração do espaço.

O presente trabalho procurou operar em uma perspectiva multidimensional, na medida em que são considerados os elementos da mediação jurídico, política e educacional, tanto no que diz respeito aos períodos históricos abrangidos quanto à especificidade da concretização das referidas políticas na realidade das escolas e dos sistemas de ensino.

No que tange ao referencial teórico, deve ser mencionado que, na encruzilhada entre a História e a Educação, surge a História da Educação e, na relação desta com a História Cultural, desenvolve-se a linha de estudos sobre a história das instituições escolares (LLOYD, 1995). Essas abordagens dão conta do cerne da perspectiva teórico-metodológica adotada e representam o nosso posicionamento em relação ao enfoque e à abrangência da pesquisa.

Outro importante eixo é a categoria mais ampla de políticas públicas, as quais correspondem às ações, aos planos e aos programas desenvolvidos na esfera do Estado e dirigidos para toda a sociedade (SANTOS, 2015). Assim, é vital entender a política educacional como um tipo específico das públicas que visam a interferir na esfera da educação a partir de ações mediadas pelo ordenamento jurídico-político. Por último, mas não menos importante, partimos

do pressuposto que essa visão interdisciplinar possibilita deslindar elementos somente desvelados por uma visão multidimensional.

No tocante à relação dessas abordagens com o presente estudo, cabe indicar que esta pesquisa parte de uma perspectiva histórica, a qual alude à observância das relações particulares com o “eixo do tempo”, de um objeto situado no espaço (NÓVOA, 1997). Tornando mais específica a indicação das opções teóricas realizadas para a composição deste projeto de pesquisa, deve ser mencionado ainda que ele se apresenta calcado nos aportes teóricos da História Cultural (CHARTIER, 1993).

A esse respeito, indicamos que a História Cultural pode ser entendida como uma forma de investigar as mudanças e as permanências ocorridas em um dado objeto ao longo de um determinado tempo e do ponto de vista cultural. Assim, trata-se de uma aplicação propriamente da história a aspectos humanos, seja no que se refere aos elementos imateriais de sua relação com a cultura como os símbolos, os significados e os discursos, seja no tocante aos concretos como os espaços arquitetônicos, os utensílios e os documentos (BURKE, 2006).

Um outro conceito-chave é o de historiografia. Sobre tal ele, Justino Magalhães indica que: “A produção historiográfica, enquanto construção e representação discursiva da realidade, visa o conhecimento da relação [...] das relações, num contexto de multidimensionalidade” (MAGALHÃES, 1988, p. 53).

Ao realizar o apontamento metodológico que dá conta da ênfase nos estudos comparados e partindo de uma perspectiva centrada na escola, Justino Magalhães fornece alguns elementos para que possa ser realizado um estudo histórico que, ao mesmo tempo, nem se permita ir em direção a "periodizações

cronológicas por demais extensas e abordagens de objetos planetários" e nem tampouco vai a objetos fragmentários o bastante para que se perca de vista o contexto histórico mais amplo que os condiciona.

Dessa forma, pode-se afirmar que o autor entende a historiografia como uma forma particular relacional de trabalhar. Pelas vias do discurso e da representação, ela trata os objetos de estudo construídos em função de suas ligações com o eixo matricial espaço-tempo.

Didaticamente, cabe trazer uma categoria analítica, a saber, *Refração Política*. Ela corresponde a seguinte noção:

As relações entre Política e Legislação, bem como entre o Estado, a Legislação e a Política não podem de forma alguma ser reputadas como harmônicas, assim como, sem nenhuma sombra de dúvida, é impossível observar correspondências diretas entre estes três entes basilares dos fenômenos das sociedades contemporâneas. De modo analógico, e com vistas a fornecer elementos iniciais para analisar as já mencionadas relações, foi cunhada uma noção que utiliza como base um fenômeno físico: a refração da luz. Sobre esta noção, cabe breve descrição da mesma: a luz, ao passar de um meio para outro, altera sua velocidade e direção, devido à alteração de sua velocidade de propagação. (SANTOS, 2012, p. 66).

Essa noção auxilia a compreensão de fenômenos complexos nos quais o texto legal possui um sentido. No entanto, até a sua efetivação na realidade concreta, ocorrem processos que tornam a norma jurídica nula ou diferente do que fora previsto em seu texto original.

Assim, partindo desse pressuposto, subentende-se que as forças políticas realizam uma ação de "desvio de sentido" da lei prevista no texto. Deste modo, tal perspectiva relacional permite, por exemplo, compreender de que maneira um suposto avanço em matéria de legislação educacional pode omitir um

retrocesso promovido pelas forças do campo político interessadas no desvio da norma em uma direção retrógrada.

A *Refração Política* não pode, porém, ser pensada de forma descontextualizada. Devido ao processo de avanço do conhecimento, as categorias temáticas, após serem utilizadas em sucessivas aplicações à realidade, aperfeiçoam-se.

Uma categoria sumamente importante para o trabalho é Memória. Segundo Bergson (1999), ela é um componente da realidade, presente não só na dimensão “mental” ou “espiritual” do sujeito, mas na própria materialidade dos elementos da realidade concreta, o que inclui a dimensão biológica concernente ao corpo do pesquisador. Sendo assim, ela é capaz de reter registros de eventos ocorridos e prontos para serem “lidos” ou interpretados pelos sujeitos que se defrontam com os registros de memória.

Outros autores vão propor acepções de memória que igualmente a situam para fora do sujeito. Exemplo disso é Halbwachs. O autor afirma que a memória não é propriedade exclusivamente individual, mas um elemento de caráter igualmente coletivo. Já para Dosse, a memória é coletiva em algumas dimensões, podendo, por exemplo, estar presente na dimensão institucional da coletividade (expressa, principalmente nos rituais e regras sociais do cotidiano).

Vale ressaltar que Dosse fez os estudos históricos avançar no sentido de investigar de que maneira a memória individual se imiscui na coletiva. Dessa forma, a memória coletiva tornou-se alvo de estudos da história cultural, desde que respeitadas as cisões entre ela e a história: “do lado da memória individual, o vivido, o múltiplo, o sagrado [o sensorial] e do lado da história o caráter crítico, conceitual, problemático [o racional] (DOSSE, 2005, p. 280)”.

Sobre a memória coletiva, Dosse indica que Halbwachs a define da seguinte forma: “apresenta-se como um rio que alarga seu leito sobre uma linha contínua, enquanto a história recorta períodos e diferenças, as mudanças e descontinuidades” (p. 281).

Nesse sentido, o conceito de memória coletiva institucionalizada reveste-se de vital importância para o presente trabalho na medida em que muitas das fontes se configuram como registros de memória e são portadoras de elementos da história das instituições investigadas. Pela via do estudo sistemático, esses registros podem permitir a reconstrução de alguns dos caminhos já perdidos e/ou esquecidos de sua história.

No presente trabalho, foi adotada uma perspectiva teórica que entende as fontes documentais como elementos heurísticos de grande valor, mas cujo conteúdo não deve ser tomado como verdade absoluta sem uma prévia relativização do seu sentido. Assim, fundamenta-se por uma análise que busca compreender os significados subjacentes à materialidade da fonte documental (CHARTIER, 1993).

Tal perspectiva pressupõe a ideia de que o olhar do pesquisador deve voltar-se simultaneamente para as práticas e para as suas representações. Esses elementos presentes nos registros da memória podem ser investigados (documentos, utensílios, elementos da arquitetura, grafismos). No entanto, para que isso seja possível, é necessário indagar as fontes e “fazê-las falar” (LE GOFF, 1985-a), ou seja, ter em mente a ideia de que elas não possuem uma verdade encerrada em si mesmas.

Para que seja possível compreender alguns dos múltiplos sentidos possíveis para sua existência, é necessário ter em mente a premissa de que o autor do documento muitas vezes o transforma em um “monumento” na medida em que pretende que ele seja um repositório da memória a se guardar (LE GOFF, 1985-b). Seguindo essa linha de raciocínio, igualmente indagamos a respeito de quais práticas e de quais representações poderiam ter afetado o objeto de um dado estudo e quais as relações entre ele e o eixo matricial “espaço-tempo”.

Nessa pesquisa, a diretriz se mostra muito relevante, ao passo que, ao me confrontar com diversas fontes documentais, tenho então subsídios teóricos que permitem deslindar (ao menos em parte) a monumentalização de que teriam sido objeto os documentos a serem investigados.

Em se tratando de política – e a educacional não pode jamais ser esquecida – o poder é um dos seus condicionantes. Nesse sentido, dois conceitos são absolutamente relevantes: Campo e Campo do Poder.

Para Bourdieu, o Campo consiste em um conceito matricial para o estudo de fenômenos sociais em esfera coletiva. Ele deriva da geometria variável e tem a capacidade de abarcar diferentes espectros de análise. Além disso, apresenta-se a partir do escopo de investigação do pesquisador. Nessa ideia, a influência das teorias eletromagnéticas (em especial, o modelo do “Pudim de Passas” de Thompson¹) e das matemáticas assumem papel fundamental na compreensão

¹O modelo do “Pudim de Passas”, elaborado por Thompson, consistia na resultante de: “uma teoria segundo a qual a matéria, independente de suas propriedades, contém partículas de massa muito menores que o átomo do hidrogênio. Inicialmente denominou-as de corpúsculos, depois conhecidas como elétrons. A demonstração se deu ao comprovar a existência daqueles corpúsculos nos raios catódicos disparados na Ampola de Crookes (um tubo que continha vácuo), depois da passagem da corrente elétrica. Através de suas experiências, Thomson concluiu que a matéria era formada por um modelo atômico: uma esfera de carga positiva continha corpúsculos (elétrons) de carga negativa distribuídos uniformemente, como se fossem

genética das estruturas sociais, com destaque para as relações entre os agentes, as estruturas e as trajetórias. Todos analisados de modo análogo aos vetores representados em um plano cartesiano. Cabe destacar também que, na perspectiva de Bourdieu, o Campo é um espaço de forças detidas pelos agentes e se traduz nos volumes e nas estruturas de capitais específicos² e coincidentes ou não com as estruturas definidoras dos Campos delimitados.

Tais forças advêm do que Bourdieu denomina “Campo do Poder”, ou seja, um espaço social que congrega as frações dominantes e detentoras de um volume elevado de capitais condizentes com as estruturas do Campo. Esses elementos (agentes e/ou estruturas) “deformam” a forma desse campo, fazendo convergir para suas posições os fluxos de capitais e de agentes cujas características distintivas se assemelham aos detentores das posições dominantes ao mesmo tempo em que as regras e normas (especialmente estas) sociais prevalentes no referido campo deles emanam (BOURDIEU, 2001).

Na teoria de Pierre Bourdieu, os elementos mediadores dessas condicionantes de trajetória do Campo são as noções de *Habitus* e *Illusio*. O *Habitus* seria uma matriz de comportamentos sociais incorporados ao senso prático do indivíduo e funciona como uma espécie de “operador simbólico”, organizando, no nível da prática, os hábitos a partir de princípios de visão, de divisão do mundo e de imperativos éticos concernentes ao *habitus*.

um pudim de passas. Desta forma o ‘modelo atômico do pudim de passas’, substituiu o ‘modelo da bola de bilhar’, mas não eliminou totalmente as deduções de Dalton, apenas continha mais informações”.

² Bourdieu ressignifica a noção de capital tão cara à teoria marxista e amplia o seu espectro. Assim, cabe indicar que existem para ele diversos tipos de capital: cultural, político, simbólico e econômico (denominado na teoria marxista simplesmente de Capital). Cada campo possuiria um sistema de valoração deles incorporados aos agentes que nele se apresentam. A partir desse reposicionamento conceitual, Bourdieu traz novamente à cena as disputas pelo poder trazidas para diferentes instâncias sociais.

Em nível genético, cabe indicar que o *habitus* é adquirido socialmente, mas é incorporado individualmente. Tal aquisição se dá justamente pela passagem dos agentes pelos campos, já que é nessa passagem que a incorporação das normas e das regras dos campos se dá nas atitudes, nas visões de mundo e nos sistemas de classificação (SANTOS, 2007). No entanto, qual seria o fator que levaria a essa incorporação quase osmótica do *habitus* a partir do campo? A solução para essa mediação está em outra noção, a saber, a de *illusio*.

A noção de *illusio* possui como significado literal “sentido do jogo” e refere-se à maneira como os agentes apropriam-se do *modus operandi* de determinado campo. Ela se imiscui nas disputas em prol dos objetivos de sua origem e se inscreve tanto no *nomos* (regras sociais explícitas e definidoras de cada campo) quanto na *doxa* (tipo de conhecimento ao mesmo tempo conhecido e inconsciente e que orienta as condutas e visões de mundo dos agentes).

A *illusio* inscreve-se de modo desigual nos agentes. Além disso, incorpora-se aos seus *habitus*, o que se dá a partir de um efeito de similaridade estrutural entre ela e os agentes presentes no subcampo do poder. Essa desigualdade estrutural tem a ver com a origem social dos agentes e com a sua trajetória em sentido convergente ou divergente em relação às forças do campo.

Com base nos fatores acima expostos, indicamos que os campos de força políticos influenciam muito as trajetórias sociais e os elementos definidores de suas estruturas sociais integrantes (incluídas aí as instituições). Essa influência surge em especial no que se refere ao seu *nomos* institucional. Afinal, se há uma influência análoga à de um campo de forças eletromagnético sobre os agentes e as estruturas e que procede do subcampo do poder, então

é possível pensar em fenômenos influenciadores desses percursos de agentes e da incorporação do *nomos* à materialidade concreta da práxis política.

Ao utilizar essa perspectiva relacional de análise, há que ser levado em consideração o discurso produzido e o interlocutor para o qual se dirige. Nesse sentido, a noção de auditório, largamente utilizada em estudos de análise retórica, é parte importante da metodologia analítica utilizada.

Sigamos então para a explanação referente a essa categoria:

O auditório, entendido, a priori, como o conjunto daqueles que o orador quer influenciar com sua argumentação, pode ser concebido de três formas distintas. A partir de sua extensão, Perelman e Olbrechts-Tyteca nos apresentam três modelos: o primeiro é o auditório universal, constituído por toda humanidade, ou pelo menos, por todos os homens adultos e normais. O segundo formado apenas pelo interlocutor a quem se dirige, entendido como um diálogo. O terceiro auditório abrange o próprio sujeito, quando delibera consigo próprio, hipótese em que coincidem os elementos auditório e orador (VAZ, 2012, p. 20).

A categoria de auditório permite lançar algumas luzes sobre o processo de *Refração Política* relativo ao objeto deste trabalho. Afinal, possibilita ir ao cerne da intencionalidade da norma jurídica e compreender que ela se dirige também a um interlocutor externo que, nesse caso, trata-se de um interlocutor político. Assim, a lei está presente no *auditório* – campo das disputas políticas relativas à gestão educacional no Brasil – e não existe em uma dimensão “ideal” e desconectada da realidade concreta.

A seguir, aplicamos os aspectos teórico-metodológico expostos a uma análise dos elementos da política educacional nacional dos anos de 1960-1970, com especial ênfase à mediação jurídico-política deles.

A administração educacional na LDB 4.024/61 e na Lei 5.692/71

No tocante às funções atribuídas pela LDB 4.024/61 ao diretor escolar e ao administrador de ensino estadual³, dois artigos merecem especial relevo: Art. 28 e Art. 42. O primeiro diz que “A administração do ensino nos Estados, Distrito Federal e Territórios promoverá: a) o levantamento anual do registro das crianças em idade escolar; b) o incentivo e a fiscalização da frequência às aulas” (BRASIL, 1961).

Em relação a esse artigo, vemos que a LDB 4.024/61 deixa amplo espaço no que diz respeito ao (des) compromisso do Estado com a educação pública da época, na medida em que caberiam duas diretrizes prioritárias, sendo uma delas colocada no nível das intenções (incentivo à frequência às aulas). Tal característica de exoneração do Estado demonstra, do ponto de vista da administração de ensino, uma espécie *de laissez faire* típica do ideário liberal que era vigente ainda na Constituição de 1946.

O artigo 42 reforça essa diretriz da orientação política da época quando afirma que a função dos diretores escolares seria: “O Diretor da escola deverá ser educador qualificado”.

Sem uma definição clara do que seria um “educador qualificado”, há a margem para o recrutamento de profissionais não condizentes com as necessidades dos sistemas de ensino. Neste estudo, isso será levado em conta ao considerarmos o perfil desses diretores e desses administradores na Mesorregião do Noroeste Fluminense no período abrangido pela pesquisa.

³ À época, os municípios não haviam ainda sido alçados à condição de entes federativos, o que só ocorre com a Constituição Federal de 1988.

Em relação à Lei 5692/71, destacam-se os artigos 81 e 84. O primeiro possui a seguinte redação:

Os sistemas de ensino estabelecerão prazos, a contar da aprovação do Plano Estadual referido no artigo 72, dentro dos quais deverão os estabelecimentos de sua jurisdição apresentar os respectivos regimentos adaptados à presente Lei.
Parágrafo único. Nos três primeiros anos de vigência desta Lei, os estabelecimentos oficiais de 1º grau, que não tenham regimento próprio, regularmente aprovado, deverão reger-se por normas expedidas pela administração dos sistemas.

A previsão da existência de regimentos sobre as escolas e os sistemas de ensino não deixa de ser uma inovação. No entanto, devemos recordar que uma exigência desse tipo, ao existir sob a égide de um regime ditatorial militar, acaba por constituir muito mais um instrumento de controle da dinâmica do espaço escolar do que um indutor de planejamento educacional em perspectiva estratégica. Adiante, outro artigo merece especial relevo: art. 34 da Lei 5.692/71.

No artigo 84 dessa lei, encontramos: “Ficam ressalvados os direitos dos atuais diretores, inspetores, orientadores e administradores de estabelecimentos de ensino, estáveis no serviço público, antes da vigência da presente Lei”. Nesse sentido, essa lei nos traz outra pista quanto à manutenção dos direitos dos gestores (administradores, diretores, orientadores e supervisores).

Aparentemente, essa manutenção não comportaria nenhum ganho significativo. No entanto, se considerarmos que estávamos no auge do regime da ditadura militar em 1971, entendemos que o contexto de 1961, ano da promulgação da LDB, era sem dúvida mais democrático.

Assim, do ponto de vista das leis analisadas, temos uma série de indicadores relativos à crescente perda de autonomia dos sistemas de ensino e dos

diretores escolares. Conforme fora aludido anteriormente, entre 1960 até meados de 1980, a legislação educacional nacional (leis 4.024/61 e 5.692/71 especialmente) mantém uma postura de distanciamento do Estado com relação aos gestores educacionais. Esse posicionamento espelha em parte o liberalismo da Constituição de 1946 e também o autoritarismo do regime militar, afinal, o controle central dos sistemas de ensino dava pouca margem de manobra para os gestores, sendo eles controlados por seus regimentos escolares.

A autonomia escolar na legislação educacional atual: (alguns) avanços e (muitos) retrocessos

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 20 de dezembro de 1996, não pode ser entendida como uma norma qualquer. Apesar de não ser promulgada com o status cabível a uma Lei Complementar, ela é o elemento jurídico norteador de um importante segmento dos direitos e das garantias fundamentais do indivíduo: a educação.

Devido as suas características matriciais (é uma lei que estabelece diretrizes e bases), a LDB é um elemento fulcral do ordenamento jurídico-político brasileiro sobre educação. Assim sendo, uma de suas funções primordiais é a de detalhar e de ampliar o que se encontra disposto na CF/88 acerca da educação. Desse modo, sua função está para além do texto legal, consubstanciando-se na essência das políticas públicas regulatórias, distributivas e redistributivas sobre a matéria (FREY, 2000).

Tendo em vista focalizar o tema aqui tratado, vamos então ao que se encontra disposto no texto da lei. Cabe indicar que a LDB trouxe uma série de avanços, muito embora nem todo o seu conteúdo seja progressista ou respeite a certa

pluralidade característica de regimes democráticos. Um dos avanços mais significativos diz respeito à noção de autonomia escolar, a qual se sustenta nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira.

No corpo da LDB/1996, está disposto explicitamente no artigo 17: “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de Educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão”.

Assim, vemos a política pública regulatória (FREY, 2000), consubstanciada na LDB, expondo como um dos princípios relativos à educação os progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. A pergunta é: como assegurar esse caráter de ampliação progressiva na medida em que, após a ruptura democrática de 2015 culminando no impeachment de Dilma Rousseff, ocorre uma inflexão nas políticas públicas educacionais sinalizando justamente para uma redução de autonomia das escolas e dos sistemas de ensino no que diz respeito à dimensão pedagógica (SANTOS, 2017)?

A partir do questionamento realizado, há um retrocesso claro no que diz respeito à autonomia dos sistemas de ensino e das redes escolares. Afinal, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) traz novamente a ideia de currículos mínimos transpostas para referências curriculares que precisam estar presentes em todos os sistemas de ensino e escolas, o que contraria meta 19 do atual Plano Nacional de Educação (PNE) (SANTOS & FONSECA, 2018). Na medida em que submete a construção dialógica dos currículos escolares e as propostas pedagógicas das redes de ensino a elementos estranhos a esses espaços, inviabilizam e inibem o diálogo entre escola e comunidade.

Assim, ao ser realizada uma comparação com a legislação dos anos de 1960-1970 (especialmente a LDB 4024/61 e a Lei 5692/71), percebe-se um retorno a padrões reduzidos de autonomia escolar existentes em momentos de autoritarismo institucional como à época do golpe civil-militar de 1964.

Considerações Finais

A história está longe de ser linear ou determinada por uma direção unívoca. Isso nos leva a crer que há fluxos e refluxos nas legislações, sobretudo por haver uma interface jurídico-política que não nos permite prever com exatidão quais serão os novos passos e novos rumos que os tortuosos caminhos da educação nacional tomará.

Vivemos um momento de cerceamento das liberdades democráticas e de insegurança jurídica desde o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Isso traz consequências para a educação, inclusive na esfera macropolítica. Quanto à questão da autonomia educacional, já sinalizávamos em outro trabalho as ameaças que se afiguravam no horizonte:

[...] digno de menção é o fato do atual PNE: 2014-2024 (BRASIL, 2014) se encontrar gravemente ameaçado no que tange ao cumprimento de suas metas, tanto no que se refere à esfera orçamentária⁴ quanto no que diz respeito à esfera pedagógica (principalmente curricular) com a Lei 13.415/2017⁵ que modifica a estrutura curricular e a

⁴ O que se dá principalmente com a influência da Emenda Constitucional 95/2017 (BRASIL, 2016) que fixa um teto de despesas públicas por 20 anos atualizável através da indexação dos investimentos pelos índices de Preços ao Consumidor (IPCA), vinculado, por sua vez, à inflação do ano anterior. Na prática, isso significa que não haverá aumentos de investimentos em educação (seguida a norma jurídica à risca) a menos que esses sejam oriundos da redistribuição de recursos de outras áreas da administração pública.

⁵ A Lei Ordinária 13.415/17 corresponde à transformação da Medida Provisória 746/2016 em lei após o seu processo de tramitação. Na sua ementa, temos o seguinte texto: *Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de*

organização dos ramos do ensino médio (que passam a se vincular adstritamente à Base Nacional Curricular Comum). (SANTOS & FONSECA, 2018, p. 36).

Defendemos que a BNCC concretiza tal ameaça, trazendo para os educadores progressistas novos desafios no sentido de fazer cumprir a Lei (especialmente a LDB e o Plano Nacional de Educação) e de trazer às escolas e aos sistemas de ensino maior democracia e respeito às liberdades fundamentais. Tudo isso pode influenciar diretamente no próprio direito fundamental à educação.

A história nos mostra, porém, que é justamente nas brechas e nas incompletudes do real que jaz o espaço necessário para que seja modificada a realidade, por mais sombria que ela se afigure.

Referências

BACHELARD, Gaston. *Ensaio sobre o conhecimento aproximado*. Rio de Janeiro, Contraponto: 2004.

BERGSON, Henri. *Matéria e Memória*. São Paulo, Martins Fontes: 1999.

BOURDIEU, Pierre. Fieldwork in Philosophy. In: *Coisas Ditas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 2001.

BOURDIEU, Pierre. *Meditações Pascalinas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 2002.

BRASIL, *Lei 4.026 de 20 de dezembro de 1961*. Fixa Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4024.htm>.

_____. *Lei nº 5.692, de 11 DE AGOSTO DE 1971* Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, Câmara dos

agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (BRASIL, 2017-b)

Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>>

_____. *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Brasília, Secretaria de Assuntos Jurídicos da Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 09 de mar. 2017.

_____. *Lei 13.005/2014*. Institui o Plano Nacional de Educação. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>

_____. *Lei nº 13.415, de 17 de fevereiro de 2017*. Subchefia para assuntos jurídicos da Casa Civil. Planalto, Presidência da República. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislação/ListaTextoIntefral.actionid=251273&norma=2706>>. Acesso em: 24 de fev. 2017.

BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a História*. Perspectiva, São Paulo: 1998.

BRITTO, Jader de Medeiros. *Diretrizes para análise de descritores*. Rio de Janeiro, UFRJ: 2000 (mimeo).

CHARTIER, Roger. *A História Cultural: entre práticas e representações*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

FRANCO, Maria Laura Pugliesi Barbosa. *Análise de Conteúdo*. Brasília, 2ª Edição, Líber Livro Editora: 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n.21, jun de 2000, p. 211-261.

LANE, J. *Bourdieu Politics Problems*. New York, Routledge: 2006.

LE GOFF, Jacques. Historia. In: *Enciclopédia Einaudi, v.1, Memória-História*. Porto: Inova/Artes Gráficas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1985 (p. 158-178).

_____. Documento/Monumento. In: *Enciclopédia Einaudi, v.1, Memória-História*. Porto: Inova/Artes Gráficas, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1985 (p. 95-106).

LLOYD, Christopher. *As Estruturas da História*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MAGALHÃES, J. Um apontamento metodológico sobre a história das instituições educativas. In: CATANI, D. B. & SOUZA, C. P. (orgs.). *Práticas educativas, Culturas escolares, Profissão docente*. São Paulo, Escrituras, 1998.

MAY, Tim. *Pesquisa Social: questões, métodos e processos*. Porto Alegre: ARTMED; 2007.

PERELMAN, Chain, OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da Argumentação: a Nova Retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

REBOUL, Oliver. *Introdução à Retórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. *O Colégio Nova Friburgo da Fundação Getúlio Vargas: mergulhando em sua memória institucional*. Dissertação de Mestrado (Educação). Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2005

_____. *O Público, o privado e o ensino fluminense: o caso do Centro Educacional de Niterói (1960-1970)*. Tese de Doutorado (Educação). Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2010

_____. *Guia Prático da Política Educacional Brasileira – ações, planos, programas e impactos*. São Paulo: CENGAGE, 2011.

_____. Sobre o conceito de Refração política: mais uma chave dos segredos das Ciências Humanas. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 12, n. 137, p. 65-73, 2012.

_____. Campo do poder, refração política e legislação educacional: notas para uma discussão da gestão democrática no Brasil. *Revista Iberoamericana de Estudos em Educação*, v. 9, n. 4, 2014, p. 969-984.

_____, FONSECA, Leonardo Dias. *O (sempre incompleto) Plano Nacional de Educação: caminhos e descaminhos dos planos nacionais de educação (1950-2011)*, In: NAJJAR, Jorge, MOCARZEL, Marcelo (orgs.). *Políticas e Projetos em disputa: análise dos planos municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro*. Curitiba: Appris, p. 31-47, 2018.

_____. *Conhecimento & Diversidade*, Niterói, v. 9, n. 19, p. 17–30, out./dez. 2017.

VAZ, C. A. L. A Teoria da Argumentação de Chaim Perelman. ALETHES: *Periódico Científico dos Graduandos em Direito da UFJF*, n. 1, ano 1, 2012, p. 18-27.

SOBRE OS AUTORES

FLÁVIA MONTEIRO DE BARROS ARAÚJO é Doutora em Educação pelo PROPED/UERJ. Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF).
E-mail: fmbaraujo@hotmail.com

PABLO SILVA MACHADO BISPO DOS SANTOS é Doutor em Educação pela PUC-Rio. Professor Adjunto IV da Universidade Federal Fluminense (UFF).
E-mail: psmb Santos@gmail.com

Recebido em: 17.7.2018

Aceito em: 09.10.2018