

UM ESTUDO COMPARADO BRASIL-PORTUGAL SOBRE AUTONOMIA ESCOLAR

Ângela Maria Martins
FCC; UNICID/Brasil
ange.martins@uol.com.br

Resumo: Este texto discute dados obtidos em pesquisa acerca dos processos educativos no Brasil e em Portugal que lançou mão de alguns elementos comparativos como instrumento analítico para analisar proximidades e distanciamentos entre as duas realidades. O estudo examinou o conjunto legal e normativo que regulamenta a gestão e autonomia escolar em ambos os países. Foram realizadas, também entrevistas com diretores de escolas localizadas na baixada santista/Estado de São Paulo/Brasil e com presidentes de conselhos diretivos em Portugal.

Palavras-chaves: gestão da escola pública; autonomia das escolas; estudos comparados; Brasil-Portugal.

DO CONJUNTO NORMATIVO/LEGAL ÀS CARACTERÍSTICAS DAS ESCOLAS EXAMINADAS

Embora uma década separe o Brasil de Portugal no que tange à democratização recente – ambos saídos de regimes autoritários –, pode-se imputar a persistência na distância entre o que preconiza o discurso oficial e o que efetivamente é realizado pela ação do Estado à subsistência de relações autoritárias entre representantes e representados, o que nos remete à discussão sobre a sobrevivência do Estado autoritário ou de um Estado burocrático corporativamente forte (O'DONNELL, 1986), mesmo após as transições de regimes ditatoriais para regimes democráticos. Entretanto, também é preciso assinalar que a transição do regime salazarista em Portugal e do regime militar no Brasil para a democracia ocorreu em contexto internacional no qual a discussão sobre os regimes não-representativos (critérios formais de representação política) foi deslocada para o debate sobre os critérios qualitativos da democracia. Na contracorrente das concepções defensoras dos procedimentos formais de representação dos cidadãos como únicos canais legítimos de prática democrática, tem ocorrido uma revalorização dos valores democráticos baseados, no entanto, em novos mecanismos de participação social e política: consolida-se a idéia de ampliação da participação dos cidadãos em movimentos específicos. No entanto, é preciso acrescentar que essa coexistência de diferentes níveis de participação e de representação formal ocorre num contexto heterogêneo: há democracias de alta, média e baixa intensidade. No caso

brasileiro, até o presente momento não há indícios de que esteja sendo construída uma democracia de alta intensidade e isso implica inúmeros riscos quando se discute o relacionamento entre o poder central e as entidades federadas, em todas as suas dimensões. Nesse sentido é preciso ressaltar que, guardadas as especificidades nacionais/regionais/locais e assinaladas as semelhanças pautadas pelo discurso oficial, a administração pública brasileira constituída desde o Estado colonial e forjada na tradição portuguesa configurou uma cultura autoritária entre o patrimonialismo e a burocracia administrativa ou um produto híbrido forjado por ambos. Não são raros os autores que discutem a permanência de traços oligárquicos em regimes democráticos representativos (CARVALHO, 1980; FAORO, 1979). Em Portugal, essa persistência produz, ainda, fortes restrições à ampliação da participação política dos cidadãos em todos os níveis e instâncias da sociedade – da política partidária aos órgãos e mecanismos institucionais como os conselhos, configurando restrições de tipo oligárquicas situadas no eixo da participação poliárquica. (CABRAL, 2003)

No Brasil, da mesma forma, é importante registrar algumas das principais características do Estado patrimonialista brasileiro constituído no escopo de relações oligárquicas – herança de um passado colonial não muito distante –, cuja capacidade de expansão, mobilização e organização das classes subalternas é mínima (MARTINS, 2002). Em suma, no bojo da terceira onda democrática suprimiu-se a bipolaridade entre regimes democráticos representativos e regimes autoritários não-representativos, provocando a necessidade respectiva de redirecionamento das análises sobre a diferenciação de participação e vivência dos cidadãos em sistemas políticos que apresentam diferentes qualidades. A possibilidade de constituição da autonomia das escolas e da participação dos atores escolares nesse espaço institucional e nos mecanismos de representação escolar só pode ser entendida tendo como pano de fundo esse contexto.

Em São Paulo, o tema da autonomia é antigo e vem sendo tratado desde 1932, aparecendo já no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Após o fim do regime militar e as eleições para governador em 1982, a defesa da descentralização do sistema de ensino consolidou-se como eixo na política educacional paulista sem que os documentos oficiais e medidas legais expressassem clareza sobre os procedimentos administrativos, financeiros e pedagógicos que lhe dariam concretude. Essa euforia do revigoramento democrático, contudo, durou pouco tempo e não apenas na área da Educação. A partir de 1985, a Secretaria de Estado da Educação abandonou o discurso

genérico e iniciou amplo processo de concretização de medidas de descentralização administrativa e financeira, cujo processo se consolidou após 1995, com a gradativa retração do papel assumido diretamente pelo poder público e estatal nas políticas sociais. As administrações estaduais do período de 1984 a 1994 ainda utilizavam, com algumas restrições, certos temas polêmicos: municipalização do ensino; novas formas de administração da educação para aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados; avaliação dos sistemas de ensino; instauração de ciclos e classes de aceleração; medidas de correção do fluxo escolar; estabelecimento de parcerias com o setor privado lucrativo e não-lucrativo, dentre outros.

Entretanto, as plataformas políticas dos governadores que se sucederam após 1995 indicam a operacionalização de medidas, dentre as quais se destacam as que sublinham a necessidade de fortalecimento da autonomia administrativo-pedagógica das diretorias de ensino e unidades escolares, delegando-lhes a responsabilidade de acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas pela administração central em relação à diminuição dos índices de repetência de alunos; as medidas legais que salientam o papel da unidade escolar pelo seu próprio desempenho; as mudanças curriculares e as medidas de correção do fluxo escolar; as medidas de reorientação nos procedimentos burocrático-administrativos e financeiros entre os órgãos centrais, regionais, unidades escolares e instâncias municipais; a transformação do conselho de escola em órgão deliberativo; as medidas que salientam a necessidade de participação da sociedade no processo de recuperação e melhoria da qualidade do ensino público paulista, instituindo ação conjunta entre a Associação de Pais e Mestres (APM), o setor privado e demais entidades da sociedade civil. A unidade escolar permanece, porém, como unidade não-orçamentária, o que faz com que a transferência de recursos federais e estaduais ganhe complexidade no que tange aos seus usos.

Portugal tem um poder central que se relaciona diretamente com as autarquias/sedes regionais e seu conjunto legal é muito mais conciso do que o arcabouço brasileiro e paulista. Os órgãos que poderiam ter alguma correspondência com as diretorias de ensino paulistas são os regionais: Diretoria Regional de Educação do Norte (Dren); Diretoria Regional de Educação do Centro (Drec); Diretoria Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo (DrelVT); Diretoria Regional de Educação do Alentejo (Drealent); Diretoria Regional de Educação do Algarve (Drealg). Acrescente-se que não há uma profusão de programas e projetos como ocorre no Brasil. O Decreto-Lei nº 115-A/98 – que regulamenta a autonomia, a administração e a gestão dos

estabelecimentos de educação – e o Decreto-Lei nº 75/2008 – que estabelece os objetivos estratégicos de reforçar a participação das famílias e das comunidades na direção das escolas, bem como de reforçar a liderança e o processo de autonomia – constituem as medidas legais recentes de maior envergadura no processo de regulamentação das unidades no país. A fase de transição legal mereceu especial atenção da área académica e dos sindicatos ligados ao magistério, gerando um debate público que ganhou os meios de comunicação.

Os pareceres elaborados por estudiosos e pesquisadores da área para o projeto de Decreto-Lei nº 771/2007 (que originou o DL nº 75/2008) apontam mais limites do que possibilidades para a efetivação da autonomia escolar, podendo-se resumi-los na questão crucial formulada por Barroso (2008, p. 4): “é de pressupor que [...] existam outros motivos mais ‘pragmáticos’ que, em Portugal como em outros países, tentam responder ao actual dilema da administração estatal no domínio da educação: como reforçar a autonomia das escolas (para recuperar a legitimidade e responder à complexidade) sem perder o ‘controlo’ sobre o sistema e seus resultados?” A avaliação externa realizada pelo Ministério da Educação português em 2006-2007 indicava que, das cem escolas e agrupamentos avaliados, “91% obtiveram a apreciação muito bom e bom, no domínio da ‘organização e gestão escolar’, e 83% idêntica apreciação no domínio da ‘liderança’” (BARROSO, 2008, p. 4), o que não justificaria, de acordo com o autor, a persistência no processo de transição legal consolidado em 2008 e cujas principais modificações merecem ser assinaladas.

Pelo DL nº 75/2008, são órgãos de administração das escolas o conselho geral, o diretor, o conselho pedagógico e o conselho administrativo. A assembleia de escola contida no Decreto-Lei nº 115/A/98 foi substituída, no atual DL, pelo conselho geral (com duração de quatro anos), que aumenta a representação parental/comunitária e elege o diretor de escola (também com mandato de quatro anos, podendo ser reconduzido), em regime de comissão de serviço, com dedicação exclusiva. Dentre outros aspectos intrigantes, destaquem-se: maior distribuição dos mandatos e impedimento de grupos representados ocuparem a maioria dos lugares, pois são 2 alunos, 7 professores, 4 pais, 2 funcionários e 3 representantes da autarquia local (indicados pelos outros 18 representantes internos da escola).

No Decreto-Lei nº 75/2008, o texto afirma que a gestão passa a ser unipessoal, o diretor tem de ser professor de qualquer área do conhecimento, pode ser da rede particular, deve apresentar um projeto de intervenção e ter experiência em mandato de

gestão. Após a homologação da indicação, o diretor escolhe seu subdiretor e os adjuntos, o que pode gerar uma ampliação dos subgrupos de interesses intramuros escolares. Outro problema reside no fato de o candidato ter de apresentar um projeto, examinado por comissão designada (concural), podendo criar constrangimento, portanto, para a autonomia do conselho geral.

O conselho pedagógico, formado por 15 membros (já existente no decreto anterior), pais, alunos (estes últimos do ensino secundário, eleitos anualmente) e encarregados da educação passam a integrar o órgão, sendo que a presidência é exercida pelo diretor. Partindo-se do pressuposto de que as escolas nas sociedades modernas constituíram-se como espaços nos quais há relações de saber institucionalizadas (sem entrarmos na seara do debate das tendências pedagógicas que predominam em determinados períodos históricos), a participação de pais e alunos em órgão pedagógico pode gerar alguns equívocos no que tange às decisões sobre o que e como deve ser ensinado. No entendimento de Barroso (2008, p. 9), o conselho pedagógico deve ser visto como mecanismo técnico-científico no âmbito escolar, cuja legitimidade “se assenta no saber profissional dos professores”.

O Decreto/Lei nº 115/A/98 previa a existência de contratos de autonomia, recentemente implementados, sendo que o Decreto-Lei nº 75/2008 (art. 56, 57 e 58) mantém esses contratos em apenas 32 escolas do país, constituindo-se de um acordo celebrado entre o Ministério da Educação, a câmara municipal e outros parceiros da comunidade interessados, “através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas [...], perseguindo] objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficiência”. (PORTUGAL, 2008)

Na pesquisa de campo em Portugal, procedeu-se à coleta de dados por intermédio de entrevistas abertas realizadas com os seguintes atores escolares: Escola Maria¹, localizada em Estoril (Drel/VT) – entrevista realizada com o vice-diretor do conselho executivo; Agrupamento Vertical de Escolas João (Direção Regional de Ensino do Algarve, seis escolas) – entrevistas realizadas com o presidente do conselho executivo (atual presidente da comissão executiva instaladora) e a vice-presidente do conselho executivo; Agrupamento Vertical de Escolas Alzira, na região de Marisol (Drel/VT, quatro escolas, sendo que a escola-sede tem contrato de autonomia com o Ministério da Educação) – entrevistas com a presidente e vice-presidente do conselho executivo; Escola Secundária Margarida, localizada em São João do Estoril (Drel/VT) –

foi entrevistada a presidente do conselho executivo; Agrupamento de Escolas Firmino, localizada em Freguesia São Domingos de Rana (Drel/VT, seis escolas, sendo que a escola-sede tem contrato de autonomia com o Ministério de Educação) – foi entrevistada a presidente do Conselho Executivo. Realizou-se, ainda, entrevista com a diretora da Divisão de Ensino da Câmara Municipal de Portimão (Algarve)ⁱⁱ. Complementando, realizou-se painel de entrevistas e observações em reunião do Centro de Formação da Associação de Escolas do Concelho de Cascais e Sintra, que pertence à Drel/VT. Da referida reunião participaram 24 presidentes e vice-presidentes de conselhos executivos (15 escolas públicas e as demais, particulares, que podem participar), com o objetivo de discutir as ações do Plano de Ação de Formação Contínua da região.

No Brasil, tomou-se como ponto de partida dados oriundos de pesquisa realizada em 30 escolas da rede estadual paulista, cujas questões iniciais foram: a constituição do processo de autonomia pedagógica, financeira e administrativa das escolas públicas; as relações de trabalho no cotidiano escolar (interação entre as equipes de direção, professores, alunos e pais de alunos); a releitura efetuada pelas equipes de direção sobre as diretrizes preconizadas pela política educacional paulista (de que forma demonstravam conhecimento dos programas e projetos propostos pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo); a implementação do projeto político-pedagógico e das horas de trabalho pedagógico coletivo; os projetos especiais implementados sob indução da secretaria ou propostos pelas unidades.

As falas dos entrevistados foram organizadas em quatro eixos: a) limites e possibilidades do conjunto normativo-legal que institui nova regulamentação para a autonomia na rede de escolas portuguesas (período de transição legal) – discurso oficial/percepção/expectativas dos entrevistados; b) limites e possibilidades do conjunto normativo-legal que regulamenta a autonomia na rede de escolas paulistas (período de continuidade) – percepção/expectativas dos entrevistados; c) participação da comunidade nas redes de escolas: ampliação de compartilhamentos ou de mecanismos de controle; d) desafios do cotidiano dos gestores: como eles percebem os processos interativos no espaço escolar no cumprimento do arcabouço legal.

Mais do que nunca, o olhar estrangeiro em busca de narrar práticas comuns revestiu-se de cuidado redobrado, ao considerar as diferenças e semelhanças que se seguem. É preciso ressaltar, primeiramente, que o processo que agrupou escolas (previsto pelo DL nº 115A-98) em Portugal é semelhante ao processo de reorganização

física da rede paulista encetado em 21 de novembro de 1995 com o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual (implantado em 1996). Em seu documento de implantação, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo citava o México, a Espanha, a Coréia e a França como exemplos de países que haviam adotado a mesma política em função da racionalização de recursos físicos, orçamentários e pedagógicos, afirmando, ainda, que a instauração do modelo da escola de oito anos preconizado pela Lei nº 5.692/71 era irracional, pois duplicava verbas de manutenção da rede física. Demonstrava que os gastos com infra-estrutura de laboratórios, biblioteca, quadra de esportes e a estruturação de classes não haviam sido racionalizados pela implantação desse modelo de escola. O documento prosseguia tecendo críticas à concepção pedagógica que norteou a escola de oito anos, afirmando que nunca houve integração efetiva entre 1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries. Enfatizava, ainda, as vantagens da separação dos níveis: a criação de ambientes favoráveis à aprendizagem das diferentes faixas etárias (1ª a 4ª, 5ª a 8ª e ensino médio); a racionalização de recursos, o que permitiria ao governo dinamizar o processo de recomposição salarial do professor; a reorganização do trabalho pedagógico, permitindo ao professor completar sua jornada numa única escola ou no máximo em duas. O texto explicitava bastante bem o horizonte político da secretaria, sublinhando a importância de a escola expressar, por meio de sua realidade física e espacial, suas próprias metas em relação à clientela – crianças ou jovens e adultos, possibilitando, assim, o exercício da sua autonomia (SÃO PAULO, 1995). Ao final de 1997, 73% da rede escolar estava reorganizada, com 3 mil escolas atendendo a crianças de 1ª a 4ª séries, e cerca de 2 mil escolas atendendo aos alunos de 5ª série em diante, em escolas também específicas para sua idade escolar (SÃO PAULO, 1997).

Em Portugal, O Decreto-Lei nº 115-A/98 define:

Compete ao director regional de Educação, ouvidos o Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento, do Ministério da Educação, os municípios e os órgãos de gestão das escolas envolvidos, apresentar propostas de criação de agrupamentos para integração de estabelecimentos da educação pré-escolar e do ensino básico, incluindo postos do ensino básico mediatizados de uma área geográfica [...]. (PORTUGAL, 1998)

As justificativas giram em torno da defesa do projeto educativo comum a todas as escolas daquele grupo (item obrigatório para instalação dos agrupamentos); da necessidade de se ter um percurso seqüencial e mais articulado dos alunos na passagem dos ciclos; do reforço da capacidade pedagógica das escolas; da racionalização dos recursos educativos; das trocas entre diferentes ciclos do ensino básico e pré-escolar. Todas estas questões aparecem articuladas à defesa da necessidade da expansão da educação pré-escolar e da reorganização da rede educativa, considerando o espaço territorial. Cada uma das unidades integrantes mantém sua denominação e o agrupamento recebe uma designação diferente, sendo que todas devem pertencer a um mesmo conselho (as exceções devem ser justificadas pelas autarquias responsáveis). No estado de São Paulo, a reorganização física fechou salas de aula, remanejou professores, porém, permaneceu com uma equipe de direção por escola. Em Portugal, os agrupamentos (cujo número de escolas varia de região para região) são administrados por um único conselho. Isto sobrecarrega o presidente do conselho diretivo e seus adjuntos com tarefas administrativas, pedagógicas e financeiras, pois estes profissionais têm de se locomover de uma escola para outra em espaço territorial no qual as unidades nem sempre são muito próximas.

As atribuições de diretores brasileiros e de presidentes de conselhos portugueses são diferentes, bem como as formas de ingresso. No estado de São Paulo, os diretores ingressam por concurso público e, no caso português, a direção era exercida na forma colegiada configurada por conselhos (compostos por um presidente e um ou dois adjuntos escolhidos por pares). Esta era a opção predominante até o advento do Decreto-Lei nº 75/2008. De qualquer forma, a direção unipessoal, no caso paulista, sobrecarrega a função desses atores com a responsabilidade solitária – ou a ausência dela, em alguns casos – de assumir o bom (ou mau) cumprimento dos programas e projetos da Secretaria de Estado da Educação, o que muitas vezes compromete sobretudo o funcionamento pedagógico coletivo da escola. No estado de São Paulo, os diretores ainda detêm, de certa forma e até certo ponto, o controle dos mecanismos burocráticos (implementam o conjunto legal e normativo que configura as redes de ensino) e dinâmicos (administram a imprevisibilidade das relações cotidianas que exigem sua interferência quando da disputa e conflitos entre pares, entre estes e os alunos ou entre alunos e funcionários).

Todos os entrevistados portugueses demonstraram preocupação no processo de transição institucional frente ao estabelecimento da direção unipessoal prevista no DL

nº 75/2008, pois temem que as escolhas a serem feitas não expressem compromissos coletivos, dentre os quais o maior é preparar os alunos, oferecendo um ensino de qualidade; para além disso, temem que se acentuem as disputas (comuns) entre diferentes interesses de grupos no espaço escolar. Entretanto, a fala de uma das presidentes de conselho entrevistadas ilustra bem como conduzir esse processo de transição, tendo em vista seu interesse em concorrer como diretora e apresentando os principais objetivos que um candidato a diretor deve ter para se candidatar: “para ser gestor, bastam três coisas: querer, poder e saber” (Professora Margarida, 2009).

As formações/qualificações também são bastante diferenciadas. No caso português, os entrevistados apresentam formação nitidamente mais qualificada ao exercício das funções do que na realidade paulista, tendo em vista que o processo formativo naquele país apresenta características muito diferenciadas em relação à formação de gestores no Brasil, constituindo, ao que tudo indica, um percurso mais sólido no que diz respeito à formação intelectual e de domínio de conteúdos. Na cidade de Santos, nas escolas analisadas, com base na leitura dos relatórios de auto-avaliação dos participantes da pesquisa de intervenção e nas respostas livres obtidas em dinâmicas de grupos, foi possível observar as características que permeiam os percursos formativos desses profissionais no Brasil, nem sempre percorridos em instituições de ensino superior de boa qualidade, o que dificulta sobremaneira a constituição de um perfil mais condizente às necessidades do cargo, tendo em vista a ampliação das dificuldades administrativas, pedagógicas, financeiras, sociais e econômicas que configuram o contexto escolar na região. Acrescente-se que os órgãos centrais da Secretaria de Estado da Educação têm estrutura burocrática complexa e exercem pressão institucional para cumprimento de metas e objetivos claramente definidos. Nesse sentido, os diretores oscilam entre se assumirem como agentes da instituição e atores de um cotidiano que exige soluções imediatas para problemas emergenciais, e esse movimento pendular provoca maiores tensões e dilemas na maneira de assumir e viver a identidade profissional em diretores das escolas paulistas do que nos profissionais entrevistados em Portugal.

De qualquer forma – independentemente das formações diferenciadas –, a fala de outra entrevistada ilumina as questões que afetam o cotidiano da gestão das escolas portuguesas, à semelhança do que ocorre no caso paulista: “houve complexificação das tarefas ao longo de reformas que duram já 20 anos; mas a escola não é comunidade nem

eu sou presidente do sindicato dos professores, só que todos os problemas sociais, econômicos, funcionais, salariais ressoam aqui” (Professora Ana, 2009).

O espaço físico das escolas também merece ser assinalado. Nas escolas visitadas em Portugal, os espaços físicos são bem distribuídos, limpos, com salas especiais no atendimento a alunos fora do horário das aulas (estudotecas, por exemplo), bibliotecas organizadas, acesso para deficientes (com equipamentos apropriados). As salas de professores possuem cantinas próprias, internas; os alunos possuem sua própria cantina também e não utilizam dinheiro para pagamento, pois possuem um cartão no qual são registrados os gastos (para alunos “assistidos”, esses gastos são subsidiados pelo governo).

No caso paulista, das 30 escolas, 12 unidades lidam com dificuldades administrativas, burocráticas e financeiras de tal ordem que impedem a resolução de quaisquer problemas, desde a assinatura de revistas ou jornais até a impossibilidade de manutenção dos equipamentos escolares (televisões; vídeos) e de seus espaços físicos, configurando prédios deteriorados. As demais escolas (18) estão localizadas em regiões socioeconômicas privilegiadas, o que lhes possibilita ter uma comunidade mais atuante “financeiramente”: os pais participam mais das atividades intramuros escolares, dos órgãos colegiados ou de “festas de arrecadação de recursos” para manutenção da infraestrutura do prédio (pinturas; jardins; equipamentos hidráulicos; equipamentos audiovisuais), o que aproxima estas unidades da realidade portuguesa, embora o distanciamento ainda seja bastante considerável.

Desde meados dos anos de 1990, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo vem ampliando a avaliação de larga escala realizada sobre os resultados alcançados pelas escolas em relação à aprendizagem de alunos, reorientando o discurso em torno da perspectiva da análise da eficácia escolar, baseada em três eixos: fatores escolares (lideranças fortes e democráticas; ambiente escolar favorável ao desenvolvimento de boas relações de trabalho e de aprendizagem; clima; recursos e materiais; trabalho em equipe, etc.); fatores da sala (qualidade das salas; relação professor-aluno; planejamento docente; metodologias e recursos didáticos; expectativas de sucesso escolar e avaliação permanente do progresso dos alunos); fatores associados ao pessoal docente (qualificação; formação continuada; condições de trabalho; estabilidade e experiência; relações professor-aluno).

Este modelo *top-down* parte do pressuposto que se o modelo de escola formal é adequado, o ensino e a aprendizagem serão bem sucedidos (OZGA, 2000). Esta

discussão ainda permanece e está longe de responder às questões insistentes que aparecem em alguns estudos: por que algumas escolas apresentam bons índices de desempenho de alunos e outras não? O que faz com que determinados professores e diretores consigam mobilizar recursos para implementar um ensino de qualidade e outros não? A simples mensuração de resultados não responde à complexidade dos processos educativos, cujas características são singulares: as unidades escolares e as práticas que ali se desenrolam são permeadas por incertezas, inseguranças e visões de mundo constituídas ao longo das trajetórias profissionais que se defrontam, ainda, com as variáveis das famílias e das comunidades que convivem nesse espaço. Suprimir ou não considerar esse contexto na análise da eficácia escolar é recuperar a noção da política na base do *top-down*, o que vem ocorrendo em âmbito internacional.

Finalmente, em Portugal os contratos de autonomia são instrumentos de gestão detalhados entre o Ministério da Educação e as escolas. Os conselhos devem encaminhar ao ministério o documento com a caracterização da unidade (perfil social e econômico dos alunos; infra-estrutura física detalhada; características socioculturais do ambiente em torno da escola; antecedentes históricos do lugar). O projeto educativo deve explicitar a opção curricular, a autonomia no âmbito cultural, pedagógico, administrativo e financeiro, as formas de avaliação e as necessidades de formação contínua dos professores, compatibilizada em planos de formação encaminhados pelos centros de formação (entidade sem formato jurídico legal) ao Ministério de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um consenso na literatura que examina o período pós-1990 sobre as reformas insistentes e constantes em âmbito internacional: todas têm sido orientadas para as mudanças exigidas pelo mercado e condicionadas por relações de poder assimétricas entre os diferentes países, criando demandas e reorientando a gestão das políticas educacionais em contexto marcado por novas regulações. Pode-se afirmar que muitos dos estudos realizados partem do pressuposto de que as diretrizes formuladas por diferentes governos são semelhantes, o que pode gerar certo esgotamento no campo das análises limitadas aos condicionantes estruturais. O conjunto de normas, discursos e instrumentos elaborados em âmbito internacional (originados, porém, em países centrais) acaba por configurar um campo de decisão em nível nacional/local, tendo em vista a dependência política, econômica, geoestratégica dos chamados países

periféricos. Quando se trata de estudo comparado, a própria análise da agenda de governo em diferentes países – tal como Brasil e Portugal - já indica mais semelhanças do que diferenças.

A tensão entre a racionalidade burocrática - que regulamenta as escolas e faz com que ela seja vista como uma organização cumpridora do conjunto normativo regulamentador - e a racionalidade pedagógica – que compreende a escola como organização profissional que tem relativa autonomia pedagógica e financeira, acabou por ser responsável pela introdução de informalidades que alteram as diretrizes políticas das reformas educacionais. A crise desse regime burocrático-profissional (sujeito a fatores externos de natureza econômica e política, bem como a fatores internos tais como a perda na confiança da neutralidade e da eficiência das escolas), deu origem a uma nova onda de regras e normatizações implantadas em estruturas e práticas antigas e consolidadas (BARROSO, 2006).

Em relação aos aspectos organizacionais (fluxo de informações; organização de reuniões pedagógicas; organização das reuniões de alunos; elaboração de planos, projetos e instrumentos solicitados pelo ministério; manutenção do espaço físico e infraestrutura) as escolas, em Portugal, são mais estruturadas e cumprem com mais prontidão as estratégias indutoras dos órgãos centrais. Os presidentes de conselhos têm sob seu controle o planejamento geral das unidades, os planejamentos dos departamentos curriculares, os planos de ensino, as reuniões de professores, bem como as demais reuniões (de alunos e de pais). No que diz respeito aos aspectos dinâmicos (dilemas e tensões dos administradores; interação entre equipes de direção, professores e alunos; conflitos, consensos, colaborações, parcerias e dissimulações), as características tendem a se assemelhar.

Embora, como se disse anteriormente, o conjunto legal-normativo português seja mais conciso do que o brasileiro, em ambos os países o peso do conjunto normativo sobre as escolas é significativo, o que gera um movimento pendular. De um lado, as pressões legais externas são implementadas na base do *top down*, isto é, são cumpridas nos limites permitidos pela base de sustentabilidade proporcionada pelo Ministério da Educação e incrementadas pela própria unidade escolar, que deve buscar parcerias e angariar recursos para equipamentos, infra-estrutura adequada para laboratórios, etc. Registre-se que em Portugal o ministério provê com mais recursos a organização e a gestão das escolas; portanto, os níveis de sustentabilidade financeira, pedagógica e administrativa das unidades são ampliados em relação à situação paulista. Acrescente-

se, porém, que o órgão detém maior controle sobre a atuação das escolas do que no estado de São Paulo.

De outro lado, no entanto, esse arcabouço organizacional gera aspectos dinâmicos imprevisíveis, mas semelhantes em ambas as situações. Analisando-se os fatores endógenos, os conflitos são negociados por subgrupos alocados no espaço escolar, mediados pela autoridade exercida por diretores/presidentes de conselhos, o que possibilita o realinhamento de interesses institucionais, elimina algumas fontes de insatisfação, porém, potencializa outras. Ao contrário, no que diz respeito aos fatores exógenos, os conflitos gerados por pressões externas aos grupos e subgrupos de interesses proporcionam coesão interna aos seus membros, ampliando os níveis de solidariedade entre eles. Nesse sentido, em situações de conflito provocadas por pressões externas à escola (órgãos centrais) as equipes de direção tendem a se unir com professores diante da imposição de controles mais rígidos sobre seu trabalho. No campo político, a expressão usual “a política faz estranhos casamentos” ilustra a tendência de se buscarem aliados em tempos de conflitos, ainda que sejam inaceitáveis em tempos de paz. No interior de organizações burocráticas essa máxima também é verdadeira, pois são as alianças de interesses dos grupos ou subgrupos realizadas no interior das instituições de ensino que permitem aos atores escolares sobreviverem às pressões e imposições do conjunto legal e normativo, e esta é a realidade em ambas as situações examinadas.

Em resumo, é preciso considerar nesse processo que ambas as redes de escolas estão sujeitas a três movimentos: os contextos de implementação das políticas educacionais, em outras palavras, os fatores políticos e econômicos que configuram os ciclos das políticas e o cenário contemporâneo de regulação das políticas e ações educativas (OZGA, 2000; BALL, 1989; 2006); a racionalidade burocrática, apoiada no conjunto legal e normativo, previsível e relativamente estável, tendo em vista que sua modificação requer processos de negociação política e/ou troca nas esferas executivas; o cotidiano de trabalho na escola permeado por regras informais configuradas e negociadas entre os pares cotidianamente em processos interativos e situações reais de trabalho, imprevisíveis (TARDIFF, LESSARD, 2005).

O percurso em terra estrangeira buscou reconhecer a necessidade de se compreender a complexidade que reveste o processo de transitar no campo das razões que configuram o discurso expresso no conjunto legal que direciona a agenda dos governos para a ação pública e, nesse trânsito, tentar apreender na voz dos atores

escolares de que forma eles percebem e “se percebem” no universo normativo, com vistas a analisar experiências que, por sua própria condição subjetiva, são comuns à vida de professores, diretores e alunos inseridos em redes de ensino no contexto contemporâneo.

REFERÊNCIAS

- BALL, S. **La micropolítica de la escuela**. Madri, Paidós/MEC, 1989.
- _____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Revista Currículo Sem Fronteiras**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, pp. 10-32, jul./dez.2006.
- BARROSO, João (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Universidade de Lisboa: Editora da Unidade de Investigação de Ciências da Educação, 2006.
- _____. Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: sentidos de uma evolução. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 63-92, abr. 2003.
- _____. **Parecer ao Projecto de Decreto-Lei 771/2007**. Universidade de Lisboa, 2008. Mimeografado. 13 páginas.
- CABRAL, M. V. O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 21, 22 e 23 de janeiro de 2009; 22 de fevereiro de 2009.
- BRASIL. Lei nº. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- CARVALHO, J. M. de. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder – formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.
- MARTINS A M. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. Gestão de escola pública: conflitos e negociações no processo de constituição da autonomia. **Relatório Final: Estágio de Pós-Doutoramento**. Brasília: CAPES, 2009.
- O'DONNELL, G. **Contrapontos: autoritarismo e democratização**. São Paulo: Vértice, 1986.
- OZGA, J. **Investigação sobre Políticas Educacionais**. Porto: Porto Editora, 2000.
- PORTUGAL. Ministério da Educação. Decreto-Lei nº 46/86, de 14 de outubro de 1986. Lei de bases do sistema educativo. **Diário da República**, Lisboa, 14 out. 1986.
- _____. Ministério da Educação. Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de abril de 2008. Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. **Diário da República**, Lisboa, 22 abr. 2008a.
- _____. Ministério da Educação. Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de maio de 1998. Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino. **Diário da República**, Lisboa, 4 mai. 1998.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 3/2008 de 28 de fevereiro de 2008. Parecer sobre o projecto de decreto-lei “Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”. **Diário da República**, Lisboa, 28 fev. 2008b.

_____. Ministério da Educação. Conselho das Escolas. Parecer nº 01/2008 de 21 de janeiro de 2008. Parecer sobre o projecto de decreto-lei “Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”. **Diário da República**, Lisboa, 21 jan. 2008b. 2008c.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. **Mudar para melhorar: uma escola para a criança, outra para o adolescente: conheça mais**. São Paulo, 1995.

_____. Secretaria da Educação. **Unificação de dispositivos legais e normativos relativos ao ensino fundamental e médio**. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/arquivos/UNIFICACAO.pdf>>. Acesso em: 14 e 15 jun. 2009.

TARDIF, M, LESSARD, C. **O trabalho docente** – elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

ⁱ Os nomes das escolas e dos atores entrevistados são mantidos em sigilo, por razões de ordem ética. Aqui serão utilizados nomes fictícios.

ⁱⁱ Não há como aproximar o cargo/função de diretora com a de secretário municipal de Educação no Brasil, pois sua própria inserção institucional no âmbito do Poder Legislativo o distancia das funções executivas do referido cargo na esfera municipal brasileira. Entretanto, há algumas aproximações no que diz respeito ao ritual de negociações instauradas em nível local entre a representante legal de ensino da Câmara e as demais instâncias envolvidas no processo educativo. Estas questões não dizem respeito a este estudo.