Gestão e autonomia escolar: um estudo comparado Brasil/Portugal

Ângela Maria Martins
Fundação Carlos Chagas
Universidade Cidade de São Paulo

Brasil e Portugal no cenário político recente: algumas considerações[1]

Discutir o passado colonial brasileiro – herança da tradição política e histórica portuguesa – tem sido tema recorrente na historiografia brasileira e esse não é o propósito do estudo em pauta. Entretanto, a cultura burocrática e administrativa sacralizada em território americano nas regiões ocupadas por portugueses forjou uma tradição

1 Estudo resultante do estágio de pós-doutoramento e financiado pela CAPES. Este artigo é versão completamente modificada e ampliada do trabalho publicado em livro organizado por Souza e Martinez (2009) sobre estudos comparados Brasil/Portugal no campo da educação.

política sobre a qual repousam, até o presente momento, reputações e atributos relacionados ao modo de viver daquele país que até o século XVI possuía apenas um milhão de habitantes. Para efetivar suas conquistas, creditadas à sua superioridade "tecnológica" no período, lançou mão da importação de escravos africanos, originando enorme diversidade cultural. A união entre Estado e Igreja católica – origem do padroado no Brasil – configurou a burocracia católica como braço extensivo do Estado, pois a Igreja era responsável pelo registro de nascimentos, casamentos e óbitos, e padres participavam de mesas eleitorais e no recrutamento militar. Acrescentem-se duas outras características que perduram até o momento atual na cultura burocrática, administrativa e política no Brasil: o patrimonialismo e a ausência de recursos humanos em número suficiente para "tomar conta" das riquezas naturais encontradas em solo brasileiro, o que gerou a necessidade de lançar mão de potentados rurais para exploração de minérios, por exemplo. Esse fenômeno indicava um governo "ao mesmo tempo forte e sem recursos" (Carvalho, 2007, p. 25), configurando o conluio entre poder estatal e privado, processo esse difícil de ser superado até os dias atuais, ao que tudo indica.

Passado o processo de redemocratização de Portugal, em 1974, os interesses políticos daquele país com o Brasil ainda militarizado diminuíram, voltando a ocorrer apenas a partir da visita do primeiro-ministro Cavaco Silva ao Brasil, em 1991. Desse período em diante, refez-se o Tratado firmado em 1953 com o estabelecimento de consultas regulares sobre pautas bilaterais na tentativa de aproximar a Comunidade Europeia do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Desde aí, não se poderia mais manter a imagem historicamente construída sobre uma "comunidade luso-brasileira", quando os dois países passam a se integrar em blocos específicos regionais de interesses políticos e econômicos diferenciados (Medina, 2008).

Desde 1992, quando foi assinado o Tratado da União Europeia, diversas medidas consolidaram o processo de reconfiguração das políticas europeias, salientando-se o Livro Branco sobre Educação e Formação (1995); a Declaração da Sorbonne (1998); a Declaração de Bolonha (1999); a Declaração de Lisboa (2000). Entretanto, para além de declarações e tratados político-institucionais entre países europeus, a inserção de Portugal na União Europeia exige novos olhares sobre a transformação identitária que aquele país vem vivenciando do ponto de vista econômico, social e cultural que o coloca em situação diferenciada nos tempos atuais no contexto europeu. Contingentes de imigrantes portugueses povoaram a América, a África e outros países desenvolvidos do Centro Europeu, porém, há uma inversão desse fluxo migratório hoje, quando Portugal recebe imigrantes de ex-colônias, sendo o Brasil um dos principais exportadores de mão de obra não qualificada para aquele território nos últimos vinte anos.

Nesse contexto, desde 2000, o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, com reuniões anuais, regula a presença de brasileiros em Portugal e de portugueses no Brasil. Houve uma inversão no fluxo migratório: entre 1900 e 1960, 57 mil portugueses chegaram ao Brasil; em 2006, havia no Brasil um milhão de cidadãos com nacionalida-

de portuguesa e 35 milhões de luso-descendentes; em Portugal, em 1980, havia apenas 3.500 brasileiros; em 1996, 20 mil brasileiros; em 2001, 40 mil.

De acordo com Cunha (2008, p. 95),

> [...] em 2006, Portugal registrava 200 mil imigrantes legais entre brasileiros, cabo-verdianos e angolanos, constituindo o primeiro, o segundo e o quarto contingentes de imigrantes em Portugal. Houve, portanto, expressivo aumento da presença de brasileiros em Portugal. No entanto, do total de imigrantes ilegais em Portugal em 2006, 12,5% eram brasileiros.

Oscilando entre as polaridades do antigo (conservar a visão eurocêntrica de império conquistador e colonizador) e do novo (ter de inserir-se no quadro de cooperação econômica da União Europeia), a Declaração de Lisboa, realizada em 2000, apontou as estratégias para que o país conquistasse a ampliação de sua inserção na Comunidade Europeia: otimizar a produção e o consumo cultural; ampliar o acesso à Internet; estabelecer novas diretrizes para o ensino secundário e superior; implantar a Declaração de Bolonha; internacionalizar a investigação com parcerias regionais/internacionais entre diferentes universidades.

Portanto, a Declaração de Lisboa está diretamente relacionada à presidência da União Europeia, ocupada por Portugal em 2000 e que traçou um conjunto de metas para o desenvolvimento no que diz respeito a transformar esse espaço territorial numa sociedade do conhecimento. Em 2006, Portugal enviou um Relatório à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) explicitando a maneira como vinha colocando em prática a Declaração de Bolonha, enfatizando, em sua primeira parte, o conjunto de ações realizadas ao longo do período de preparação "pré-Bolonha", anterior a 2006. A seguir, na segunda parte, são descritos os objetivos alcançados durante o processo (2006-2008). Na última parte, são comparados os objetivos estabelecidos com os objetivos alcançados e apresentadas as metas a serem atingidas.[2] Evidencia-se o fato de que a Declaração de Bolonha se firma como um compromisso para o estabelecimento de estratégias comuns visando à circulação do conhecimento e, do ponto de vista da circulação de trabalhadores, ela é eventualmente mais sentida nos países do centro da União Europeia, sobretudo a Alemanha e a França, que recebem maior porcentagem de trabalhadores de países da periferia da União Europeia.[3]

O Brasil, de sua parte, é um país de dimensão continental, configurado por um federalismo híbrido que busca parcerias fora do eixo ocidental (China, Índia, Rússia, África, mundo islâmico), em que o poder central negocia com entes federados que detêm poderes diferenciados tendo em vista as diversas capacidades regionais de arrecadação fiscal, a constituição de culturas políticas locais, as diferenças demográficas e sociais. De qualquer forma, as esferas estaduais operam em dinâmica

2 Ver: "O Processo de Bolonha na Universidade de Lisboa: relatório de concretização 2006-2008". Universidade de Lisboa. Elaboração de Ana Paula Curado; Coordenação da professora doutora Inês Duarte (vice-reitora).

3 Ver entrevista concedida por João Barroso a Ângela Maria Martins (2009a).

de maior autonomia e as municipais permanecem, até o presente momento, à mercê do regime de colaboração expresso na Constituição de 1988, sem regulamentação jurídica. Portugal está integrado à Comunidade Europeia, cujo poder central se relaciona diretamente com as autarquias/sedes regionais. As parcerias e as negociações entre os dois países giram em torno das tecnologias de informação e de comunicação: jornalismo, telenovela, artes, literatura, em suma, da indústria cultural e de conteúdo, bem como de parcerias entre empresas privadas do setor produtivo e de serviços (Medina; Medina, 2008).

No que tange ao relacionamento cultural, alguns pressupostos de análise sobre os imaginários constituídos de forma híbrida no universo simbólico das sociedades contemporâneas (Canclini, 2003) associam histórias antigas de dominação a novas configurações culturais e podem pontuar alguns paradoxos vivenciados atualmente por brasileiros em Portugal. A origem camponesa desses emigrantes no Brasil, no início do século XX, "alimentou estereótipos onde prevaleceram as imagens de um povo trabalhador e resignado, vivendo na cidade mas mantendo sua ruralidade [...]" (Cunha, 2008, p. 94). Após a revolução de 1974, muitos brasileiros exilaram-se naquele país e inverteram o fluxo, sendo que, ao mesmo tempo, houve o incentivo da consolidação das indústrias de conteúdo e cultura de massas (telenovelas, teatro, cinema, música). Esse movimento, entretanto, vem promovendo alguns paradoxos que têm se transformado em questões político-institucionais para os ministérios de relações exteriores de ambos os países, tendo em vista o aumento do fluxo migratório de brasileiros para aquele território:

> [...] as políticas governamentais para a imigração [...] apontam para dois enquadramentos fundamentais: um enquadramento cultural e um enquadramento político. No primeiro, sublinha-se a complexidade do fenômeno que cruza, no território português, as heranças culturais do passado e do presente, sublinhando-se a importância dos legados culturais afro-americanos e mediterrânico-atlânticos para a revitalização da cultura portuguesa. No segundo, ressalta-se o contributo da imigração para a economia e a demografia, assumindo-se que os imigrantes brasileiros são, na generalidade, mão de obra jovem e especializada, habituada a mercados de trabalho concorrenciais e voláteis [...]. (*idem*, p. 97)

O Brasil, por seu turno, insere-se no conjunto de países latino-americanos recém-saídos de regimes autoritários, em contexto geopolítico internacional que vem concretizando-se com base em tratados de grupos regionais, perante os macrogrupos da América do Norte, do Pacífico e da Europa. De um lado, as exigências de competitividade postas nos tratados sobrepõem-se às de cooperação regional, acelerando algumas características do contexto latino-americano, pois se ampliam mecanismos de concentração de renda, de deterioração da imagem da esfera pública e de dificuldades para diminuir a desigualdade social. De outro lado, em visão mais otimista

sobre a inserção brasileira nesse cenário, Rocha assinala que "normas negociadas em âmbito multilateral [...] contribui não apenas para que se adotem, na economia brasileira, regras mais estáveis, mas também, e principalmente, para expor os agentes econômicos aqui estabelecidos a ambientes mais competitivos, produzindo maiores ganhos para o conjunto da população" (2007, p. 448).

Entretanto, espera-se, ainda, por uma redução nos níveis de desigualdade social e pela ampliação da qualidade de condições de vida, sobretudo por meio da educação e da recuperação de credibilidade nas instituições representativas da democracia no país.

Algumas contribuições de estudos comparados para a análise de políticas educacionais

Uma das críticas feitas à utilização da metodologia comparada no âmbito das ciências sociais aponta que essa perspectiva, muitas vezes, busca um modelo que se possa transformar em modelo científico, estabelecendo critérios universais e desenhando uma identidade para todos os fenômenos analisados. A polêmica em torno dessa metodologia de pesquisa tem sido alimentada por seus defensores ou críticos, o que revela uma oposição entre duas atitudes científicas: "por um lado, a busca da precisão, do exato, do certo, o que leva a destacar o caráter individual e único de cada objeto observado; por outro lado, a corrida criadora para as verdadeiras descobertas, que exige o apelo à comparação e à abstração" (Cardoso; Brignoli, 1979, p. 410).

Com efeito, nenhum fato ou fenômeno social pode ser examinado sem levar em consideração tudo o que já se produziu ou escreveu sobre ele, o que poderia nos levar a afirmar que todo estudo – por mais monográfico que seja – tem elementos comparativos, mesmo que não explícitos. De acordo com Cardoso e Brignoli (1979), o método comparativo permite a passagem da descrição para a explicação dos processos históricos, pois permite ao pesquisador se afastar de seu próprio ponto de observação e de sua sociedade em particular. Prosseguem afirmando que nas ciências sociais não há possibilidade de se generalizar com base em um único fato ou processo histórico e isso implica comparação. No entanto, os autores apontam problemas no uso inadequado do método, "sobretudo (em) Spengler, Toynbee e Rostow, que não vacilaram em apelar para terríveis anacronismos e perderam, de um todo, o respeito devido à especificidade estrutural e histórica das sociedades incluídas em suas comparações" (p. 411). Recomendam, dessa forma, que os usos do método sigam a cautela sugerida por March Bloch: é preciso considerar tanto as semelhanças quanto as diferenças entre os elementos comparados.

Não se pode deixar de assinalar que a própria constituição dessa modalidade de estudos no âmbito europeu, tendo March Bloch como referência central, surge como possibilidade de se compreender as sociedades europeias medievais próximas e sincrônicas umas das outras e, portanto, com capacidade de influenciarem-se mutuamente. A proximidade desse pensador com

Émile Durkheim deu-se na superação de estudos regionalistas de tradição historiográfica francesa, possibilitando a ultrapassagem – ao observador "estrangeiro" – do ponto de vista extremamente individual e descritivo para a sistematização de processos explicativos da história. Entretanto, os estudos comparados limitavam-se a espaços e tempos próximos, no confronto de sociedades e culturas vizinhas.

Durkheim apresentou em sua obra, *As regras do método sociológico*, a noção de generalidade e objetividade assinalando que "o fato social se generaliza por ser social, mas não é social porque se generaliza" (1983, p. 87), sinalizando dois tipos de comparação (entre sociedades que possuem a mesma estrutura social e entre sociedades diferentes) e influenciando a linguística e a literatura francesas, bem como os historiadores. Max Weber (1979), ao contrário, preocupava-se em analisar aspectos parciais de sociedades localizadas em tempos e espaços diacrônicos (tais como os aspectos burocráticos, por exemplo). Sua preocupação em desvendar a peculiaridade de cada configuração histórica demonstrava o cuidado de evitar a postura abstrata de que tudo poderia ser comparado, sem considerar-se a singularidade e a especificidade dos fenômenos analisados. Nesse sentido – contra a perspectiva de cunho positivista – estudos comparados tributários da herança *weberiana* vêm sendo desenvolvidos, sobretudo a partir dos anos de 1980, buscando a heterogeneidade, a singularidade e a complexidade dos processos educativos. Vários cientistas sociais se dedicaram aos estudos comparados nos anos de 1970 e 1980, particularmente no âmbito da sociologia histórica, considerados fundamentais para a constituição de uma perspectiva crítica sobre a realidade política, histórica, social, cultural e educacional. Entretanto, esse panorama vem modificando-se aceleradamente nos últimos vinte anos. Senão vejamos.

A literatura que examina o período pós-1990 sobre as reformas educacionais em âmbito internacional tem insistido na ideia de que todas foram orientadas para as mudanças postas pelo volátil mundo do trabalho e condicionadas por relações de poder assimétricas entre os diferentes países – criando demandas e reorientando sua gestão em contextos marcados por novas regulações –, construindo a noção de que diferentes governos têm a mesma pauta. Posto isso, talvez se deva perguntar: a implementação de estudos substanciais que comprovem o que está consagrado nos discursos sindicais, acadêmicos e na literatura da área serve apenas para referenciar uma realidade que tem se esgotado nela mesma, com base na análise limitada aos condicionantes estruturais? Ou a reestruturação de alguns desenhos metodológicos de pesquisas na área talvez pudesse revigorar o escopo de análises que vêm sendo realizadas desde fins dos anos de 1980, pelo menos? A renovação na tradição de estudos comparados poderia trazer novos ares a esse campo?

Na atual conjuntura, sem dúvida, o conjunto de normas, discursos e instrumentos elaborados em âmbito internacional (originados, porém, em países centrais) configura 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 já indica mais semelhanças do que diferenças. Nessa perspectiva, Barroso (2006) propõe o estudo das políticas educacionais tomando por base a discussão sobre a regulação das políticas públicas, assinalando que os percursos metodológicos de pesquisas na área vêm sendo alterados por força de mudanças no papel do Estado e nos mecanismos estruturais de sua gestão, processo esse que pode ser examinado por três aspectos: a regulação transnacional, a regulação nacional e as microrregulações locais. O primeiro aspecto diz respeito às diretrizes e instrumentos elaborados em âmbito internacional cuja circulação em países centrais e periféricos é favorecida pela ampliação dos usos das tecnologias de informação e comunicação, favorecendo o intercâmbio entre equipes técnicas e especialistas da área.

O segundo aspecto é relativo à forma como os Estados nacionais se organizam para reestruturar os seus sistemas de ensino, com vistas a reorientar a gestão e administrar a tensão entre a racionalidade burocrática e a racionalidade pedagógica, processo constituído na estruturação dos sistemas públicos de educação na contemporaneidade. A aliança entre o Estado e os profissionais – consolidada no advento pós-Segunda Guerra Mundial – gerou a noção de interesses públicos, em nome dos quais atua a burocracia de Estado, e do bem público, em nome do qual se exerce o profissionalismo. A tensão entre a racionalidade burocrática (que regulamenta as escolas e faz 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. Nessa perspectiva, os processos híbridos tendem a colocar em tensão os movimentos bipolares (centralização *x* descentralização; regulação burocrática *x* regulação pelo mercado; público *x* privado). O campo de tensão gerado nesse processo de rompimento com modelos antigos e de emergência de novas formas de contratos e relacionamentos configura novas práticas institucionais nas quais nem sempre se clarificam interesses e se demarcam fronteiras (Barroso, 2006).

Finalmente, de acordo ainda com Barroso (2006), o terceiro aspecto – relativo às microrregulações locais – diz respeito às negociações entre atores diferentes que estabelecem estratégias locais diante dos aparatos nacionais, ajustadas aos compromissos verticais (administradores e administrados) e aos compromissos horizontais (organizações do mesmo espaço, escolas, municípios). Neste último aspecto, ressaltem-se as contribuições das ciências sociais baseadas em alguns pressupostos interacionistas e/ou construtivistas, ao darem relevância ao papel desempenhado por atores dentro das organizações complexas. Nessa perspectiva, modelos de dramatização e enquadramentos serviram como referência

para análise de papéis desempenhados dentro de empresas, escolas, hospitais (Goffman, 1992), além da ideia de formação de redes de pertencimento.

A sociologia cognitiva de Berger e Luckmann (2004)[4] – ao desenvolverem as bases do conhecimento da vida cotidiana, aproximando o pensamento de Max Weber e Émile Durkheim numa teoria da ação social – também vem influenciando, sobremaneira, estudos na área de políticas públicas que lançaram mão da análise cognitiva e normativa dessas políticas, além de sustentar investigações sobre os processos de socialização, tais como os encetados mais recentemente por Claude Dubar (1991). O individualismo metodológico, que procurou reconstruir as motivações dos indivíduos quando estão em situações coletivas com vistas a superar oposições binárias (coletivo-individual, sujeito-objeto, objetivo-subjetivo), possibilitou o desenho de outros percursos na construção das mediações entre as estruturas macrossociais e as ações individuais.

Nesse sentido, os estudos sobre políticas educacionais não precisam ser realizados em larga escala, retirados do contexto mais próximo e fundamentados em análise comparativa com base apenas nos condicionantes macrossociais. Sem dúvida, professores, diretores e alunos influenciam fortemente a interpretação que se faz das diretrizes e programas governamentais, envolvendo-se em questões políticas quando decidem aceitá-las, modificá-las ou traduzi-las para o cotidiano de trabalho com todas as peculiaridades, possibilidades e limites que configuram a rede escolar. Dessa forma, identificar sua opinião a respeito das diretrizes e programas governamentais pode constituir-se em caminho metodológico relevante na área de políticas educacionais.

Pode-se dizer que, num país com dimensão continental como o Brasil, outros profissionais também interferem sobremaneira na implementação das políticas educacionais: professores comissionados e/ou técnicos de equipes centrais das esferas estaduais e municipais encarregados de fazer circular e materializar as diretrizes e programas do governo do qual são parte integrante. Estes últimos profissionais também interpretam o conjunto legal e normativo de acordo com as possibilidades de operacionalização regional e local, processo que envolve recursos (financeiros e humanos), materiais, quadros bem preparados para o relacionamento com professores das diversas redes de ensino. Tendo em vista as diferenças regionais de capacidade de arrecadação fiscal, de constituição de quadros burocráticos qualificados para o exercício das funções educativas, da configuração das relações político-partidárias e das características de relacionamento do setor privado lucrativo com o setor público, o conjunto legal e normativo preconizado pela esfera federal é submetido a dinâmicas completamente diversas de implementação num país de dimensão continental como o Brasil. Nessa perspectiva, os estudos comparados podem ser um instrumento analítico importante para demarcar a heterogeneidade nos processos educativos, discutindo proximidades e distanciamentos entre realidades distintas.

Recupera-se, de certa forma, o debate constituído no campo das ciên-

4 Algumas dessas ideias sobre diferentes perspectivas metodológicas foram desenvolvidas em Martins (2010).

cias humanas e sociais desde o início do século XX em torno de estudos quantitativos *versus* qualitativos, no bojo do qual os críticos da primeira modalidade acentuavam a impossibilidade dos dados estatísticos apreenderem fenômenos complexos. Os defensores de estudos qualitativos, por seu turno, defendiam a ideia de que essa perspectiva de abordagem permitiria o aprofundamento da análise e/ou da compreensão da subjetividade da ação humana nos processos sociais. De acordo com Faria (2003), os estudos na subárea de políticas públicas iniciaram-se com a compreensão desta como *output* do sistema político (de que forma os governos respondem às demandas ao formular sua agenda), originando pesquisas sobre os *inputs* (as negociações e conflitos entre grupos de interesses, com ênfase nos processos decisórios); prosseguiram examinando a interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas, processo esse que vem sofrendo intensa reformulação tendo em vista a entrada no cenário político-institucional de novos atores: organizações não governamentais de atuação internacional e redes de especialistas. O autor assinala, ainda, cinco grandes perspectivas analíticas que podem ser encontradas nessa subárea:

a a institucional;
b as que se interessam em apreender as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes;
c as análises dos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas;
d a teoria da escolha racional;
e o papel das ideias e do conhecimento.

Esta última vem ganhando relevância em alguns estudos, entendida como a instrumentalização de dados, ideias e argumentos e como variável independente, embora ainda de forma incipiente. No contexto atual de múltiplas visões e diversos atores sociais – que demandam soluções político-institucionais a problemas emergentes, como já citado –, o conhecimento assume papel central e exige abordagem multidisciplinar.

Lascoumes e Le Galès (*apud* Barroso, 2006) assinalam, também, duas abordagens importantes no campo que vem sendo denominado sociologia política da ação pública: a apreensão do Estado pela sua ação e a apreensão da ação do Estado através de seus instrumentos. Na primeira abordagem, a análise das políticas públicas incorporou conceitos oriundos da sociologia, com vistas a compreender o modo como o Estado funciona: atores, poder, estratégias, fluxo de informações. Na segunda abordagem, predomina a análise dos instrumentos da ação pública (legislativos, econômicos, informativos, de planejamento e gestão, de comunicação etc.), sinalizando que estes não são neutros, pois expressam uma visão de mundo e de conhecimento concatenados em ação de governo.

No que diz respeito à análise da agenda de pesquisas em políticas públicas no Brasil nos últimos dez anos do século XX, Faria (2003) assinala que o conhecimento deve ser a variável fundamental a ser considerada, tendo em vista o crescimento das redes sociais e de trabalho na área. Sem dúvida, a utilização das tecnologias de informação e comunicação, bem como a facilidade de circulação de instrumentos de ação pública em processos de formulação e

gestão das políticas em âmbito internacional, promove uma homogeneidade nos discursos que fundamentam diretrizes e programas, incitando um processo social de despolitização, pois as agendas de governos de diferentes países com distintas orientações político-partidárias são muito semelhantes. Na produção brasileira da área, o tratamento das variáveis cognitivas tem influenciado fortemente a análise da política externa brasileira, conforme Faria (2003) assinala. Entretanto, ainda carece de maior atenção no que diz respeito à opção teórico-metodológica, pois a interação de valores e de normas bem como as diferentes formas de conhecimento são os aspectos que configuram o processo das políticas.

A realização de pesquisas comparadas na área da educação (Brasil/Portugal) vem ampliando-se gradativamente, porém não há indícios que do ponto de vista quantitativo esses estudos tenham maior relevância no cômputo geral das relações político-institucionais universitárias entre os dois países. A maior parte dos estudos comparados situa-se no campo da literatura e da história e não privilegia a educação (Medina; Medina, 2008). No caso brasileiro, não existem, ainda, grupos ou centros de pesquisa que se dediquem extensivamente a essa temática e tampouco bancos de dados de investigações comparativas, ao contrário do que ocorre com alguns estudos comparados realizados no âmbito europeu, cujo interesse se vem consolidando gradativamente em torno dessa modalidade e, ao que tudo indica, vem ampliando-se com os aportes financeiros da Comissão Europeia. Os estudos comparativos Brasil/Portugal realizados por pesquisadores brasileiros também não apresentam dados quantitativos e/ou a amplitude verificada em investigações encetadas por estudiosos naquele país. São pontuais, de iniciativa de pesquisadores individuais ou de poucos grupos de pesquisas ligados a convênios, tais como os realizados entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no Brasil, e o Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior (GRICES), em Portugal, e/ou fruto de bolsas de doutoramento e de pós-doutoramento realizados por estudantes brasileiros naquele país.[5]

A importância crescente dos estudos comparados vem sendo assinalada por Barroso (2003), quando estrutura uma síntese interessante tomando como horizonte teórico a análise sobre os processos de regulação, desregulação e privatização da escola pública.[6] Entre os mais recentes estudos comparados envolvendo estudiosos portugueses, ressalte-se o projeto KNOWandPOL[7]–

5 Sobre o escopo e as características dos estudos comparados Brasil/Portugal no campo da educação, ver Souza e Martinez (2009).

6 Nessa obra, Barroso tece referências aos seguintes estudos comparados europeus e que contaram com a participação de pesquisadores portugueses: *Reguleducnetwork – Changes in regulation modes and social production of inequaties in education systems: a European comparison*, financiado pela Comissão Europeia e que abrangeu cinco países, a constar: Bélgica, Inglaterra, França, Hungria, Portugal; e *Education governance and social integration and exclusion* (EGSIE), que abrangeu nove países: Alemanha, Austrália, Espanha, Finlândia, Grécia, Islândia, Portugal, Suécia, Reino Unido.

7 Disponível em: <http://www.knowandpol.eu>. O consórcio é coordenado pela Université Catholique de Louvain (Bélgica) e integra sete países: Alemanha, França, Hungria, Noruega, Portugal, Romênia e Reino Unido. A equipe portuguesa é coordenada por

The role of knowledge in the construction and regulation of health and education policy in Europe: convergences and specificities among nations and sectors –, financiado pela União Europeia no âmbito do "Sixth Framework Programme Research, Technological Development and Demonstration – Priority 7 – Citizens and governance in a knowledge based society".

O arcabouço legal e normativo em Portugal e no Brasil

Analisaram-se em Portugal, além da Lei de Bases do Sistema Educativo, os seguintes decretos-leis que regulamentam a gestão e a autonomia das escolas: n. 43/89 (enquadra o regime jurídico da autonomia da escola); n. 115-A/98 (regula a autonomia, a administração e a gestão dos estabelecimentos de educação); n. 6/2001 (estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico, avaliação de aprendizagens e processo de desenvolvimento do currículo nacional, além de fazer referências à autonomia dos agrupamentos, com vistas a adequar o currículo ao contexto de cada unidade escolar e do perfil do alunado); n. 75/2008 (estabelece os objetivos estratégicos de reforçar a participação das famílias e das comunidades na direção das escolas, de reforçar a liderança nas escolas e o processo de autonomia); os pareceres n. 3/2008, do Conselho Nacional de Educação (28 de fevereiro de 2008) e n. 1/2008, do Conselho de Escolas (21 de janeiro de 2008). O foco, porém, está voltado para o decreto-lei n. 75/2008, tendo em vista configurar a última medida que reorienta as diretrizes de gestão e autonomia da escola em Portugal, baseada, contudo, na trajetória histórica e política dessas medidas anteriores.

No Brasil, os principais documentos oficiais e marcos legais no âmbito federal que definem as diretrizes para a gestão democrática da rede de escolas estão definidos em conjunto legal e normativo bastante difuso, sobretudo após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9.394/96. Esse escopo legal formulado no âmbito do governo federal brasileiro preconiza diretrizes que são "traduzidas" em outras esferas executivas e legislativas do país, portanto, sua implementação apresenta contornos diferenciados. À mercê de transferências de recursos e de cumprimento das estratégias indutoras do governo federal e dos entes federados, as diferentes redes de escolas veem-se diante de uma profusão de medidas legais, programas e projetos.

Recortando-se o estado de São Paulo, como campo de pesquisa, podem-se observar dois movimentos – 1982-1995 e 1995-2009 –, conforme se discutirá adiante. A análise aqui realizada está baseada no conjunto de decretos, leis, resoluções e deliberações publicadas no compêndio de legislação sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação (SEE) com o título *Unificação dos dispositivos legais e normativos relativos ao ensino fundamental e médio* (São Paulo, 2008). A referida coletânea busca unificar a profusão de medidas legais que regulamentam as escolas e foi elaborada em dezembro de 2008. Possui os seguintes títulos:

I da gestão organizacional;
II da gestão pedagógica;

João Barroso e integra os professores Luís Miguel Carvalho, Natércio Afonso, com a colaboração dos professores António Nóvoa e Rui Canário, pesquisadores da Universidade de Lisboa. Acesso em: 12 de março de 2010.

III da gestão da vida escolar;
IV da gestão de pessoal;
V da gestão do prédio escolar.

De 1982 – quando o governo de oposição liderado por André Franco Montoro venceu as eleições – até 1995 (ao assumir o governador Mário Covas), as propostas que pautavam a agenda do governo do estado de São Paulo para a área da educação indicavam intenções políticas que seriam aprofundadas apenas a partir desse período: reorganização político-administrativa da SEE, com fechamento de órgãos regionais, concentração de diretorias de ensino e consolidação do processo de municipalização de ensino; fortalecimento (no discurso) da autonomia administrativo-pedagógica de diretorias de ensino[8] e unidades escolares; medidas que visavam diminuir os índices de repetência e de evasão de alunos foram aprofundadas, com a ampliação, sobretudo, de programas especiais destinados à melhoria da qualidade de ensino e de aprendizagem e nas avaliações de larga escala; medidas de reorganização nos procedimentos burocrático-administrativos e financeiros entre os órgãos centrais, regionais, unidades escolares e as instâncias municipais; transformação do conselho de escola em órgão deliberativo; medidas que ampliaram a participação de famílias e 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. Nenhum instrumento legal específico regulamenta a autonomia escolar (ao contrário do que ocorre em Portugal), dessa forma, o enorme arcabouço legal e normativo do estado de São Paulo configura uma profusão de medidas difusas que impactam as possibilidades e os limites de seu exercício, muito mais do que ocorre em Portugal.

As medidas de modernização burocrática e informática, timidamente iniciadas em 1983 e que perduraram até 1995, foram alavancadas e potencializadas a partir de 2002 com a implantação do Sistema de Gestão Dinâmica de Administração Escolar e do Sistema de Informações da Educação Escolar, cuja implementação possibilitou a integração de dados e a agilização de atendimento aos problemas da rede.[9]

De 2003 a 2010, entretanto, os programas induzidos pelos órgãos centrais às unidades de direção regional e escolares foram ampliados de forma contundente, baseados em dois eixos: avaliações de larga escala e participação da comunidade no espaço escolar. Entre as medidas que possam promover *upgrade* no desempenho de alunos nas avaliações de larga escala, saliente-se o Programa de Qualidade da Escola, segundo o qual todo aluno da rede pública de ensino tem um direito fundamental: aprender e aprender com qualidade. O programa assinala que sua principal finalidade é a de promover

8 No estado de São Paulo existem 5.550 diretores e 1.300 supervisores de ensino. As diretorias de ensino são responsáveis pela coordenação, supervisão, planejamento e execução das atividades administrativo-pedagógicas nas unidades escolares estaduais, bem como pela supervisão e assistência técnica às escolas particulares e municipais que não possuem supervisão própria, localizadas em suas respectivas áreas de jurisdição. São em número de 91.

9 Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br>. Acesso em: 15 de maio de 2010.

a melhoria da qualidade do ensino da rede estadual paulista e a equidade do sistema apresentando para cada escola, um indicador de qualidade do ensino Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) e estabelecendo metas para seu aprimoramento.[10]

As medidas de incentivo à participação da comunidade na escola foram ampliadas e consolidadas, sobretudo no que diz respeito ao chamamento do voluntariado. Por exemplo, o Programa Escola da Família, criado no dia 23 de agosto de 2003, proporciona a abertura de escolas aos finais de semana, organizada em quatro eixos: esporte, cultura, saúde e trabalho. O fato de as escolas públicas constituírem-se, na maior parte das regiões do estado, em *locus* de encontro em espaços nos quais não existem equipamentos públicos de lazer e cultura promoveu a participação de universitários no programa que, em contrapartida, têm seus estudos custeados por bolsas de estudo, em convênio com instituições particulares de ensino superior. Quando aceitos no Programa Escola da Família, têm garantido 100% de gratuidade nos estudos, sendo beneficiados pelo Projeto Bolsa Universidade em que 50% da mensalidade é paga pelo estado, limitada a um teto de R$267,00/mês, renovável semestralmente, e o restante financiado pela própria faculdade. Do programa, até o início de 2009, haviam se envolvido 619 municípios, 2.670 escolas estaduais e municipais, 4.538 professores coordenadores da oficina pedagógica, supervisores, gestores (diretores, vice-diretores, professores coordenadores) e educadores profissionais, 17.787 educadores universitários e 15.914 voluntários.[11]

Em suma, efetivamente, a partir de 2003, as escolas receberam equipamentos, computadores, materiais didático-pedagógicos e incentivos para desenvolvimento profissional (de docentes e gestores), com base em programas especiais de formação continuada ofertados em diversos formatos e modalidades (executados diretamente e/ou em parcerias e convênios com instituições públicas e privadas).[12] Esse processo de melhoria nos equipamentos e na manutenção dos espaços físicos, entretanto, vem provocando alguns paradoxos e, pelo menos, um efeito perverso: os gestores sentem-se cada vez mais no papel de executores de programas induzidos em profusão pelos órgãos centrais, conforme se discute adiante. A escola permanece, porém, como unidade não orçamentária, o que faz 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 conciso, não se comparando à profusão do escopo normativo brasileiro

10 O IDESP é um indicador de qualidade das séries iniciais (1ª a 4ª séries) e finais (5ª a 8ª séries) do ensino fundamental e do ensino médio. Disponível em: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/o_que_e.asp>. Acesso em: 15 de maio de 2010.

11 Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br>. Acesso em: 15 de maio de 2010.

12 Ressalte-se que a SEE repassou, em 2009, R$27 milhões para as 5,3 mil escolas da rede de ensino para manutenção das escolas, despesas do dia a dia, como compra de papéis, CDs para computadores, cartuchos de tinta para impressoras e complemento de materiais pedagógicos. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=103528&siteID=1>. Acesso em: 15 de maio de 2010.

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). O decreto-lei n. 115-A/98, que regulamenta a autonomia, a administração e a gestão dos estabelecimentos de educação, e o decreto-lei n. 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 acadêmica 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 n. 771/2007 (que originou o decreto-lei n. 75/2008) apontam mais limites do que possibilidades para a efetivação da autonomia escolar, podendo-se resumi-los na questão crucial formulada por Barroso:

> […] 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? (2008, p. 4)

Acrescente-se que 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'" (*idem, ibidem*), o que não justificaria, de acordo com o autor, a persistência no processo de transição legal consolidado em 2008 e que as principais modificações merecem ser assinaladas.

Pelo decreto-lei n. 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 n. 115-A/98 foi substituída, no atual decreto-lei, 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. Entre outros aspectos intrigantes, destaquem-se: maior distribuição dos mandatos e impedimento de grupos representados ocuparem a maioria dos lugares, pois são dois alunos, sete professores, quatro pais, dois funcionários e três representantes da autarquia local (indicados pelos outros 18 representantes internos da escola). Pelo decreto-lei n. 115-A/98, a direção da escola poderia ser colegiada ou unipessoal (presidente e vice-presidente executivo), remetendo a escolha para o regulamento de cada escola. A maior parte das unidades optou pelo colegiado. Nesse aspecto,

os entraves ocorridos poderiam advir de possíveis prevalências de interesses corporativos em alguns casos. No decreto-lei n. 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 (concursal), podendo criar constrangimento, portanto, para a autonomia do conselho geral.

Segundo o decreto-lei n. 75/2008, 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 se constituíram como espaços nos quais há relações de saber institucionalizadas – sem entrarmos na seara do debate de 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. Essa participação em questões que afetam os mecanismos de gestão democrática da escola é fundamental, porém ocorre em outro patamar de discussão e está contemplada, no atual decreto, por sua representação no conselho geral, que legitima a participação comunitária. Assim, no entendimento de Barroso (*idem*, 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 n. 115-A/98 previa a existência de contratos de autonomia, apenas recentemente implementados, sendo que o decreto-lei n. 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, 2008a). Em suma, o atual decreto aumenta o peso de pais, encarregados e elementos externos à escola e a liderança da escola é selecionada pelo conselho geral, órgão ao qual aquela prestará contas. No que tange à organização pedagógica da escola, amplia-se a presença de pais, alunos e encarregados da educação, o que denota um aumento do caráter político e uma diminuição do caráter técnico-científico do órgão. Em ambos os países, as características político-administrativas anteriores – em que o modelo pode ser resumido no movimento previsibilidade/rigidez, o que gerava mecanismos de conforto burocrático e de atuação profissional – cederam lugar a outro modelo, mais flexível no discurso e mais controlador na prática, provocando alguns parado-

xos, um dos quais, o de ampliação de regras informais dentro das organizações de ensino.

A visão de dirigentes de escolas sobre gestão e autonomia escolar

Sem dúvida, há uma complexidade que reveste a análise do discurso expresso nos conjuntos legais e, nesse contexto, tentar apreender na voz dos atores escolares de que forma eles "se percebem" no universo normativo. Quando se trata de estudo comparado na área de políticas educacionais e gestão de escolas, entretanto, o olhar estrangeiro deve ter cuidados redobrados ao analisar experiências e dinâmicas profissionais comuns à vida dos atores escolares inseridos em redes de ensino no cenário ocidental contemporâneo, respeitadas as diferenças culturais, históricas, políticas e sociais. A necessidade de compreender diferentes níveis de uma mesma organização (escola), em nível local, pode ser desenvolvida pelo estabelecimento de uma relação com elementos dessa mesma organização pertencentes a níveis mais amplos da realidade, permitindo identificar suas condições contextuais de funcionamento.

Neste estudo, os entrevistados foram considerados informantes-chave (Erickson, 1986), tendo em vista que todos os dirigentes (brasileiros e portugueses) estavam envolvidos em situações especiais de trabalho. No caso português, os profissionais que se ofereceram para participar das entrevistas integravam o seminário de pesquisa ministrado na Universidade de Lisboa, em programa de mestrado destinado a gestores da rede de escolas, portanto, compunham uma parcela diferenciada, tendo em vista o interesse espontâneo e manifesto para participar de um caminho de aperfeiçoamento, procedimento nem sempre usual a esse segmento. Da mesma forma, os trinta diretores de escolas paulistas também participavam de pesquisa de intervenção, de forma espontânea e por interesse de desenvolvimento profissional.[13]

Nesse sentido, o estudo comparado aqui analisado se assemelha a alguns estudos de caso múltiplos, tendo em vista os cuidados redobrados na exposição de resultados que não podem ser generalizados sem as devidas ponderações metodológicas, considerando-se as posições e condições especiais dos entrevistados, todos participantes, espontaneamente, de processos de formação continuada.

Na pesquisa de campo em Portugal, procedeu-se à coleta de dados por intermédio de entrevistas abertas realizadas em duas Direções Regionais de Ensino – Vale do Tejo e Algarve. Realizou-se, ainda, entrevista com a diretora da Divisão de Ensino da Câma-

13 A investigação original atendeu a demandas regionais sistematizadas pela própria Diretoria Regional de Ensino da cidade de Santos (SP), que vislumbrou a possibilidade de participar, enquanto órgão intermediário do sistema de ensino paulista, de um processo compartilhado de formação continuada que pudesse constituir, ao mesmo tempo, um percurso de pesquisa de intervenção. A análise de parte da pesquisa está publicada em Ângela M. Martins (2007). Compõem a Diretoria de Ensino de Santos quatro municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá e Santos. Esse universo compreende 77 escolas que congregam 92.649 alunos. A diversidade social e econômica entre os municípios é grande e, consequentemente, a infraestrutura urbana também é diversificada.

ra Municipal de Portimão (Algarve).[14] 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 puderam 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 de intervenção realizada em trinta 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 SEE 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. Na pesquisa realizada, as escolas paulistas foram agrupadas em três situações: o Grupo 1, composto por cinco unidades, cujos professores apresentaram abertamente resistência em desenvolver as atividades propostas. O Grupo 2, composto por sete escolas, que apresentaram um perfil mais acomodado ao cumprimento das atividades, sem demonstrar maiores preocupações, entretanto, no que diz respeito a um aprofundamento das discussões no âmbito escolar que possibilitasse instaurar um processo de reflexão sobre seus problemas e indicar mudanças necessárias para contorná-los. O Grupo 3, composto por dezoito escolas, cujos professores participaram mais intensamente tanto nas atividades propostas quanto nas atividades de registro em diários de campo, além de pertencerem há mais tempo aos quadros das escolas. Este último grupo serviu de parâmetro para as escolas de Portugal, tendo em vista que as unidades portuguesas são mais bem-equipadas, possuem conselhos diretivos mais atuantes e quadros docentes bem mais estáveis (Martins, 2007).

Acrescente-se que não poderia deixar de considerar, ainda, a localização territorial das escolas, o que, efetivamente, condiciona as características e o perfil de atendimento das unidades. Em duas regiões pesquisadas – no caso paulista, na região metropolitana da baixada santista, e, no caso português, na região metropolitana de Lisboa –, há intensa mobilidade pendular, ligada à evolução de fluxos migratórios e à crescente urbanização do entorno, gerando efeitos perversos no processo de metropolitanização. Nesse sentido, essas áreas, por si só, demandariam estudos no que diz respeito a todas

14 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. Essas questões não dizem respeito a este estudo.

as questões relacionadas às políticas sociais. No entanto, esse não foi o propósito da pesquisa, embora as considerações feitas a seguir não possam ignorar totalmente esse movimento. É preciso salientar que a interação entre os atores sociais que atuam em determinadas áreas (educação, no caso) se realiza num espaço em que as características são determinadas por sua posição em relação aos demais espaços (Sobreira, 2008), no que diz respeito a condições culturais, simbólicas, econômicas, demográficas e de ocupação dos equipamentos sociais. Em regiões metropolitanas, por exemplo, essas questões têm um impacto redobrado e afetam a implementação de quaisquer políticas sociais, tendo em vista as peculiaridades de participação da população local, as dificuldades de locomoção dos usuários dos equipamentos públicos (incluindo as escolas) e as interveniências provocadas pelas políticas locais. Sem dúvida alguma, complexificam-se as formas e dinâmicas de participação nas redes de escolas dessas regiões, tendo em vista as especificidades do processo de metropolitanização. Na terceira região pesquisada, o Algarve, algumas características das escolas se diferenciam em razão de localização em espaço territorial interiorano.

É preciso ressaltar, primeiramente, que o processo que agrupou escolas (previsto pelo decreto-lei n. 115-A/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). O documento tecia 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 e enfatizando, 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 (São Paulo, 1997). No mesmo sentido, em Portugal, o decreto-lei n. 115-A/98 definia que o diretor regional da educação deveria apresentar proposições para criação de agrupamentos com vistas a integrar a educação pré-escolar ao ensino básico em uma determinada área geográfica (Portugal, 1998).

As justificativas políticas assemelham-se e 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 sequencial 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. 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 (o número de escolas varia de região para região) são administrados por um único conselho. Isso 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 próximas.

As atribuições de diretores brasileiros e de presidentes de conselhos portugueses também são diferentes, bem como as formas de ingresso. No estado de São Paulo, os diretores ingressam por concurso público e, no caso português, pelo decreto-lei 115-A/98, a direção era exercida na forma colegiada configurada por conselhos (compostos por um presidente e um ou dois adjuntos escolhidos por pares). Essa era a opção predominante até o advento do decreto-lei n. 75/2008. Como já dito, agora os diretores passam a ser escolhidos pelo Conselho Geral (que substituiu a Assembleia Escolar prevista no decreto-lei 115-A/98), com aumento de representação parental/comunitária. A direção unipessoal, no caso paulista, sobrecarrega a função desses profissionais com a responsabilidade solitária – ou a ausência dela, em alguns casos – de assumir o bom (ou mau) cumprimento dos programas e projetos da SEE, o que compromete, sobretudo, o desempenho das escolas.

Em Portugal, a visão de Maria[15] resume o temor de muitos dos entrevistados: "o actual Decreto aproxima a gestão do agrupamento de escolas, no Algarve, da autarquia, o que exige uma boa relação entre a Direção Regional e a autarquia [...] no Decreto anterior havia mais democracia, agora há concentração de poder político [...] agora os interesses de grupos pesam mais".

Ainda, em sua visão, a própria avaliação de desempenho enviada pela ministra de Educação (no final de 2008), e que enfrentou resistência de todo o magistério, tinha "ranço contra os professores, tratados como inoperantes, preguiçosos, ignorantes, enfim, uma proposta desastrosa". Embora a visão crítica prevaleça, a autonomia dos dirigentes entrevistados nessa região parece constituir um processo menos contundente – exercido em contexto local –, distante de regiões mais adensadas, como no caso da DREL/VT. É evidente que as relações políticas se estreitam e as negociações locais se concatenam mais como entendimentos entre pessoas da comunidade que se conhecem constituindo outros paradoxos, porém, há um campo de tensão menor entre as unidades escolares e os demais órgãos legislativos e executores das políticas educacionais.

Todos os entrevistados portugueses demonstraram preocupação no processo de transição institucional perante o estabelecimento da direção unipessoal prevista no decreto-lei n. 75/2008[16], pois temem que as escolhas a serem feitas não expressem compromissos coletivos, entre os quais o maior é preparar os alunos, oferecendo um ensino de qualidade; 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 interessado ao cargo de diretor

15 Nomes fictícios.

16 Os candidatos a diretores devem entregar um plano de intervenção para ser examinado e este tem a duração de quatro anos (2009-2013). Após a seleção dos projetos, eles são entrevistados.

deve ter para se candidatar: "para ser gestor, bastam três coisas: querer, poder e saber; o que não queremos é que determinadas pessoas que podem ser eleitas representem interesses corporativos comprometendo um trabalho que estamos fazendo há tanto tempo" (Professora Margarida). Porém, fica difícil estabelecer a tênue linha que separa as afirmações de determinados atores sociais quando se referem a *interesses coletivos* contrapondo-se a *interesses corporativos*, pois não há – nas sociedades democráticas contemporâneas ocidentais – interesses que não sejam representados e defendidos por grupos corporativos. Os que estão no cargo pretendem nele permanecer, e isso se evidenciou em todas as entrevistas, pois os(as) candidatos(as) à direção unipessoal já exercem o cargo de presidentes ou vice-presidentes de conselhos diretivos.

Nos casos analisados (em ambos os países), não há preocupação em captar alunos, pois a participação intensa de pais na escolha de escolas "boas" em detrimento das que não são bem avaliadas, é processo incipiente, o que ratifica outros estudos já realizados comparativamente. De acordo com Maroy (2006, p. 235), em Portugal, assim como na Inglaterra e Hungria, os pais podem expressar preferências, mas as autoridades locais interferem na distribuição de alunos, à semelhança do que ocorre no estado de São Paulo, por exemplo. Acrescente-se que Portugal vive dois fenômenos simultaneamente: o decréscimo de população em idade jovem (o que impacta a distribuição de matrículas de formas diferenciadas no espaço territorial) e a ampliação de atendimento a crianças e jovens filhos de imigrantes.

As formações/qualificações também são bastante diferenciadas. No caso português, os entrevistados apresentam formação nitidamente mais qualificada para o exercício das funções do que na realidade paulista, tendo em vista que o processo formativo naquele país apresenta características muito diferenciadas em relação à situação brasileira, constituindo um percurso mais sólido no que diz respeito ao domínio de conteúdos, constituição de identidade profissional e perfil intelectual. No estado de São Paulo, os trinta diretores pesquisados formaram-se em instituições privadas de ensino superior (sem exceção), cuja qualidade deixa muito a desejar e não permite a constituição de um perfil mais condizente às necessidades do cargo. A ampliação do conjunto legal induz diretores a assumir, cada vez mais, funções administrativas e esse processo, aliado a um quadro de dificuldades sociais e econômicas que atinge a maioria das famílias dos alunos que frequentam a escola pública, configura um contexto escolar que exige profissionais bem formados e preparados para enfrentar desafios e adversidades de toda ordem.

Em artigo anterior (Martins, 2007), discutiu-se de que forma, na primeira fase da pesquisa, os coordenadores pedagógicos sentiram dificuldades para realizar as atividades propostas para as horas de trabalho pedagógico coletivo (HTPCs), em razão de intervenientes impostos por diretores e vice-diretores das escolas envolvidas. Na segunda fase, pôde-se observar que os diretores envolvidos não tiveram uma postura abertamente proibitiva em relação às reuniões para discussão das atividades propostas, porém, não facilitavam a articulação das atividades dentro das es-

colas por diferentes motivos apontados: ausência de suporte financeiro para o desenvolvimento de algumas atividades; ausência de suporte administrativo; falta de pessoal de apoio (número insuficiente de funcionários para "tomar conta do pátio", tendo em vista que algumas atividades exigiam a saída de alunos da sala de aula). A completa ausência de incentivo de boa parte dos diretores encontrava suporte e justificativa em aspectos legais e formais. As palavras de Carlos, diretor de uma das escolas paulistas, ilustram a questão: "[…] é muito difícil compatibilizar o horário de professores nas horas de trabalho pedagógicas coletivas, tendo em vista que trabalham em diversas escolas em horários diferentes, ainda sem dizer que eles já têm tarefas agendadas desde o início do semestre".

Acrescente-se que, em São Paulo, os órgãos centrais da SEE têm estrutura burocrática complexa e exercem pressão institucional para cumprimento de metas e objetivos claramente definidos, sobretudo relacionados aos fatores de desempenho de alunos e à implementação de programas cuja ampliação vem sendo mantida em ritmo acelerado. Nesse sentido, os diretores tendem a assumir mais o papel de agentes institucionais – executando programas induzidos em profusão pelos órgãos centrais da secretaria –, em vez de agir com mais desenvoltura e, portanto, autonomia no cotidiano escolar. Essa pressão institucional provoca maiores tensões e dilemas na maneira de assumir e viver a identidade profissional em diretores de escolas paulistas do que nos profissionais entrevistados em Portugal. Naquele país – embora a tradição de legislar seja historicamente sacralizada –, os presidentes e vice-presidentes de conselhos diretivos entrevistados demonstram exercer sua função com maior autonomia, baseados em conhecimentos profissionais mais sólidos, o que lhes dá, provavelmente, margem de segurança maior no relacionamento hierárquico com os órgãos centrais regionais. Em suma, são interlocutores que se posicionam com mais desenvoltura.

A fala segura de outra entrevistada ilumina as questões que afetam o cotidiano da gestão das escolas portuguesas:

> […] houve complexificação das tarefas ao longo de reformas que duram já vinte 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; por exemplo, temos problemas imensos com alunos filhos de imigrantes ucranianos e mais ainda com brasileiros; parece que o fato de falarmos a mesma língua facilita, mas dificulta; termos que parecem ser os mesmos, não são; a comunicação falha […]. (Ana)

Entretanto, a maneira como elucida os problemas sociais e econômicos que vêm afetando as relações intramuros escolares demonstra clareza e domínio de informações sobre a comunidade atendida pelo agrupamento de escolas. Em suas palavras, ainda, "há uma interiorização dos mecanismos de gestão e funcionamento da escola por todos, […] gerir uma escola só pelo diretor é impossível".

O espaço físico das unidades 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, espaços nos quais estes re-

cebem atendimento individual ou em pequenos grupos para problemas de aprendizagem e avaliação; 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 trinta escolas, 12 unidades lidavam com dificuldades administrativas, burocráticas e financeiras maiores, gerando um contexto normatizador restritivo no âmbito do qual os diretores se viam exercendo o papel de executores de horários e tarefas, cumprindo formalmente, ainda, o ritual de implementação de alguns projetos induzidos pela SEE.[17] O imprevisível – o que não estava formalmente previsto por orientações legais, isto é, o desenvolvimento de atividades complementares discutidas e vivenciadas durante a pesquisa de intervenção – foi desconsiderado.

Em sete escolas do Grupo 2, os diretores procuravam apenas responder às expectativas postas nas discussões realizadas inicialmente com os pesquisadores. Os depoimentos deixavam transparecer que havia problemas de relacionamento entre professores, equipes de direção e coordenação, ao instaurar-se certa disputa em torno das atividades relacionadas ao projeto. Essa disputa expressava, na realidade, relações de grupos e de subgrupos que representavam interesses diferentes dentro da escola: os mais próximos do(a) diretor(a); os mais próximos do(a) coordenador(a); os mais próximos dos(as) professores(as) que exerciam liderança nas escolas (Martins, 2007).

As 18 unidades localizadas em regiões socioeconômicas privilegiadas possuíam uma comunidade mais atuante "financeiramente": os pais participavam 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), com Associações de Pais e Mestres bastante atuantes, o que aproximaria essas unidades da realidade portuguesa, embora o distanciamento ainda seja bastante considerável.

Finalmente, em Portugal os contratos de autonomia[18] 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, infraestrutura 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

17 Na realidade, a implementação limitava-se à formalização da inclusão de alguns temas que diziam respeito a meio ambiente, higiene, lixo, questões de saúde e congêneres. Contudo, verificou-se que nenhum dos projetos apresentava consistência de conteúdos, metodologias, propostas de tratamento multidisciplinar e dinâmicas diferenciadas de avaliação.

18 Embora me refira aqui ao exame de um contrato específico de autonomia em uma das escolas visitadas, ele assemelha-se aos das 32 unidades que mantêm esse tipo de contrato com o Ministério.

de formação contínua dos professores, compatibilizada em planos de formação encaminhados pelos centros de formação (entidade sem formato jurídico legal) ao Ministério de Educação. Na visão de Ana, que está há 12 anos à frente do conselho executivo de um dos agrupamentos, vinte escolas foram convidadas e houve reclamação geral, portanto, os convites foram estendidos e 35 apresentaram contratos, apenas 32 foram aceitos. Em sua opinião, "sentimos que estaríamos por dentro de tudo que pudesse ser melhor para a escola [...] apesar do contracto ser modesto [...]; mas temos o PIEF, Programa de Intervenção, Educação e Formação, destinado aos miúdos de risco, ao todo, agora, são 12 [...]". A unidade em pauta possui drogadidos e alunas prostituídas, acompanhados permanentemente por quatro professores, uma assistente social (destacada da Secretaria de Segurança Social para trabalhar na educação). Esses alunos fazem estágios de três meses (restaurante, mecânica, pastelaria, funilaria, marcenaria). O agrupamento (sede) apresenta, ainda, duas salas especiais para alunos portadores de necessidades especiais com dez professores de apoio. Ainda na visão da dirigente, "muitas expectativas foram frustradas com o contrato de autonomia, os recursos ainda são insuficientes; a escola desistiu de contratar professores, o MEC continua fazendo isso [...]".

Esta escola recebia 6 mil euros por ano distribuídos para cursos de formação continuada, manutenção de equipamentos e desenvolvimento de ciências experimentais. A criação do agrupamento, como ocorreu em várias outras regiões territoriais agrupadas, constituiu um processo conflituoso com todos os envolvidos, pois as unidades possuíam experiências diferenciadas, projetos diversos, grupos e subgrupos de interesses completamente diferentes entre si. Nas palavras de Ana, "fui acusada no sindicato de estabelecer um funcionamento burocrático nas escolas, mas se não fosse assim, não conseguiria administrar". O agrupamento está localizado em região socioeconômica carente, porém as escolas vêm conseguindo obter bons resultados (em português, acima da média nacional). Como se disse anteriormente, um dos maiores problemas enfrentados pelo agrupamento diz respeito às dificuldades de trabalhar aprendizagens com alunos imigrantes, sobretudo ucranianos e brasileiros, na área das linguagens.

Ao serem indagados sobre os limites e a pressão exercida por contrato dessa natureza – com itens bastante articulados e aspectos organizados rigidamente para formatar os relatórios de contas a serem prestadas –, as palavras de Ana novamente ilustram a questão: "as escolas portuguesas têm grandes níveis de autonomia, basta saber fazer [...]; autonomia é a capacidade de quem está a fazer de construí-la". Caso a convivência tivesse se resumido a poucos entrevistados, esta declaração poderia ser tomada como isolada e sem relevância. Porém, é representativa do que se pôde observar em todas as unidades visitadas. Como se disse anteriormente, no Brasil e tampouco no caso paulista, não há instrumento legal que se assemelhe aos contratos de autonomia ou à legislação específica que regulamente o exercício de autonomia nas redes de escolas.

Considerações finais

Os dilemas e tensões que puderam ser verificados no espaço escolar entre direção, professores e alunos, que envolvem conflitos, consensos, colaborações, parcerias e dissimulações, são semelhantes em ambos os países. Embora, como já se disse aqui, 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. Entretanto, pressões legais externas 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, infraestrutura adequada para laboratórios e demais materiais). Registre-se que, em Portugal, o Ministério da Educação tem condições de prover com mais recursos a organização e a gestão das escolas, tendo em vista a dimensão da rede e o escopo a ser atendido. Dessa forma, os níveis de sustentabilidade financeira, pedagógica e administrativa das unidades são ampliados em relação à situação paulista, porém, o órgão detém maior controle sobre a atuação das escolas do que no estado de São Paulo.

Em relação ao fluxo de informações, à organização de reuniões pedagógicas e com alunos, à elaboração de planos, projetos e instrumentos solicitados pelo Ministério da Educação, bem como a manutenção do espaço físico e de infraestrutura, há que se registrar também que as escolas em Portugal são mais estruturadas e cumprem com mais prontidão as estratégias indutoras dos órgãos centrais. Os presidentes e vice-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). Paradoxalmente, cumprem com mais prontidão o que lhe é exigido pelo ministério e órgãos centrais regionais, entretanto, dialogam com mais desenvoltura com os níveis hierárquicos sobre os problemas que afetam as escolas. Contudo, é preciso também ressaltar que se evidenciou na fala dos entrevistados portugueses um sentimento de insegurança expresso de forma vaga, termo que resumiu o rol de problemas que eles imaginam que irão enfrentar na implementação do novo decreto-lei, ainda em curso. Tendo em vista que situações novas e/ou de mudanças institucionais provocam autodefesas corporativas, considera-se que algumas das falas críticas apontavam para a constituição de um possível movimento de resistências em relação às novas diretrizes, ainda que timidamente configurado no momento atual, ao menos.

Os aspectos imprevisíveis são semelhantes em ambas as situações e provocados por fatores endógenos e exógenos. No primeiro caso, os conflitos negociados por subgrupos de interesses alocados no espaço escolar são mediados pela autoridade exercida por diretores/presidentes de conselhos, o que possibilita o realinhamento de interesses institucionais, elimina algumas fontes de insatisfação e potencializa outras. No segundo caso, dos fatores exógenos, os conflitos gerados por pressões externas – órgãos centrais e movimentos reivindicatórios provenientes de segmentos da comunidade

e demais grupos de interesses – provocam maior coesão aos seus membros, ampliando os níveis de solidariedade entre eles. Nessas situações de conflito provocadas por processos externos à escola, as equipes de direção tendem a unir-se com professores diante da imposição de controles mais rígidos sobre seu trabalho, encontrando algumas brechas para atuar por caminhos próprios no emaranhado normatizador e essa dinâmica é bem mais acentuada nas escolas pesquisadas em Portugal do que nas unidades analisadas no estado de São Paulo.

Entretanto, não se pode perder de vista, em ambos os países, o contexto político, histórico e cultural que condiciona a formulação da agenda das políticas públicas de educação. De uma parte, no cenário internacional mais recente, estas vêm constituindo-se como um processo de ações expressas em plataformas e agendas de governo cuja essência é autoritária (independentemente dos alinhamentos político-partidários), pois estabelece estratégias indutoras, coerções coletivas e destinação de recursos que afetam grupos e segmentos sociais. De outra parte, entretanto, as diretrizes e medidas governamentais atendem a problemas específicos configurados por movimentos políticos, sociais e culturais cada vez mais complexos, entre eles – considerando a pluralidade de demandas de diferentes segmentos e que expressam múltiplos interesses – opção sexual, temas étnico-raciais, enfim, questões contratuais relacionadas a novas regulamentações da vida civil. As ações políticas, nessa perspectiva, geram um embate decisório entre propostas e soluções, circunscritas a agendas de governo cada vez mais semelhantes e interdependentes, considerando-se, sobretudo, a rápida circulação de ideias e diretrizes comuns gestadas em países centrais e transpostas para outras regiões.

Nesse contexto, não se pode, também, perder de vista o legado político mais recente que abalou as estruturas institucionais de ambos os países. Portugal teve seu processo de transição do regime salazarista para um regime democrático em 1974 e o Brasil, uma década depois e, em ambos os países, a superação do Estado autoritário ou de um Estado burocrático corporativamente forte vem ocorrendo timidamente (O'Donnell, 1986). O processo de transição do regime salazarista em Portugal e do regime militar no Brasil para a democracia encontrou um terreno 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. Tem ocorrido uma revalorização de valores democráticos baseados, no entanto, em novos mecanismos de participação social e política, pois se consolida a ideia de ampliação da participação dos cidadãos em movimentos específicos relacionados às opções de vida e que envolvem outra ordem de valores, como já visto aqui.

No atual contexto de profundas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais, há em curso uma "desestabilização" coletiva ou, como assinala Castel (2005), um processo de "dessocialização" em razão do desmoronamento de coberturas constituídas no início da era moderna e de instituição de novos parâmetros contratuais de relações sociais e trabalhistas. Há uma individualização das tarefas e das trajetórias profissionais, processo que acarreta uma responsabilização individual dos

sujeitos que passam a assumir a própria necessidade de mudança de rumos tanto em sua vida pessoal quanto profissional. Ao que tudo indica, em processos de mudança institucional, tais como os que vêm sendo promovidos pelas constantes reformas da educação, constitui-se uma ambivalência.

De um lado, esses processos macroestruturais originam a criação de mecanismos de inovação pedagógica nas escolas, promovendo aspectos de aprendizagem político-institucional em sua gestão e exigindo novas posturas de dirigentes e professores, estes passando a dividir cada vez mais o espaço intramuros escolar com pais e comunidades. Esse movimento acentua reivindicações, expectativas e conflitos entre os integrantes dos quadros do magistério, os centros de poder e entre os próprios pares. De outro lado, a situação atual pode maximizar as chances daqueles que conseguem desenvolver suas potencialidades criativas, ampliando os níveis de exercício de autonomia (docente e gestor), supostamente constrangidas – ou confortavelmente instaladas – no contexto da jaula de ferro burocrática forjada nos tempos áureos do estado de bem-estar social. Entretanto, a exaltação do espírito criativo e autônomo não aponta que se estão agravando os níveis de desigualdade econômica e social da maior parte da população atendida pela escola pública; que as chances de mobilidade social da maior parte dos segmentos de trabalhadores têm se reduzido e que, ao mesmo tempo, têm se ampliado as possibilidades de termos escolas desiguais para segmentos cada vez mais necessitados de uma escolarização que forme para enfrentar os desafios do conhecimento no mundo contemporâneo e para a vida.

Implementar dinâmicas de gestão participativa, ampliando os níveis de exercício da autonomia escolar, é um processo que não se pode restringir à emanação de novas regras. Em regimes democráticos que mudam sua agenda conforme mudam os executivos à frente dos órgãos centrais, torna-se mais complexo ainda aliar a construção de uma escola que saiba ensinar de forma coerente e correta as diretrizes postas por controles institucionais ampliados, sobretudo quando se trata de países que historicamente não possuem a tradição de forte participação da sociedade civil em questões políticas, caso de Portugal e do Brasil.

Em *survey* realizado em Portugal sobre os caminhos de construção do exercício da cidadania, Cabral (2003) assinala que este processo é débil e que há 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, tais como os conselhos. Por que seria diferente nos canais de participação escolares? 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 – também configurou uma cultura autoritária que transita entre o patrimonialismo e a burocracia administrativa, ou, em outras palavras, constituiu-se em terras brasileiras uma cultura política híbrida, fruto de ambos os processos. Não são raros os autores que discutem a permanência de traços oligárquicos em regimes democráticos representativos, porém, tomando-se o pensamento de Faoro (1979) como

referência, pode-se afirmar que, no Brasil, uma das principais características do Estado patrimonialista diz respeito à pouca capacidade de mobilização e organização de classes subalternas, o que impacta tanto a formulação da agenda de diferentes governos quanto as possibilidades de implementação de políticas públicas que tenham efetividade universal. Cada vez mais as esferas executivas demonstram preocupação em apresentar políticas focadas e assistencialistas, programas de curta e/ou média duração e escopo reduzido de atendimento, sem encontrar resistências e oposições sólidas por parte de setores organizados da sociedade civil.

Assim, se considerarmos que regimes democráticos representativos, atualmente, vêm redirecionando suas agendas de modo que promovam ajustes estruturais nas condições materiais e simbólicas de manutenção da própria democracia, é preciso ficar atento tanto na formulação de diretrizes de governo quanto em seus processos de implementação, pois são os órgãos centrais e as unidades escolares as esferas responsáveis pela operacionalização de medidas, programas e projetos cuja finalidade deve ser a promoção da equanimidade na distribuição dos bens e serviços sociais. Entretanto, se os profissionais envolvidos nesse processo não se sentem participantes no estabelecimento dos princípios que sustentam as agendas, podem eximir-se de maiores compromissos, responsabilidades e adesões, pois a relação de confiança formal e informal – normalmente instituída entre organizações e funcionários – sofre rupturas.

Na perspectiva sociológica de análise de contexto organizacional, os níveis de lealdade institucional passam por diferentes graus de confiança formal e informal, e são dependentes do conhecimento acumulado sobre as instituições. Estes três movimentos são tangíveis na vida de qualquer trabalhador e constituem o capital social de organizações complexas. Entretanto, o déficit social provocado pela dinâmica de funcionamento do capitalismo contemporâneo é o de rompimento da confiança formal e informal, pois, no primeiro caso, esta é constituída quando uma das partes adere a um contrato acreditando que a outra parte fará honrar seus compromissos e, no segundo caso, "[...] implica saber em quem podemos confiar, especialmente quando o grupo está sob pressão [...]" (Sennett, 2006, p. 65).

O processo de construção da confiança informal leva muito tempo, pois depende da convivência dos profissionais em redes, em situações cotidianas de trabalho e de relacionamento nas quais as características que compõem os perfis de comportamento e de caráter podem revelar-se lentamente. Contudo,

> [...] nas burocracias voltadas ao curto prazo, falta muitas vezes o tempo para desenvolver essa compreensão dos outros [...]. A reengenharia corporativa de uma instituição, trate-se de uma empresa ou de uma agência governamental, também pode reduzir drasticamente a confiança informal, pois a reorganização das relações pessoais vem abruptamente de cima e do exterior. (*idem*, p. 65)

Nesses termos, foi possível verificar que se rompeu a relação de confiança formal entre dirigentes e

órgãos centrais. Durante as entrevistas observaram-se, também, zonas de conflitos que vêm corroendo o grau de confiabilidade e legitimidade das autoridades hierárquicas, estabelecendo, da mesma forma, baixos índices de confiança informal em ambas as redes de escolas. Em outros termos, os mecanismos de gestão e autonomia escolar em ambos os países estão submetidos ao conjunto legal e normativo que impõe excessivas regras e determina níveis e modalidades de funcionamento, estabelecendo o que alguns sociólogos denominam de participação organizada e imposta (Meister, 1981). Porém, lealdade, confiança formal e informal e conhecimento acumulado sobre o espaço escolar são elementos que somente podem ser construídos em processos efetivamente compartilhados e em espaços mais longos e duradouros de tempo. Assim, os mecanismos de participação somente podem ser analisados nesse contexto, sobretudo quando se trata de assinalar a complexidade que reveste a tradução feita pelos atores escolares sobre a configuração do conjunto legal e normativo, originando processos organizacionais muitas vezes imprevisíveis.

Referências bibliográficas

BARROSO, João. Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In: BARROSO, João (Org.). *A privatização da educação*: será que a livre escolha da escola, os cheques-ensino, a criação de mercados educativos são uma solução para os problemas da escola pública? Porto: Edições Asa, 2003. p. 19-48.

_____. (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.

_____. *Parecer ao projecto de decreto-Lei 771/2007*. Universidade de Lisboa, 2008. 13p. Mimeografado.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Lisboa: Dinalivro, 2004.

BRASIL. Lei n. 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.

CABRAL, Manuel Villaverde. 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 jan. 2009; 22 fev. 2009.

CANCLINI, Nestor G. *A globalização imaginada*. São Paulo: Iluminuras, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileira. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro*. São Paulo: Editora da UNESP/ Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiffung, 2007. p. 19-34.

CARDOSO, Ciro F.; BRIGNOLI, Héctor P. *Os métodos da história*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

CASTEL, Robert. *A insegurança social*: o que é ser protegido? Petrópolis: Vozes, 2005.

CUNHA, Isabel F. Os media no espaço da lusofonia. In: MEDINA, Cremilda; MEDINA, Sinval (Orgs.). *Diálogo Portugal-Brasil*: século XXI, novas realidades, novos paradigmas. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2008. p. 81-104.

DECLARAÇÃO de Bolonha. *Joint Declaration of European Ministers of Education, Convened in Bologna on 19th of June 1999*. Disponível em: <http://www.europa.eu.int/comm/education/bologna_en.html>. Acesso em: 12 dez. 2009.

DUBAR, Claude. *A socialização:* construção das identidades sociais e profissionais. Porto: Porto, 1991.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Victor Civita, 1983.

ERICKSON, Frederick. Qualitative methods in research on teaching. In: WITTROCK, M. C. (Org.). *Handbook of research on teaching*. Nova York: Macmillan, 1986. p. 162-213.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1979.

FARIA, Carlos Aurélio P. de F. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003

GOFFMAN, Erwing. *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1992.

MAROY, Christian. Convergências e divergências dos modos de regulação numa perspectiva europeia. In: 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. p. 227-241.

MARTINS, Ângela M. *Autonomia da escola*: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Estudos em políticas educacionais: uma discussão metodológica. In: MARTINS, Ângela Maria; WERLE, Flávia Obino Corrêa (Orgs.). *Políticas educacionais*: elementos para reflexão. Porto Alegre: Redes Editora/Brasília: CAPES, 2010. p. 21-48.

_____. Gestão de escola pública: análise de uma proposta de intervenção. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v. 37, n. 137, p. 711-731, 2007.

_____. Gestão e autonomia da escola pública no Brasil e em Portugal: aproximações e distanciamentos. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINEZ, Sílvia Alícia (Orgs.). *Educação comparada*: rotas de além-mar. São Paulo: Xamã Editora, 2009b. p. 447-477.

_____. Reformas recentes da educação em Portugal: uma discussão de contexto. Entrevista com João Barroso. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, UFRGS, v. 25, n. 1, p. 157-169, 2009a.

MEDINA, Cremilda ; MEDINA, Sinval. Diálogo permanente Portugal/Brasil, uma proposta. In: MEDINA, Cremilda; MEDINA, Sinval (Orgs.). *Diálogo Portugal-Brasil*: século XXI, novas realidades, novos paradigmas. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2008. p. 15-19.

MEISTER, Albert. *L'autogestion en uniforme*. Toulouse: Privat, 1981.

O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos*: autoritarismo e democratização. São Paulo: Vértice, 1986.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Decreto-lei n. 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 n. 43/89, de 3 de fevereiro de 1989. Regime jurídico da autonomia das escolas. *Diário da República*, Lisboa, 3 fev. 1989.

_____. Ministério da Educação. Decreto-lei n. 115-A/98, de 4 de maio de 1998. Regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino. *Diário da República*, Lisboa, 4 maio 1998.

_____. Ministério da Educação. Decreto-lei n. 6/2001, de 18 de janeiro de 2001. Organização curricular do ensino básico. *Diário da República*, Lisboa, 18 jan. 2001.

_____. Ministério da Educação. Decreto-lei n. 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 secundá-

rio. *Diário da República*, Lisboa, 22 abr. 2008a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer n. 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 n. 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. 2008c.

ROCHA, Antonio Jorge R. da. Evolução do sistema internacional contemporâneo: implicações para a inserção internacional do Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro*. São Paulo: Editora da UNESP/Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiffung, 2007. p. 435-450.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. *A escola que faz diferença*. São Paulo, 1997. 1v.

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

_____. Resolução SE 107, de 25 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br>. Acesso em: 4 maio 2009.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SOBREIRA, Daniel P. *Subsídios para o estudo dos deslocamentos pendulares nas regiões metropolitanas paulistas*: São Paulo, Campinas e Baixada Santista. Disponível em: <www.neppo.unicamp.br>. Acesso em: 17 mar. 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINEZ, Sílvia Alícia. O Estado do conhecimento em educação comparada Brasil-Portugal (1986-2006). In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINEZ, Sílvia Alícia (Orgs.). *Educação comparada*: rotas de além-mar. São Paulo: Xamã Editora, 2009. p. 167-220.

WEBER, Max. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: 1979.

ÂNGELA MARIA MARTINS possui mestrado em educação (economia e administração da educação) pela USP e doutorado em políticas de educação e sistemas de ensino, pela UNICAMP. Realizou pós-doutoramento em política e administração educacional (2009), financiado pela CAPES, na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (FPCE) da Universidade de Lisboa (UL). É pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e professora do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo. *E-mail*: ange.martins@uol.com.br

Recebido em maio de 2010
Aprovado em janeiro de 2011

Este texto analisa dados obtidos em estudo comparado Brasil/Portugal, no qual foram abordadas questões sobre organização escolar, levando em consideração três movimentos: a discussão do contexto contemporâneo no qual se originam as políticas públicas de educação em ambos os países; o exame de medidas legais que regulamentam a gestão e a autonomia escolares, tendo em conta que sua modificação requer processos de negociação política e/ou troca nas esferas executivas; a análise da visão de dirigentes escolares em ambos os países, tomando como premissa que programas de governo são traduzidos pelos profissionais da educação em processos interativos e imprevisíveis. Este trabalho recortou o estado de São Paulo como ente federativo, tendo em vista tratar-se de país com dimensões continentais.

Palavras-chave: diretores de escola; autonomia escolar; política educacional; estudos comparados

Management and school autonomy: a comparative study Brazil/Portugal

This paper analyzes data from a comparative study Brazil/ Portugal – as carried out post-doctoral and supported by CAPES – which were addressed issues of school organization, taking into consideration three movements: the discussion of the contemporary context in which they originate public policies of education in both countries; the examination of legal measures that govern the management and school autonomy, considering that their modification requires political negotiation processes and / or changes in the executive sphere; analysis of the vision of school leaders in both countries, taking as its premise that government programs are translated by education professionals in interactive and unpredictable processes. This work has focused on the state of Sao Paulo, seeing that this is a country with continental dimensions.

Key words: *school principals; school autonomy; educational policy; comparative studies*

Gestión y autonomía escolar: un estudio comparado Brasil/Portugal

Este trabajo analiza los datos de un estudio comparativo Portugal/ Brasil – que lleva a cabo post-doctoral etapa celebrada con el apoyo de CAPES – en el que se abordó al funcionamiento de la organización escolar, teniendo en cuenta tres movimientos: el debate sobre el contexto contemporáneo, ámbito que origina las políticas de la educación pública en ambos países; el examen de las medidas legales sobre la gestión y la autonomía escolar, por considerar que su modificación requiere procesos de negociación política y / o cambios en la esfera ejecutiva; análisis de la visión de los líderes escolares en ambos países, teniendo como premisa que los programas de gobierno son traducidos por profesionales de la educación en procesos de interacción e impredecibles. Este trabajo ha cortado el estado de Sao Paulo como entidad federativa, por ser el Brasil un país con dimensiones continentales.

Palabras claves: *directores de escuelas; autonomía escolar; política educativa; estudios comparativos*