



# APRENDER

REVISTA DA ESCOLA SUPERIOR DE EDUCAÇÃO  
DE PORTALEGRE

TEMA CENTRAL :

AUTONOMIA E  
GESTÃO DAS ESCOLAS

Nº 23 DEZEMBRO DE 1999  
PREÇO : 500\$00

## **Ficha Técnica**

ISSN 0871 - 1267

APRENDER

Nº. 23

Dezembro de 1999

### **Director:**

Abílio Amiguinho

### **Director Adjunto:**

Fernando Oliveira

### **Coordenação do Tema Central**

Carlos Brandão

### **Revisão:**

Ana Margarida Marques, Paula Guerreiro e Sónia Correia

### **Capa:**

Cristina Sala

### **Secretariado:**

Adelina Branquinho

### **Conselho Consultivo:**

Nuno Oliveira (Presidente do Instituto Politécnico de Portalegre), Fortunato Queirós, António Nóvoa, Bártolo Paiva Campos, Domingos Fernandes, Francisco Cachapuz, Isabel Alarcão, João Pedro Ponte, Jorge Arroteia, Maria do Céu Roldão, Maria Odete Valente, Natércio Afonso, Rui Canário e Teresa Ambrósio

### **Conselho Editorial:**

Abílio Amiguinho, Albano Silva, Fernando Oliveira, Isabel Vila Maior, João Vintém, Manuel Miguéns, Maria João Mogarro e Teresa Coelho

### **Colaboram neste Número:**

Abílio Amiguinho, Agnès van Zanten, Albano Silva, Alunas do 3º ano do curso de Educadoras de Infância (ano lectivo 1998/99), Amândio Valente, Carlos Brandão, Duarte Ladeiras, Elisabete Mendes, Graham White, Hermenegildo Correia, João Barroso, Lino Moreira da Silva, Luísa Panaças, Manuel Jacinto Sarmento, Maria do Carmo Maridalho, Maria João Mogarro, Maria José D. Martins, Maria José Mandeiro, Maurício Holanda Maia, Natércio Afonso, Rui Canário, Sílvia Helena Vieira Cruz, Sofia Lerche Vieira, Stephen Ball.

### **Composição e Fotografia:**

Luís Janeiro e Jorge Santos

### **Impressão, Montagem e Acabamentos:**

Toldigráfica

### **Edição e Propriedade:**

Escola Superior de Educação de Portalegre  
Praça da República  
Apartado 125  
7301 PORTALEGRE CODEX

### **Tiragem:**

1000 exemplares

### **Depósito Legal:**

14 293/86

### **Preço:**

500\$00

### **Assinaturas:**

1.200\$00 (3 números)

- Os artigos assinados são da exclusiva responsabilidade dos seus autores.  
Não nos comprometemos a publicar colaboração não solicitada.

## ÍNDICE

<b>Editorial</b> .....	3	<b>Experiência de Formação e Inovação</b>	
<b>Entrevista</b>		<i>Da dinâmica educativa local ao</i>	
João Barroso:		<i>agrupamento de escolas</i>	
<i>Sobre a autonomia e gestão das escolas</i>		Abílio Amiguiño	
Entrevista de Abílio Amiguiño .....	4	Amândio Valente	
		Hermenegildo Correia	
		Maria José Mandeiro .....	78
<b>Reportagem</b>		<b>Educação Especial</b>	
<b>TEIP DE ELVAS:</b>		<i>Alunos com necessidades educativas</i>	
<i>percursos e dificuldades</i>		<i>especiais no 1º ciclo do E.B. – Um estudo</i>	
Carlos Brandão .....	12	<i>exploratório do desenvolvimento da inclusão</i>	
		<i>no distrito de Portalegre</i>	
<b>Tema Central: Autonomia e Gestão das Escolas</b>		Luísa Panaças .....	88
<i>Agrupamentos educativos, territorialização</i>		<b>Educação e Delinquência</b>	
<i>e autonomia: raízes estruturais e efeitos</i>		<i>Delinquência juvenil, “tribos</i>	
<i>de superfície</i>		<i>urbanas” e violência escolar</i>	
Manuel Jacinto Sarmiento .....	18	Maria José Martins .....	97
<i>A escola, a autonomia e a “territorialização”</i>		<b>Formação de Professores</b>	
<i>da ação educativa</i>		<i>A indução de professores em início</i>	
Rui Canário .....	25	<i>de carreira: uma perspectiva escocesa</i>	
<i>A Participação da(s) Família(s) na Vida</i>		Graham White .....	102
<i>da(s) Escola(s): perspectivas e realidade</i>		<b>Ensino da Língua</b>	
Carlos Brandão .....	32	<i>Desenvolver a linguagem das crianças</i>	
<i>A autonomia e a avaliação do desempenho</i>		<i>na aula de língua materna</i>	
<i>das escolas públicas</i>		Lino Moreira .....	108
Natércio Afonso .....	41	<b>Como Fazer?</b>	
<i>Eleição de diretores - Uma mudança</i>		<i>História da História</i>	
<i>na cultura escolar?</i>		<i>Marvão no Dia Mundial da Criança</i>	
Sílvia Helena Vieira Cruz		Maria João Mogarro	
Maurício Holanda Maia		Alunas do 3º Ano do Curso	
Sofia Lerche Vieira .....	53	de Educadoras de Infância (1998/99) .....	119
<b>Neste número destacamos...</b>		<b>Notícias da ESEP</b> .....	132
<i>Logiques de marché et éthiques</i>		<b>Notas de Leitura</b> .....	135
<i>contextualisées dans les systèmes</i>			
<i>français et britannique</i>			
Stephen Ball			
Agnès van Zanten .....	62		

# Eleição de diretores - Uma mudança na cultura escolar?<sup>1</sup>

Sílvia Helena Vieira Cruz \*

Maurício Holanda Maia \*

Sofia Lerche Vieira \*\*

Desde meados da década de oitenta, muitos Estados e Municípios brasileiros têm desenvolvido processos diversos de inovação da gestão educacional, envolvendo maior participação e orientando para a escola o foco das políticas educacionais. Dentre essas iniciativas destacam-se: a eleição de diretores escolares com participação da comunidade, a destinação de recursos diretamente às escolas, a criação de colegiados e conselhos escolares. Este estudo busca captar os efeitos de uma dessas inovações – a eleição de diretores - em um dos estados onde esta prática foi instituída – o Ceará. A investigação foi financiada pela Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, tendo sido realizada por uma equipe constituída por treze pesquisadores<sup>2</sup>, baseando-se em revisão da literatura, análise de documentos, entrevistas com dirigentes educacionais e coleta de dados junto a 30 escolas localizadas em 5 diferentes regiões do Estado, tendo o trabalho de campo se realizado entre outubro e dezembro de 1998. Em cada uma das unidades pesquisadas foram realizadas entrevistas com 8 membros da comunidade escolar: o(a) diretor(a), 2 professores, 1 funcionário, 2 alunos e 2 pais, totalizando 240 depoimentos. As informações coletadas através do trabalho de campo foram transformadas em 5 relatórios parciais (um para cada região pesquisada) e um relatório-síntese. O estudo empreende uma análise detalhada dos seguintes temas: avaliação geral da atual gestão; gestão administrativa; gestão do trabalho escolar; gestão das relações internas; e gestão das rela-

ções escola-comunidade. A discussão aqui apresentada contempla elementos da reflexão teórica elaborada sobre o tema, bem como alguns dos principais achados da investigação, no que se refere à visão da comunidade escolar sobre o processo de inovação instituído.

## Gestão democrática e eleição de diretores

A busca de alternativas de *gestão democrática* na América Latina relaciona-se com processos mais amplos rumo à consolidação democrática. No Brasil, os primeiros movimentos nesse sentido se esboçam já no final dos anos setenta, quando o país inicia um processo de “*abertura lenta e gradual*”, vindo a consolidar-se a partir de meados da década de 80, com a eleição indireta do primeiro presidente civil, após o regime autoritário.

Iniciativas de maior participação dos diferentes atores sociais nos destinos da educação, a propósito, são identificadas já no final dos anos setenta, a exemplo de experiências nos municípios de Boa Esperança (ES), Lages (SC), Piracicaba (SP) e Blumenau (SC)<sup>3</sup>. O advento de eleições diretas para governos estaduais, por sua vez, sinaliza na direção de uma série de mudanças na condução do projeto educativo em diversas unidades da federação, a exemplo das experiências de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, analisadas por Cunha (1991). No âmbito federal, por sua vez, o início da década de oitenta é marcado pela experiência do “*planejamento participativo*”, orientação que subsidiou a elaboração do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto - III

\* U.F.C., Brasil

\*\* U.E.C.E., Brasil



PSECD (BRASIL, 1980), durante a gestão de Eduardo Portella frente ao Ministério da Educação e Cultura.

A partir da segunda metade dos anos 80, o Brasil vive a experiência de elaboração de uma nova Constituição (1988), da qual participam os partidos políticos representados no Congresso e amplos segmentos sociais, através de associações, sindicatos, etc. De fato, pela primeira vez na história do país, a sociedade civil organizada participa ativamente de um processo constitucional, estando presente em centenas de audiências públicas, encaminhando propostas e emendas populares.

O processo constitucional representa um marco importante para a educação brasileira. Registra algumas das principais demandas dos atores sociais envolvidos com o fazer educativo, ao mesmo tempo que institui um conjunto de princípios orientadores para a política educacional. Dentre os princípios da Carta Magna, destaca-se a “*gestão democrática do ensino público na forma da lei*” (CF, Art. 206). (CF, Art. 206). O início dos anos noventa é um período fértil de inovações educacionais no âmbito da gestão educacional, como revelam os estudos coordenados por Sousa e Silva (1993) e organizados por Xavier e outros (1995).

A regulamentação do dispositivo constitucional através de legislação complementar, de certa forma, veio a ocorrer com a aprovação da nova LDB (Lei nº 9.394/1996), a qual explicita que a gestão democrática é feita “*na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino*” (Lei nº 9.394/96, Art. 3º, VIII. Grifo nosso). Na verdade, o texto da nova LDB pouco incorpora da concepção de gestão do primeiro projeto aprovado em junho de 1990 pela Câmara dos Deputados. Enquanto aquela versão previa a participação da comunidade escolar na gestão escolar e no processo de escolha dos dirigentes (Projeto nº 1.258/90, Art. 21, II e III)<sup>4</sup>, a nova LDB foi bem mais modesta. A gestão democrática parece estar restrita à “*participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola*”; e à “*participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes*” (Lei nº 9.394/96, Art. 14, I e II), não deixando margem para a realização de processos de escolha de dirigentes que envolvam, além da qualificação técnica, a escolha pela comunidade escolar. Também

as instâncias colegiadas, que tiveram destaque no texto original da Câmara, a exemplo do Fórum Nacional de Educação (Projeto nº 1258/90, Art. 10, Parágrafo Único e Art. 25), não figuram no texto da lei aprovada. O princípio, assim, perde sua força na medida em que não se traduz em dispositivos concretos. Seja como for, esta é a primeira LDB que incorpora algo da idéia de gestão democrática.

É óbvio que a legislação não é um instrumento suficiente para garantir a introdução de inovações. Na verdade, como já se disse, por muito tempo vivemos a experiência de que a grande norma jurídica poderia mudar a fisionomia do sistema, em virtude da herança de um sistema centralista e autoritário (Cox, 1996). A realidade, todavia, tem mostrado que a legislação, por si mesma, é insuficiente para imprimir novos rumos à realidade. Para mudar a fisionomia de um sistema educacional, a legislação necessita associar-se a políticas que busquem efetivar tais mudanças.

Por outro lado, é importante assinalar que dadas as freqüentes mudanças de poder político e técnico que ocorrem nas diferentes esferas do Poder Público (União, Estados e Municípios) a cada quatro anos, não há garantia de continuidade das inovações, que estão sujeitas a avanços e retrocessos. Assim, em muitos Estados e Municípios que desenvolveram experiências inovadoras houve descontinuidade de tais processos.

Vinculando-se a processos políticos de partilha do poder decisório, a gestão democrática articula-se com processos de descentralização administrativa. Sua implementação na escola é especialmente complexa. Isto se deve tanto às mudanças políticas e culturais que um processo de tal ordem requer, como às peculiaridades da própria escola.

A escola é uma organização socialmente construída que vivencia, a partir das relações estabelecidas entre seus membros, códigos e sistemas de ação que expressam crenças, valores, sentimentos. Este modo de conceber, compreender e fazer as coisas *da e na* escola constituem sua *cultura organizacional*, tecida muito mais no imaginário social que perpassa as relações internas entre seus membros do que no conjunto de regras e regulamentos estabelecidos pelo Estado (Morgan, 1996).

A compreensão deste caráter da organização escolar – *sistema sócio-cultural* – impli-

ca reconhecimento de que a cultura organizacional não é um elemento imposto, ela é tecida na trama das relações internas e externas da organização e a mudança, mesmo que motivada, não se faz por imposição (Teixeira, 1998, p. 07). Significa dizer que todo e qualquer processo de mudança cultural tem uma dupla exigência: de um lado, o compartilhamento de crenças e de valores novos; do outro, tempo para sua consolidação.

Assim, a mudança de uma cultura de gestão centralizada para uma gestão descentralizada requer *um tempo diferente, que pode ser lento e doloroso e, portanto, só é possível no longo prazo* (Cóx, idem). O tempo necessário às mudanças depende menos da qualidade técnica da proposta apresentada, relacionando-se muito mais com as resistências presentes no interior da organização escolar, conseqüência da permanência de valores e crenças cristalizadas. Analisando a resistência às mudanças diante das inovações organizacionais, Teixeira lembra que *as mudanças têm que se basear em razões intrínsecas, em novos valores e crenças para o que é necessário que as pessoas sejam levadas a perceberem o valor daquilo que está sendo proposto e a sentirem que seus pressupostos já não estão sendo confirmados pela realidade* (idem).

É necessário, portanto, que os valores e crenças predominantes nos membros da organização social, mais especificamente da escola, sejam questionados, colocados em xeque, pois, através da mediação, do diálogo, cria-se o espaço de legitimação necessário ao surgimento de um outro consenso. É o *sentimento de ansiedade, a perda da auto-confiança* nos antigos pressupostos que *gera a motivação interna necessária para a adoção de um novo comportamento e a construção de uma nova cultura* (idem). Enfim, quebra as resistências às inovações e consolida uma nova prática social.

No que diz respeito à eleição de diretores, os estudos sobre inovações institucionais na educação brasileira remetem esta experiência ao início da década de oitenta. Procedendo a um balanço de tais iniciativas no Brasil, a partir de estudo realizado em 1992 para o IPEA, Xavier [et. alli.] (1994) destacam o aspecto político subjacente a tal iniciativa, observando que *este Tem sido um processo sujeito a avanços e recuos, pois implica a renúncia, de parte do secretário de educação ou do governador,*

*do direito de nomear diretores para um grande número de escolas, fato de grande dimensão política em muitos estados* (p. 70).

Segundo os referidos autores, as motivações políticas estariam na base da interrupção, suspensão e extinção de tais experiências em muitos estados da federação. Com efeito, as políticas sociais no Brasil têm estado sujeitas às contingências políticas de cada período histórico, à mercê da marca de cada gestor. As descontinuidades das políticas implantadas, mais especificamente da política educacional, sinalizam também a necessidade de criação de uma *nova cultura* no espaço social onde estas se definem.

O surgimento desta *nova cultura* é considerado central na consolidação das transformações organizacionais em curso nas instituições mantidas pelo Estado. A escola neste cenário é um dos principais espaços no processo de mudanças das organizações sociais frente ao redimensionamento sócio-político de seu papel. Esta visão é fundamental na compreensão da experiência eletiva na escolha de diretores escolares.

Discutindo as expectativas em relação a esta inovação e suas limitações, Paro (1996) destaca que a defesa desta agenda apoiou-se tanto na crença da *capacidade do sistema eletivo de neutralizar as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal*, inibidora de posturas que favorecem a cidadania e a democracia (p. 378), quanto na expectativa de que a eleição *conseguiria eliminar o autoritarismo existente na escola e a falta de participação de professores, alunos, funcionários e pais nas decisões*. O autor ressalta, contudo, que apesar da eleição reduzir a influência clientelista promovida pelos agentes políticos, esta ainda permanece nas relações internas e externas à escola, conforme mostram diversos estudos a respeito do tema (Zabot:1984; Canesin:1993; Dourado:1990; Mello e Silva:1994; Calaça: 1993; Castro:19921; Holmesland: 1989). Este fato é analisado como sendo tributário de uma questão mais ampla, *remanescente de uma cultura tradicionalista que só a prática da democracia e o exercício autônomo da cidadania poderão superar* (p. 380).

Ainda de acordo com Paro, a associação entre eleição de diretores e eliminação do

autoritarismo existente na escola vem sendo outra expectativa *frustrada*. Este sentimento decorreu da suposição inicial de que o autoritarismo existente na escola se devia, *em grande parte ou exclusivamente, ao fato de o diretor, não tendo compromisso com o pessoal escolar ou com o usuário da escola, por não ter sido escolhido por estes, tendia a articular-se apenas com os interesses do Estado, voltando as costas para a unidade escolar e sua comunidade* (idem). A realidade veio colocar em xeque tal premissa, revelando que as práticas autoritárias decorrem da *conjunção de uma série de determinantes externos e internos à unidade escolar* integrantes tanto da *forma como se estrutura a própria escola*, quanto do *tipo de relações* nela estabelecidas, como das características das relações entre os órgãos centrais e a escola. A compreensão desta trama de relações é básica para não se atrelar a eleição de diretores a competências que não lhe são exclusivas.

Quando à *falta de participação de professores, alunos, funcionários e pais nas decisões*, Paro alerta que, *como todo processo de democracia, a participação e o envolvimento das pessoas, enquanto sujeitos na condução das ações, é apenas uma possibilidade, não uma garantia*. A ausência de uma cultura da participação social tem favorecido a omissão dos sujeitos em relação ao coletivo, transferindo suas obrigações para o dirigente. Esta prática ainda subsiste mesmo com a eleição, o que vem contribuindo para que a eleição dos diretores transforme-se, na maioria das vezes, na escolha de uma 'âncora' que permita aos atores envolvidos na comunidade escolar eximirem-se de sua participação e não na escolha de um *líder para a coordenação do esforço humano coletivo na escola* (idem, p. 381). Em contexto onde o processo de eleição de diretores não resulta de uma construção coletiva da comunidade escolar, é possível que *a simples eleição do diretor pouco signifique para a escola, mesmo se realizada com base em critérios transparentes e técnicos. Movimenta a escola por um período; depois, volta-se para a rotina de sempre. O diretor, uma vez eleito, tende a sentir-se desprotegido e solitário frente a uma escola precária. A participação dos professores termina, muitas vezes, no momento de colocar seu voto na urna* (Holmesland, 1989, p. 70).

Embora a eleição de diretores possa não exercer influência imediata sobre a vida escolar, tais práticas institucionais vêm se consolidando em diversos estados - a exemplo de Minas Gerais, Paraná, Distrito Federal e Ceará (Paro, 1996) - e municípios brasileiros. A investigação sobre os impactos dessa nova prática a partir da ótica daqueles que lha vivenciam apresenta-se como um caminho fértil ao aprofundamento do debate e da análise sobre os rumos da gestão democrática no país.

## Algumas lições da experiência

A pesquisa empreendida junto àqueles que constroem cotidianamente a cultura escolar oferece um conjunto de contribuições férteis para aprofundar o conhecimento sobre os processos de gestão democrática, constituindo um subsídio que poderá colaborar no debate sobre a redefinição de rumos da política educacional.

As entrevistas realizadas com a comunidade escolar sobre os efeitos da eleição de diretores na escola permitem apontar alguns elementos de conclusão, reunidos em um conjunto de considerações, a seguir sintetizadas e discutidas:

### 1. O processo de escolha através da eleição é importante para a comunidade escolar

Todos os segmentos da comunidade escolar ressaltaram a importância de poder eleger a sua direção. Vale registrar que os funcionários, alunos e seus pais, personagens que normalmente têm menos voz na escola, foram os que mais vivamente expressaram a sua satisfação por terem participado desse processo. Pode-se supor que esse sentimento tenha sido determinante para que, de um modo geral, todos tenham se envolvido nos processos eleitorais, mesmo quando não havia a concorrência de duas ou mais chapas.

### 2. A escolha pela comunidade legítima a figura do diretor e estimula o compromisso com a comunidade

É preciso ressaltar o sentimento de legitimidade em relação à diretoria eleita, experimentado pelos diversos segmentos da escola.

Esse sentimento contribui para que os diretores se comprometam mais com os destinos da escola e se percebam devendo satisfações à comunidade que o elegeu, a qual, por sua vez, se sente mais à vontade para cobrar sua participação. Este fato, por si só já aponta para a adequação e mesmo necessidade do processo de eleição de diretores.

### **3. Em muitas escolas, o processo eleitoral provocou rupturas insuperáveis**

Também merecem destaque os vários conflitos gerados nas disputas pelo poder, os quais traduzem as dificuldades da escola para lidar com a diferença de interesses e opiniões. Na maioria dos casos os encaminhamentos dados não enfrentaram a situação criada: os oponentes às atuais diretorias eleitas se aposentaram ou pediram transferência para outras escolas, o que parece bastante grave.

### **4. A eleição não assegura renovação de quadros e práticas**

Alguns aspectos em torno do processo de eleição chamam a atenção. Entre estes, se sobressai um forte traço de continuísmo nas diretorias eleitas, o que parece expressar que a possibilidade de mudança precisa ainda vencer certos valores e atitudes que foram se cristalizando pelas práticas existentes. Tal continuísmo se manifesta de diferentes formas. De um lado, pela permanência dos próprios diretores anteriores (seja pela ausência de outros candidatos ou pela aprovação da comunidade), pela ascensão ao poder de candidatos próximos ao antigo diretor ou ainda pela expectativa de continuidade no poder por parte dos próprios diretores. De outro, o continuísmo também se expressa através da permanência de velhas práticas que muitas vezes se escondem sob novos rótulos; assim, por exemplo, o clientelismo pode se travestir de atenção às necessidades da comunidade...

### **5. Recursos na escola representam um passo decisivo na conquista da sua maioria**

Há claras indicações de que a descentralização da gestão dos recursos finan-

ceiros, tem tido um papel muito importante nas escolas. Apesar das limitações registradas em grande número das entrevistas, o fato da comunidade ser chamada a opinar sobre a utilização das verbas repassadas tem provocado mudanças significativas no sentido de tornar os membros da escola mais responsáveis por ela (especialmente pelo seu patrimônio). Vale ressaltar que a existência de tais recursos e as realizações que eles tornam possíveis são freqüentemente associados a atributos da diretoria eleita.

É preciso reiterar ainda as reclamações acerca da insuficiência de recursos e da limitada autonomia da escola para geri-los. Tal problema desencadeia situações complexas onde o diretor se vê obrigado a aplicar recursos em obras ou aquisições que não se apresentam como prioritárias para a escola. Por outro lado, ela é levada a gerar recursos adicionais (através de cobranças de taxas, realização de bingos etc.) para contratar serviços e funcionários indispensáveis ao seu funcionamento.

### **6. Ainda faltam algumas condições básicas para o pleno funcionamento das escolas**

Há insatisfação devido a diversos problemas, entre os quais destacam-se o atraso no recebimento e insuficiência do material didático, a baixa qualidade e também insuficiência dos equipamentos disponíveis, o número excessivo de alunos em sala de aula, a falta de funcionários (especialmente para limpeza e vigilância) e a precariedade das instalações físicas – com destaque para as áreas destinadas à convivência, esporte e lazer. Tais problemas têm dificultado o bom funcionamento das escolas não só em relação às suas atividades estritamente pedagógicas como também as relacionadas à uma maior interação com as comunidades em que estão inseridas.

### **7. O acesso e a permanência dos alunos na escola parece estar melhorando**

Embora as causas apontadas nos diversos depoimentos sejam até contraditórias (vão desde a melhoria da qualidade do ensino até a maiores facilidades de aprovação), há uma percepção de que na maioria das escolas o número

de matrículas tem aumentado nos últimos anos. Ao mesmo tempo, os índices de evasão e repetência têm diminuído, permanecendo ainda elevados apenas no turno noturno. A atuação dos novos diretores, no entanto, não é referida como decisiva nesse sentido.

### **8. O projeto pedagógico ainda não parece internalizado na vida escolar**

As indagações acerca do projeto pedagógico revelam que este sequer é conhecido de muitos dos membros da escola. Mesmo entre boa parte dos diretores e professores, ainda há pouca compreensão acerca do que realmente é um projeto pedagógico e qual a sua função. A origem do reduzido envolvimento da comunidade escolar com o tema parece estar na própria construção desse projeto, em geral pouco partilhada, segundo os depoimentos. De qualquer forma, parece que, no momento, a escola está mais voltada para aspectos rotineiros de seu cotidiano. Esse fato é preocupante, considerando-se a importância do projeto pedagógico para que a escola possa, de fato, atingir os seus objetivos.

Pode-se arriscar dizer que a escola precisa investir mais no aspecto pedagógico; atribuição definidora de sua existência. De certo modo, ela tem despendido boa parte de suas energias em atividades-meio, não conseguindo dispensar a atenção necessária à sua atividade-fim – a educação de crianças e jovens. Assim, a reivindicação por mais recursos e maior autonomia demandaria maior clareza em relação à sua proposta pedagógica, o que traria melhor definição sobre como exercer essas prerrogativas.

### **9. Há mudanças significativas em termos de capacitação docente e acompanhamento pedagógico**

Vários depoimentos expressaram a boa receptividade dos professores em relação aos cursos de capacitação para as séries iniciais do ensino fundamental promovidos pela Secretaria de Educação do Estado. Tais iniciativas têm se mostrado úteis para o aprimoramento profissional dos professores, o que tem levado a um maior interesse e participação dos docen-

tes, que gostariam que esses cursos fossem mais frequentes e tivessem duração mais longa. Há reclamações localizadas em relação às séries terminais do ensino fundamental, devido a um longo período em que essas oportunidades não aconteceram, bem como à sua ausência no ensino médio.

### **10. As inovações propostas pela Secretaria da Educação enfrentam problemas de diversas ordens**

A implantação e o funcionamento de diversas iniciativas, como ciclos de aprendizagem e conselhos escolares, parecem ser bastante influenciados pela forma como tais inovações têm chegado à escola. No primeiro caso, ficou evidente que os entrevistados se sentiram sendo pegos de surpresa por mais uma medida “vinda de cima”. O fato de alguns professores estarem entusiasmados com a proposta é um indicativo das boas qualidades dessa inovação e de que a discordância e resistência geradas em relação a esta medida é tributária da falta de uma melhor preparação da escola para operacionalizá-la. Quanto aos conselhos escolares, antiga aspiração de vários profissionais da área, chegou como uma condição para receber os recursos financeiros repassados à escola; assim, muitas vezes, seus integrantes (especialmente os pais) são recrutados sem uma clara consciência da função desse colegiado e têm uma participação muito pobre, assumindo uma postura claramente passiva de referendar as decisões da diretoria. De acordo com os depoimentos, outra característica do funcionamento de grande parte desses conselhos é a sua restrição aos aspectos administrativos e financeiros, quase nunca se detendo à dimensão pedagógica do trabalho escolar.

Outra inovação proposta – o Plano de Desenvolvimento da Escola – aparece como uma substituição à proposta pedagógica da escola. O seu potencial enquanto síntese dos objetivos e das ações da escola parece estar bem distante de ser concretizado.

O sistema de acompanhamento pedagógico proposto pelo órgão central, de uma maneira geral não revela uma presença marcante, não tendo sido sequer referido pela maioria dos entrevistados, exceto em uma região do Esta-

do, onde o acompanhamento tem permitido avanços significativos, donde decorrem pedidos para aumentar a quantidade de profissionais responsáveis por esse programa.

Pode-se concluir que, nas condições em que foram implantadas e têm funcionado, o sucesso de algumas iniciativas da Secretaria da Educação está na estreita dependência de pessoas-chaves no processo de gestão. É a compreensão que têm de tais inovações e das ações que desenvolvem no sentido de implantá-las que viabiliza o envolvimento da comunidade escolar, a qual é levada a assumi-las.

### **11. Ter uma diretoria eleita não é instituinte de uma prática coletiva**

Uma das características detectadas nessa pesquisa foi o forte personalismo que marca as percepções e relações entre os diversos segmentos e o cargo da direção. Tal personalismo assume diversas facetas que vão desde a atribuição de poderes e privilégios ao próprio ocupante desse cargo (a obtenção de recursos para a escola, a melhoria da disciplina etc.) até a identificação de inovações resultantes da própria política governamental com a figura do diretor.

A própria proposta do Estado afirma a importância do envolvimento de professores, funcionários, alunos e pais na construção de uma cultura de gestão democrática na escola, onde a eleição dos diretores é apenas um dos passos, sendo necessário avançar na construção de mecanismos de participação realmente efetivos. O que a pesquisa permitiu constatar, no entanto, foi a ainda precária atuação dos conselhos escolares e dos grêmios estudantis, os quais não parecem ter visibilidade para os demais membros da comunidade escolar.

### **12. A escola está mais aberta à comunidade; esta aproximação, entretanto, ainda é tímida**

De um modo geral, parece que a possibilidade de interferência das famílias no processo de eleição da diretoria tem influenciado a relação entre elas e a escola: vários pais têm estado mais presentes na escola e aumentaram

os comunicados às famílias. No entanto, há referência à diminuição de reuniões gerais de pais e mestres, que continuam tendo o mesmo teor de sempre, isto é, comunicar sobre o desempenho e a disciplina dos alunos e solicitar maior cooperação. Além disso, a escola não mantém relações com outras entidades da sua comunidade circunvizinha; o termo *comunidade* é associado automaticamente aos pais/famílias dos seus alunos. Os poucos exemplos de trabalhos conjuntos ocorrem principalmente com a igreja católica e são restritos à cessão do seu espaço físico para alguns eventos.

### **13. Apesar das dificuldades, a escola caminha para uma gestão mais democrática**

Os depoimentos acerca da gestão da diretoria eleita indicam que, apesar das diversas dificuldades ou “desvios de rota”, essa experiência trouxe ganhos efetivos para a vida escolar. Dentre os aspectos positivos encontra-se a postura mais flexível do diretor e o seu maior compromisso com a comunidade, o maior conhecimento sobre o que acontece na escola e a maior participação nas decisões. Grandes desafios ainda precisam ser enfrentados para que a gestão democrática realmente se efetive, mas, aos poucos, a comunidade escolar caminha na direção desse modelo, e os seus diversos segmentos começam a assumir um papel mais ativo.

Não se pode deixar de considerar que tal inovação não foi gerada a partir de necessidades sentidas em cada escola em que ela está acontecendo. Apesar de fazer parte das reivindicações de várias organizações de educadores, para a maioria das escolas a oportunidade de eleger seu próprio diretor chegou como uma novidade oferecida pela Secretaria da Educação. Provavelmente não escapou aos membros da escola que, abrindo mão de um privilégio seu de indicar nomes para ocupar esses cargos, o Estado estava compartilhando o seu poder com as diversas comunidades escolares. No entanto, o fato dessa possibilidade não ter sido conquistada a partir da insatisfação genuína com a situação anterior marcou tanto o processo eleitoral como a vivência da nova gestão dos diretores.

A adoção dessa medida pelo Estado não poderia aguardar até que todas as escolas esti-

vessem “prontas” para vivenciar a eleição de seus diretores. No entanto, faltaram algumas iniciativas preparatórias desse processo, incentivando uma melhor percepção acerca da sua importância e fomentando mudanças de atitudes em relação a temas afins (qualidade da educação, direitos dos cidadãos, relação com a comunidade etc.).

É fato que uma inovação de tal envergadura demanda um tempo que, como afirma Cox (1996), pode ser lento e doloroso. Mas, se adequadamente preparada e acompanhada, há possibilidade dessa inovação ser implantada mais rapidamente, ser menos dolorosa e alcançar melhor os seus objetivos.

### Da proposta à construção de uma nova cultura escolar

A gestão democrática do ensino público no Brasil tem sido referida a processos que envolvem participação e poder de decisão dos que fazem educação, ou com ela têm a ver diretamente: professores, funcionários, alunos, pais. O autoritarismo, a centralização e o legalismo, todavia, têm fortes raízes em nossa sociedade. Nesse sentido, o período pós-ditatorial é cenário de políticas que buscam se contrapor a essa herança. No âmbito dos estados e municípios florescem iniciativas de matizes políticos os mais diversos, que buscam a incorporação dos diferentes atores sociais.

Tais iniciativas pretendem romper com paradigmas tradicionais de inovação, onde a formulação de políticas educacionais tem sido orientada pela estratégia da grande reforma educativa introduzida através da legislação. No caso das iniciativas de gestão democrática, dentre elas a eleição de diretores, está em jogo uma ótica de planejamento concebida a partir da perspectiva de que a inovação se dá através de *um fazer*. Para que isto ocorra, todavia, é preciso que *os que fazem* ascendam ao palco do cenário educativo. E isto implica em que a escola se constitua no centro deste *novo fazer* da política educacional.

Numa visão tradicional de planejamento, a concepção se faz no âmbito das secretarias de educação e a execução nas escolas. Com a mudança de paradigma em curso procura-se considerar os atores que se movimentam no interior da escola, o que constitui aspecto central de

um projeto de *gestão democrática*. Sua incorporação se faz através de um processo voltado para o exercício de um diálogo entre os diferentes integrantes do sistema escolar. Procura-se, assim, romper com a auto-referência que cerca o sistema educativo, com abertura às diferentes instâncias, gerando interações entre os atores. Buscou-se uma mudança através da mobilização dos atores sociais - algo que se faz pela ação e não pela legislação.

Já se disse que a metáfora do jogo de futebol é uma imagem interessante para ilustrar as dificuldades com que se depara na gestão de um sistema educativo (López, 1996). Se os jogadores sabem que a conquista do gol é o que lhes move, em educação as coisas nem sempre são tão claras. A complexidade deste jogo muitas vezes dificulta a compreensão dos caminhos para conduzir à vitória. Do esforço de mobilização para ganhar a partida, algumas lições podem ser aprendidas.

Uma importante lição diz respeito à constatação de que, uma vez começado, *o movimento de mobilizar a população e a escola adquire um ritmo próprio*, que o organismo administrativo não é capaz de acompanhar. Ou seja, há muita vida inteligente na escola. Ela responde bem quando provocada. O mesmo não se passa com o organismo central que, por vezes, perde-se em rotinas que já não se justificam num processo de mudança de paradigma, onde se busca colocar a escola como ponto de partida das políticas educativas.

A despeito do esforço deliberado de redimensionar o processo de gestão, envolvendo os mais diversos atores sociais na proposta de educação, ainda há muito por avançar. Mudar uma cultura organizacional não é fácil. O sistema educacional e a escola sempre guardaram distância da sociedade. Assim, é ambicioso esperar grandes resultados no início de um processo que tem a participação como princípio. *Os processos participativos são lentos, por vezes, dolorosos, mesmo porque os períodos de gestação são largos. Não há milagres* (Prawda, 1996).

*Bons projetos, por vezes, esbarram nas dificuldades operacionais.* Na verdade, um processo de inovação requer um modelo e uma estratégia de implantação. Leis e decretos não são suficientes (Prawda, 1996), ainda que, sob muitos aspectos, se possa dizer que *gestão de-*

*mocrática se aprende fazendo*. Nos sistemas educacionais que hoje convivem com diretores eleitos há um processo de vida em construção que, embora muito lentamente, imprime novos rumos à cultura escolar, descortinando novos paradigmas para a melhoria da qualidade da educação.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1988.
- BRASIL. MEC. SG. *III plano setorial de educação, cultura e desporto; 1980/1985*. Brasília, MEC/DDD, 1980.
- CALAÇA, Celina Ferreira. *Eleição de diretores de escola e gestão democrática: um estudo de caso*. São Paulo: 1993. Dissertação de mestrado. PUC/SP.
- CANESIN, Maria Tereza. *Um protagonista em busca de interlocução: um resgate da história do movimento de professores na rede pública de 1º e 2º grau em Goiás, na conjuntura 79-89*. São Paulo: 1993. Tese. PUC. São Paulo.
- CASTRO, Maria Luz Sisson de [et alii.]. Eleição de diretores: a experiência do Estado do Rio Grande do Sul. *Revista brasileira de administração da educação*. Porto Alegre. V.7, n.12, p. 80-112, jan.-dez. 1991.
- COX, Christian. Conversatorio IV. In. VIII Seminario-Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas. UNESCO/OREALC. Santiago do Chile, nov./1996.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- DOURADO, Luiz Fernandes. *Democratização da escola: eleição de diretores, um caminho?* Goiânia: 1990. Dissertação de mestrado. UFG.
- HOLMESLAND, Içara da Silva [et. alii.]. *A liderança nas escolas na nova democracia social: uma análise interestadual*. Porto Alegre. PUC/RS, 1989. Relatório de Pesquisa.
- LÓPEZ, Jesus. Modulo V. In. VIII Seminario-Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas. UNESCO/OREALC. Santiago do Chile, nov./1996.
- PARO, Vitor Henrique. 'Eleições de Diretores de Escolas Públicas: avanços e limites da prática'. 19ª ANPEd/ Caxambu, 1996 (mimeo).
- PRAWDA, Juan. Modulo II. In. VIII Seminario-Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas. UNESCO/OREALC. Santiago do Chile, nov./1996.
- MELLO, Guiomar Namó de e SILVA, Rose Neubauer. *Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil*. **Estudos em avaliação educacional**. São Paulo, n. 10, p. 7-45, jul.-dez. 1994.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. Trad. Cecília Whitaker Bargamini e Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.

- SOUSA E SILVA, Maria Alice Setúbal de [et. alii.]. *A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros*. São Paulo: UNICEF/CENPEC, 1993.
- TEIXEIRA, Lúcia Helena G. "Reorganização do Ensino Fundamental em Minas Gerais: uma mudança decretada". 21ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 1998 (mimeo).
- XAVIER, Antonio Carlos [et.alii.] (orgs). *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995.
- \_\_\_\_\_ [et.alii.] (orgs.). *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.
- Zabot, Nicélio. "Eleições para diretores escolares: uma importante conquista democrática". *Revista brasileira de administração da educação*. Porto Alegre. V.2, n.1, p. 88-91, jan.-jun. 1984.

## Notas

<sup>1</sup>Trabalho aprovado pelo Comitê Científico da 22ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 26 a 30 de setembro de 1999.

<sup>2</sup>Além dos pesquisadores acima mencionados, integraram também a equipe do estudo: Bernadete de Souza Porto, Irenice de Oliveira Campos, Isabel Sabino de Farias, José Eudes Baima Bezerra, Josete de Oliveira Castelo Branco Sales, Kelma Socorro Lopes de Matos, Manoel Alves de Sousa, Marcília Chagas Barreto, Maria Gláucia Menezes T. Albuquerque e Zuleide Fernandes de Queiroz.

<sup>3</sup>Para um aprofundamento do tema, ver: Cunha, 1991.

<sup>4</sup>Ver: Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. Cortez: ANDE, 1990.

# Logiques de marché et éthiques contextualisées dans les systèmes français et britannique

Stephen Ball\*\*

Agnès van Zanten\*\*\*

Dans les analyses des politiques éducatives, la question des valeurs véhiculées par ces politiques n'est pas toujours absente mais elle est posée soit dans des termes relativement abstraits à travers l'examen des idéologies des différents groupes concernés (hommes politiques, syndicats, enseignants...), soit de façon très personnalisée à travers l'étude des convictions et des mobiles des réformateurs<sup>1</sup>. En outre, les interrogations sur les valeurs concernent le plus souvent l'examen des processus d'élaboration et de lancement des réformes. Elles sont généralement négligées lorsque les chercheurs abordent leur mise en place et leurs effets concrets sur le terrain. En revanche, l'approche que nous proposons ici s'intéresse aux politiques éducatives à partir de l'hypothèse que celles-ci ne modifient pas seulement l'environnement technique dans lequel évoluent les acteurs de l'éducation mais également leur environnement moral. Autrement dit, ces politiques, qui reposent toujours sur des conceptions explicites ou implicites de la nature humaine, de la société, et de ce qui est bon et possible, créent un système de contraintes et d'incitations dans lesquelles

certaines finalités et certaines activités sont favorisées et d'autres découragées. Dans cette optique, la morale n'est pas abordée comme un ensemble de règles de conduite valables de façon durable et absolue, mais comme un construit social, caractérisé certes par la prétention à l'universalité et par l'effet de contrainte, mais susceptible de variations dans le temps et l'espace (Balandier, 1990; Ricœur, 1990; Terrenoire, 1991). De la même façon, nous considérons les acteurs non pas comme des agents devant se conformer étroitement à des systèmes normatifs imposés du dehors mais comme des interprètes actifs qui évaluent et font des choix, bien que de façon inégale en fonction de leurs dispositions, de leur accès aux informations et des situations auxquelles ils sont confrontés. C'est pourquoi nous utiliserons la notion d'« éthiques contextualisées » plutôt que celle de « morale professionnelle », la première rendant à notre avis mieux compte de la construction individuelle et collective de la régulation actuelle des activités professionnelles dans les systèmes d'enseignement des sociétés considérées.

Le parti pris d'illustrer cette approche par une analyse de l'introduction d'une logique de marché dans les systèmes scolaires français et britannique obéit à plusieurs raisons. La première est sans doute l'actualité et l'importance du phénomène. Sans prétendre qu'un nouveau système de valeurs a entièrement remplacé ceux qui l'ont précédé, nous pensons, en effet, que la diffusion de cette logique constitue une dimension dominante des politiques éducatives

---

\*Este artigo foi publicado na revista **Education et Sociétés - Revue Internationale de Sociologie de l'Éducation**, n° 1, 1998, pp.47-71.

Agradecemos aos autores bem como a Jean-Louis Derouet, chefe de redacção da revista, a autorização que nos concederam para publicá-lo na *Aprender*.

\*\*Centre for Public Policy Research King's College London

\*\*\*Centre d'étude et de recherche sur les liens sociaux CNRS - Université René Descartes Paris V

A vertical strip of wood, showing natural grain and texture, is positioned on the left side of the image. The wood has various shades of brown and tan, with some darker spots and a prominent vertical crack. The rest of the image is a solid black background.

DESIGN GRÁFICO: CRISTINA SALA