Universidade do Minho
Instituto de Educação

Altamiro Evangelista Braga

A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal

março de 2022

A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal

Altamiro Evangelista Braga

UMinho | 2022

Universidade do Minho
Instituto de Educação

Altamiro Evangelista Braga

A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal

Tese de Doutoramento
Doutoramento em Ciências da Educação
Especialidade em Sociologia da Educação e Política Educativa

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Leonor Maria de Lima Torres

março de 2022

DIREITOS DE AUTORIA E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

AGRADECIMENTOS

O risco de se esquecer de alguém numa página de agradecimentos é sempre grande quando se trata de um processo tão longo de amadurecimento até a entrega de uma Tese de Doutoramento. Contudo, é impossível não se recordar das pessoas que promoveram transformações na minha caminhada durante os anos de 2000 e 2004: os professores muito importantes do ensino médio que, de forma sutil, apresentaram caminhos possíveis a serem trilhados: Grimberg, Dalceli, Romualdo e Izabel (*in memorian);* Os amigos da banda Porfíria que em 2001/2002 muito me ensinaram sobre melodia, harmonia e ritmo mas que também me apresentaram seus mundos e que, inevitavelmente, contribuíram para a construção do meu; George Alkimin e Júlio Trindade que me acolheram aos 15 anos e muito me ensinaram sobre geoprocessamento na fase de menor aprendiz; os grandes mestres e os amigos de curso de licenciatura em Geografia e as amizades da minha primeira passagem por Braga, durante o Mestrado.

Um especial agradecimento ao Instituto de Educação da UMinho pela nova acolhida e neste processo de investigação; à Professora Doutora Leonor Torres pela incansável orientação e paciência durante estes cinco anos de pesquisa; Professores Doutor Almerindo Afonso e Licínio Lima pela referência teórica e rigor sociológico que tanto contribuem para a formação académica de tantos que passam pelo IE.

Por fim, o agradecimento maior do mundo àqueles que depositaram confiança e assistiram a esta caminhada de tão perto: Karine, meu amor; Meu pai, Jorge Moacyr, minha mãe, Ana Primitiva (*In memorian)*, meu irmão e sua esposa: Wellington Jorge, Silvia Fabiana; meus sobrinhos amados Vinicius, Audrey e Lucas.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmo que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal

RESUMO

A presente Tese é resultado de um estudo sobre a configuração burocrática dos sistemas educativos no contexto da expansão da agenda da qualidade na educação, com enfoque empírico em organizações escolares do Brasil e de Portugal. A investigação delimita os efeitos do discurso da qualidade e da padronização burocrática dos sistemas educativos na participação democrática nos rumos das escolas analisadas. O embasamento teórico envolve autores que analisam a organização das políticas educativas em sintonia com padrões de ordem global, como Antunes (2004), Afonso (2007) e Ball (2004) em articulação com as discussões de Estêvão (2013) e Torres (2014) sobre o contexto da qualidade e da corrida por pódios, *rankings* e o escalonamento de escolas através da distinção académica. O *design* metodológico da investigação é estabelecido no prisma da pesquisa qualitativa e faz-se presente no confronto das realidades investigadas através do estudo de caso em um agrupamento de escolas em Braga, Portugal, e em duas escolas no Estado de Minas Gerais, no Brasil. Neste sentido, e amparado por pesquisa documental, observação não participante, entrevistas e administração de inquéritos por questionário, o processo de pesquisa vivenciou uma intensa e analítica natureza empírica nas escolas tomadas como estudo de caso com o intuito de aprofundar o contexto investigativo e as relações entre a face teórica e o levantamento empírico. Os resultados da investigação apontam para um cenário de extrema burocratização da atividade docente intensificado pelo discurso da qualidade em educação, que muito conduz as escolas e o corpo docente numa rotina de trabalho intensa e altamente conectada com o alcance de números das avaliações internas e externas a que as organizações educativas estão submetidas. Este panorama aponta para uma mecanização do ambiente escolar, o que transparece em barreiras para a participação democrática e para a tomada de decisões nas escolas.

Palavras-chave: Burocracia, Educação, Qualidade.

The bureaucratic configuration and the quality agenda in basic education: limits and possibilities for the democratization of school organization in Brazil and Portugal

ABSTRACT

The present thesis is a result of study in the context of the agenda of the quality and bureaucratic configuration of the educational systems in relation to the schools that were taken as case studies in Brazil and Portugal. The investigation delineates the effects of the discourse on quality along with the bureaucratic standardization of the educational systems, in the democratic participation regarding the future paths of the schools that were analyzed. The theoretical foundation encompasses authors who analyze the organization of the Educational Policies aligned with standards of global order, as in Antunes (2004), Afonso (2007), and Ball (2004) along with discussions in Estêvão (2013), and Torres (2014) regarding the context of quality and the race for the podium, rankings, and grading of the schools through academic excellence. The methodological design of the investigation is established from the viewpoint of qualitative research, and presents itself within the confrontation of the realities investigated through the case study and a school group in Braga, Portugal, and in two schools in the State of Minas Gerais, Brazil. In this way, and supported by document research, non-participant observation, interviews, and survey administration through questionnaires, the research process resorted to an intense and analytical empirical nature in the schools selected for the case studies aiming to deepen the investigative context and the relations between the theoretical side and the empirical evidence. The results of the investigation point to a scenario of extreme bureaucratisation of the teaching activity, that is intensified by the discourse about quality in education, which heavily drive the schools and the faculty members to an intense work routine, highly connected to the achievement of marks of the internal and external assessments to which the educational organizations are subjected to. This scene points to a mechanization of the school environment, which can be perceived as barriers to democratic participation and decision making at the schools.

Keywords: Bureaucracy, Education, Quality.

ÍNDICE GERAL

DIREITOS DE AUTORIA E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS ii
AGRADECIMENTOS iii
DECLARAÇÃO iv
RESUMO v
ABSTRACT vi
ÍNDICE GERAL vii
FIGURAS xi
QUADROS xii
GRÁFICOS xii
TABELAS xv
SIGLAS E ABREVIATURAS xvi
INTRODUÇÃO 1
Capítulo 1 - Perspetivas teóricas sobre as configurações burocráticas 7
1.1 A teoria da burocracia na perspetiva de Max Weber 12
1.1.1. Burocracia: racionalização através da disciplina e dominação. 17
1.1.2 A intensificação do controlo através de meios burocráticos 19
1.2 Apropriações político-culturais do modelo burocrático 21
1.2.1. Imposições e verticalidades dos modelos burocráticos 25
1.2.2. Individualização e produção: a atuação dos modelos burocráticos em separar e não agregar. 27
1.3 Burocracia e democracia nas organizações 30
1.3.1. Limites da democracia e cidadania democrática nos contextos burocráticos 37
1.3.2. Participação robotizada nas organizações. 40
1.4. A perspetiva freiriana frente ao cenário burocratizado das escolas: bases para uma confrontação ideológica. 42
1.4.1. A participação em confronto à educação bancária 45
1.4.2. Educação, liberdade e justiça nas organizações. 47
Capítulo 2 - -Políticas educacionais e configurações burocráticas 50
2.1. A burocracia nas políticas públicas 59
2.1.1. Políticas públicas, democracia e participação em Portugal e no espaço europeu. 64

2.1.2. O outro lado do Atlântico: breve contextualização dos cenários de expansão e democratização da educação no contexto brasileiro. 69
2.2. Os fundamentos burocráticos das políticas públicas de educação 71
2.2.1. As décadas de controlo sobre a atividade docente em Portugal 76
2.2.2. Vínculo e fragmentação do sistema educativo brasileiro 79
2.3. A burocracia nas organizações escolares 83
2.3.1. Sistemas e sistematização das escolas 88
2.3.2. Atributos de ordens globais, silenciamentos locais. 92
2.4 Burocracia, controlo e qualidade nas organizações escolares 95
2.4.1. Configurações burocráticas e resistências culturais das escolas 101
2.4.2. Agrupamentos de escolas: racionalização e desarticulações locais 104
Capítulo 3 - Fundamentos históricos e epistemológicos do conceito de qualidade. 107
3.1 Desenvolvimento e aplicabilidade do conceito de qualidade nas organizações 108
3.1.1 – O desenvolvimento dos padrões de qualidade nas organizações educativas. 113
3.1.2. Escola de qualidade: Para quê? Para quem? 116
3.2. A qualidade no contexto do sucesso escolar 120
3.2.1 – *Rankings* escolares enquanto afirmações do conceito de qualidade. 122
3.2.2 – Fracasso escolar enquanto resultado de um padrão de qualidade estabelecido.. 126
3.3 – A expressão da qualidade no contexto das políticas educativas 130
3.3.1 – O discurso da qualidade e o trabalho dos professores em Portugal 134
3.3.2 – O discurso da qualidade e o trabalho dos professores no Brasil 140
3.4 – Qualidade e burocracia nas políticas educativas: um sistema educativo adoecido. 144
3.4.1 – Novos atributos funcionais à escola sob o discurso da qualidade. 148
3.4.2 – Fazer muito em pouco tempo: cercamento da vida profissional dos professores. 152
3.5 O *mixolídio* analítico para os fundamentos do modelo de análise: entre ordenamentos teóricos e elementos empíricos. 156
Capítulo 4 - Enquadramentos epistemológicos e metodológicos da investigação. 164
4.1 A natureza conceitual e epistemológica da pesquisa: opções e caminhos metodológicos. 167
4.1.1 Potencialidades heurísticas da pesquisa qualitativa no aprofundamento do objeto de estudo 171
4.2 O recorte conceitual e o método de estudo: estudo de caso e estudo comparativo. 174

4.2.1 O estudo de casos e estudos comparativos 178
4.3 Os instrumentos de recolha de dados 182
4.3.1 Análise documental 183
4.3.2 As entrevistas 185
4.3.3 O inquérito por questionário 188
4.3.4 A observação não participante 191
4.4 As técnicas de análise e tratamento de dados 194
4.4.1 A análise de conteúdo 195
4.4.2 A análise estatística 201
4.5. Adaptações da pesquisa empírica perante as limitações impostas pela pandemia da COVID-19 201
Capítulo 5 - As duas margens do Atlântico: qualidade, burocracia e os limites e possibilidades da democracia. 203
5.1.1. Contextos de investigação no Brasil e em Portugal: os limites e os perigos do exercício comparativo. 209
5.2 O estudo de caso português: uma visão geral sobre a escola e o corpo docente 212
5.2.1 O estudo de caso brasileiro: paralelos entre os dados gerais das escolas investigadas 220
5.3. A incidência dos aspectos burocráticos nas políticas educacionais brasileiras e portuguesas e seus efeitos nas escolas pesquisadas 232
5.3.1. Agendas políticas globais sobre a definição das prioridades educativas: qualidade, excelência e competitividade 242
Capítulo 6 - A linha de produção do trabalho docente: controlo e racionalização das atividades escolares. 252
6.1 "Mal sentamos e já está a dar o toque." 252
6.1.1 "Uma vida dedicada aos papéis" 255
6.1.2 "A vida era muito mais tranquila antes de todo o trabalho digital." 256
6.1.3 "Não é nem a metade da missa" 258
6.1.4 "O que interessa são os números" 259
6.1.5 "Os miúdos participam" 265
6.2. A Escola das Marias 267
6.2.1. "Meros 'preenchedores' de demandas da Secretaria" 277

6.2.2. “Cumprir tabela” 278
6.2.3. A Escola das Clarices 283
6.2.4. “De lá eles estão vendo tudo o que vocês fazem” 288
6.2.5. “Vertical” 291
6.2.6. “Ordem superior” 292
6.3. Os efeitos do modelo de governação do sistema educativo e da escola ao nível do desenvolvimento democrático das instituições escolares 295
6.3.1 Escola dos Pinheiros 295
6.3.2. “Sucesso de qualidade” 295
6.3.3. “É o nosso referencial” 300
6.4 A Escola das Marias 302
6.4.1. “Às vezes é cansativo buscar a participação” 300
6.4.2. A Escola das Clarices 302
6.4.3. “O controle é muito maior que o espaço” 303
6.5 A padronização burocrática, discursos da qualidade e os sinais de resistência e participação democrática nas escolas investigadas. 305
6.5.1. Possibilidades de participação democrática na *Escola dos Pinheiros* 306
6.5.2 A Escola das Marias 309
6.5.3 “A educação se faz dando autonomia para a escola, e é o que a gente menos tem” 310
6.5.4. A Escola das Clarices. 312
6.5.5. “O engessamento é velado mas existe” 314
7. Considerações finais - Qualidade, burocracia e os limites e as possibilidades da participação democrática 316
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 326

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Conectividade entre fenómenos globais, o conceito de qualidade e a formulação das políticas educativas. 158
Figura 2 As políticas educativas em intersecção 159
Figura 3 Amplitude dos sistemas de análise 160
Figura 4 Fluxo analítico 161
Figura 5 Relação de forças entre os campos de análise 161
Figura 6 Elementos da burocratização da educação 162
Figura 7 Fundamentos para os limites e as possibilidades de participação democrática 163
Figura 8 Modelo de observação 168
Figura 9 Panorama da Pesquisa 170
Figura 10 Fluxo da pesquisa 177
Figura 11 Técnicas de investigação 181
Figura 12 Fluxo do levantamento de dados empíricos 193
Figura 13 Localização do Município de Ribeirão das Neves 205
Figura 14 Localização do município de Braga 207
Figura 15 Posição da *Escola das Marias*: aproveitamento em Matemática (Minas Gerais, 2017) 247
Figura 16 Posição da *Escola das Marias*: aproveitamento em Português (Minas Gerais, 2017) 247
Figura 17 Posição da *Escola das Marias*: aproveitamento em Matemática (Minas Gerais, 2018) 248
Figura 18 Posição da *Escola das Marias*: aproveitamento em Português (Minas Gerais, 2018) 248
Figura 19 Posição da *Escola das Clarices*: aproveitamento em Matemática (Minas Gerais,2017) 249
Figura 20 Posição da *Escola das Clarices*: aproveitamento em Português (Minas Gerais,2017) 249
Figura 21 Posição da *Escola das Clarices*: aproveitamento em Matemática (Minas Gerais,2018) 250
Figura 22 Posição da *Escola das Clarices*: aproveitamento em Português (Minas Gerais,2018) 250

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 Projeção do IDEB segundo o PNE 143

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Pirâmide etária – Ribeirão das Neves (2010) 205
Gráfico 2 Ranking dos 10 municípios portugueses mais populosos (2011) 207
Gráfico 3 Pirâmide Etária – Município de Braga (2011) 208
Gráfico 4 Vínculo contratual dos professores da *Escola dos Pinheiros* 215
Gráfico 5 Idade dos professores da *Escola dos Pinheiros* 216
Gráfico 6 Tempo de exercício dos professores da *Escola dos Pinheiros* na carreira docente 216
Gráfico 7 Tempo de exercício em sua atual escola 217
Gráfico 8 Correspondências externas - Idade dos professores 217
Gráfico 9 Correspondências externas – Tempo de exercício na carreira docente x tempo de exercício em sua atual escola 218
Gráfico 10 Vínculo contratual dos professores da *Escola das Marias* 222
Gráfico 11 Idade dos professores da *Escola das Marias* 223
Gráfico 12 Tempo de exercício dos professores da *Escola das Marias* na função docente 223
Gráfico 13 Tempo de exercício dos professores na *Escola das Marias* 224
Gráfico 14 Correspondências externas: Vínculo contratual dos professores 225
Gráfico 15 Correspondências externas: Idade dos professores 225
Gráfico 16 Correspondências externas: Tempo de exercício na função docente x Tempo de trabalho na atual escola. 226
Gráfico 17 Vínculo contratual dos professores da *Escola das Clarices* 228
Gráfico 18 Idade dos professores da *Escola das Clarices* 229
Gráfico 19 Tempo de exercício dos professores da *Escola das Clarices* na carreira docente 229
Gráfico 20Tempo de exercício dos professores na *Escola das Clarices* 230
Gráfico 21 Intensificação do trabalho docente da *Escola dos Pinheiros* devido às exigências do ME. 254
Gráfico 22Correspondências externas: Intensificação do trabalho docente devido às exigências do ME. 254
Gráfico 23 Nível de controlo do ME sobre o trabalho dos professores da *Escola dos Pinheiros.* 255
Gráfico 24 Correspondências externas: Nível de controlo do ME sobre o trabalho dos professores. .. 256

Gráfico 25 Grau de controlo do ME sobre o trabalho dos professores da *Escola dos Pinheiros* através das plataformas informáticas. 257
Gráfico 26*Escola dos Pinheiros*: Exerce mais alguma atividade para além da docência em sua escola? 258
Gráfico 27Correspondências externas: Exerce mais alguma atividade para além da docência em sua escola? 259
Gráfico 28Grau de autonomia dos professores da *Escola dos Pinheiros* no planeamento de suas atividades anuais 261
Gráfico 29 Correspondências externas: Grau de autonomia dos professores no planeamento de suas atividades anuais 262
Gráfico 30Nível de cobrança de qualidade em educação por parte da direção da *Escola dos Pinheiros*. 263
Gráfico 31 Correspondências externas: Nível de cobrança por qualidade em educação por parte da direção da escola em que trabalha 264
Gráfico 32 Nível de participação dos estudantes na vida política da *Escola dos Pinheiros*..... 266
Gráfico 33 Correspondências externas: Nível de participação dos estudantes na vida política da escola em que trabalha 267
Gráfico 34 Grau de controlo por parte da SEE/MG sobre o trabalho dos professores da *Escola das Marias* através das plataformas informáticas 269
Gráfico 35 Correspondências externas: Grau de controlo por parte da SEE/MG sobre o trabalho dos professores através das plataformas informáticas 269
Gráfico 36 Grau de autonomia dos professores da *Escola das Marias* no planeamento de suas atividades anuais 270
Gráfico 37 Correspondências externas: Grau de autonomia no planeamento de suas atividades anuais 271
Gráfico 38 Nível de controlo da SEE/MG sobre o trabalho dos professores da *Escola das Marias*..... 272
Gráfico 39 Correspondências externas: Nível de controlo da SEE/MG sobre o trabalho dos professores 272
Gráfico 40 Professores da *Escola das Marias* que trabalham em mais de uma escola..... 274
Gráfico 41 Professores da *Escola das Marias* que executam outra atividade remunerada além da de professor 275
Gráfico 42 Correspondências externas: Professores que trabalham em mais de uma escola..... 276

Gráfico 43 Correspondências externas: Professores que executam outra atividade remunerada além a de professor 276
Gráfico 44 Nível de cobrança por qualidade em educação por parte da direção escolar sobre os Professores da *Escola das Marias* 279
Gráfico 45 Grau de exigência da SEE/MG sobre os professores da *Escola das Marias* quanto à melhoria dos resultados dos estudantes 280
Gráfico 46 Correspondências externas: Nível de cobrança por qualidade em educação por parte da direção da escola em que trabalha 280
Gráfico 47 Correspondências externas: Grau de exigência da SEE/MG quanto à melhoria dos resultados dos estudantes 281
Gráfico 48 Acúmulo de trabalho devido às exigências da SEE/MG sobre os professores da *Escola das Marias* 282
Gráfico 49 Correspondências externas: Acúmulo de trabalho devido às exigências da SEE/MG sobre os professores. 282
Gráfico 50 Nível de cobrança por qualidade em educação por parte da direção da *Escola das Clarices* 285
Gráfico 51 Correspondências externas: Nível de cobrança por qualidade em educação por parte da direção escolar. 285
Gráfico 52 Grau de exigência da SEE/MG sobre os professores da *Escola das Clarices* quanto à melhoria dos resultados dos estudantes 287
Gráfico 53 Correspondências externas: Grau de exigência da SEE/MG sobre os professores quanto à melhoria dos resultados dos estudantes 288
Gráfico 54 Nível de controlo da SEE/MG sobre o trabalho dos professores da *Escola das Clarices* ... 289
Gráfico 55 Grau de controlo da SEE/MG sobre os professores da *Escola das Clarices* através das plataformas eletrónicas: 290
Gráfico 56 Acúmulo de trabalho dos professores da *Escola das Clarices* devido às exigências da SEE/MG 294

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 Corpus documental: 185
Tabela 2 Conjunto de entrevistas realizadas 188
Tabela 3 Esquema de observação: 194
Tabela 4 Quórum de participação dos professores da *Escola dos Pinheiros* no inquérito por questionário 214
Tabela 5 Quórum de participação dos professores da *Escola das Marias* ao inquérito por questionário 221
Tabela 6 Quórum de participação dos professores da *Escola das Clarices* ao inquérito por questionário. 228
Tabela 7 Metas de qualidade do IDEB 2019/2021. 241
Tabela 8 Pontos de incidência da burocracia, qualidade e participação nas escolas investigadas. 305

ÍNDICE DE APÊNDICES

Apêndice 1. Inquérito por questionário 340
Apêndice 2. Entrevista 346
Apêndice 3. Termo de consentimento livre e esclarecido – tcle 347
Apêndice 4. Termo de consentimento livre e esclarecido – tcle 348
Apêndice 5. matéria – revista nova escola 348
Apêndice 6. ranking das escolas portuguesas – 2018 349
Apêndice 7. ranking das escolas portuguesas – 2018. 349
Apêndice 8. dados de 2019, escolas das clarices – língua portuguesa 350
Apêndice 9. dados de 2019, escola das clarices, matemática 350
Apêndice 10. dados de 2019, escola das marias, matemática 350
Apêndice 11. dados de 2019, escola das marias, língua portuguesa 351

SIGLAS E ABREVIATURAS

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

EACEA – European Education and Culture Executive Agency.

IGEC –Inspecção-Geral da Educação e Ciência.

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio.

EQAVET – European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training

GAD – Gabinete de Ação Disciplinar.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

INE – Instituto Nacional de Estatística.

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB/9394/1999).

ME – Ministério da Educação.

MEC – Ministério da Educação.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas.

OREALC – Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe.

PAEE – Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar.

PDEMG – Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais.

PEE – Plano Estadual da Educação.

PISA – Programme for International Student Assessment.

PNE – Plano Nacional da Educação.

PPP – Projeto Político Pedagógica.

PROEB – Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica

RIA – Regimento Interno do Agrupamento.

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte.

SEE/MG – Secretária de Estado de Educação do Estado de Minas Gerais.

SEM – Setor Educacional do Mercosul.

SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação.

UNICEF – United Nations International Children's Emergency Fund.

INTRODUÇÃO

As discussões acerca da participação democrática no ambiente escolar atravessam décadas de estudos que buscam compreender as formas da construção cotidiana deste espaço, sobretudo ao nível da sociologia da educação. A visibilidade a que a escola está sujeita na vida social a insere no centro de importantes discussões sobre o seu papel, seu funcionamento e, muitas vezes, sua eficácia enquanto instituição educativa.

Por estar associada aos conceitos de eficiência, eficácia, excelência, qualidade entre outros, que conectam a escola a resultados e *rankings*, a escola passa a ser analisada enquanto *organização educativa* (Lima, 2001) e que está alicerçada sobre estruturas de funcionamento empresariais e industriais com o fim de devolver resultados e alcances numéricos. Esta perspetiva faz-se presente em redes de coordenação das políticas de educação que transcendem as fronteiras nacionais dos países gerando, assim, mecanismos globais de controlo da qualidade em educação.

A biografia do autor desta Tese, no que toca à atuação docente na educação básica das esferas públicas e privadas da educação brasileira ao longo de dez anos, está, com particular destaque, envolvida no cerne das discussões sobre a *educação de qualidade* e, desta forma, em constante reflexão acerca dos latentes impactos deste discurso robótico nos rumos da participação democrática da escola, na sobrecarga de trabalho dos professores e da constante responsabilização - *accountability* - da escola quanto aos resultados e *rankings*.

O processo de produção desta investigação passou, de forma inicial, pela identificação e reflexão sobre as "pedras no sapato" que fizeram-se presentes ao longo do percurso docente do autor e que encontrou, na estrutura burocrática e no discurso da qualidade, as angústias que se tornaram elementos edificantes para a construção da pesquisa. Neste sentido, a interlocução, discussão e coordenação da orientadora científica desta Tese, que possui uma extensa e sólida atuação no campo da sociologia da educação e administração escolar, pôde estabelecer as bases fundamentais para o direcionamento e enfrentamento das "pedras no sapato" que, ao final, apresentaram-se fundamentais para o caminho da investigação.

A estrutura industrial exercida sobre as escolas enquanto organizações educativas, que muito se inserem na lógica resultadista, alimenta um patamar de condução burocrática das escolas - muito avaliado pela produção científica da área da sociologia da educação - que propõe uma série de investigações que procuram compreender os desdobramentos desta face organizacional a que as escolas estão submetidas. O contexto da qualidade avança sobre a prática educativa, sobre a

organização escolar e sobre os resultados da escola e dos estudantes e, ainda, estabelece uma série de padrões que dividem as escolas caracterizadas como as de excelência das demais.

A produção científica aponta a íntima relação da escola, e dos interesses que são alimentados sobre a escola, com as variações de ordens globais no campo da política e da economia, pincipalmente naquilo que se refere ao neoliberalismo, foco de tantas discussões que muito contribuem para a compreensão da organização das políticas educativas e de suas consequências sobre as escolas.

A escola para o desenvolvimento democrático das relações, da autonomia e para a participação vê-se num contexto de reafirmação de seus valores e objetivos frente a esta perspetiva industrial a que passa estar submetida. Esta face representa, com particularidade, parte da crise que a escola vive e que afeta toda a cadeia de relações que partem de sua existência na sociedade. Neste sentido, a movimentação em direção a uma escola que conduza os indivíduos para a participação e emancipação democrática depara-se com as investidas de uma lógica de organização política e económica que passa a tensionar as relações nas escolas bem como sua função social.

A ascensão dos Estados neoliberais, sobretudo impulsionado pelo fenómeno da globalização, favoreceu a adoção de práticas de responsabilização (Afonso, 2010)das escolas naquilo que envolve os seus resultados de qualidade numa escala ampla e esta realidade, comum nas escolas brasileiras e portuguesas, motivou a discussão científica desta tese num contexto comparativo entre os dois países.

"A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal" parte deste panorama da burocracia da organização escolar e das investidas dos discursos de qualidade sobre as escolas para avaliar os campos da participação democrática nas realidades tomadas como estudo de caso no Brasil e em Portugal. A partir do estabelecimento da pergunta de partida em "*De que forma a estrutura burocrática das organizações educativas e o discurso da qualidade para a educação básica estabelecem limites e possibilidades para a participação nos rumos destas instituições?*" a investigação caminha no sentido de avaliar as formas de participação no cenário das tensões a que a escola encontra-se submetida entre a burocracia e as investidas dos padrões de qualidade.

Neste contexto, o objetivo geral da investigação se estabeleceu em: *compreender as formas como a configuração burocrática do sistema educacional do Brasil e de Portugal e o discurso da qualidade de ensino na educação básica condicionam a organização das escolas e as possibilidades de participação democrática.* Enquanto suporte para o alcance do objetivo geral, os objetivos específicos enquadraram-se em:

Analisar a incidência dos aspectos burocráticos nas políticas educacionais brasileiras e portuguesas; Investigar o impacto das agendas políticas globais sobre a definição das prioridades educativas, designadamente ao nível da qualidade, excelência e competitividade; Apontar os limites e constrangimentos impostos aos profissionais da educação no sentido de manutenção do mesmo modelo pedagógico; Identificar os efeitos do modelo de governação do sistema educativo e da escola ao nível do desenvolvimento democrático das instituições escolares.

As hipóteses de investigação constituíram-se em afirmações a serem confrontadas no processo empírico e que foram estabelecidas em: *A padronização burocrática a que as instituições pesquisadas estão submetidas representam entraves para a participação democrática nas escolas; A investidas dos discursos da qualidade em ensino – dos governos, das políticas, da mídia – no Brasil e em Portugal, intensificam a burocratização do trabalho dos professores. Apesar das estruturas e discursos a que estão submetidas no sentido de racionalização do trabalho e resultados, as escolas pesquisadas alimentam e alcançam possibilidades de participação democrática em seus espaços.*

Naquilo que tange o campo metodológico da investigação, uma vez que trata-se de uma pesquisa que envolve as realidades brasileiras e portuguesas, destaca-se a adoção do método do estudo de casos numa perspetiva do confrontamento da realidade dos casos analisados. É preciso destacar a complexidade da análise de estudos de casos tão distintos como o recorte estabelecido na realidade dos dois países, contudo, o caráter desafiador imposto em identificar as formas como as escolas investigadas encontram-se no radar da configuração burocrática e do discurso da qualidade, pôde promover um cenário investigativo amplo e de grandes contributos para a produção científica que busca compreender a organização escolar no Brasil e em Portugal através da perspetiva da configuração burocrática e do discurso da qualidade.

Toda esta perspetiva está embasada sob o paradigma do método qualitativo. Uma vez que o estudo comparativo de casos pautou-se em estabelecer análises entre escolas de ensino básico de Portugal e do Brasil, especificamente, foram envolvidas na pesquisa duas escolas públicas estaduais brasileiras situadas no município de Ribeirão das Neves, no Estado de Minas Gerais, e uma escola pública portuguesa integrada num agrupamento de escolas situada no município de Braga, em Portugal.

Atendendo às solicitações dos atores participantes da investigação e também por uma padronização da ética científica, foram utilizados nomes fictícios para as escolas envolvidas no processo empírico bem como dos professores e gestores das escolas participantes.

O levantamento de informações da investigação deu-se através da utilização de técnicas de recolha de dados pautadas em entrevistas aos professores e gestores das escolas selecionadas enquanto estudos de casos, e, também, através da administração de inquérito por questionário aos professores das mesmas escolas. Durante o processo empírico ainda foi desenvolvida a recolha documental e a observação não participante do ambiente escolar, sobretudo da sala dos professores, o que contribuiu com particular destaque para a percepção das relações dos professores com as demandas a que lhe são atribuídas cotidianamente.

Por fim, a investigação caminhou no sentido de buscar as evidências dos limites e das possibilidades de participação frente ao cenário de burocratização e de constantes investidas dos discursos da qualidade em educação. Com efeito, tal panorama é de importância histórica nos estudos sobre a sociologia da educação e da escola e apresenta-se como mais um contributo para o alargamento da discussão da participação democrática para o delineamento das decisões assumidas pelas escolas e pelos profissionais da educação no Brasil e em Portugal.

Apesar de realidades bem distintas postas em debate, Brasil e Portugal, juntos, contribuem largamente para esta investigação no campo da educação quando são evidenciados que tais cenários de burocratização da educação e das investidas dos discursos de qualidade, muito conduzidos pela concepção de Estados neoliberais num contexto de globalização das políticas, fazem-se presentes nas realidades de ambos os países e, particularmente, dos campos de estudos tomados como referências. Neste sentido, o contexto da participação democrática é posto em um estado de dúvida frente ao comando industrial a que as escolas e os professores são submetidos, com um volume intenso de atribuições, devido às investidas destas faces que (re)organizam as oganizações educativas.

Com o panorama estabelecido acima, as possibilidades de participação democrática na escola revelaram-se um importante objeto de investigação, auxiliado pelos objetivos específicos e pelas hipóteses de investigação. Identificar as formas de resistência das escolas investigadas frente aos processos de endurecimento das políticas educativas neoliberais, contábeis, e dos sistemas de avaliação da educação é parte importante da pesquisa com o fim de avaliar os embates e as possibilidades de reversão das relações, o que favorece a concepção de uma escola com identidades e necessidades próprias e que não veste roupas de normalização política tão facilmente.

A organização e disposição dos capítulos evidencia o trabalho desafiador da construção do embasamento teórico e metodológico que sustenta esta Tese. Com efeito, a complexidade da escrita sobre o problema da investigação delimitada envolve os conceitos da burocracia, qualidade, democracia e participação. Neste sentido, o Capítulo 1 dedica-se à abordagem da contextualização da

burocracia e suas configurações burocráticas sobre as organizações e as consequências desta forma de gestão no que toca às possibilidades de exercício da democracia e da participação. O capítulo apresenta as verticalidades deste meio de gestão, as tendências de concentração de atividades individuais e sistematizadas e seus conflitos com a missão da escola.

O segundo capítulo disserta sorte a configuração das políticas educativas e suas aproximações com os contextos burocráticos. Neste sentido são delimitados os cenários das políticas públicas da educação no Brasil e em Portugal discutindo acerca dos elementos de racionalização e controlo da escola e da atividade docente ao longo de décadas, o que expõe a face da burocracia e da sistematização das escolas por um processo político e estratégico que parte de instâncias nacionais e supranacionais de controlo por eficácia de resultados.

A perspetiva do capítulo 2 é fortalecida pela abordagem do terceiro capítulo que discute acerca do conceito de qualidade e suas influências sobre a organização escolar, sobretudo, no estabelecimento de *rankings*, pódios e distinções entre escolas e sistemas escolares. São analisadas as evidências dos discursos da qualidade na educação portuguesa e brasileira e estabelecida a ponte entre este conceito e a burocracia numa perspetiva de aprofundar os confrontos entre as duas realidades investigadas no Brasil e em Portugal no que toca às influências destes contextos e a consequente análise dos espaços da democracia e participação em panoramas tão envolvidos por ondas de competitividade.

O capítulo quarto apresenta o enquadramento metodológico evidenciando a natureza investigativa da pesquisa e expondo a abordaem qualitativa de investigação e as técnicas de pesquisa utilizadas nos contextos analisados. O recorte empírico da Tese considerou o estudo de caso em um agrupamento de escolas português, na cidade de Braga, norte de Portugal e duas escolas públicas brasileiras situadas no estado de Minas Gerais. Optou-se pelo estudo de caso e confrontamento das agendas da qualidade e configurações burocráticas a que as realidades pesquisadas estão submetidas. O alcance destas evidências deu-se através análise documental, da administração de inquéritos por questionários aos docentes do agrupamento e escolas investigadas, entrevistas[1] semiestruturadas aos diretores e observação não participante em períodos de vivências aos ambientes de pesquisa empírica.

Por fim, os capítulos 5 e 6, discutem os resultados do processo de pesquisa empírica no contexto de diálogo com a base teórica utilizada nos capítulos 1, 2 e 3. São expostas as evidências das configurações burocráticas e da agenda da qualidade sobre os sistemas aos quais as escolas fazem parte, bem como de seus funcionamentos locais. A discussão se aprofunda nos efeitos da democracia

[1] Cnf. Apêndices.

e participação dos professores e estudantes nos rumos das escolas e agrupamento investigados, altamente influenciados por um cenário de racionalização e de constantes investidas verticais para o aumento da qualidade dos resultados escolares.

CAPÍTULO 1 - PERSPETIVAS TEÓRICAS SOBRE AS CONFIGURAÇÕES BUROCRÁTICAS

As políticas educativas atravessam um caminho complexo desde suas formulações até às suas concretizações na estrutura dos Estados. Os processos de globalização podem ser observados no *campo*[2] educacional enquanto um fenômeno capaz de influenciar, (re) construir e (re) direcionar os caminhos que a educação segue. Com efeito, e principalmente se observarmos a partir do âmbito da União Europeia, as evidências da estruturação e construção de um espaço europeu das políticas educativas se faz cada vez mais presente e pertinente numa realidade em que, as indicações oriundas de uma plataforma pluriescalar se difundem cotidianamente e com expressividade capaz de ignorar a própria competência dos Estados nacionais. De toda forma, a globalização não substitui, mas reduz (embora, em alguns casos, possa também aumentar), concede de novo, reorienta e reescala o papel regulador do Estado e com esta manifestação latente dos processos de globalização, os Estados nacionais 'perderam' poder em favor das organizações supranacionais (Dale, 2005).

No que toca às características do contexto altamente influente e decisivo a que a globalização propõe, Santos (2001, p.17) afirma que "vivemos num mundo confuso e confusamente percebido". Esta confusão referenciada pelo autor incide, com efeito, nos avanços das ciências e das técnicas, mas sobretudo, refere-se ao contexto defendido pelo autor de "aceleração contemporânea"(Santos, 2001, p.17). Neste sentido, o autor introduz a ideia de unidade, comum na natureza da sociedade globalizada, que busca em vários campos do convívio humano "consagrar o discurso único" (Santos, 2001, p.17).

O panorama supracitado à luz do pensamento de Milton Santos encontra sustentáculo nos discursos dos sistemas educativos e das grandes organizações que gerenciam, inúmeras vezes, acima do poder dos Estados, atuando, de facto, enquanto organizações supranacionais, solidificando o aspecto da unidade e a uniformização das políticas para a educação. Contudo, o contexto capitalista está, de acordo com Santos (2001), confortável sobre a lógica da globalização:

> A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la, como, de resto, a qualquer fase da história, há dois elementos fundamentais a levar em conta: o estado das técnicas e o estado da política. Há uma tendência a separar uma coisa da outra. Daí muitas interpretações da história partir das técnicas. E, por outro lado, interpretações da história a partir da política. Na realidade, nunca houve na história humana separação entre as duas coisas. As técnicas são oferecidas como um sistema e realizadas combinadamente através do trabalho e das formas de escolha dos momentos e dos lugares de seu uso. É isso que fez a história. (Santos, 2001, p.23)

2 Neste sentido pode ser empregado o conceito de "campo", enquanto um espaço de conflito, política, ideologia (Bourdieu, 1985).

Em consonância com as afirmações de Santos, o elevado grau de internacionalização do mundo capitalista constitui, também, a internacionalização de tantos outros fatores naturalmente conectados a essa lógica, sobretudo no que toca ao campo da política que é internacionalizado, aproveitando-se de uma tendência comum dos aspectos da globalização que é a "redução" das distâncias e a "eliminação" das fronteiras[3]. Assim, este cenário nos aponta para a uniformização de políticas motivada pelas tendências que o mercado mundial impõe, aproveitando-se do que Castells (1999) chama de *sociedade em rede*. O panorama da globalização das políticas educativas exposto por Antunes (2005) encontra campo fértil nas linhas apresentadas por Santos (2001), sobretudo no campo da discussão, comum a ambos, ao que se refere à globalização de políticas e técnicas, respectivamente. O cenário pode ser percebido na afirmação de Santos (2001) quando diz que:

> Os fatores que contribuem para explicar a arquitetura da globalização atual são: a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motivo único na história, representado pela mais-valia globalizada. Um mercado global utilizando desse sistema de técnicas avançadas resulta nessa globalização perversa. Isso poderia ser diferente se seu uso político fosse outro. (Santos, 2001, p.25).

O panorama apresentado por Santos (2001) enfatiza dois aspectos importantes do momento da globalização e que afetam diretamente o contexto das uniformizações das políticas educativas analisadas por Antunes (2005): A mais-valia globalizada e a globalização perversa. A primeira no sentido de expansão completa das formas de dominação e exploração do capital e a segunda no sentido da globalização como ela realmente é[4].

É importante salientar o aspecto perverso da globalização das políticas educativas no sentido da burocratização total dos sistemas e ofertas de ensino para o âmbito global motivada pelas investidas dos interesses de diferentes Estados e, sobretudo, de organismos supranacionais que desconhecem, inúmeras vezes, os limites, não só nacionais, mas culturais e peculiares a cada localidade.

A estrutura burocrática do sistema educativo é, então, segundo Antunes (2001), um aspecto que possui relações consistentes entre o fenômeno da globalização e seus processos estruturantes e propõe profundas transformações no âmbito educacional que podem ser observadas de duas formas:

> 1) segundo uma abordagem que enfatiza a difusão mundial de padrões de organização da educação escolar [...]; 2) mobilizando uma outra perspectiva em desenvolvimento no campo da sociologia das políticas educativas, que defende que as alterações e tendências em curso nos

3 O contexto da globalização referido, é estabelecido no sentido do avanço das técnicas, dos transportes e da comunicação que promove a abertura significativa das fronteiras e a proximidade dos lugares.
4 Santos (2001) apresenta e define a globalização em três aspectos: como fábula, como ela é (perversa) e como ela poderia ser.

> sistemas de ensino são analisáveis como parte de *uma agenda globalmente estruturada* para a educação [...] (Antunes, 2001, p.163).

A espacialização, ou seja, a marcação do território ou desconsideração com as fronteiras e limites dos Estados, característica do processo de globalização, permanece acesa no âmbito educacional e (re) estrutura as formas de organização da Educação.

Com efeito, na tentativa de formular hipóteses que indicariam contributos que apontam para a configuração de uma nova ordem educacional, a partir da espacialização de políticas para educação na Europa, podemos enumerar, por exemplo, a realidade de programas como *Educação & Formação 2010* (enquanto uma delimitação de metas e objetivos a serem alcançados pelos países integrantes) e o processo de Brugres/Copenhaga (observado como uma *plataforma de coordenação* de políticas). Ambos, em suas naturezas, trazem definições e palavras-chave que expressam sentidos voltados para "países envolvidos", "cooperação política", "resultados médios europeus", "parâmetros de referência europeus" "objetivos comuns" (Antunes, 2005), dentre outros que, na síntese, intercalam sentidos burocratizados e que expõem o sentido e o discurso da qualidade. Tais programas, sustentados por discursos de uma "sociedade de aprendizagem / do conhecimento / da informação/ ou de aprendizagem ao longo da vida" (Antunes, 2005, p.127) reforçam as evidências de um maior direcionamento e preocupação por parte da União Europeia para as politicas voltadas para o âmbito da educação e formação, como afirma Antunes (2005) que aponta que: "Assim, este período caracteriza-se por uma ampliação de facto da capacidade de intervenção da união Europeia no domínio da educação, que é decisivamente sublinhada por outros desenvolvimentos, sobretudo ao nível do pensamento programático e ideológico na mesma área" (Antunes, 2005, p.127).

É possível observar, então, a relação entre o nível nacional e o supranacional e, principalmente, a necessidade de adaptação do primeiro às coordenações e exigências do segundo que, dentro de sua organização, passa a redefinir a posição dos Estados e suas delegações. As formulações das políticas do âmbito educacional passam a construir um *campo* específico e de merecida atenção para as suas mutações, como é analisado em Antunes (2005):

> Trata-se, também, de inaugurar novos modos de elaboração das políticas públicas, e nomeadamente as de carácter nacional; estas são agora não só o resultado de processos de confronto, negociação interpretação e mobilização entre actores, interesses, grupos sociais e recursos em acção no nível nacional, num contexto que inclui de modo crucial constrangimentos e pressões extranacionais, mas devem ainda responder a compromissos explicitamente assumidos em instâncias supranacionais, que pode tornar-se uma inspiração ou condicionamento cujo peso está ainda por verificar. (Antunes, 2005, p.131)

A realidade de uma sociedade globalizada, fundada intensamente no sistema capitalista e, ainda, individualizada (como um dos resultados pertinentes desta lógica), divide o *campo* do acirramento e fortalecimento da meritocracia através do discurso em que "adquirir competências" se faz cada vez mais presente, principalmente ao observar através do prisma em que a educação configura-se como um mecanismo de ascensão e competitividade na esfera econômica. A par disso, a afirmação da economia neoliberal trouxe fortes contributos para a área das iniciativas, empreendedorismo e a legitimação e valorização das competências individuais e uma individualização acelerada e solidificada da sociedade, como expõem Beck & Beck-Gernheim (2001):

> La economia neoliberal descansa en la imagen de un yo humano autárquico. Presupone que los indivíduos pueden dominar, ellos solos, la totalidad de sus vidas, y que obtienen y renuevan su capacidad de acción de su próprio interior. Esto lo ilustra a la perfección el discurso sobre el « yo emprendedor». Sin enbargo, dicha idelogía choca frontalmente com la experiencia cotidiana (y com los estúdios sociológicos) de mundo del trabajo, de la família y de la comunidad local, donde vemos que el individuo no es monádico, sino autoinsuficiente y cada vez más ligado a los demás, incluso al nível de las redes e instituiciones globales. (Beck & Beck-Gernheim, 2001, p. 29)

Na constante lógica global em criar a necessidade de qualificação para a adaptação ao *status co* de um determinado tempo-espaço e numa perspetiva de construir competências que Licínio Lima (2005b) analisa do ponto de vista semântico da palavra, ou seja: a educação enquanto uma ferramenta, instrumento de competição, rivalidade, etc), as políticas educativas voltadas, como por exemplo, para a vertente da *educação ao longo da vida,* atuam no contexto de estabelecer patamares e possibilidades de permanência dos atores na esfera ativa da sociedade. Ainda sob estas lentes de análise, percebe-se a função mecanicista, tecnicista e o caráter empregatício a que a educação vem adquirindo na esfera caracterizada pela "[...] fase inédita do capitalismo e de organização da economia [...]" (Antunes, 2008, p.134) e, claro, à luz de seu contexto histórico de *acumulação de capital* e, ainda, nas últimas décadas, a partir de uma perspetiva neoliberal com traços cada vez mais evidentes do processo de individualização. Desta forma, as formulações expedidas pelas plataformas de coordenação para o âmbito da educação apontam para aspectos que atingem, com evidência voraz, às competências, sobretudo, individuais, que fazem parte das prioridades e políticas da União Europeia, como aponta Lima (2005b):

> Com efeito, já o Livro Branco sobre a Educação e a Formação, intitulado *Ensinar e Aprender, Rumo à Sociedade Cognitiva (*Comissão das Comunidades Europeias, 1995) insistia com clareza na 'empregabilidade individual', na necessária 'capacidade de adaptação', na complementaridade das escolas e das empresas como 'lugares de aprendizagem', na urgência de 'investir em competências'. A 'empregabilidade' transformou-se no substituto da 'educabilidade' e a 'educação económica' para a transformação da economia e da sociedade, outrora proposta no Relatório *aprender a Ser*, coordenado por Edgar Faure (1972) para a UNESCO, cedeu o lugar à

> educação como variável económica e como pura adaptação aos imperativos da economia informacional e global. (Lima, 2005b, p. 83)

As evidências de uma estruturação dos sistemas educativos europeus que apontam para as hipóteses de uma *nova ordem educacional* permanecem acesas principalmente quando se observa, de maneira cada vez mais nítida uma "[...] Influência do mercado como modelo de organização e regulação das relações sociais em educação [...]" (Antunes, 2008, p.137) em concomitância com as políticas direcionadas para as aprendizagens económicas.

Mesmo num histórico de organização, articulação e integração menores que em outros espaços econômicos, como pode ser observado historicamente no espaço europeu que possui um nível de integração historicamente mais desenvolvido em campos como à política, economia e, sobretudo, à educação, a América Latina e, com efeito a América do Sul, também está condicionada ao contexto global dos organismos supranacionais que incidem na formulação de políticas educativas e que, naturalmente, apresentam aspectos que traduzem ítens de ordens burocráticas e manifestantes de contextos relacionados à qualidade.

Com efeito, o Brasil é foco constante das investidas de organismos supranacionais que tendem, através do processo de globalização, a homogeneizar o espaço educativo através de políticas que traduzem um determinado *status quo* da economia global ou do plano econômico para alguns anos. Souza (2014) expõe que:

> [...] o protagonismo dos organismos internacionais em consolidar a mundialização da educação traça um histórico evidenciando que as propostas e ações do FMI, do Banco Mundial e da Unesco revelam uma mudança que vai de um discurso mais preocupado com o crescimento econômico [...] e que [...] no período das reformas educacionais entre os anos 1980 e 1990, como parte das reformas estruturais, os discursos e as atuações do Banco Mundial e do FMI revelam que a educação surge como uma possibilidade de redução da pobreza com base nas noções da teoria do capital humano. (Souza, 2014, p.84)

É perceptível, à luz da citação anterior, a tendência burocrática da organização dos sistemas educativos na estrutura de uma agenda global, sobretudo:

> [...] entre Unesco e Banco Mundial. O protagonismo do Banco Mundial é verificado a partir de sua atuação direta nas funções da Unesco, sendo capaz de deslocar a ideologia do desenvolvimento, com a promessa de superação da pobreza, para a ideologia da globalização, que promete o aliviamento da pobreza. (Souza, 2014, p.85)

Neste panorama, o viés da organização democrática dos espaços escolares sugere uma alternativa ao modelo que vigora em grande parte dos sistemas educativos. Este princípio, de participação democrática da gestão, presente em outras organizações que não só as escolares, propõe

a coexistência das ideias da coletividade prevalecer acima da(s) individualidade(s), sobretudo na construção das urgências sejam elas trabalhistas, políticas ou educativas, e, nesta ultima, faz valer, com efeito, naquilo que toca à ação de desvincular das organizações, sobretudo a escolar, a verticalidade das tomadas de decisão.

1.1 A teoria da burocracia na perspetiva de Max Weber

O presente capítulo propõe a discussão da visão clássica das características elementares das configurações burocráticas que incidem sobre a estrutura das organizações. Este panorama se faz necessário, sobretudo, para compor um mosaico teórico estruturado, com efeito, considerando a visão de Max Weber sobre o que designa de *dominação burocrática*. O panorama estrutural das organizações delimitado através deste viés, possibilita o campo de análise, parte fundamental desta discussão, sobre a posição e os efeitos das políticas educativas sobre o espaço escolar.

O contexto da *dominação* se faz necessário neste âmbito devido às relações que serão abordadas no sentido da administração das políticas públicas na escola. Por isso, a percepção ampla deste conceito torna-se pertinente devido ao fato de a percepção das construções das políticas públicas e da gestão do espaço escolar estarem hierarquizados e ancorados nos aspectos burocráticos de dominação.

A *dominação*, enquanto uma consequência - ou até instrumento - das relações de poder, estabelece meios de *dominação* como mecanismo de perpetuar o poder numa dada relação ou organização. Neste sentido, o campo das relações de poder numa dada organização, por exemplo, estrutura-se através da *dominação* advinda de uma lógica hierárquica específica com o fim de obter um resultado pré-estabelecido. Com efeito, a *dominação* exposta aqui se compreende como:

> [...] uma situação de fato, em que uma vontade manifesta ('mandado') do 'dominador' ou dos 'dominadores' quer influenciar as ações de outras pessoas (do 'dominado' ou dos 'dominados'), e de fato as influências de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações C'obediência'). (Weber, 1999, p.191)

Esta perspetiva ganha impulso e nova roupagem, sobretudo, no contexto compreendido pela lógica globalizada abordada na secção anterior. Em outras palavras: dificilmente haverá diferenças

entre as formas de dominação – comuns nos sistemas burocráticos, se observarmos as escalas de distância[5].

As tendências a uniformização geral das políticas por meio de contextos burocráticos e num panorama de extrema velocidade e redução das distâncias do modelo da globalização permitem uma amplitude intensa das formas de dominação além dos limites do local e dos Estados. Como refere Bauman "Com efeito, longe de ser um 'dado' objetivo, impessoal, físico, a 'distância' é um produto social, sua extensão varia dependendo da velocidade com a qual pode ser vencida" (Bauman, 1999, p.18).

A perspetiva presente da capacidade intensa de *dominação* em nível global sustentada por políticas altamente burocratizadas desconhece limites e fatores diversos que possam causar empecilhos ou barreiras na criação de um *design* marcado por um contexto de elevada tendência à homogeneização das formas de organização dos sistemas políticos, sobretudo da educação. Bauman reforça este questionamento ao descrever que:

> Fazendo uma retrospectiva histórica, podemos nos perguntar em que medida os fatores geográficos, as fronteiras naturais e artificiais dos territórios, as distintas identidades das populações e *Kulturkreise* [círculos culturais], assim como a distinção entre "dentro" e "fora" – tudo tradicionalmente objeto da ciência geográfica – forma no essencial meros derivativos conceituais, sedimentos/artifícios materiais de "limites e velocidade" ou, de forma mais geral, das restrições de tempo e custo impostas à liberdade de movimento (Bauman, 1999, p.18)

Considerando as distintas escalas de análise, entre grandes ou pequenas distâncias, Max Weber propõe que a *dominação* se efetiva no sentido em que há a obediência e consenso com a realidade da relação de poder existente, em outras palavras: a *dominação* é compreendida ou "aceita" por ambos na relação de poder enquanto uma afirmativa e posicionamento necessários para o desenvolvimento do plano objetivo almejado. Este panorama propõe a compreensão dos atores envolvidos numa lógica organizacional da hierarquia existente e da necessidade de ordenar e obedecer para o pleno desenvolvimento dos objetivos, como pode ser observado na afirmação a seguir:

> Toda dominação que pretenda continuidade é, em algum ponto decisivo, *dominação secreta.* Mas os dispositivos específicos da dominação, baseados numa relação associativa, consistem, de modo geral, no fato de que determinado círculo de pessoas, habituadas a obedecer às ordens de líderes e *interessadas* pessoalmente na conservação da dominação, por participarem desta e de suas vantagens, se mantêm permanentemente disponíveis e repartem internamente aqueles poderes de mando e de coação que servem para conservar a dominação ("organização"). (Weber, 1999, p.196)

5 Sobre este panorama das escalas de distância, é percebido que "[...] não há diferença entre a política doméstica e a política externa. Com efeito, pouca coisa na experiência atual de vida da elite implica uma diferença entre 'aqui' e 'acolá', 'dentro' e 'fora, 'perto' e 'longe'. Com o tempo de comunicação implodindo e enconlhendo para a insignficancia do insntante, o espaço e os delimitadores de espaço deixam de importar, pelo menos para aqueles cujas ações podem se mover na velocidade da mensagem eletrônica' "(Bauman, 1999, p.19).

A *dominação,* no entanto, pressupõe a consciência da ordem e obediência para a partilha de um objetivo comum de uma organização. É desta forma estabelecida burocraticamente através de uma sequência lógica estruturada[6] e interiorizada pelos atores envolvidos na dinâmica da organização. Neste contexto, Weber distingue a estrutura de *dominação* das organizações públicas e privadas nas figuras de uma *autoridade burocrática* e de uma *empresa burocrática,* respectivamente. Assim, "Nesse sentido, essa instituição dentro das comunidades políticas e eclesiásticas somente chega a estar plenamente desenvolvida no Estado moderno e, dentro da economia privada, somente nas formas mais avançadas do capitalismo" (Weber, 1999, p.198-199).

Portanto, com efeito, o panorama comum de uma organização burocrática, de caráter público e privado, está na estrutura de base hierárquica que a compõe em conjunto de aspectos regulatórios como a fiscalização constante e planejada de mandatários sobre subalternos fazendo jus às bases hierárquicas comumente estabelecidas, a separação da vida privada e do ambiente de trabalho, o registro de atividades, reuniões e decisões em atas e documentos oficiais, como expõe Max Weber:

> Esta é uma situação que por toda parte é produto de um longo desenvolvimento. Hoje a encontramos tanto nas empresas públicas quanto naquelas da economia privada, estendendo-se nestas últimas, também, ao empresário dirigente. Escritório e residência, correspondência comercial e privada, patrimônio da empresa e privado estão, em princípio, separados, e isto tanto mais quanto mais consequentemente se impôs o tipo moderno da gestão comercial - os primeiros passos encontramos já na Idade Média. Como qualidade especial do empresário moderno, pode-se constatar, portanto, o fato de ele atuar como 'primeiro funcionário' de sua empresa, do mesmo modo que o soberano de um Estado modema especificamente burocrático referia-se a si como 'primeiro servidor' deste (Weber, 1999, p.198-199)

Partindo de um panorama histórico da estrutura burocrática das organizações e, sobretudo, da *dominação* característica deste formato de gestão, Max Weber desenvolve o pensamento citando exemplos de certas manifestações que mais tarde foram atribuídas ao mecanismo moderno de *dominação* burocrática. Neste sentido, o autor explora exemplos históricos de gestões burocráticas nas quais os desdobramentos deste modelo de administração e evidenciava:

> Os exemplos históricos quantitativamente mais importantes de um burocratismo claramente desenvolvido até certo grau são os seguintes: a) o Egito na época do Novo Império, porém com tendências fortemente patrimoniais; b) o principado romano tardio, mas especialmente a monarquia diocleciana e a forma estatal bizantina, desenvolvidas a partir deste, porém com fortes tendências feudais e patrimoniais; c) a Igreja Católica Romana, crescentemente

6 Segundo Weber, a *dominação* é estabelecida em um panorama rigidamente organizado, pois "Rege o princípio das *competências* oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras" (WEBER, 1999, pp.198-199)

> desde o fim do século XIII; d) a China, desde os tempos de Shi Hoang Ti até o presente, porém com forte tendência patrimonial e prebendal; e) de forma cada vez mais pura, o Estado europeu moderno e crescentemente todas as corporações públicas, desde o desenvolvimento do absolutismo principesco; f) a grande empresa capitalista moderna, e isto tanto mais quanto maior e mais complicada esta fica. O modelo histórico de todas as burocracias posteriores - o Novo Império no Egito - é, ao mesmo tempo, um dos mais grandiosos exemplos de uma organização baseada numa economia não monetária. (Weber, 1999, p. 204-205)

Segundo Weber, o contexto histórico marcado pela organização burocrática das instituições é sustentado, sobretudo, através da meta de tornar o Estado cada vez mais "repartido", nas palavras do autor. Este sentido cria um viés controlador profundo por existirem possibilidades quantitativas maiores de praticar a *dominação.* Este panorama alcança, além dos objetivos regulatórios dentro da organização, os objetivos econômicos, de lucro e reprodução do capital, como é possível perceber no pensamento do autor a seguir:

> Sobretudo, porém, a burocratização oferece o ótimo de possibilidade para realizar o princípio da repartição do trabalho administrativo segundo aspectos puramente objetivos, distribuindo-se as tarefas especiais entre funcionários especializados, e que cada vez mais se aprimoram na prática contínua. A resolução "objetiva" significa, neste caso, em primeiro lugar, a resolução sem considerações pessoais, segundo *regras calculáveis.* Mas "sem considerações pessoais" é também o lema do "mercado" e de toda perseguição de interesses puramente econômicos, em geral. (Weber, 1999, p.213)

O viés da burocracia na estrutura das organizações considera, em sua raiz de funcionamento, o fundamento da *calculabilidade* enquanto caminho para alcançar resultados previsíveis e planejados em determinada fase ou filosofia de produção. Neste sentido, a racionalização[7] é contínua e elimina as possibilidades, progressivamente, como afirma Weber, de um convívio de relações mais próximas, ao contrário: desumaniza o ambiente e as relações enquanto forma de impulsionar o sentido do capitalismo:

> Mas também para a burocracia moderna, o segundo elemento, as "regras calculáveis", tem importância predominante. A peculiaridade da cultura moderna, especialmente a de sua base técnico-econômica, exige precisamente esta "calculabilidade" do resultado. A burocracia em seu desenvolvimento pleno encontra-se, também, num sentido específico, sob o princípio *sine ira ac studio.* Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se "desumaniza", vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais. (Weber, 1999, p.213)

7 Referido de forma recorrente por Weber para aprofundar o contexto de produção burocratizada e ausente de um convívio mais humanista.

O panorama apontado por Weber indica a burocratização total das instituições desconsiderando, como é esperado na raiz do desenvolvimento deste modelo de organização, as relações humanas mais próximas e, talvez, carregadas de sentimento, já que nas organizações modernas o espírito do capitalismo proporciona maior ruptura entre as partes que compõem um mesmo setor produtivo. Neste sentido, relações objetivas e resumidas à busca pela racionalização[8] das organizações serão comuns e:

> [...] tudo isto a estrutura burocrática oferece numa combinação favorável. Sobretudo é só ela que costuma criar para a *jurisdição* o fundamento ·para a realização de um *direito* conceitualmente sistematizado e racional, na base de "leis", tal como o criou, pela primeira vez, com alta perfeição técnica, a época imperial romana tardia. (Weber, 1999, p.213)

Com efeito, tendo estabelecido a estrutura burocrática, são consequentemente construídas as formas de dominação difíceis de serem desfeitas uma vez que compreendem fundamentos de regulação incisivos na coluna vertebral de uma organização. Weber aponta para este aspecto enquanto um elo difícil de desfazer-se, já que envolvem posições complementares numa cadeia produtiva conectadas por interesses individuais distintos, mas que se vinculam por peculiaridades das vidas individuais ou interesses burocráticos das organizações, como o próprio autor descreve a seguir:

> Onde quer que a burocratização da administração tenha sido levada conseqüentemente a cabo, cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação. O funcionário individual não pode desprender- se do aparato do qual faz parte. Em oposição aos *honoratiores,* que administram honorifica e acessoriamente, o funcionário profissional está encadeado à sua atividade com toda a sua existência material e ideal. É - na grande maioria dos casos - um elo individual, encarregado de realizar tarefas especializadas, de um mecanismo que se move sem cessar e somente pode ser parado ou posto em movimento no seu ponto culminante, mas (normalmente) em nenhum outro, e que lhe prescreve um percurso essencialmente já determinado. (Weber, 1999, p.222)

Weber alerta para a dificuldade em contextualizar profundamente os impactos culturais das investidas históricas das formas de dominação burocrática, já que segundo o autor "[...] ela está naturalmente a serviço do avanço do 'racionalismo' na condição da vida." (Weber, 1999, p.230). Isso nos remete a refletir acerca da capacidade de penetração dos sistemas burocráticos sobre as organizações e, sobretudo, na dinâmica da vida cotidiana que está embasada em grande parte em contextos sustentados por organizações burocratizadas.

8 A racionalização se concretiza, tendo em vista que, "Em vez do senhor das ordens mais antigas, movido por simpatia pessoal, favor, graça e gratidão, a cultura moderna exige para o aparato externo em que se apóia o *especialista* não-envolvido pessoalmente e, por isso, rigorosamente "objetivo", e isto tanto mais quanto mais ela se complica e especializa." (Weber,1999, p. 213)

1.1.1. Burocracia: racionalização através da disciplina e dominação.

A abordagem de Weber acerca da burocracia considera, ainda, dentro do cenário da racionalização, o otimismo da eficiência nos processos de execução das atividades e do avançar dos processos. Neste sentido, a perspetiva weberiana a respeito das organizações envolvidas no modelo da burocracia seria um caminho para afirmação desta modalidade na economia capitalista: em outras palavras, a racionalização e busca por certa eficiência seriam parceiros necessários para o alcance de objetivos nas organizações:

> A superioridade puramente técnica da organização burocrática foi sempre a razão decisiva do seu progresso com relação a toda outra forma de organização. O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados (Weber, 2014, p.37).

Ao estar em acordo com os anseios do mercado e da organização em prol de resultados quantificáveis com acesso controlado e instantâneo, a burocracia se estabelece e propõe, inclusive, certos diálogos com os pormenores trabalhados no subcapítulo anterior, designadamente as faces da *dominação* em Weber. Ainda na mesma proposta de análise é possível estabelecer vínculos acerca, não apenas do conceito de *dominação*, mas também da *disciplina* a que Weber destaca com particular intensidade para discutir sobre o funcionamento da burocracia.

Assim como o conceito de *dominação* relaciona-se com certa familiaridade às racionalizações do processo burocrático das organizações, a *disciplina* está também neste campo. Uma vez que a ordem e o controlo são aspetos de grande destaque para uma organização burocrática, estar disciplinado para este contexto é fundamental. Sobre este sentido disciplinar, Weber considera que:

> O conceito de *disciplina* engloba o *treino* da obediência acrítica e sem resistência das *massas*." O facto da dominação está conexo com a presença actual de *alguém* que manda eficazmente *noutro*, mas não está ligado incondicionalmente nem à existência de um quadro administrativo nem à de uma associação; pelo contrário, está decerto conexa – pelo menos em todos os casos normais – com a de *um* dos dois. Uma associação chamar-se-á associação de dominação quando os seus membros estão, como tais, sujeitos a relações de dominação em virtude da ordenação vigente (Weber, 1999, p.81).

A partir da análise supracitada, destaca-se certo condicionamento ao olhar da *disciplina* para o funcionamento da organização burocrática. Com efeito, ao observar um certo rigor funcional de organizações burocráticas através do estabelecimento de tempos, funções, resultados, dentre outros aspetos, identifica-se um particular envolvimento da *disciplina* como uma importante engrenagem do processo organizacional. Este contexto pode ser percebido quando Weber (2014, p.37) afirma que:

> Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente na sua forma monocrática, atingem o seu nível ótimo. A burocracia planejada é, nos mencionados aspectos, comparativamente superior às restantes formas de administração, colegiada, honorífica e não profissional. Inclusive, tratando-se de tarefas complexas, o trabalho burocrático por salário resulta não somente mais preciso, mas também, em última instância, menos custoso que o serviço ad honorem formalmente não remunerado.

Este cenário exposto por Weber é de vital importância para a identificação de um aspeto de racionalidade burocrática que se aproxima de forma visceral do conceito de *disciplina*. É notório que o alcance dos padrões acima mencionados por Weber faz-se presente com uma particular investida de padrões disciplinadores em busca dos panoramas de pontualidade por ele expostos.

No campo do que é aqui discutido, a burocracia ganha um patamar de destaque por sua efetiva atuação numa organização em favorecer o alcance de resultados. Se por um lado, como já exposto no subcapítulo anterior, a burocracia favorece o individualismo e a repartição das funções promovendo certa frieza nas relações, por outro lado, a organização se faz eficaz ao aumentar a produtividade devido ao seu grau de racionalidade organizacional.

Os cenários compostos pelas atuacções da *dominação* e da *disciplina* numa possibilidade de intensificação dos sistemas burocráticos é de destaque pertinente na abordagem que se propõe na presente tese. Ao avaliarmos os sistemas educativos, que são caracterizados historicamente por formas de organização com elevado teor de controlo e intensificação de regras, é notável a capacidade de deparar-se com as estruturas burocraticamente estabelecidas.

Será possível perceber no contexto de uma organização burocrática, com efeito, uma particularidade da velocidade e da previsibilidade na execução das tarefas. Desta forma, os aspetos disciplinares e de controlo, nomeadamente na figura da *dominação*, estão alocados de forma estratégica. Este panorama faz-se presente com particular referência quando Weber (2014, p.40) destaca que:

> Somente a burocracia colocou o fundamento para a administração de uma lei racional, conceptualmente sistematizada, com base em estatutos, tais como os que foram sancionados por primeira vez, com um alto grau de perfeição técnica, na última época do Império romano. Esta lei foi herdada pela Idade Média, junto com a burocratização da administração legal, ou seja, junto com a substituição do antigo procedimento processual, fundado na tradição ou em casos irracionais, pelo perito especializado e preparado racionalmente.

A *disciplina* e a *dominação* encontram-se num campo importante daquilo que Weber discorre acerca do funcionamento de uma dada organização. A partir de Weber (2014, p.81) é de se destacar

que, enquanto a "*Dominação,* denominar-se-á probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo em dadas pessoas", aquilo que corresponde à *disciplina,* também segundo Weber (2014, p.81) está vinculado a "[...] a probabilidade de, numa multidão dada de homens, encontrar uma obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, em virtude de uma atitude adestrada."

Na síntese, os fatores expostos permitem aprofundar as evidências de certo domínio praticado pelas organizações pautadas pela burocracia. Com efeito, a vertente tipo códigos de barra é uma realidade que está na estrutura destas organizações geridas nestes moldes e que, em nome da racionalidade da execução de tarefas, tornam as atividades ainda mais engendradas em uma lógica contabilista em que as relações humanas parecem estar em segundo plano.

1.1.2 A intensificação do controlo através de meios burocráticos

Num contexto de continuidade daquilo que foi discutido nos subcapítulos anteriores por mediação do pensamento de Max Weber acerca da estruturação das organizações em um gerenciamento pelo viés burocrático, encontramos em um outro polo de análise – e passível de discussão – nos delineamentos a que chega Robert Merton.

Com particular destaque na perspetiva daquilo que vem sendo discutido ao longo destas linhas, a face do controlo das formas burocráticas de gestão sobre aqueles que executam as tarefas é veemente. É preciso destacar certo adestramento que esta modalidade de organização propõe e, sobretudo, apontar as possibilidades de diálogo entre outros autores que debatem acerca da mesma problemática.

Todo este caminho de previsibilidade dos resultados a que Weber contorna em suas definições acerca da burocracia pode-se perceber na escrita de Merton acerca das facilidades do controlo através do trabalho e da lógica burocrática que se impõem sobre aqueles que executam as atividades numa organização. O autor destaca certo adestramento das atividades humanas através das formas de administração, afinal "[...] com a burocratização crescente, torna-se claro para todos que queiram ver, que o homem é controlado em alto grau pelas suas relações sociais com os instrumentos de produção (Merton, 1968, p. 273)."

Ao mesmo tempo em que explora esta face organizacional e incubadora da organização, Merton (1968) considera importante a estrutura burocrática para as possibilidades de resguardo das organizações e, sobretudo, de impor determinados limites no acesso às informações, o que geraria até

um campo de proteção para o funcionamento de dada organização. Esta face a que o autor dialoga está presente quando aponta que:

> A burocracia e administração que evita quase completamente a discussão pública de [mas técnicas, embora possa ocorrer a discussão pública de suas diretrizes. Este segredo não é restrito a burocracia pública, nem privada; é considerado necessário para resguardar informações valiosas contra competidores econômicos privados ou grupos políticos estrangeiros e potencialmente hostis (Merton, 1968, p. 273).

O caráter de certa blindagem que Merton (1968) explora acerca da burocracia incide no pleno funcionamento da organização. Com efeito, esta face "protetora" cria uma série de mecanismos que dificultam o acesso a diversas particularidades como, por exemplo, o acesso a informação, diálogos com os superiores, uma visualização ampla do funcionamento da organização, bem como o seu ordenamento jurídico. No contexto do funcionamento de uma organização em caráter burocrático, Merton (1968, p.272-273) considera que "A estrutura assim montada aproxima-se da completa eliminação das relações personalizadas e das considerações não racionais (hostilidade, ansiedade, envolvimentos afetivos etc.)." Este ponto de análise considera os dois campos aqui discutidos acerca da avaliação do autor sobre a burocracia nas organizações: O caráter protetivo das organizações e sua vertente controladora que exerce amplo cerco à vida dos trabalhadores.

É importante frisar que, mesmo com perspetivas distintas sobre o conceito de burocracia defendidas por Weber e Merton, o ponto central da análise de ambos nesta tese envolve, de facto, a capacidade de intensificação produtiva e, ainda, do poderio de individualização das relações deste viés organizacional. Neste sentido, veremos as organizações com uma natureza normativa complexa e que, com efeito, dificulta os acessos a uma visão global de seu funcionamento. Esta face pode ser percebida quando Merton (1985, p.285) aponta que:

> De ahí que la conducta que va contra las normas formularizadas sea objeto de desaprobación sentimentalizada. Esto constituye uma defensa importante desde el punto de vista funcional levantanda contra tendências que ponen em peligro la ejecución de atividades necessárias para la sociedade. Com toda seguridade, essas reacciones no son práticas racionalmente determinadas destinadas de manera expressa al cumplimiento de esta función.

A intensificação do controle envolve um formato de organização burocrática através, principalmente, da previsão do tempo produtivo e de uma racionalidade contábil para o alcance do que se pretende enquanto resultados. "Resultado" será, contudo, uma expressão comum nestas linhas já que a face da organização burocrática condensa uma série de planeamentos em busca daquilo que é falado como *excelência* da produção, da atividade e da execução de tarefas.

Enquanto uma investigação pautada num campo de análise da educação, o panorama burocrático aqui desenvolvido envolve-se com particular destaque àquilo a que se tem tornado as formas de organização das escolas[9]. Veremos os envolvimentos profundos das maneiras de gestão das escolas e seus vínculos com a burocracia e, sobretudo, vínculos que incidem no contexto de racionalização abissal que dialoga com intimidade com os conceitos de qualidade em educação[10].

Todo este vínculo se faz presente ao observarmos as maneiras como atua o contexto burocrático numa organização. Na escola, ao retornarmos aquilo que foi discutido no subcapítulo anterior acerca da *disciplina*, veremos que este conceito, já tão familiarizado nesta instituição, aplica-se também com sua forma administrativa e não apenas no convívio diário entre professores, diretores e estudantes. Em outras palavras, a rigidez do conceito abraça a educação com uma amplitude importante e em vários campos.

Na síntese, a percepção da atuação da burocracia nas organizações transita entre fundamental para a segurança organizacional do empreendimento, como aponta Merton, além da previsibilidade da execução das tarefas e, do ponto de vista de Weber, da precisão, confiabilidade e mensurabilidade dos resultados. Com efeito, ambos os cenários concentram a fragmentação das atividades e das relações, sobretudo Merton que vê com certo otimismo tal organização quando aponta que:

> A burocracia leva ao máximo a segurança vocacional. A função de estabilidade no cargo, da aposentadoria, dos aumentos de salário e das promoções regulamentadas e assegurar o desempenho devotado dos deveres do cargo, sem atenção a pressões estranhas (Merton, 1968, p.272-273).

Esta dita "segurança" exposta por Merton (1968) encontra-se no contexto da setorização das atividades e redução das relações e pormenorização da execução das tarefas num patamar do trabalho contábil nas organizações. De certo modo, esta perspetiva ganha espaço também na visão de Weber, contudo sem o otimismo da quase perfeição a que garante Merton (1968).

1.2 Apropriações político-culturais do modelo burocrático

O aspecto totalitário da dominação burocrática das organizações age de tal modo a interferir de forma intensa nos aspetos culturais das sociedades que Max Weber pontua como uma presença difícil de se analisar. Contudo, o autor alerta para a presença da burocracia nos processos de formação e educação, fundamentais para se estabelecer padrões culturais burocráticos.

9 A perspetiva da busca por rendimentos, resultados e qualificações intensas serão abordados com maior verticalidade nos capítulos 2 e 3.
10 O conceito de qualidade em educação também será abordado com destaque nos capítulos 2 e 3.

Tendo em vista a capacidade, em larga escala, das instituições de ensino propagarem concepções de mundo, a possibilidade de desenvolver uma sociedade extremamente burocratizada é grande já que, naturalmente, estas são delimitadas, em suas estruturas, por um racionalismo do Estado que atinge tanto os profissionais que atuam na educação quanto o corpo formado pelos estudantes das instituições.

A figura do Estado não está desvinculada das relações de poder e, sobretudo, da manutenção do poder. Bobbio afirma o aspecto da legislação enquanto um caminho para o controle e manutenção do poder, já que, segundo o autor, política e Estado são mecanismos que, em consonância, desenvolvem formas diferenciadas de controle. O autor mantem esta relação quando afirma que:

> 'Estado' e 'poder' têm em comum (e é inclusive a razão da sua Intercambiabilidade) é a referência ao fenômeno do poder. Do grego *Kratos*, 'força", "potência", e *arché,* "autoridade" nascem os nomes das antigas formas de governo "aristocracia", "democracia", "oclocracia", "monarquia", "oligarquia", e todas as palavras que gradativamente foram sendo forjadas para indicar formas de poder, "fisiocracia", "burocracia", "partidocracia", "poliarquia", "exarquia", etc. (Bobbio, 1999, p. 76)

Com efeito, a política[11] não está afastada da gestão do Estado, ao contrário: ela toma o direcionamento das principais decisões que farão parte dos rumos do Estado. É importante salientar para o destaque da burocracia na gestão do Estado presente na referência de Bobbio supracitada. O autor reconhece o aspecto burocrático como uma vertente real da administração pública dentre tantas outras formas de manutenção do Estado.

No entanto, tendo em vista a burocracia, sobretudo na figura do campo da educação, enquanto meio de domínio, faz-se necessário a análise cuidadosa desta realidade com o intuito de reconhecer os meios influenciados por essa modalidade de gestão e suas consequências nos padrões culturais das sociedades, sobretudo as ocidentais, tão afetadas pela burocracia que, naturalmente desenvolveram características mais ou menos alimentadas por este viés de gestão, como afirma Weber:

> Temos que nos limitar a indicar um componente importante deste processo: o efeito sobre a forma da *educação* e *formação.* Nossos estabelecimentos de ensino ocidentais continentais, especialmente os superiores - universidades, escolas superiores técnicas e comerciais e escolas secundárias -, encontram-se sob a influência dominante da necessidade daquela espécie de "educação" que é criada pelo sistema de exames especiais, cada vez mais indispensável para o burocratismo moderno: o ensino especializado. O "exame especial", no sentido atual, existia e existe também fora de complexos propriamente burocráticos; assim, para as profissões "liberais" de médico e de advogado e nos ofícios corporativamente organizados (Weber, 1999, p.230).

11 Bobbio enfatiza a relação política (pelo poder) nos rumos do Estado, afinal: "Por longa tradição o Estado é definido como o portador da *summa potestas*: e a análise do Estado se resolve quase totalmente no estudo dos diversos poderes que competem ao soberano. A teoria do Estado apoia-se sobre teoria dos três poderes (o legislativo, executivo e o judiciário) e das relações entre eles." (Bobbio, 1999, p.77).

O estágio de desenvolvimento do sistema capitalista e dos aspetos que impulsionam a globalização (Santos, 2001) num contexto altamente caracterizado pelo avanço das técnicas, exige das organizações determinado controle sobre as formas de condução dos sistemas educativos numa perspetiva de regulação cultural através do desenvolvimento de atividades altamente burocratizadas, delimitadas e inspeccionadas pelo contexto padronizado da gestão. Assim:

> [...] a burocratização do capitalismo com sua necessidade de especialistas técnicos, administrativos, etc., difunde-o no mundo inteiro. Este desenvolvimento é sobretudo fortemente fomentado pelo prestígio social dos atestados de formação adquiridos pelo exame especial, e isto tanto mais quanto estes, por sua vez, se transformam em vantagens econômicas. (Weber, 1999, p.231)

O impacto das organizações burocratizadas sobre os sistemas educacionais e, sobretudo, na cultura educacional geral vem anunciando, sem precedentes, um contexto de especialistas e especializações em determinados campos do conhecimento que, com efeito, transforma as relações e os papeis dos atores nas organizações e, mais, nas sociedades. Neste sentido, Weber irá pontuar as instituições de ensino enquanto peças fundamentais neste cenário de conduta burocrática que, progressivamente, afeta os comportamentos e os modelos culturais de uma forma mais ampla:

> Atrás de todas as discussões atuais sobre os fundamentos do sistema educacional encontra-se, em algum ponto decisivo, sempre a luta, condicionada pelo avanço irrefreável da burocratização de todas as relações de dominação públicas e privadas e pela importância cada vez maior do conhecimento especial, entre o tipo do "homem especializado" e a antiga idéia do "homem culto". (Weber, 1999, p.232)

O sentido exposto por Weber coloca em conflito a ideia da intelectualidade num sentido amplo – "homem culto" – em detrimento do aspeto racional. Este viés implica numa lógica recorrente de burocratização dos campos de formação, criando, desta maneira, um panorama arquitetado no contexto regulatório das políticas educativas. Este cenário é reforçado por Afonso que aponta a presença da regulação do Estado na figura das políticas educativas quando alerta para o controle *mitigado* (Afonso, 2007) dos processos de educação num período marcado por um neoliberalismo cada vez mais intenso e presente nas formulações de diretrizes para o campo da formação.

> [...] se, por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controlo social e como formas de legitimação da acção do Estado e dos interesses das classes dominantes, por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, econômicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes (embora, por vezes conjunturais) na melhoria das condições de

> vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis às logicas da exploração e da acumulação capitalistas (Afonso, 2001, p.18).

O aspeto racional que emerge através do desenvolvimento do controlo burocrático nas organizações, é analisado por Weber enquanto uma intervenção revolucionária já que, em ultima análise, o que é possível avaliar neste contexto, é uma estrutura pautada em um aspeto altamente ocupado em desenvolver uma cultura burocratizada de todo o mosaico que constitui os sistemas educativos. Neste sentido, todas as etapas da intervenção da burocracia nos processos de formação são/serão construídas em torno de metas, objetivos e investigações, afinal:

> A burocracia é de caráter "racional": regra, finalidade, meios, impessoalidade "objetiva" dominam suas atitudes. Por isso, seu surgimento e sua divulgação tiveram por toda parte efeito "revolucionário" naquele mesmo sentido especial, ainda a ser exposto, que caracteriza o avanço do *racionalismo,* em geral, em todas as áreas. Neste processo, a estrutura burocrática aniquilou formas estruturais da dominação que não tinham caráter racional, neste sentido especial (Weber, 1999, p.233).

Numa visão geral, a face burocrática das organizações do campo da educação interfere, com efeito, sobre os contextos culturais, sobretudo no que tange a percepção da funcionalidade dos sistemas educativos. Neste sentido, o conflito existente durante o processo de "interiorização da exterioridade"(Bourdieu, 2003) a que propõe o autor no contexto de desenvolvimento do *habitus* pode ser analisado enquanto um fator preponderante na assimilação de uma cultura burocratizada pelas gerações que estão envolvidas em modelos educacionais de estruturas burocratizadas.

É necessário explorar os aspectos totalizantes a que a burocracia desenvolve em sua escalada nas organizações – sobretudo as educativas. Este cenário é apontado por Lima no contexto da *hiperburocratização.* O autor explora este viés absoluto da burocracia das organizações educativas num estágio amplo – macro – em que a intensidade dos processos burocráticos alcança níveis extremos e pormenorizados dentro das organizações e, sobretudo, da política educativa:

> A escola inicia os jovens num mundo onde tudo pode ser medido, inclusive a imaginação e o próprio homem". Baseia-se, como tal, em concepções mecanicistas e instrumentais de organização (organon), que acentuam as relações de tipo mecânico, linear e causal, a ordem e a centralização, a forte conexão, enfatizando os elementos oficiais, formais e estruturais, definindo os objetivos e as tecnologias organizacionais e de avaliação como certos, estáveis e consensuais e as escolas como organizações em busca da realização de objetivos, através da utilização de processos racionais de decisão. É essa imagem hiperracionalista, em oposição às imagens políticas, culturais, subjetivas e de ambiguidade, entre outras, que convoca à medição da performance (Lima, 2015, p.1344).

Este cenário é potencializado, com efeito, no desenvolvimento a que Dale (2004) percorre naquilo que vincula os estágios avançados de globalização e suas interferências numa tendência mundial de homogeneidade dos sistemas educacionais. Sistemas estes altamente influenciados pelo caráter totalizante da burocracia na organização das propostas estruturais das políticas educativas. Neste sentido o autor chama a atenção para o panorama global do ordenamento global das organizações e, naturalmente, à tendência da cultura burocrática globalizante que se desencadeia no processo educativo:

> A 'globalização' é frequentemente considerada como representando um inelutável progresso no sentido da homogeneidade cultural, como um conjunto de forças que estão a tornar os estados-nação obsoletos e que pode resultar em algo parecido com uma política mundial, e como reflectindo o crescimento irresistível da tecnologia da informação. Menos comuns do que essas aplicações indiscriminadas do termo, ou do que o seu uso promíscuo como rótulo para todos os tipos de fenómenos, têm sido as tentativas para confrontar teoricamente a natureza e os efeitos da composição e das consequências da mutação das forças supranacionais, que não pretendem a priori nem substituir o estado para fazer o mundo mais homogéneo, nem ser guiadas pelas cegas forças tecnológicas (Dale, 2004, p.424).

1.2.1. Imposições e verticalidades dos modelos burocráticos

Na sequência do exposto no subcapítulo anterior, naquilo que envolve as apropriações feitas pelo modelo burocrático, esta tendência reforça-se com as investidas administrativas em busca de contextos mais produtivos e eficientes. Será comum a expansão de um modelo que funda-se de forma incisiva na busca por mais rendimento ou produtividade.

De uma forma geral, o emplacamento de uma gestão burocrática pouco dialoga com particularidades que compõem a identidade local da organização. É dito na literatura académica acerca de tal perspetiva, a presença de um elevado grau de uniformização e pouco diálogo com aspetos que incidem em particularismos (Merton, 1968).

Muitos destes cenários fazem-se presentes devido à adequação das organizações nos modelos burocráticos. Esta verticalidade ganha posto e torna as relações menos afáveis já que serve a um mecanismo organizacional com menor grau de proximidade entre as partes. Esta face corresponde àquilo que Merton (1968) aponta enquanto distanciamento de aspetos pessoais ou de pessoalidade.

O distanciamento dos vínculos e das relações corresponde à tecnização das atividades e, naturalmente, desagrega particularismos e particularidades dentro das organizações. Como refere Merton, "O principal mérito da burocracia e sua eficiência técnica, com grande apreço dado à previsão, velocidade, controle, perícia, continuidade, discrição e ao rendimento satisfatório do dinheiro exigido dos contribuintes (Merton, 1968, p.272-273)."

Dificulta-se, pois, as condições para o estabelecimento de um ambiente plural e de participação intensa em contextos nos quais a burocracia faz-se presente enquanto ritual administrativo. Por outro lado, veremos que Torres & Palhares (2014) apontam para a força histórica e cultural das organizações para resistir a tais verticalidades e que estabelecem importantes intervenções frente a cenários totalitários. Esta resistência ocorre considerando variáveis importantes do conjunto interpretado: as condições de sociabilidade historicamente difundidos, o grau de participação ao longo dos tempos da comunidade envolvida, entre outros aspectos.

Veremos nos capítulos seguintes, com maior profundidade, as discussões que considerarão a qualidade fator importante de discussão acerca da burocracia. Tendo como referência nos caminhos que norteiam esta investigação o facto de envolver os dois conceitos, teremos apontamentos importantes entre ambos, uma vez que "A burocratização é provocada mais pelo aumento intensivo e qualitativo e o desenvolvimento interno das tarefas administrativas que pela ampliação extensiva e quantitativa" (Weber, 2014, p.33).

De forma analítica, as proximidades entre qualidade e burocracia são veementes, uma vez que as organizações baseadas na perspetiva burocrática consideram esta forma organizacional como um meio importante para o alcance de determinados índices ou padrões de qualidade. Desta forma, será comum verificar, sobretudo nos fundamentos mais profundos da razão burocrática, cenários que dialogam com a busca por cenários de qualidade mais sofisticados.

Em continuidade às discussões acerca das apropriações culturais desencadeadas pelas administrações burocráticas, destaca-se que este panorama se relaciona também com o aspecto da qualidade, uma vez que o discurso de qualidade na organização, em muitas das vezes, considera a sobreposição de uma cultura sobre a outra. Esta tendência é expressa quando Weber (2014, p.34) aponta que:

> Tanto nas administrações de notáveis como nas burocráticas, a estrutura do poder estatal teve uma poderosa influência na cultura. As exigências formuladas à cultura estão condicionadas, ainda que em grau variável, pela crescente riqueza dos grupos mais influentes do Estado. Deste modo, a progressiva burocratização torna-se dependente da crescente posse de bens de consumo e de uma técnica de conformação da vida externa cada vez mais sofisticada – e esta técnica corresponde às oportunidades oferecidas pela referida riqueza. Isto reage sobre o nível de vida e causa uma crescente exigência subjetiva de satisfação organizada, coletiva e, consequentemente, burocrática das necessidades mais diversas, que antes não eram conhecidas ou eram satisfeitas em nível local ou por meio de uma economia privada (Weber, 2014, p.34).

Com efeito, as tendências à burocratização das organizações estarão vinculadas às particularidades da própria gestão. Percebe-se a adequação a fatores importantes como o já

relacionado acerca da produtividade e do aumento dos índices de qualidade. Contudo, faz-se necessário acrescentar que o viés burocrático alcança importantes meios da sociedade.

De facto, o caráter burocrático garante certa homogeneidade administrativa às organizações. Neste sentido, a perspetiva do atropelo político e cultural através deste meio vertical de organização é de importante análise. Como uma onda em busca de controlo e qualidade, eficiência e garantia de resultados, a sociedade capitalista passa a conviver com maior frequência com serviços burocratizados. Este cenário será perceptível quando Weber (2014, p.35) lembra-nos que "Entre os fatores primordialmente técnicos, os modernos meios de comunicação servem ao avanço da burocratização. Vias terrestres, fluviais e marítimas, trens, as comunicações telegráficas e telefónicas, etc.,".

A expressão da eficácia e dos rendimentos através da organização por vias burocráticas parece seduzir ao ponto desta forma racionalista de gestão ganhar espaço de forma vertical e tender a restringir as participações democráticas nos ambientes das organizações. Na educação e, sobretudo, na escola, esta via tão presente vê-se alimentada por um contexto de dinamicidade e garantias de resultados. Põe-se em risco desta forma a organização por vias da democracia e da participação em prol de um panorama de entrega de *scores* positivos e alcances de *rankings*, numa clara forma de organização empresarial.

Apesar de encontrar organizações, e neste cenário podemos focar com veemência as escolas, estruturadas e com um padrão histórico e cultural estabelecido, a ordem burocrática desconsidera estes itens e faz-se presente, como pode ser visto quando Weber (2014, p.50) afirma que:

> Quanto mais complexa e especializada devem a cultura moderna, tanto mais precisa de um perito pessoalmente indiferente e rigidamente "objetivo" para o seu aparelho sustentador externo, em vez do mestre de estruturas sociais mais antigas aberto ao influxo da simpatia pessoal, do favor, a graça e a gratidão. A burocracia facilita, e na sua combinação mais favorável, as disposições requeridas pelo aparelho externo da cultura moderna. Somente a burocracia colocou o fundamento para a administração de uma lei racional, conceptualmente sistematizada, com base em estatutos, tais como os que foram sancionados por primeira vez, com um alto grau de perfeição técnica, na última época do Império romano (Weber, 2014, p.50).

1.2.2. Individualização e produção: a atuação dos modelos burocráticos em separar e não agregar.

A caracterização de organizações que se localizam sob a estrutura da burocracia traz uma forte tendência – através do aspeto da hierarquia – a figura de autoridade e de garantia da manutenção da

autoridade sobre as partes. Neste sentido, esta composição atribui, com cada vez maior intensidade, a individualização dos postos nas organizações.

É preciso destacar que, a verticalidade somada às apropriações políticas e culturais, ambas abordadas nos subcapítulos anteriores, contribui para um cenário de individualização, de atividades rotineiras e condicionadas que separaram as partes. Beetham (1988, p.29) aponta que "A característica principal da burocracia é a divisão sistemática do trabalho, pela qual os complexos problemas administrativos são reduzidos a tarefas viáveis e repetitivas, cada uma respeitante a determinado 'serviço', e depois coordenados sob uma hierarquia de comando centralizada."

Destaca-se, a partir da perspetiva de Beetham (1988), mais uma explanação acerca da burocracia que se dedica em evidenciar a organização pautada em separar por atribuições e propõe uma produção mecanizada. Vê-se, nesta abordagem, o caráter de razoável distanciamento deste padrão de organização com o ambiente da educação e das escolas, de uma forma geral. Pensar a educação, ainda que do ponto de vista administrativo das escolas, num padrão envolvido abruptamente com a burocracia, não sugere, com efeito, a melhor das concordâncias, uma vez que, segundo Weber (2014, p.39):

> A burocratização implica em particular a possibilidade ótima de colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas conforme regulamentações estritamente objetivas. As atividades particulares são confiadas a funcionários especializados que, com a prática, vão aprendendo cada vez mais. A resolução "objetiva" dos assuntos pressupõe primeiramente uma resolução conforme as normas calculadas e "sem levar em conta as pessoas" (Weber, 2014, p.39).

Percebe-se a concepção teórica da burocracia que caminha num padrão organizacional desarticulado de particularidades e, de certa forma, de humanismo. Esta via se faz presente pela padronização da produção através de rituais predeterminados e agudamente planeados enquanto sinônimo de eficácia e qualidade.

De que forma construir-se-á um contexto de participação e democracia em ambientes escolares padronizados sob a perspetiva da burocracia? Ao discutirmos acerca da gestão burocrática das escolas, no parágrafo anterior, é imprescindível considerarmos as consequências deste modelo administrativo para as relações da escola. Em outras palavras: a filosofia de gestão dissemina-se às outras formas de convívio dentro da organização, particularmente das escolas, tornando-as um tanto mecanizadas. Sobre este sentido, Beetham (1988) destaca que:

> A analogia mecânica é aqui bem nítida: a subdivisão de um conjunto complexo de movimentos nos seus elementos constitutivos, e o seu reajustamento num processo coordenado, atinge uma enorme extensão de campo de acção, precisão e eficácia de custos de operação. Outros aspectos da burocracia contribuem para o mesmo objetivo. (Beetham, 1988, p.29)

Com efeito, a perspetiva de Beetham (1988) alia-se aos contextos anteriormente aqui discutidos no sentido de identificação e construção de um mosaico analítico acerca do fenómeno da burocracia nas organizações. É importante situar que a burocracia é uma forma de gestão adotada por diversos setores das organizações e que, através sobretudo da gestão pública, alcançou as escolas e as formas como a educação vem sendo gerida – enquanto negócio quantificável. Contudo, seria um erro delimitar este padrão de organização como a única alternativa[12].

Pode-se atribuir certo diálogo na perspetiva das administrações burocráticas vistas até agora com os cenários a que Bauman (1994) aponta acerca da inconstância das relações, ou a ausência de solidez entre as relações e de certa forma a sua insegurança gerada. É possível resgatar este cenário de mecanização de certas organizações, incluindo a escola, no sentido de alcançar garantias de sobrevivências às instabilidades da pós-modernidade, já que o padrão burocrático busca intensamente este viés de confiabilidade.

Com efeito, ao mesmo tempo em que percebemos, através da óptica de Bauman, a desarticulação e fragmentação das relações, um contexto de organização burocrática busca fundar-se justamente neste panorama para estabelecer-se. Desta forma, as organizações que ajustam-se neste modelo, aprofundam-se cada vez mais em modalidades individualizantes. Todo aquele cenário discutido sobre as verticalidades da burocracia, as apropriações políticas e culturais bem como a individualização e a separação fazem-se presentes com intensidade particular.

Como as escolas, organizações complexas, de multiplicidades de atores de vivências amplamente distintas, atuam neste padrão organizacional? Como dito anteriormente, as formas de gestão, partindo das delimitações governamentais até alcançarem as escolas, tendem a tecer um cerne comum ou uma tentativa de uniformização. À medida em que se espera da escola, por parte governamental, resultados, ela espera dos estudantes resultados também. As investidas da racionalização apenas mudam de escala de análise.

Aquela segurança em tempos incertos a que foi referido nos parágrafos anteriores a partir da perspetiva de Zygmunt Bauman se estabelece, sobretudo, quando percebemos que:

12 Por mais que se discuta com frequência, nestas linhas, a abordagem da burocracia nas organizações, deve-se ressaltar que não se trata de uma visão globalizante como se todas as organizações estivessem fundadas nesse contexto.

> O seu caráter de subordinação torna possível a uma burocracia lidar com grande número de casos de uma maneira uniforme, através da categorização, enquanto que as medidas sistemáticas no sentido de alterar as regras libertam a administração da inflexibilidade da tradição." (Beetham, 1988, p.29)

Em outras palavras, a escola numa visão administrativa, encontra-se em condições (des) favoráveis de se estabelecer numa forma de organização burocratizada, uma vez que a sua ampla necessidade em lidar com a seriação, padronização, qualidade, é, de facto, comum.

Contudo, vê-se, com pesar, a disparidade entre os rumos que se espera da escola, enquanto emancipadora, em prol da cidadania e da participação, e sua tendência a burocratizar-se e seguir, assim, um caminho de padronização, uniformização num patamar de gestão e educação contábeis.

1.3 Burocracia e democracia nas organizações

O panorama da democracia no contexto da gestão das organizações numa realidade intensamente influenciada por aspectos burocráticos torna-se um desafio recorrente. Esta relação permanece ainda mais conflituosa ao estabelecermos uma análise a partir de uma escala macro em que o aspecto da globalização e suas influências nos sistemas educativos, tratado anteriormente, alcança ares com potencialidades tão particulares ao ponto de serem classificadas enquanto uma "agenda global e estruturada para a educação" (Dale, 2004).

Esta perspetiva nos apresenta um cenário de possibilidades restritas e resumidas ao campo de domínio das burocracias, num contexto geral. Este domínio é altamente fundamentado por uma relação verticalizada e fragmentada o que, com efeito, compromete a participação dos atores de uma organização ou de uma sociedade – analisado em macro escala – nos rumos a serem seguidos. Este sentido é pormenorizado por Harris *et al* no sentido em que:

> For many contemporary critics of bureaucracy, it is precisely this ethical separation of person, office, and authority that has been seen as problematic. The search for greater control over state bureacracies has undermied the importante role played by the bureaucracies ethos – with it spirit of formalistic impersonality – in the responsible operation of a state and in the effective running of a constitution. (Harris *et al,* 2011, s/p)

O panorama supracitado alerta, em consonância do que já foi estabelecido ao longo deste marco teórico, a tendência do controle sobre diferentes segmentos do Estado e, sobretudo, na separação das funções que promove, inúmeras vezes, pouco contato e comunicação entre as partes do todo. Com efeito, este sentido pode ser analisado em diferentes campos se observamos inúmeras

organizações, de fins específicos distintos, que, ainda assim, são constituídas por tendências burocratizadas.

Crozier (1962) nos apresenta um cenário em que são evidentes os passos controlados pelas formas de organização das políticas e organizações do Estado, no qual esclarece que:

> Tais formas, porém, vão perpetuar a distância social e os hábitos de submissão, tornando cada vez mais difícil aos novos dirigentes o exercício de uma ação em profundidade, ao que responderão com o desenvolvimento crescente do poder burocrático. Eis que caímos num circulo vicioso. Não vemos outro meio de introduzir as formas modernas de organização, a não ser por meio da coação, que desperta a hostilidade a detem o progresso. A burocracia é indispensável e, ao mesmo tempo, o obstáculo mais difícil de ultrapassar. Ela se comporta, cada vez mais, como um fenômeno autônomo que põe aos acontecimentos um curso determinado. (Crozier, 1962, p.120)

Afonso (2010) descreve enquanto *accountability* o contexto burocrático e controlador, que, com efeito, se torna um cenário regulatório cada vez mais estreito. Neste sentido, pode-se afirmar a progressiva perda de espaço da democracia frente à estrutura impactante dos relatórios, avaliações, metas e prazos estipulados pelos sistemas burocráticos que estacionam no âmbito das políticas e estruturas educativas. A escola não está separada do mundo, do que lá fora acontece, dos anseios por uma nova sociedade, por uma nova política e por uma nova vida no sentido amplo da palavra. A sociedade vem sofrendo mudanças agudas, profundas e estas transformações tendem a ativar cada vez mais o povo em emersão e que precisa de uma reforma urgente e brusca no seu processo educativo (Freire, 1967).

Os contextos políticos que circundam as organizações em geral e a organização escolar em particular, afetam as dinâmicas estabelecidas em diversos pontos que serão cruciais para o ordenamento físico e ideológico. É neste sentido que a participação democrática expressa, por muitas vezes, o *status quo* de determinada época para a construção de certa realidade com uma face mais participativa e democrática, como nos aponta Lima (2009), referindo-se aos efeitos da democratização portuguesa nos ambientes escolares:

> Idêntico processo não é, contudo, seguido nos ensinos básico e secundário, onde a estratégia se revela de feição desconcentrada, procurando afrontar os problemas de controlo de um sistema cada vez maior e mais complexo, em crise de eficácia e de eficiência, através da criação de uma espécie de capitanias, ou extensões locais do poder central. Ainda que também aqui, a categoria "autonomia da escola" surja como uma espécie de "Terra Prometida" (cf. Lima & Afonso, 1995), o resultado será muito mais o da delegação de certas competências para as direcções-regionais de educação, novo nível de administração criado, do que de transferência de competências para as escolas, desta feita instituindo uma administração de tipo centralizado-desconcentrado (Lima, 2009, p.235).

Observado o panorama geral acerca da ordem que estrutura as instituições de ensino, sobretudo as escolas de educação básica num modelo de educação capitalista, ou seja: moldada num aspecto de organização que pratica a dominação burocrática e, principalmente, que sustenta essa dominação a partir de discursos que invadem o consciente coletivo por um todo a partir dos vários itens que compõem a ideia fundamentada acerca da qualidade em educação, Afonso (2007) alerta, em tempos de neoliberalismo, a formulação de políticas educativas que tocam, sobretudo, à tentativa de reprodução do *status quo* capitalista, e, com efeito, de construção da educação para formação da força de trabalho que atenderia, ao mesmo tempo, os interesses da ordem mundial capitalista – na face do neoliberalismo, e, ainda, o bem estar político por parte do Estado em focar a educação na pauta das políticas públicas.

Neste sentido, a organização democrática incide em praticar uma educação que caminhe pela contramão da formação para a atuação capitalista, seja meramente reprodutora a partir do consumismo ou para a força de trabalho que, efetivamente, reconstrói o sistema do ponto de vista prático. Sobretudo uma educação contrária à formação do trabalhador para a função repetitiva, distante da sua função social e limitado do seu pleno desenvolvimento intelectual[13].

Todo esse contexto dá à educação um sentido unilateral, ou seja: a educação, pelo corpo discente, é apenas executada, e não planeada, questionada, ou, até, sonhada. O viés burocrático e da qualidade estruturam o espaço da escola e o que nela será ensinado, marginalizando, dessa forma, os estudantes da produção do espaço educativo. Experienciar envolve pensar "[...] uma educação que possibilitasse ao homem a discussão corajosa de sua problemática" (Freire, 1967, p.90).

A escola, tal como ela é, capitalista e burocrática, segue um padrão uniforme e ausente de reparos para os pormenores do cotidiano e, sobretudo, dos estudantes. Todos são submetidos a um mesmo regime, a um mesmo patamar de educação sem que as características de cada um sejam valorizadas, e mais: a escola mantém, na figura do professor, os itens e a forma de estudá-los. Num sentido geral, a escola, segundo Illich:

> [...] escolariza para confundir processo com substância. Alcançado isto, uma nova lógica entra em jogo: quanto mais longa a escolaridade, melhores os resultados: ou, então, a graduação leva ao sucesso. O aluno é, desse modo, "escolarizado" a confundir ensino com aprendizagem, obtenção de graus com educação, diploma com competência, fluência no falar com capacidade de dizer algo novo. Sua imaginação é "escolarizada" a aceitar serviço em vez de valor. Identifica erroneamente cuidar da saúde com tratamento médico, melhoria da vida comunitária com

13 Este cenário é configurado com o intuito de não reduzir o trabalhador a mero reprodutor de atividades mecânicas, afinal, o contexto "produtivo" do capitalismo: "Entende-se por si, desde logo, que o trabalhador, durante toda a sua existência, nada mais é que força de trabalho e que, por isso, todo seu tempo disponível é por natureza e por direito tempo de trabalho, portanto, pertencente à autovalorização do capital. Tempo para educação humana, para o desenvolvimento intelectual, para o preenchimento de funções sociais, para o convívio social, para o jogo livre das forças vitais físicas e espirituais, mesmo o tempo livre de domingo — e mesmo no país do sábado santificado — pura futilidade!" (Marx, 1989, p.378)

> assistência social, segurança com proteção policial, segurança nacional com aparato militar, trabalho produtivo com concorrência desleal. (Illich, 1985, p.16)

No Brasil e em Portugal, como afirma Lima (2009), após terem sido submetidos a intensos anos de governos autoritários, a discussão acerca da democratização dos espaços escolares ganha notoriedade, sobretudo, quando observamos o histórico político e social dos dois países na tentativa de reviver ares de democracia, nas décadas de setenta e oitenta do último século, respectivamente. O cenário político marcado por restrições das participações em todos os caminhos da vida democrática alcança, com efeito, o ambiente escolar bem como os caminhos da educação e das políticas educacionais.

O autor frisa este aspecto histórico dos vínculos da redemocratização da política dos países e suas relações com a democracia nas escolas ao afirmar que:

> Com particular intensidade em certos momentos históricos, a democratização das organizações educativas e dos poderes escolares revela-se bastante para além de um simples resultado, mais ou menos mecânico, da democratização política, afirmando-se ainda como uma importante contribuição para a própria democratização dos regimes e das instituições políticas, da sociedade e da cultura. (Lima, 2014, p. 1068)

Lima (2014) reforça, ainda, que os caminhos democráticos a que seguiram as organizações escolares e outras instituições, representaram importantes acontecimentos para a redemocratização de instâncias superiores no Brasil e em Portugal. Ainda neste contexto, o autor salienta as diferenças vividas nos regimes dos dois países e que geraram cenários diferentes, sobretudo, no que toca ao tempo de abertura política de ambos:

> Em Portugal, por exemplo, antes mesmo da Revolução do 25 de abril de 1974, a gestão democrática da escola representava já uma categoria do discurso polítco da oposição democrática e dos movimentos estudantis, uma reinvindicação claramente expressa durante as crises universitárias da década de 1960, com repercussões em toda a educação. Possivelmente mais do que no Brasil, dadas as diferenças do processo de transição para a democracia, registou-se, em Portugal, logo a partir dos primeiros dias que se seguiram à ação dos capitães uma rutura com as formas autocráticas de governo escolar que havia sido estabelecidas ao longo de quase meio século (Lima, 2014. P.1068)

Através deste prisma é importante frisar a complexidade de transformar a estrutura da gestão escolar nos moldes democráticos, principalmente quando são postos em análises os contextos históricos tão peculiares como os de Brasil e Portugal. A conquista da democracia em todos os âmbitos já registrados na história é algo extremamente rígido que exige um grau de envolvimento ímpar para o reconhecimento das estruturas e a percepção da necessidade de mudança e adequação com as

tendências políticas mais convenientes com a administração de um espaço escolar, por exemplo. A esse respeito, Lima afirma:

> Constituindo-se e legitimando-se como uma contribuição indispensável ao processo de realização do direito à educação e à democratização das suas organizações escolares, das suas estruturas, dos processos de decisão, das relações de poder, das práticas educativas e de produção de conhecimento, dos direitos ao exercício da cidadania democrática e da participação ativa, não apenas por parte dos profissionais da educação, mas também, desde logo, dos educandos das suas famílias, da comunidade, numa perspectiva de construção sociocomunitária da autonomia da escola, em direção ao seu autogoverno, a gestão democrática das escolas é realização extraordinária exigência e dificuldade (Lima, 2014, p. 1070-1071).

A tomada de espaço por parte das gestões democráticas das escolas faz frente aos contextos altamente burocratizados das políticas organizacionais das instituições educativas, sobretudo em período de alto controlo por parte da governança. Estes aspectos engendrados em tomadas de decisão centralizadas no poder executivo revelam as dificuldades de constituição de escolas com poderes próprios de decisão. Neste panorama Lima sugere que

> [...] especialmente a partir da aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de Outubro) e dos trabalhos produzidos no âmbito da Comissão de Reforma do Sistema Educativo (1986-1988), ocorre uma crítica crescente à burocracia centralizada no Ministério da Educação" (Lima, 2009, p.235).

Contudo, por mais que nos períodos de reforma da Educação em Portugal há passagens em que as possibilidades de descentralização e "autonomia das escolas" sejam citadas nas formulações legais da governança, Lima (2014) pontua, com efeito, a ineficácia ou a incompletude destes cenários, demonstrando a incapacidade de termos importantes como estes ganharem espaços e notoriedades amplas nas discussões que circundam a legislação. Este contexto se faz ainda mais presente quando são observados, sobretudo nas linhas de Lima, o fato de coexistirem discursos antagônicos nos espaços de formulações de diretrizes para os espaços escolares no sentido que eram "internamente orientados segundo padrões racionais e de modernização gerencial, inspirados na circulação internacional dos então emergentes 'novo gerencialismo' e 'nova gestão pública'" (Lima, p.235, 2009).

Em linhas gerais, em Portugal, é visto que, após os anos da transição democrática, tendências regulatórias passaram a caminhar nos espaços escolares coibindo tomadas de decisão que incidissem para perspetivas favoráveis à prática da participação efetiva nos rumos das escolas. Neste sentido, o aspecto burocrático voltava a ganhar ares no campo das bases da educação portuguesa na década de 1980 através da formulação de investidas que centralizavam os rumos das instituições, como afirma Lima (2009):

> Desta forma, retirava-se protagonismo a um modelo de governação de características democráticas e participativas, na esteira da gestão democrática das escolas, institucionalizada a partir de 1976, como vimos, mas agora representada como lenta, irracional e corporativa, face à almejada modernização das instituições e da sua gestão (Lima, 2009, p.236).

A tendência "modernizadora" e "racionalizadora" das agendas da educação que se estabeleciam, segundo Lima (2009), trouxeram um caráter burocrático do sistema educativo e, como efeito, traduziam delineamentos que transcendiam os limites territoriais do país e manifestavam características de uma espécie de padrão internacional dos modelos das gestões das instituições privadas, como sugere Lima ao afirmar que:

> A democratização das estruturas, dos poderes e das formas de governo das escolas, como forma de afrontar a centralização política e administrativa do sistema escolar, entrava com conflito com uma agenda modernizadora e racionalizadora, aliás de circulação internacional e objeto de defesa por parte de importantes organizações supranacionais, com destaque, até hoje, para a OCDE. (Lima, p.236, 2009)

Em última análise, o panorama da transição para a democracia na sociedade portuguesa é marcado pela concentração das decisões em camadas hierárquicas distantes da gestão local das instituições escolares. Esta conjuntura é nitidamente estabelecida em investidas que procuraram paralisar tentativas de avanço de tomadas de decisões, o que Lima (p. 229, 2009) nomeia enquanto uma "[...] tentativa de estancar a influência de certas vanguardas típicas do 'poder popular'".

No que toca à realidade brasileira, o regime militar estabelecido após o golpe de 1964, com a destituição aguda do governo de João Goulart, afetou intensamente as formulações dos rumos da educação em nível nacional durante as décadas de duração deste projeto totalitário de (des) governo. A temporada em questão caracterizou-se por planejamentos curriculares minados pela estrutura rígida e controladora daquele cenário e práticas pedagógicas engessadas num foco comum da disciplina militar.

Das principais consequências deste período, foi percebido que "[...] durante as décadas de 1964 e 1985, houve iniciativas de normatizar a educação no país, especialmente com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) para o ensino de 1º e 2 º graus em 1971" (Assis, 2012, p.322). Neste sentido, o projeto de educação do governo que depõe o ex-presidente João Goulart ganha campo na legislação brasileira e o cenário da educação passa a ser um mecanismo de promoção do corpo governamental influente naquele tempo, bem como de aplicabilidade de suas políticas.

É importante salientar que, em linhas gerais, todo o contexto estabelecido na sociedade brasileira após o ano de 1964, faz parte de um longo processo de desenvolvimento dos projetos que se

viram presentes anos após o golpe daquele ano. Em outras palavras, não é possível analisar o fato histórico sem conhecer o panorama da história do país que caminhou até a concretização do que de facto ocorreu, como afirma Assis:

> "[...] a maioria dos fatos que ocorreram, de 1964 em diante, tiveram raízes anteriores que os justificaram ou conduziram a tal desfecho; e as discussões sobre a legislação educacional no país não começaram em cada documento promulgado, mas iveram uma historicidade que não poderia ser ignorada" (Assis, 2012, p.322)

Neste sentido, após uma ruptura abrupta na governança do país, as já reduzidas iniciativas de cunho participativo no interior das instituições educativas vivenciaram uma espécie de colapso, tendo em vista que as formulações para a educação que se estabeleceram, desde então, contempla um cenário altamente focado em conjunturas econômicas que o país vivia década após década. Em outras palavras, a formação passou a se relacionar, de forma burocratizada com as demandas do mercado do período. Este panorama é ressaltado por Assis quando afirma que:

> [...] a propalada democratização assumia uma dimensão exclusivamente quantitativa e excluía a liberdade de participação política da população. O que se percebia era: o uso da repressão e da censura ao ensino; a introdução de disciplinas que defendiam a ideologia de Segurança Nacional; o encerramento dos diretórios e grêmios estudantis e sua substituição pelos denominados 'centros cívicos escolares'. Que eram tutelados e submetidos às autoridades oficiais (Assis, 2012, p.336)

Através das afirmações de Assis, é possível perceber que o cenário que se consolida na realidade das instituições educativas – e no viés educacional oficial do Brasil – confere a um panorama de participação política minada e basicamente inexiste, condizente com o perfil de governança que se estabeleceu após 1964. Neste sentido, além de uma construção curricular elevadamente vertical, a democracia e participação são possibilidades distantes dos espaços de educação no país.

Somando-se ao aspecto burocrático dos currículos e da organização das instituições educativas e, ainda a participação política mínima nos espaços, o viés financeiro na figura dos eternos flertes da governança com as possibilidades de privatizar a educação se tornaram intensos. As condições que se vê corresponde às tentativas de retirada de responsabilidades do Estado em relação a educação, como afirma Assis acerca da constituição de 1967:

> A constituição de 1967 deixou claro o descomprometimento do Estado com relação ao financiamento da educação pública e o incentivo à privatização do ensino. Ela extinguiu os percentuais mínimos de recursos a serem aplicados na educação pela União, Distrito Federal e

> Estados. Apenas manteve a obrigatoriedade financeira dos municípios, no montante de 20% da receita tributária municipal por ano, investidos no ensino primário (Assis, 2012, p.328)

Tanto no Brasil quanto em Portugal, frente aos seus governos totalitários, a escassez de participação democrática e a incidência de aspectos burocráticos nas formulações das políticas educativas ganham espaços cada vez maiores e se cristalizam no modelo de educação que os países passaram a construir. Num cenário como este, as preocupações dos governos passam distantes das possibilidades de vivência de espaços de educação democráticos, uma vez que "[...] aqui, sobretudo, a reforma educacional estava orientada para a formação profissional e a empregabilidade, pois não há espaço para a cidadania em regimes ditatoriais" (Germano, 2008, p.329)

O viés hiperburocrático a que as políticas educativas têm sido impressas com frequência e que Lima (2015) nos convida a refletir, fazem parte de uma historiografia comum a Brasil e Portugal. Tendo em vista que Assis pontua a necessidade de conhecermos os processos históricos dos povos e da política dos Estados para estabelecermos análises sobre os atuais contextos, é possível identificar as raízes hiperburocráticas das políticas educativas nas fragilidades da democracia e participação a que os dois países passaram em tempos de governos rígidos.

1.3.1. Limites da democracia e cidadania democrática nos contextos burocráticos

Em continuidade ao que se introduziu no subcapítulo anterior, percebemos a existência histórica de momentos importantes na vida política e social de Brasil e Portugal, no sentido do enfrentamento a governos totalitários, as investidas do neoliberalismo e outras faces de governanças que, na síntese, representam padrões importantes que estabeleceram certa rigidez para as democracias se desenvolverem.

Iremos perceber na produção de Afonso (2010) e Lima (2001) a perspetiva de políticas pautadas em muitas composições que muito burocratizam o sistema educativo, nosso foco analítico. Em outras palavras, como será possível a participação democrática, a manifestação do ser e do estar nos ambientes geridos por tais contextos de cobranças, separações e aprovações?

Ao avaliarmos os limites da democracia e da cidadania democrática em contextos burocratizados, faz-se necessário atentar-se à complexidade das organizações, sobretudo as escolas, para a compreensão da dinamicidade que a força burocrática exerce sobre os espaços e sobre os atores que ali se relacionam diariamente.

A face dos limites citados anteriormente representa aquele que será um dos nossos maiores desafios nesta investigação: identificar as possibilidades e os distanciamentos da democracia e da cidadania em ambientes escolares burocratizados e tomados pelo discurso do alcance de qualidade e sucesso.

Com feito, o enquadramento institucional das organizações educativas se estabelece a partir de uma construção legal e normativa intensa e, sem dúvidas, este panorama é altamente representativo para os limites da participação democrática nestes ambientes. Este perfil pode ser observado, não exclusivamente lidando com a escola, mas que é bem elucidativo, quando Brunsson (2006, p.29) sugere que:

> As normas relativas às estruturas, aos processos e ideologias são frequentemente explicadas e justificadas com base no pressuposto de que estes devem contribuir para a eficiência. No entanto, e infelizmente, não há garantias de que as exigências impostas pelo ambiente institucional sejam necessariamente compatíveis com as exigências segundo as quais as estruturas, os processos e as ideologias deve contribuir para uma eficaz acção coordenada.

As forças e imposições destes aspectos burocráticos sobre as manifestações e tomadas de decisões sobre os rumos da escola serão abordados *a posteriori* na fase de recolha e tratamento de dados da investigação, porém, é possível travar diálogos e explanações acerca de certos efeitos destas formas de organizações sobre a participação a partir dos diálogos entre os autores.

De que forma se fixam nestas organizações as reflexões e as acções? Como o fazer faz-se presente em situações de pouco espaço frente às camadas burocráticas que se apresentam frente às tentativas de propor discussões e, principalmente, percursos? Estas indagações remetem-nos àquilo a que Brunsson (2006) chamou de "hipocrisia" nas organizações. Este cenário pode ser percebido quando o autor afirma que:

> No conceito de 'organização da hipocrisia', o termo *hipocrisia* é usado no seu sentido lato. [...] o termo é também usado num sentido mais específico, sifnificando uma diferença entre palavras e acções, a eventualidade de as organizações poderem falar num sentido, decidir noutro e actuar num terceiro nível. Este fenómeno não muito habitual pode ser denominado de 'hipocrisia organizada' (Brunsson, 2006, p.18).

Reforça-se este apontamento acerca da hipocrisia organizada através da continuação do pensamento do mesmo autor quando explica que "[...] em situações de conflito torna-se difícil de actuar de forma consistente com o que é dito e com o que é decidido" (Brunsson, 2006, p.18). Trata-se de um contexto que é explicativo quanto aos direcionamentos disponíveis em organizações que possuem um caráter burocrático significativo.

Com efeito, as tomadas de decisões nestas situações passam por caminhos mais sinuosos e nos levam a refletir acerca das necessidades em se "democratizar a democracia"(Santos, 2002), uma vez que dadas as circunstâncias descritas, veremos cenários nos quais as efetivas participações serão mais escassas. Assim como aponta Lima (2013), os campos democráticos, participativos ou *dialógicos* pressupõem espaços de autonomia para fazerem-se presentes e, portanto, constitui-se um desafio particular, sobretudo nas organizações escolares.

Toda esta perspetiva da atuação no contexto de organizações democráticas passa, sobretudo, por condicionamentos autônomos de suas gestões e de seus convívios. Em ultima análise, os limites burocráticos tendem a expandirem-se em cenários de menores participações daqueles que compartem os ambientes e as políticas destas organizações. Acreditar nos discursos, ou, ainda, incorporar os discursos que delimitam as formas de convívio, é pedra fundamental para o estabelecimento de determinado *status co.* Destaca-se este sentido quando percebemos que:

> Para que a hipocrisia organizada possa funcionar, as pessoas devem acreditar que o que as organizações dizem e decidem é importante. É a sua confiança nas teorias tradicionais que explica a razão por que muitas pessoas prestam bastante atenção ao discurso e às decisões organizacionais ; em última análise, muitas pessoas só estão interessadas nas acções das organizações, embora as teorias tradicionais lhe tenham ensinado que, de facto, o discurso e as decisões com um só objetivo aumentam a probabilidade de a ação ocorrer precisamente nessa direção (Brunsson, 2006, p.19).

O cenário apontado por Brunsson (2006) dialoga com particularidade àquilo a que Lima (2002) discute acerca da *pedagogia da autonomia* e a *autonomia da pedagogia*. Pode-se incluir nestas discussões de ambos o sentido em que o discurso em que se acredita faz imensa diferença e possui importância particular nos rumos da organização, sobretudo numa escola. Neste sentido, as possibilidades da existência de tempos e espaços nos quais sejam possíveis os planeamentos e as formas de estar presentes na organização, é, com efeito, um fator de grande importância para a participação, uma vez que:

> A autonomia da escola, a autonomia dos professores e dos alunos, e de outros actores educativos, concretizando-se através de processos democráticos de tomada de decisões, incidindo sobre todas as áreas político-educativas (curriculares, didácticas, avaliativas, organizacionais, administrativas, etc) ainda que em graus variáveis, consubstancia-se no exercício de uma pedagogia da autonomia, assegunrando-lhe condições para a sua realização livre e democrática mas, sobretudo, traçando-lhe um quadro de valores, objectivos e projectos político-educativos de referência (Lima, 2002, p.96).

1.3.2. Participação robotizada nas organizações.

A partir de todo este panorama teórico discutido, nas linhas dos subcapítulos anteriores, vêm-se certas imposições a que estão submetidas as escolas, sobretudo observadas através da óptica de suas construções na órbita das organizações. Crer no discurso, como foi referenciado anteriormente, propõe uma execução de ordenamentos repetitivos e com fins já pré-estabelecidos em torno daquilo a que concerne aos rendimentos, a eficácia e os bons resultados.

Situar-se em espaços de plena capacidade de serem autônomos de maneira robotizada está, de facto, muito envolvido com o fantasma da perda e do baixo rendimento. Como discutido, e que ainda será visto de forma mais incisiva nos capítulos seguintes, sobretudo o segundo e terceiro, as agendas globais, as exigências governamentais acerca do funcionamento da educação e suas respostas aos governos parecem moldar padrões de comportamento e acabam por refletir com intensidade no trabalho e nas escolas. Neste sentido, as possibilidades para a efetiva participação nos rumos das escolas veem-se comprometidas.

O convívio robotizado, na pura execução de tarefas e cumprimentos normativos dentro de uma organização, presta-se, com efeito, à satisfação de projetos que não são, em nosso ponto de vista, planeados pelos seus profissionais. Este cenário é bem delineado por Brunsson (2006, p.18), quando o autor afirma que:

> A organização satisfaz determinadas exigências, seja por meio de discurso, de decisões ou acções – satisfazendo, até certo ponto, três exigências em conflito. Ou então, pelo contrário, em situações de conflito torna-se difícil de actuar de forma consistente com o que é dito e com o que é decidido.

Este é um cenário comum na literatura académica a ser relacionado à escola devido ao padrão hierárquico em que está submetida. Com efeito, é conduzido à escola uma série de atribuições por parte de organismos que estão delas distantes, como se verá nos capítulos seguintes. Contudo, apesar de transparecer um contexto um tanto pessimista, é preciso pontuar que a escola se presta a uma grade de organização de enorme complexidade.

Destacamos, portanto, e este será uma marca importante no desenvolvimento teórico e metodológico da presente investigação, um certo desalinhamento da estrutura da escola em relação às gestões burocratizadas em seu ambiente. A democratização da gestão e das decisões nas escolas, e sobretudo os sentidos de justiça a que sugere Estêvão (2001), podem encontrar resistências e condições não muito afáveis para o seu pleno desenvolvimento no seio de uma estrutura com caminhos sinuosos como os de uma escola pautada numa perspetiva de organização burocrática.

Estêvão (2012) destaca um cenário importante para a reflexão sobre os limites da participação nos rumos da educação, sobretudo frente ao panorama da globalização, que impõe sérios impasses a estas possibilidades. Com efeito, as discussões do autor acerca da *justiça* na gestão e nos delineamentos da educação é, de facto, um importante fator a ser incorporado pelas organizações e que, em ultima análise, confrontaria as participações robotizadas ou mecânicas.

O autor recorda que o aspecto da *justiça* possui certa amplitude em sua abordagem e que, ainda assim, este conceito é fundamento importante para o enfrentamento às "estruturas de opressão" (Estêvão, 2012, p.212). É de importância ímpar notar que as participações robotizadas nas organizações que se estabelecem em fundamentações altamente burocráticas estão limitadas, muitas vezes, devido às dificuldades de penetração de discursos e práticas que envolvam a justiça em seu ambiente de convívio. Neste sentido, a participação e a efetiva presença da *justiça* nestes ambientes promoveriam uma certa humanização frente às participações robotizadas.

É de vital importância a compreensão de todo este mosaico que envolve a construção dos sistemas educativos, transitando pelos contextos de influência globais para, então, darmos conta de suas concepções locais. A própria nomenclatura de "sistemas" já traduz certa sinuosidade a ser percorrida e certas formas de estruturas estabelecidas.

O contexto de uma participação robotizada nas organizações, sobretudo nas escolas, alimenta a reflexão acerca da composição dos sistemas educativos. Por isso destaca-se, segundo Candeias (2009, p.08) que a "[...] definição do termo 'sistema educativo' pensamos poder defini-lo, de forma lata, como um dos processos fundamentais de socialização da modernidade."

A partir do estabelecimento de "sistemas de educação" para a socialização, percebe-se uma certa uniformização e um dado modelo de totalização, já que se organiza como um sistema que possui formas de funcionamento e de presença. Neste sentido, a perspetiva de Estêvão (2012) acerca da justiça é plenamente importante para a compreensão das relações no interior da escola. Sobre este sentido, podemos destacar que:

> [...] um sistema de socialização que se tornará obrigatório e que utiliza a escrita como um utensílio, distinguindo-se assim das vagas de alfabetização, ou seja, da procura voluntária de leitura e escrita por parte de sectores cada vez mais números das populações ocidentais a partir do século XVI. (Candeias, 2009, p.212)

Candeias (2009), ao delimitar uma caracterização geral de sistema educativo, nos coloca em discussão acerca da participação robótica e/ou mecanizada dentro das escolas e, ainda, justifica ainda

mais a prerrogativa de Estêvão (2012) em alimentarmos os sentidos de *justiça* nas escolas, enquanto meio de fomentar o sentido de participação e democracia.

Com efeito, o cenário de "sistema educativo" que é expressão comum no mundo ocidental acerca da educação, é composto por outras várias séries de sistemas igualmente complexos que alimentam ainda mais a participação robotizada. Os tempos, os planeamentos e os sistemas de avaliação de aprendizagem estão, com efeito, neste contexto abissal de controlo.

Em ultima análise, abre-se caminho para discussões dos lugares da educação emancipadora, para o posicionamento da *justiça* e da democracia nos espaços escolares frente aos cenários aqui apresentados. Com tantas tarefas acumulativas e tantos processos a serem transpassados ao longo das jornadas de trabalho e de estudo, os protagonistas do ambiente escolar veem-se em curso de respostas que possam elucidar meios para a participação e para a humanização das relações nos ambientes das organizações educativas.

1.4. A perspetiva freiriana frente ao cenário burocratizado das escolas: bases para uma confrontação ideológica.

Após todo o trajeto percorrido nestes capítulos e subcapítulos em busca da delimitação da escola enquanto organização e envolvida, com intensidade, pela tendência à burocratização de sua gestão e atividades, reserva-se agora como continuação da presente discussão elementos que buscam evidenciar, ainda mais, o paradigma problemático da burocracia em relação àquilo que se espera acerca de valores da escola.

As bases para esse confrontamento entre as formas de gestão da escola – burocrática – e a missão da escola e certos valores que consideramos importantes e inerentes à prática educativa, já utilizadas nos subcapítulos anteriores nas perspetivas de Estêvão (2012b) e Lima (2002), serão aprofundadas neste espaço através de aspectos da visão freiriana acerca escola e da educação.

O enquadramento da escola e da educação em um "sistema" nos remete a um cenário que considera determinadas práticas e pensamentos possíveis, ou aceitáveis, e outros não. A ideia de "sistema" evoca um determinado *status co*, um certo *modus operandi* ou uma organização. Neste sentido, saberes e fazeres enquadram-se enquanto corretos ou não em suas formas de ser e de estar.

É neste panorama que as contribuições de Paulo Freire se fazem presentes nesta discussão na qual os discursos acerca da missão da escola e da educação ganham importância particular. Enfrentar uma educação sistematizada é mais que se posicionar no espaço escolar, e sim procurar meios para situarmos nos pormenores do cotidiano.

Com efeito, esta face de estar presente, de facto, no mundo, convida-nos a refletir sobre as formas de nele atuarmos para, então, sermos parte concreta da morada. A este cenário, Freire (2012) aponta que:

> Renuncio a participar a cumprir a vocação ontológica de intervir no mundo. O fato de me perceber no mundo, com o mundo e com os outros me põe numa posição em face do mundo que não é de quem nada tem a ver com ele. Afinal, minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta mas a de quem nele se insere. É a posição de quem luta para não ser apenas *objeto*, mas sujeito também da História (Freire, 2012, p.60).

O viés abordado por Freire (2012) é, com particularidade, de importância ímpar ao que se pretende analisar no âmbito das escolas envolvidas em panoramas burocráticos. É importante destacar, também, que o contexto do "sistema" de educação que foi anteriormente abordado entra em conflito com esta perspetiva freiriana sobre o que é a escola. Com efeito, a concepção de "sistema" educativo considera a face do enquadramento e adaptação a uma organização complexa e mecanizada. Inserir-se, de facto, como aponta Freire (2012), considera um importante envolvimento com os processos pedagógicos e suas conexões com a vida. Nesta perspetiva esta possibilidade de estar no mundo pressupõe a palavra e a participação. Em contextos democráticos nos quais a efetiva participação nos rumos a seguir enquadra-se enquanto uma das mais importantes premissas, estar cercado por campos burocráticos e/ou sistemas de ordenamentos nos conduzem a embates teóricos importantes e que, fatalmente, refletem-se nas práticas e nos convívios.

As contribuições para uma educação que conduza ao perfil que cause a dúvida e a pergunta e que leve a discussão acerca dos sistemas, ordenamentos, programas estabelecidos e caminhos feitos para os estudantes [e professores] seguirem, passa pelo estabelecimento de uma natureza humana nas relações. A este respeito, Freire (1976, p.99) nos orienta que:

> É que, no fundo, uma das radicais diferenças entre a educação como tarefa dominadora, desumanizante, e a educação como tarefa humanizante, libertadora, está em que a primeira é um puro ato de transferência de conhecimento, enquanto a segunda é ato de conhecer. Estas tarefas radicalmente opostas, que demandam procedimentos da mesma forma opostos, incidem ambas, como não podia deixar de ser, sobre a relação consciência-mundo (Freire, 1976, p.99).

Em ultima análise, a condução desta reflexão proposta por Freire (2012) nos remete, ainda, a outro posicionamento do autor que aponta a necessidade de discussão sobre a não eternização das barreiras. A este respeito, o ponto de vista do autor destaca que:

> Gosto de ser gente porque, mesmo sabendo que as condições materiais, econômicas, sociais e políticas, culturais e ideológicas em que nos achamos geram quase sempre barreiras de difícil superação para o cumprimento de nossa tarefa histórica de mudar o mundo, sei também que os obstáculos não se eternizam (Freire, 2012, p.60).

Estas são contribuições que nos auxiliam no confrontamento entre a ideia de "sistema", as gestões burocráticas e os poucos caminhos a que reduzem a participação efetiva nas escolas. Ao longo de várias obras, Paulo Freire justifica as necessidades de participação e de construção de uma escola democrática considerando que a escola não está ilhada e que os profissionais da educação e os estudantes não estão separados do mundo, assim como toda a comunidade que faz a escola funcionar. Com efeito a condução de uma educação emancipadora não estaria separada de uma vida um tanto mais distante de sistemas, indicadores, e caminhos burocratizados.

Com efeito todo este panorama chama atenção para a consistência de consciência em estar no mundo e ter a clareza de ser "Sujeito inacabado num permanente processo social de busca" (Freire, 2012, p.60). Em sistemas não há espaço para a reflexão, muito menos de saber-se inacabado. Esta possibilidade vê-se ainda mais reduzida ao verificarmos espaços de reflexão e conhecimento cercados por aspectos altamente burocráticos.

De facto, esta discussão é um caminho importante para a transformação das concepções dos caminhos educativos tanto para o Brasil quanto para Portugal, que estão em estruturas de organização de seus sistemas educativos de forma cada vez mais monitorada. Com efeito, isso faz parte de um mecanismo global de controlo da educação e índices de qualificação e qualidade. Contudo, enquadra-se também num processo de servidão aos números, *rankings* e alcance de *scores* e medidas que tentam traduzir o quão adaptadas estão as escolas aos sistemas como um todo.

1.4.1. A participação em confronto à educação bancária

A face da burocracia e dos caminhos complexos a que a educação e a organização da escola são envolvidas fatalmente abre campos para as práticas da educação bancária, abordada por Freire (2005). É importante destacar a face burocrática que há na composição daquilo que o autor destaca como a educação de *depósitos* de informação.

A natureza da educação bancária, diga-se, das suas raízes históricas e aqueles fatores que promovem sua fixação na prática educativa são mais profundas, contudo, é de se destacar suas conexões com o panorama da burocracia que ocupa grande parte do trabalho dos professores e dos

estudantes. Parte das características da educação bancária pode ser reparada quando Freire (2005, p.66) aponta que:

> Em lugar de comunicar-se, o educador faz 'comunicados' e depósitos que os educandos, meras incidências, recebem pacientemente, memorizam e repetem. Eis aí a concepção 'bancária' da educação, em que a única margem de ação que se oferece aos educandos é a de receberem os depósitos, guardá-los e arquivá-los.

Os detalhes apontados por Freire (2005) acerca da face *bancária* da educação são compostos por particularidades que compõem aspectos burocráticos que envolvem as escolas e as práticas educativas. Esta perspetiva considera, sobretudo, pormenores que expressam essa natureza de racionalidade organizacional, por exemplo em depositar, receber e arquivar. O movimento do aprender está muito envolvido com o movimento industrial e dos escritórios. Acumulam-se enormes volumes e interage-se pouco com eles.

A perspetiva freiriana da educação a nível bancário pode se vincular, ainda, com as faces da busca de controlo, regulação e *accountability,* devido ao seu caráter acumulativo e, *a priori*, gerencialista.

Como se afirmava em subcapítulos atrás, as formas de pensar a educação e, posteriormente, o seu planeamento no cariz da burocracia, pode conduzir a práticas pedagógicas que também se fundam no cenário burocrático, chegando ao nível daquilo a que Freire (2005) destacou enquanto educação bancária, ou um depósito de informações.

Em ultima análise, é de se destacar a amplitude dos efeitos de uma educação bancária em caráter progressivo para uma sociedade. Freire (2005) destaca as particularidades desta concepção pedagógica que trata do conhecimento e da relação entre estudantes e professores de forma artificial, com pouco contato e de extrema mecanicidade como algo danoso e de importantes repercussões políticas, sobretudo. Estêvão (2012) destaca que, do ponto de vista prático, para os governos que sustentam políticas educativas muito alinhadas com cenários de controlo e regulação, a educação no cenário da burocracia alimenta a face bancária que Freire (2005) aponta. Neste cenário é interessante e produtivo fornecer números, registros, *rankings*, entre outros aspectos típicos da natureza contabilista.

O contexto burocrático da educação prestadora de contas é capaz de estabelecer e alimentar bancos de dados com informações que podem variar muito o seu foco de interesse. A esse fundamento, a educação bancária se presta muito bem a desenvolver padrões analíticos já que se pauta na repetição, no acúmulo e na execução de tarefas.

Paulo Freire ao lidar com a temática da educação bancária descreve as minúcias de seus efeitos e aponta, sobretudo, a necessidade da introdução à tomada de posicionamento que possa enfrentar o estabelecimento desta face pedagógica nas escolas. Ao longo de sua exposição, o autor chama a atenção para o cenário das consequências humanas a que chegamos com esta perspetiva, afinal, o lugar do pensamento e das tomadas de posição cercadas por muros de depósitos de informações torna-se uma contradição ideológica. Este contexto pode ser percebido quando o autor aponta que:

> No fundo, porém, os grandes arquivados são os homens, nesta (na melhor das hipóteses) equivocada concepção 'bancária' da educação. Arquivados, porque, fora da busca, fora da práxis, os homens não podem ser. Educador e educandos se arquivam na medida em que, nesta distorcida visão da educação, não há criatividade, não há transformação, não há saber. Só existe saber na invenção, na reinvenção, na busca inquieta, impaciente, permanente, que os homens fazem do mundo com o mundo e com os outros (Freire, 2005, p.66-67).

Na ausência da criatividade e de estar de facto presente no inteiro teor das práticas pedagógicas em consequência do encarceramento da educação bancária, o contexto organizacional das escolas e, sobretudo, aquilo que se passa a pensar como é realmente a educação, ganha ares de repetição e de contentamento frente à carga burocrática que se faz presente com tanta força nas organizações educativas.

Com efeito, "[...] desta maneira, a educação se torna um ato de depositar, em que os educandos são os depositários e o educador o depositante" (Freire, 2005, p.66). Portanto, não se faz nada além do que é conduzido pela forma organizacional de tipo contabilista para não correr o risco de não alcançar as respostas que desejam e os números que, claramente num modelo burocrático, as organizações precisam para a tabulação da eficácia.

É importante destacar que os processos que instauram sobre as escolas cenários de controlo, progressivamente, avançam para um destaque de regulação política e, assim, as tomadas de decisão passam a experimentar menores índices de destaques. Os avanços da burocracia e os panoramas marcados por gestões públicas cada vez mais alinhadas com perspetivas da iniciativa privada fazem-se presentes com intensidade cada vez maior. Esta face da intensidade da gestão policiada das escolas são destaque naquilo que Lima (2005b, p.141) sugere quando diz que:

> A pesar de estas críticas, están ocurriendo em los últimos años em casi todos los países y sistemas educativos, aunque com intensidade variable, fenómenos de despolitización de las organizaciones y centro educativos, y de las prácticas de administración de la educación. Se defende la subordinación a ideologias gestionárias y neocientíficas, tradicionalmente de origen empresarial, al proponer fórmulas para la fabricación de escuelas eficaces, devolver responsabilidades y encargos a partir de la defensa de uma gestión centrada em la escuela y de una autonomia de tipo procesal e instrumental, e instituir modelos de evaluacíon inspirados por la

> gestión de la calidad total, unas veces (re)centralizando poderes de decisión y, otras, descentralizando otros poderes y responsabilidades comptibles com estratégias de desregulación y privatización del sector público de la educación. (Lima, 2005b, p.141)

1.4.2. Educação, liberdade e justiça nas organizações.

Enquanto proposta de encerramento deste primeiro capítulo, a presente secção busca estabelecer como fecho conclusivo envolver as discussões acerca da importância de justiça e liberdade no campo das escolas e da educação de uma forma geral. Estas faces de análises ancoram, sobretudo, nos contributos de Paulo Freire, Licínio Lima e Carlos Estêvão.

É importante destacar que todo o caminho percorrido neste capítulo se fundou em delimitar os domínios da burocracia nas organizações, a escola como organização e a absorção da perspetiva burocrática no âmbito da educação. Com efeito, este viés administrativo alcançou as escolas em ondas avassaladoras de *accountability*, regulação e controlo sobre as instituições e trabalhos dos professores. Com isso, os autores que defendem gestões democráticas das escolas e valores de liberdade e justiça em seus âmbitos são aqui compartilhados afim de nos conduzir às reflexões que forneçam subsídios para a nossa compreensão da incompatibilidade ideológica estabelecida entre gestão e educação.

Fundamentalmente, como o discutido em subcapítulos anteriores, o contexto de globalização passou a incidir com veemência sobre as formas de organização das escolas e, através desta perspetiva, os moldes da educação tensionaram a admitir o caráter gerencialista das políticas educativas sob uma face de gestão privada da coisa pública. Com efeito, apesar de parecer fatalista a visão de um cariz esmagador da globalização sobre as formas de atuação locais, sua capacidade em desarticular é imensa e precisa estar no centro dos debates, assim como feito sob os contributos de Afonso (2002).

Acerca desta concepção, que se vem discutindo acerca da globalização, é importante frisar o destaque a que Estêvão (2012, p.153) propõe sobre esta perspetiva quando aponta que:

> Neste sentido, a globalização tem sido, sobretudo, uma força corrosiva, capaz de dissolver não apenas a topografia convencional dos Estados, mas também a atenção particular aos direitos humanos e à injustiça, criando novas divisões (a divisão digital, por exemplo), novas fronteiras (centro-periferia, Norte-Sul, entre outras), novos centros e novas margens, novas formas de poder e de controlo, novos apartheids sociais, novas subclasses (como a dos trabalhadores migrantes, por exemplo) (Estêvão, 2012, p.153).

Ao mesmo tempo em que Estêvão (2012) aponta os limites e constrangimentos gerados pelo processo de globalização sobre a organização das escolas e suas consequências em nível político para a educação, o autor afirma a existência de mecanismos de participação que podem ganhar força

através das possibilidades de redes de intervenção entre diferentes pontos. Esta visão do autor pode ser percebida quando afirma que os impasses são inúmeros, porém:

> [...] a globalização contemporânea proporciona, igualmente, novas expectativas e novas oportunidades, ao alargar os âmbitos institucionalizados e as redes de mobilização política em que os cidadãos podem vir a intervir, ao mesmo tempo que lhes permite tomar parte nas decisões e em atividades reguladoras que transcendem a esfera jurisdicional das políticas nacionais. Neste sentido, a capacidade de intervenção política dos cidadãos pode vir a aumentar, marcando-os como cidadãos do mundo (Estêvão, 2012, p.154).

Através destes contextos que possuem a capacidade de controlo amplo sobre as escolas é que os ideais de justiça e liberdade ganham maiores destaques na educação e nos espaços escolares. Com efeito, esta face de liberdade e justiça devem estar no cerne das estruturas regimentais das escolas e, assim, refletirem-se naturalmente na prática pedagógica dos professores.

É de facto um caminho árduo devido as estruturas de poder que alimentam a constância da dinâmica burocrática nas escolas, contudo faz parte do intenso caminho de construção do conhecimento em espaços democráticos. Este panorama está naquilo a que Freire (2012) afirma enquanto *pensar certo.* O *pensar certo* é extremamente contrário à *educação bancária* e padrões burocráticos, já que, segundo o autor, trata-se de:

> [...]uma postura exigente, difícil, às vezes penosa, que temos de assumir diante dos outros e com os outros, em face do mundo e dos fatos, ante nós mesmos. É difícil, não porque pensar certo seja forma própria de pensar de santos e de anjos e a que nós arrogantemente aspirássemos. É difícil, entre outras coisas, pela vigilância constante que temos de exercer sobre nós próprios para evitar os simplismos, as facilidades, as incoerências grosseiras. É difícil porque nem sempre temos o valor indispensável para não permitir que a raiva que podemos ter de alguém vire raivosidade que gera um pensar errado e falso (Freire, 2012, p.56).

É de se destacar, com efeito, a incompatibilidade dos valores de justiça e liberdade nas faces da burocracia e em suas ramificações pautadas em avaliar, mensurar e tratar como números os estudantes plenos de possibilidades inúmeras de se fazerem presentes e perpetuarem as próprias formas de atuação.

Aquelas estruturas de dominação a que Estêvão (2012) aponta como uma das nuances a que as concepções de justiça devem combater deve fazer-se presente nesta discussão com importante protagonismo. O autor ainda aponta a importância de estar num posicionamento contrário a estas estruturas, alimentando as reflexões e debates acerca da justiça com intensidade, afinal esta perspetiva:

> [...] nos dá uma visão mais realista e multifacetada da situação das injustiças e da sonegação ou debilitação de direitos que atingem os indivíduos e os grupos, ao mesmo tempo que possibilita a desocultação da componente institucionalizada das formas oficiais de opressão e de dominação imersas nas diversas instâncias da estrutura social (Estêvão, 2012b, p.216).

Com efeito, as concepções que alimentam o debate acerca da justiça e da participação democrática reconhecem, como o exposto acima por Estêvão (2012a), a imensa presença das forças estruturais da sociedade – incluindo as instituições públicas que fazem a governança – enquanto detentoras de um domínio substancial das atividades cotidianas. Por isso, neste sentido, as propostas de Paulo Freire acerca da adoção de valores de participação são fundamentais, assim como as análises rigorosas de Licínio Lima e Carlos Estêvão sobre as estruturas burocráticas e a justiça e participação, respectivamente.

Por fim, considera-se o presente capítulo como uma peça importante para os debates que virão, afinal veremos, após esta discussão acerca das concepções burocráticas das organizações educativas, o panorama global e as influências de políticas internacionais e dos organismos supranacionais sobre a o planeamento e a gestão das políticas educativas.

Em última análise, será possível comunicar, com maior intensidade, através de aspectos de ordens globais e suas respostas locais e a continuidade do lugar da democracia e da participação, e outros valores fundamentais, sobre as agendas que buscam certa uniformidade administrativa.

CAPÍTULO 2 - -POLÍTICAS EDUCACIONAIS E CONFIGURAÇÕES BUROCRÁTICAS

O presente capítulo estabelece uma discussão acerca, especificamente, do perfil burocrático das políticas educativas, sobretudo em tempos de controlo excessivo e massificado por parte do poder público sobre as escolas. As escolas, neste contexto, serão classificadas, pontualmente, enquanto um instrumento de racionalização do pensamento por meio das investidas dos governos que transpassam a gestão pública tanto no Brasil quanto em Portugal.

As últimas décadas do século XX são marcadas por um processo intenso de uniformização das estruturas políticas através do poder económico. A abertura económica e o ganho de espaço das iniciativas neoliberais[14] encontraram meios de entrelaçar certo domínio das políticas públicas, principalmente tendo em vista o viés das organizações supranacionais, como é afirmado por Lima:

> A centralidade de organizações como a OCDE, a UNESCO, a União Europeia, o Banco Mundial, a par da influência exercida por poderosos think-tanks à escala global, remeteu o Estado-nação e os respetivos governos para uma posição nova e mais complexa. Buscando ativamente tais influências, seja por razões de adesão política, de subordinação económica ou de legitimação institucional, entre outras, Estados e governos democráticos integram-se em dinâmicas transnacionais e supranacionais que os obrigam, por vezes até através de tratados e convénios, à adoção de medidas de política educacional. (Lima, 2011, p.2)

O cenário supracitado por Licínio Lima evidencia o caráter global da uniformização das tendências educativas e, sobretudo, das políticas que configuram o lugar da educação. É importante frisar as proximidades das investidas altamente burocratizadas das lideranças governamentais neste contexto de estruturação das políticas educativas.

As perspetivas que surgem no contexto da burocratização das políticas educativas apresentam tendências que alimentam possibilidades menos independentes no que toca à posição dos Estados-Nações. Neste sentido, as definições e diretrizes relacionadas às inúmeras políticas possíveis, seja na educação ou em outros campos da política, passam a ser condicionadas por instâncias que transcendem os limites do território e da influência governamental. Este panorama pode ser percebido quando Lima afirma que:

> A centralidade do Estado-nação e dos governos nacionais não foi, contudo, afastada, mas reconvertida, permanecendo aqueles como relevantes atores na produção e reprodução de políticas educacionais e das condições para a sua execução, mesmo quando sob novas influências políticas e formas de organização, em contextos de reforma do Estado, através da erosão das suas responsabilidades de provisão de uma rede pública de escolas, estabelecendo parcerias várias

[14] As tendências do "Neoliberalismo Mitigado" referido por Afonso (2002).

> com organizações da sociedade civil e delegando responsabilidades, ou contratualizando com o mercado. (Lima, 2011, p.04)

É notório, a partir da fala de Lima, a presença de fatores, inclusive do mercado, na conceção das políticas educativas, reforçando a existência de um cenário perturbador no que toca à capacidade de uma gestão participativa e popular dos rumos da educação e das escolas. Naturalmente a prática docente será influenciada por este viés que condiciona as políticas educativas e tem, como destino, o controlo da prática docente e da vida escolar como um todo.

A conceção focada na amplitude da atuação das políticas educativas de cunho burocrático é reforçada por Lima (2011) com o devido cuidado para que estas não ganhem uma incidência generalizante. Segundo o autor, tais análises partem da reflexão sobre a realidade portuguesa e, podem sim, a partir de investigações afins, conectarem-se com as tendências locais específicas. Contudo, a forma como o Estado cria e gerencia as políticas voltadas para a organização das escolas, ao traçar uma série de normatizações que conduzem a educação num patamar altamente enquadrado num campo burocrático, revela a maneira, através da qual, o poder público pensa a Educação, sobretudo, como afirma Lima (2011), fortalecendo o vínculo das instituições educativas com os aspetos de natureza pouco democrática, como o mercado, por exemplo. O autor reforça este sentido ao pontuar que:

> É neste contexto que a centralidade do papel do Estado permanece, ainda que reconfigurada, até mesmo para se revelar mais através de estratégias e programas, do que por meio de políticas, propriamente ditas, de caráter estrutural, para reconhecer como interlocutores legítimos novos setores da sociedade civil e novos parceiros oriundos do mercado, com quem passará a contratualizar novos processos de governação e provisão da educação, de organização curricular, de avaliação de alunos, professores e estabelecimento de ensino, de organização e gestão das escolas (Lima, 2011, p.03-04).

As investidas das políticas educativas que assolam as particularidades das escolas num contexto regulatório e uniformizador partem de tendências supranacionais e desconsideram dinâmicas internas, realidades e peculiaridades a que as instituições são submetidas e carregam como prioridades a serem analisadas. Lima (2011, p. 05) chama de "desnacionalização das políticas nacionais e locais, por influência de agendas e processos de natureza transnacional e supranacional." Este cenário, intensamente analisado por Afonso (1998)[15], revela tendências econômicas, sobretudo de cunho neoliberal, que passam a ser a ordem do dia em instituições financeiras, no mundo do trabalho e, sem tardar, da realidade educativa de um povo.

[15] O autor é referenciado por Barroso (2006a) (2006b) como uma das obras pioneiras e fundamentais para compreensão da temática e Portugal.

Com efeito, o cenário a que se submete os rumos das políticas educativas aponta para uma tendência de radicalização da burocracia. A intensidade da busca por números e resultados quantificáveis estabeleceu um panorama de controlo – muito abordado por Barroso (2006b) que destaca sobre as formas de **regulação**[16] – que nega as possibilidades de um viés democrático e emancipatório da educação. A reprodução de atividades, exames e procedimentos mais ou menos robotizados passam a estar na ordem do dia das políticas e rotinas das instituições educativas. Este contexto, em Portugal, tem tomado, nas últimas décadas, uma profundidade significativa, ao que afirma Torres (2017a, p.04):

> Seguindo um rumo similar, Portugal tem vindo a aderir à agenda meritocrática, consubstanciada em inúmeras medidas de política educativa focadas na produção de resultados escolares. Uma das conclusões mais curiosas aponta para a implementação, na esmagadora maioria das escolas e agrupamentos de escolas do ensino secundário, de práticas de distinção dos melhores alunos tendencialmente focadas (apenas) nos resultados académicos, daqui resultando uma conceção unidimensional da excelência, do título escolar único, que poderá colidir com a natureza democrática e plural da escola pública.

Com efeito, é possível verificar um campo comum, sincronia ou, até mesmo, correspondências, no que toca o pensamento exposto por Lima (2011) e Torres (2017a) e Torres (2017b) nos parágrafos acima. O caminho da efetivação do controle burocrático da educação em Portugal é, de fato, um caminho natural de decisões supranacionais que transpassam os limites fronteiriços dos países. Este é um campo de investigação em Portugal farto e que possui uma intensa bibliografia que caminha no delineamento desta temática que se ramifica em diferentes pontos de análises com contributos de importantes autores do país[17].

A organização das políticas educativas e gestão das escolas no contexto supracitado envolve um delineamento de caminhos a serem seguidos rigorosamente que, em última análise, estabelece um contexto altamente regulatório (Teodoro, 2006), o que produz uma tendência em cristalizar relações que incidem ao "escrutínio sistemático e detalhado do trabalho dos professores" (Lima, 2011, p.3).

O panorama global das políticas educativas apresenta a forte tendência de estabelecer critérios rígidos de quantificação dos resultados[18]. Este fenômeno pode ser percebido nitidamente no contexto do espaço europeu de educação, sistematicamente pesquisado por Antunes (2005) em seus estudos

[16] Segundo Barroso (2006b, p.12-13), a regulação e controlo estão balizados nos "[...] modos como são produzidas e aplicadas as regras que orientam a acção dos actores; os modos como esses mesmos actores se apropriam delas e as transformam."

[17] Barroso (2006a) (2006b) faz uma série de apontamentos de trabalhos de investigação e autores portugueses pioneiros e extremamente importantes no campo das políticas educativas em Portugal.

[18] Que, segundo Teodoro (2006, p.56), faz parte de um histórico de construção da escola no caráter da "[...] massificação da educação."

acerca da (re) organização das políticas educativas europeias, que, notavelmente, expressam a tendência financeira comum aos blocos econômicos, porém no campo da educação.

Em Portugal, como afirmado anteriormente, o controle intenso das políticas educativas ao longo das décadas revelou este caráter regulatório da vida escolar de estudantes e professores. Este cenário enquadra-se naquilo a que Ball (2004, p.1116) aponta enquanto tendência de "monitoramento" do Estado através das políticas educativas em "atar as coisas". É possível reforçar este contexto quando analisamos como Barroso (2006a) discute a frequência do envolvimento deste caráter do Estado em diferentes níveis de análises e atuações, agindo tanto localmente quanto nacionalmente e, ainda, transnacionalmente que, com efeito, encontra-se ao pensamento de Antunes (2005), principalmente quando o autor afirma que:

> Esta regulação 'transnacional' tem origem muitas vezes nos países centrais e faz parte do sistema de dependências em que se encontram os países periféricos ou semi-periféricos, nomeadamente no quadro de diferentes constrangimentos estruturais de natureza política, económica, geo-estratégica, etc., que integram os chamados 'efeitos da globalização'. (Barroso, 2006b, p.45)

Barroso (2006a) traz à tona as discussões estabelecidas em torno desta temática que envolve a transnacionalidade das políticas educativas e da regulação das escolas ao apontar a presença comum e frequente das organizações supranacionais[19] que se situam no fronte do controle da natureza regulatória das determinações, objetivos e buscas por resultados impostos pelos governos. Neste âmbito de análise, o autor afirma que:

> [...] além destas modalidades mais formais que resultam da ligação existente entre o sistema educativo e os outros sistemas sociais, outras formas mais sutis e informais exercem igualmente um efeito regulador transnacional. É o que acontece com os inúmeros programas de cooperação, apoio, investigação e desenvolvimento com origem em diferentes organismos internacionais (Banco Mundial; OCDE; UNESCO, União Europeia, Conselho da Europa, Fundação Soros, etc) que reúnem especialista, técnicos, ou funcionário de diferentes países. Estes programas sugerem (impõem) diagnósticos, metodologias técnicas, soluções (muitas vezes de maneira uniforme) que acabam por constituir uma espécie de 'pronto-a-vestir' a que recorrem os especialistas dos diferentes países sempre que são solicitados (pelas autoridades ou opiniões públicas nacionais) a pronunciarem-se sobre os mais diversos problemas ou apresentam soluções (Barroso, 2006b, p.45)

É importante evidenciar a face regulatória de natureza burocrática que estrutura o regimento das organizações educativas a que Barroso (2006a) chama atenção, sobretudo no que tange a

[19]Ball (2004), neste contexto, fortalece a discussão no que toca à "performatividade" em detrimento de valores éticos no processo de formulação de políticas educativas e gestão da educação.

educação pública – que está, naturalmente, sob o controle ainda mais intenso do Estado. Este aspecto será, também, amplamente abordado por Teodoro (2006) quando evidencia a "crise" do sistema educacional ao longo de décadas e mesmo ao passar por tantas reformas. Ainda neste sentido, através das análises dos autores, sobretudo Barroso (2006a), o corpo regulatório das políticas educativas ganha notoriedade, principalmente quando reconhece a face complexa destas investidas regulatórias, como é exposto no seu seguinte pensamento:

> A regulação estatal de tipo burocrático e administrativo, em que a escola é vista como 'um serviço do Estado', sujeita a uma rede complexa de normativos que reforçam a intervenção da administração central directa (através do seu corpo de funcionários e inspectores) ou mediatizada através do diretor da escola, cuja função essencial é fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos (Barroso, 2006b, p.52)

Através de um prisma comparativo, ao vincular Antunes (2005), Barroso (2006a), Lima (2011) e Torres (2017a) e (2017b), é possível estabelecer um mosaico analítico acerca dos caminhos percorridos pelas determinações burocráticas das políticas educativas. Com efeito, este corpo teórico contextualiza veementemente o perfil fragilizado das possibilidades democráticas das escolas frente ao cenário global de engessamento dos sistemas educativos. E, reforçando este panorama, Ball (2004, p.1113) contribui ao afirmar que:

> Além disso, globalmente, todo um leque de agências multilaterais, cada qual a seu modo, está trabalhando arduamente para criar outros espaços para a "privatização" e a participação do setor privado na prestação de serviços públicos, incluindo a educação.

Em continuação a este mesmo campo de análise, Ball (2004, p. 1109) salienta que:

> Cada vez mais, as políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas e legitimadas explícita, direta e, muitas vezes, exclusivamente em função do seu papel em aumentar a competitividade econômica por meio do desenvolvimento das habilidades, capacidades e disposições exigidas pelas novas formas econômicas da alta modernidade. Paralelamente, esses agentes da economia continuam agindo para influenciar o Estado a que este se responsabilize por e suporte os custos de seu interesse por uma mão-de-obra devidamente preparada, ainda que a repartição desses custos varie entre os países. Isso não significa que o Estado seja menos ativo ou menos intruso, mas que age de modo diferente (Ball, 2004, p.1109).

No Brasil, a regulação das políticas educativas e, consequentemente, a sistematização da atuação profissional apresenta-se ao longo das décadas de renovação da educação e do posicionamento do Brasil enquanto país emergente. A emergência económica do Brasil na transição do século XX/XXI reposicionou o país no campo econômico e, naturalmente, o forçou a ceder em suas

relações internacionais quanto aos blocos econômicos, nomeadamente os BRICS e os poderes supranacionais, como a ONU, UNICEF dentre outros.

As perspetivas gerais de ambos os casos apontam para a homogeneização integral das políticas educativas. Este panorama é representativo acerca do que Afonso (2002) afirma acerca das investidas do modelo neoliberal sobre a educação. No mesmo sentido, Teodoro (2009, p.156) diz sobre as consequências quanto "[...] ás aspirações neoliberais, pois, na chamada 'sociedade de consumo', torna-se um grande negócio, seja por causo do discurso sobre o 'capital humano', seja porque o investimento no setor tem sido muito rentável."

Este contexto passa, especificamente, pelo controle da atuação dos profissionais da educação e de suas atividades. Com efeito, o controle em voga articula-se com a tendência de *vigiar e punir*, numa clara perspetiva foucaultiana de *dressage* partindo da governação, organismos da educação sobre a vida profissional dos professores. Tal cenário explicita a regulação extrema da atividade docente no sentido de alcançar escores que se revezam a cada temporada de reformulação das políticas públicas para a educação.

Todo o panorama exposto e caracterizado pela organização das políticas de educação em torno da pontuação, qualificações e resultados meramente quantificáveis cristaliza a tendência competitiva no público discente numa esfera de busca por pódios e garantia de conquista de primeiros lugares na perspetiva do sucesso (Torres & Palhares, 2016). É importante salientar que, com frequência, a organização dos sistemas educativos, como é relatado no exemplo português, apresenta tendências fundadas na busca contínua de um espírito de competição para alcançar scores ainda maiores. Na sequência do exposto até então, esta atmosfera:

> [...] sem abandonar os propósitos democratizadores inerentes à construção do projeto de escolarização, a produção da excelência é aduzida como uma nova prioridade na condução dos sistemas públicos de ensino, tornando-os reféns de metas, de índices de performatividade e posições e hierarquias ditadas pelos rankings (Torres & Palhares, 2016, p.616).

Este contexto levanta a discussão acerca da ampla concorrência aos postos dos cursos mais disputados das universidades, afinal, o aspeto burocrático da organização das políticas educativas está, também, presente no acesso aos cursos universitários, estruturados no recinto comum dos valores, pontuações, qualificações inerentes à concorrência burocrática. Sobre este sentido é importante ressaltar a discussão que analisa os contextos e as realidades particulares dos grupos de estudantes que alcançam os "pódios" (Torres & Palhares, 2016). Afinal, todo o percurso feito por este grupo de estudantes é explicado por uma certa "aclimatação" (idem., ibid, p.624) já que dispõem de estrutura –

staff – disponível ao longo de suas formações o que compõe o ambiente favorável de corrida até o pódio.

"As condições de partidas desiguais" (Torres & Palhares, 2016, p.624) fazem parte de estruturas que envolvem os estudantes de formas diferenciadas. Com efeito, os grupos de estudantes que, com frequência alcançam os postos mais disputados nas universidades igualmente mais disputados foram inseridos na cultura educativa com maior intensidade e, desta forma, por possuírem grupos familiares ambientados com os aspetos exigidos pelas instituições educativas – como certo grau de conhecimento, temas e discussões comuns aos seus grupos familiares – naturalmente a absorção será mais simples e comum[20].

Com efeito, a realidade supracitada, no que toca a corrida pelos pódios gera uma série de transformações e intensificações do trabalho do professor em prol de uma quantificação do aprendizado no intuito de alinhar os currículos das escolas com a possibilidade de acesso às universidades, o que gera uma relação desarmônica do profissional da educação com seu trabalho, como é possível perceber no contexto em que:

> [...] a luta pelas notas a medicina é enunciada como fonte de outros tipos de constrangimentos sobre o trabalho e a autonomia profissional docentes associados a conflitos em torno do currículo e do conhecimento. Os exames nacionais são recorrentemente fonte de polêmicas à volta de praticamente todas as opções possíveis desde a seleção de conteúdos visada, à linguagem utilizada e o rigor dos conceitos na formulação das questões, aos critérios de conceitos e pontuação das respostas (Antunes, 2013, p.552)

É notório o alargamento do efeito burocrático causado pelas políticas educativas de elevado grau quantitativo. Como referenciado por Antunes (2013), as polêmicas em torno dos exames nacionais e que, com efeito, pode ser estendido à realidade dos exames nacionais para as seleções das universidades brasileiras, são uma realidade a cada ano e trazem à tona discussões importantes para o campo da sociologia da educação e das políticas educativas quanto à formulação burocrática dos exames nacionais e dos meios de seleção de estudantes para as universidades. A rigor, é percebido que a "[...] importância que é conferida à recompensa do mérito escolar é um dos reflexos dos cenários performativos que trespassam a escola pública e que [...] se constituem como fontes de pressão acrescida sobre os percursos dos estudantes [...]." (Borges & Torres, 2017, p.72)

Em última análise, parece não existir dúvidas acerca da construção burocrática dos exames nacionais que se estabelecem num patamar rígido quanto aos temas centrais de estudo para o público

[20] Torres & Palhares (2016) fazem um estudo minucioso quando abordam as estruturas educativas voltadas para a conquista de resultados quantificáveis e, ainda, as diferentes condições de acesso, por parte dos estudantes, a estas conquistas.

docente e discente. Este panorama aponta para a dificuldade de estabelecimento da educação emancipadora de construção coletiva e democrática e que consiga estar minimamente independente ou com certos graus de autonomia do olhar regulatório do Estado. Em outras palavras, a burocratização e, especificamente, a *hiperburocratização* das políticas educativas e do cenário da educação, imensamente discutida por Licínio Lima numa visão geral, alcança níveis e espaços intensos e cria um campo de atuação restrito que defronta-se com o pensamento de Antunes & Sá quando os autores afirmam que "[...] parece ser severamente limitada, restringindo-se a formulações padrão dos conteúdos e critérios de pontuação emanados do serviço central que coordena o processo a nível nacional" (Antunes & Sá, 2013, p.552).

Numa visão geral, todo este mosaico regulatório presente nas políticas educativas em torno do alcance de metas meramente quantificáveis e que, com efeito, permanecem intensos nos processos de classificação dos exames nacionais em Portugal e no Brasil com o fim de ter acesso às universidades, fortalece o perfil gestionário das escolas no sentido de uma administração aguda das práticas docentes, da vida discente e, sem dúvidas, do controle excessivo dos diretores e das direções das escolas. Paro (2010) evidencia em sua análise do cotidiano da direção escolar sobre as preocupações acerca da forma como são administradas as instituições escolares, uma vez que este viés é de suma importância quando se tem como objetivo intenções administrativas particulares, ou em outras palavras, prioridades administrativas específicas.

Sem dúvidas, o foco administrativo, ou ponto de vista administrativo das instituições, é fundamental para o objetivo a que se propõe determinada instituição escolar. Paro (2010) expõe a seguir a tendência de "valorização" da administração no âmbito das escolas, por parte das direções, com o intuito de alcançar determinados objetivos quando afirma que:

> Embora sejam várias as motivações para essa valorização da administração escolar – e não faltam aqueles que são a favor de uma maior 'eficiência' da administração escolar como a única ou precípua preocupação com os custos do ensino -, a justificativa comum é a de que o ensino é importante, e é por isso que se deve realiza-lo da forma mais racional e eficiente; portanto, é fundamental o modo como a escola é administrada (Paro, 2010, p.765).

O fato de ser "fundamental a forma como a escola é administrada" revela, sobretudo, o alinhamento das instituições com objetivos maioritariamente externos à elas. Aprovações nos testes governamentais, prestação de contas aos Estados e organismos supranacionais e, ainda, certo bem-estar nos rankings dos exames nacionais de acesso às universidades são aspetos que motivam, ou pressionam, o modelo administrativo das escolas. Com efeito, a "[...] administração é sempre a

utilização racional de recursos para realizar fins, independente da natureza da 'coisa' administrada" (Paro, 2010, p.765).

A escola, no entanto, torna-se a "coisa administrada" a que Paro (2010) refere-se. Neste sentido, a organização caminhará pelos caminhos administrativos necessários vinculados aos objetivos pretendidos. De uma maneira geral, esse cenário aponta para a perspetiva da escola enquanto o espaço de encontro do local e do global[21], afinal o dia a dia da administração escolar está diretamente relacionado com as questões que envolvem as políticas educativas de ordens globais. Em outras palavras, as tendências regulatórias e burocráticas das políticas educativas que partem de instâncias, muitas vezes, supranacionais, ancoram suas proposições em localidades geográficas menores, ou em escalas locais.

A discussão dos vínculos entre o local e global é campo altamente fértil na análise da Geografia crítica, sobretudo nas discussões de David Harvey e Paul Claval. Não diferente, através das contribuições sociológicas de Castells, quando analisadas as questões da comunicação global na figura da sociedade em rede, é possível desenvolver um campo minucioso de análise das interferências de âmbito global nas particularidades das organizações educativas. Esta relação passa, efetivamente, pelo trânsito das decisões através das organizações supranacionais, até alcançarem as políticas públicas governamentais e, finalmente, as escolas.

Com efeito, através das análises supracitadas, percebe-se a forma aguda como as administrações escolares atuam no dia a dia das instituições e orienta-nos para certa organização rotineira das escolas na perspetiva de gerenciamento institucional. Contudo, a gestão de uma escola carrega, indubitavelmente, o peso do alcance dos objetivos quantitativos a que são, historicamente, a elas exigidos. Sobre este cenário, Paro (2010, p.765) explica que:

> Nos meios políticos e governamentais, quando o assunto é a escola, uma das questões mais destacadas diz respeito à relevância de sua administração, seja para melhorar seu desempenho, seja para coibir desperdícios e utilizar mais racionalmente os recursos disponíveis. Também na mídia e no senso comum, acredita-se de modo geral que, se o ensino não está bom, grande parte da culpa cabe à má administração das nossas escolas, em especial daquelas mantidas pelo poder público.

Numa investigação ainda mais minuciosa referente à atuação da organização dos espaços escolares, é necessário perceber a frente integral da administração que toma uma perspetiva totalitária da gestão da escola. Esta face revela a amplitude da interferência regulatória a que estão submetidas as instituições escolares, como aponta Paro (2010, p.765):

[21] Na perspetiva de Carlos (2007). A conexão dos espaços em um contexto de centralidade e periferia, comuns em um cenário marcado pela intensidade da globalização.

> De acordo com esse conceito mais abrangente de administração, a mediação a que se refere não se restringe às atividades-meio, porém perpassa todo o processo de busca de objetivos. Isso significa que não apenas direção, serviços de secretaria e demais atividades que dão subsídios e sustentação à atividade pedagógica da escola são de natureza administrativa, mas também a atividade pedagógica em si- pois a busca de fins não se restringe às atividades-meio, mas continua, de forma ainda mais intensa, nas atividades-fim (aquelas que envolvem diretamente o processo ensino-aprendizado).

2.1. A burocracia nas políticas públicas

As discussões desenvolvidas nas linhas do subcapítulo anterior traduzem de forma preliminar a componente burocrática que configura as políticas públicas do campo da educação. Assim, esta face revela um dos envolvimentos da burocracia na organização das políticas públicas.

Com efeito, o campo das políticas públicas é histórica e notavelmente envolvido pelas dimensões diversas da burocracia. Neste sentido, o panorama burocrático das políticas da educação muito reproduz um mosaico altamente envolvido nas bases de gestões igualmente burocráticas. Seria ingênuo não analisar e, sobretudo, não creditar a natureza burocrática das políticas educativas ao padrão burocrático presente nas políticas públicas governamentais de uma forma geral.

Numa perspetiva ampla, é importante avaliar a presença da ideia de "eficiência" no modo de gerir a coisa pública. Neste sentido, a presença da burocracia na gênese e gestão das políticas públicas está altamente vinculada ao objetivo de tornar eficientes as atividades de determinados segmentos da produção, administração e ou fiscalização. Os anos que marcaram o início do século XX foram intensamente influenciados pela presença do movimento de administração científica, ou seja, de elevada racionalização da administração que tanto influenciou a forma como se desenvolveram as políticas públicas no contexto da eficiência das políticas e da administração pública, como afirma Barzelay:

> Los dirigentes del movimento de administración científica de princípios del siglo XX elaboraron y opularizaron uma teoria del sentido común entorno a las causas, la naturaliza y la importância de la eficiência. Esta teoria tenía sentido porque explicaba el progresso industrial característico de a época y la información acerca del funcionamento de las fábricas modernas era amplamente conocida. No há más que dar um pequeno paso para inferir que los reformadores usaban su conocimiento de administración industrial eificiente para dar forma a su concepto de la administración pública eficiente (Barzelay, 1998, p.178).

É notório o viés burocrático daquele período, naturalmente composto pelo espírito da época industrial. Na altura, aquele modelo de produção envolvia outros campos da sociedade num modelo

igualmente industrial. Em última análise, o progresso da sociedade industrial foi também o progresso das organizações burocratizadas, em busca da organização, seriação e eficiência do trabalho.

As obras de Taylor e Fayol são basilares na perspetiva supracitada da ordem produtiva do período que envolve, principalmente, as temporadas correspondentes à virada dos séculos XIX e XX. Neste sentido, veremos a presença de filosofias de gestão muito pautadas em um caráter pautado em tarefas, como é o caso de Taylor e a administração científica. Em outras palvras, a face da administração científica busca dar campo à prosperidade[22] numa perspetiva muito focada à eficiência, aumento de produção, criação de ambiente favorável para a alta produção e envolvimento constante com as atividades a serem executadas, com intenso foco nas tarefas (Taylor, 2011).

Em contrapartida às propostas de Taylor, Fayol em sua perspetiva clássica de administração, concentra a orgnanização física enquanto um aspecto de maior relevância (Fayol, 1989) e a consequência desta modalidade de gestão está na divisão da produção, a figura sempre presente e constante da autoridade, hierarquia e, ainda, a centralização.

Com efeito, Barzelay desenvolve um corpo teórico que busca, nas raízes da produção fabril, herdada do período industrial, a justificativa para o formato de organização da gestão pública. Neste contexto, através de sua análise, percebe-se o alinhamento do discurso do autor com a estrutura burocrática a que se viu seguir as principais decisões e organizações públicas daquele período adiante. A sistematização da gestão somada à tendência concentradora de atividades em prol de resultados objetivos é nítida, como o próprio autor desenvolve quando afirma que:

> [...] um sistema fabril eficiente lograba producir cantidades siempre crecientes de bienes, al mismo tiempo que reducían el costo de la producción. También conocían las recetas para alcanzar aquel éxito. Em las fábricas los administradores controlaban la producción com gran detalle mediante las estructuras jerárquicas de supervisión. Sabián que los sistemas productivos y administrativos eran concebidos y operados por expertos que trabajaban em oficinas responsables del personal, de la contabilidade, la inspección, la energia y la construcción, la ingeniería, el diseño del produto, los métodos, la eficiência productiva y los pedidos (Barzelay, 1998, p.179).

Neste sentido, o viés burocrático-fabril alcança, historicamente, níveis intensos de controle excessivo das gestões que são ou que foram baseadas, ou influenciadas, pela conceção da racionalização das atividades através da figura da burocracia. Sem dúvidas, é percetível ao longo da história, as formas de organização das administrações públicas que incidem para um viés altamente burocratizado de uma grande parcela de suas demandas. Este cenário vincula-se diretamente às

[22] A prosperidade é uma expressão comum na obra de Taylor que a vincula com a capacidade produtiva. Em outras palavras, "[...] a máxima prosperidade pode existir apenas como resultado da máxima produtividade" (Taylor, 2011, p.51).

discussões estabelecidas no primeiro capítulo[23] acerca da racionalização das organizações através do pensamento de Max Weber. Com efeito, a face regulatória, a objetivação das atividades com limites notadamente estabelecidos, são partes da reflexão clássica do autor sobre esta perspetiva de organização.

É importante salientar que a perspetiva abordada por Barzelay ganha, ao longo de seu desenvolvimento teórico, um maior campo de análise no que toca à pós burocratização (Barzelay, 1998) da gestão. Neste sentido, o autor afirma que a reorganização da burocracia passará a utilizar certos conceitos como "valores", "qualidade", "satisfação", dentre outros que serão fundamentais na cristalização deste modelo de organização e gestão das políticas públicas e das instituições de uma forma geral. Desta forma, o autor afirma que:

> [...] el paradigma posburocrático sugiere me que el concepto de produccción se expresse como presación de serviços. Esta terminologia recuerda a los servidores públicos la compleja e íntima relación existente entre el processo yy el produto em la prestación de servicios: em tanto que la producción de bienes constituye um processo separado de la distribución y del consumo, muchos servicios se producen, se entregan y se consumen em el mismo processo, a menudo com la participación de los clientes como coproductores (Barzelay, 1998, p. 183-184)

Com efeito, o panorama da pós burocracia[24] carrega uma tendência aguda para o controle mitigado das estruturas educativas. Assim, o uso de determinados conceitos e métodos de intervenção na organização das políticas públicas, bem como na gestão das escolas, contribui para a manutenção de certa ordem burocrática, contribuindo para um espaço comum ou uma idiossincrasia das organizações educativas.

O cenário da gestão das políticas públicas que apresentam um caráter estritamente burocrático revela nas entrelinhas um temperamento que incide no sentido da "eficácia" de suas determinações. Em última análise, a busca pela "eficácia" apresenta contornos altamente regulados e refinados, no ponto de vista burocrático. A dominação burocrática ganha particularidades cada vez mais intensas com o intuito de assumir, a cada determinação, um passo mais largo em direção ao status da eficácia.

Aragão (1997) alerta para a utilização dos termos de "eficácia" e suas variações no contexto da gestão das organizações. Este panorama é desenvolvido no seguinte cenário:

> No contexto organizacional, agregam-se ao conceito de eficiência os de eficácia e efetividade, que, entretanto, nem sempre têm sido usados uniformemente. Há diversas concepções sobre tais termos, embora não discrepem excessivamente (Aragão, 1997, p.106).

[23] Cnf. Capítulo I (1.2).

[24] É importante salientar as divergências entre os conceitos de *pós-burocracia* e *hiperburocracia* de João Barroso e Licínio Lima, respetivamente. Na primeira perspetiva, um tanto mais influenciado pela escola francesa, a *pós-burocratização* alinha-se com o controle pelos resultados, números, entre outros. Por outro lado, mais influenciados pelos ingleses, o cenário da *hiperburocracia* busca evidenciar a radicalização das formas de controlo desenhadas por Max Weber. As discussões acerca da *hiperburocratização* estarão, com efeito, mais presentes ao longo dos tópicos 2.4 e 2.5 deste capítulo.

Portanto, ao lado da eficácia, como expõe o autor supracitado, somam-se conceitos importantes que se incorporam na definição de políticas públicas e na gestão de diferentes organizações. Assim, neste sentido, todo o processo de gestão passa a ter um controle específico devido aos conceitos paralelos à eficácia.

Num sentido de organização ou gestão moldada nos parâmetros burocráticos, o processo como um todo é analisado e delineado com o fim de ter o panorama geral da gestão. Assim, este contexto permite certa manutenção da ordem e da dominação vigente da organização. Acerca desta perspetiva, Aragão desenvolve este cenário quando aponta que:

> Segundo os conceitos mais difundidos, eficiência está ligada ao melhor uso dos recursos da organização, de forma a obter seu produto ou serviço. Poderia ser sintetizada na relação entre o input real e o input padrão (o desejado pela organização), cujo resultado tenderia a zero. Eficácia, por seu turno, refere-se à performance externa da organização, ao seu produto, ou seja, sua contribuição para o alcance dos objetivos organizacionais. Pode ser sintetizada na relação entre o output real e o output padrão, cujo resultado tenderia a infinito (Aragão, 1997, p.106).

Numa análise geral, através da visão de Aragão, é possível perceber a existência de conectividade entre os conceitos de eficiência e eficácia à lógica burocrática das políticas públicas. O padrão de elaboração das políticas públicas, bem como a gestão das organizações estão num panorama em que as necessidades de resultados, na maior parte das vezes de naturezas altamente quantificáveis, estão na ordem do dia. Eficiência e eficácia, sobretudo num cenário competitivo, alimentam as formas burocráticas de gestão das políticas públicas num contexto de busca excessiva de resultados e combinações que traduzem o espírito da época em que está inserida.

O contexto burocrático da administração e organização das políticas e instituições públicas aponta para um modelo de transformação da forma como os gestores passaram a lidar com as organizações públicas. Ao longo da história a utilização da coisa pública e as formulações de diretrizes para suas instituições ganharam conotação que incidiram, com efeito, para uma escalada da burocracia nas decisões e planeamentos da vida pública. Aragão destaca que:

> A administração pública burocrática veio substituir as formas patrimonialistas de gestão e ganha importância em função da necessidade de maior previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais. Apresenta-se como reação ao nepotismo e subjetivismo, que tiveram lugar nos primeiros anos da Revolução Industrial (Aragão, 1997, p.105).

Considerando o período supracitado de uma maior interferência do Estado na dinâmica das sociedades, ou seja, um poder estatal mais concentrado nas decisões públicas, o efeito burocrático abordado traduz, de fato, um Estado burocrático, centralizador e com demandas altamente envolvidas

com a vida e com os objetivos mensuráveis dos gestores públicos. Neste sentido, a presença da organização pública dentro do paradigma burocrático é crescente e apresenta um cenário emaranhado em uma ordem difícil de se desvencilhar, como apresenta Aragão:

> A partir da década de 30 deste século, ocorre um processo de expansão do aparelho burocrático do Estado, dado o movimento de utilização do investimento público também com propósitos estabilizadores. É um momento de aumento da base fiscal e tributária, garantindo os recursos necessários à mudança do papel alocativo do Estado, especialmente no período após a Segunda Guerra Mundial. A partir daí, tem lugar o fortalecimento do chamado Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), assentado na idéia de prestação de serviços por parte do Estado, de forma a compensar a desigualdade na distribuição do produto social. Neste período, a prosperidade esteve alicerçada no compromisso social para a ampliação dos direitos básicos da população (Aragão, 1997, p.105).

Com o passar das décadas, o cenário que prevalece sugere uma tendência de contornos ou "ajustes" específicos nas atribuições da presença do Estado em suas (re) definições primordiais. Numa visão geral, os contextos que apontam para estas mudanças das determinações e posicionamentos dos Estados revelam particularidades importantes do período especificado. Este contexto é reforçado por Aragão quando o autor afirma que:

> Nas décadas de 50 e 60, a idéia era a de que os Estados poderiam promover ajustes estruturais (EVANS, 1993:107). Entretanto, as mudanças demográficas, a crise fiscal, da sociedade do trabalho, as crises do pa- drão de acumulação e da organização da produção baseada no fordismo (com rompimento do círculo virtuoso entre redistribuição e acumulação) e ainda a agudização do conflito distributivo passam a compor o cenário. Com efeito, estes são alguns dos argumentos utilizados para explicar a crise do Welfare State no período seguinte (MELO e COSTA, 1996: 155). A partir dos anos 70 e 80, a tendência neoliberal passa a enfatizar a fragilidade da solução estatal para garantia do bem-estar social e da estabi- lidade econômica, preconizando a solução de mercado e fundamentando a idéia de Estado mínimo, com redução de sua estrutura administrativa (MELO e COSTA, 1996: 154). O cenário econômico engloba mudanças nos padrões de competição, em função da alteração do paradigma tecnológico, assim como a intensificação da globalização financeira. Aguça-se o movimento de esgotamento do padrão de acumulação fortalecido no pós-guerra. O momento intelectual é o da discussão sobre a redefinição do papel do Estado. Os contextos social, político e econômico de crise do Estado apontam para reformas de fôlego, o que implica, sobremaneira, em alteração de estruturas organizacionais (Aragão, 1997, p.105).

Em última análise, é imprescindível compreender esta face histórica das estruturas da organização pública no sentido de perceber as variações, através dos contextos a que cada período histórico passou, e assim, capaz de remodelar as modalidades da burocracia. Neste sentido, ao perceber as diferentes conotações da burocracia ao longo de diferentes tempos e governanças, alcançaremos suas interferências nas políticas e decisões que envolvem a organização da educação.

2.1.1. Políticas públicas, democracia e participação em Portugal e no espaço europeu.

As secções que se seguem no presente subcapítulo fazem um breve contorno histórico e conceptual do desenvolvimento das determinações políticas para a educação. Com efeito, Brasil e Portugal passaram por dimensões particulares no que tange ao desenvolvimento dos respetivos sistemas educativos, no entanto, do ponto de vista macro é possível traçar certas similaridades.

No caso português, é notório, segundo o que indica Rodrigues et al (2014), o avanço de políticas para a tentativa de universalizar[25] o acesso à educação no país para a população jovem, sobretudo. Nesta perspetiva, os autores apontam a investida intensa do Estado português ao longo dos últimos quarenta anos. Com efeito, a transição da segunda metade do século XX foi de grande importância para a transformação do país no que toca aos mecanismos para a educação, como apontam Rodrigues et al (2014, p. 35):

> A escolaridade obrigatória, medida pela extensão da cobertura e da frequência escolar, foi ao longo dos últimos 40 anos o principal fundamento das políticas de educação. Gradualmente, questões como a igualdade de oportunidades, a equidade e qualidade do serviço público de educação foram ganhando espaço na fundamentação das medidas de política, a par da preocupação com os resultados e o sucesso escolar.

Em outras palavras, podemos sinalizar que "o sistema educativo como atualmente o conhecemos, isto é, com o conjunto de instituições, regras, recursos e atores que organizam a intervenção do Estado e asseguram o seu funcionamento, desenvolveu-se ao longo dos últimos 40 anos" (Rodrigues, et al, p. 38). Contudo, este tempo estimado pelo autor para o desenvolvimento das políticas educativas no país aconteceu com certa lentidão em relação aos seus vizinhos europeus.

A lentidão citada no parágrafo anterior, explica-se, segundo os autores, às peculiaridades demográficas de Portugal no período, dispersão entre a população rural e urbana e, sobretudo, ao crescimento que a população do país experimentou no decorrer da segunda metade do século XX, o que, naturalmente, colocou os governos a agilizarem políticas que dessem conta da oferta educativa escolar para os portugueses.

Noutra perspetiva, é importante realçar o panorama traçado por Stoer & Araujo (1991) no qual pontuam, com ênfase, a posição semiperiférica ocupada por Portugal e que, de certo modo, atuou como contributo para determinada escalada diferenciada perante os vizinhos europeus. Os autores

[25] Os autores desenvolvem uma série de capítulos nos quais descrevem, em grande parte, os principais marcos da história das políticas públicas de educação em Portugal nos últimos 40 anos.

enaltecem este aspeto afirmando que "um ponto importante a considerar, por isso, na relação entre o sistema educativo e a posição de Portugal no sistema mundial, é a forma como a formulação de políticas educativas, inadvertidamente, pode 'consolidar' o lugar de Portugal no sistema mundial" (Stoer & Araújo, 1991, p.207). Neste sentido, o "lugar de Portugal", como referenciado na última linha, relaciona-se às reais lentidões, sobretudo no que toca àquilo a que (Santos, 1985) chama de "descoincidência" quando compara o desenvolvimento do capitalismo em relação ao desenvolvimento social. Neste sentido, o panorama comparativo com os vizinhos europeus ganha consistência ao inferir que o desenvolvimento capitalista se deu de formas desiguais e, criou-se, assim espaços diferenciados, por exemplo, como referenciado de centro e periferia, ou "semiperiferia".

Na sequência do desenvolvimento da política para a educação em Portugal, ainda concentrado no panorama da segunda metade do século XX, são levantadas por Rodrigues et al (2014) uma série de pontuações históricas que revelam o advento de uma série de políticas que marcam o avanço da oferta escolar em Portugal, como é, por exemplo, referenciado pelos autores quando afirmam que:

> Primeiro, em 1960, foi a ambição de proporcionar quatro anos de escolaridade, a todas as crianças, rapazes e raparigas, entre os seis e os dez anos. Em 1964 a ambição foi atualizada para seis anos de escolaridade, em 1986 estabeleceu-se a meta de nove anos de escolaridade obrigatória e, em 2009, com objetivo de generalizar o ensino secundário, foi aprovado o alargamento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos de idade (Rodrigues et al, 2014, p. 35).

Em 1997 alcança-se a meta de 100% das crianças até os quatorze anos escolarizadas, após a Lei de Bases do Sistema Educativo ter sido efetivada em 1986 e depois de tantos combates à evasão (abandono) escolar e às práticas de trabalho infantil. A partir de 1970 o sistema educativo português, na figura das políticas públicas para a educação, ganha uma face 'expansionista'[26], no sentido de contemplar o maior número de famílias possível. Este caráter passa, então, a alcançar áreas rurais e estabelecer padrões de escolarização conectados ao *design* comum aos centros urbanos e, desta forma, a articulação entre o desenvolvimento do capitalismo no país em relação aos desafios do desenvolvimento da escolarização portuguesa caminham novamente juntos. Este sentido de escolarização e expansão da escolarização é altamente relacionado com o mundo do trabalho, quando podemos observar que:

> Com a expansão da escola para o campo pode, pois, argumentar-se que uma importante pré-condição material da reprodução capitalista está assegurada, isto é, a escolaridade obrigatória garante a possibilidade de a força de trabalho entrar no mercado de trabalho. (Stoer & Araújo, 1991, p. 209)

[26] "Expansionista" como é comumente utilizado por Rodrigues *et al* (2014) para referenciar o modelo de intervenção pública para o processo contínuo de escolarização da juventude em Portugal desde os anos de 1970.

Por fim, após o breve discorrer acerca do panorama que descreve sucintamente o desenvolvimento das políticas públicas de educação no sentido da escolarização e tentativa de universalização da escola pública portuguesa, os anos 90 foram considerados o marco de continuidade dos esforços para o aumento da idade de escolarização obrigatória e ampliação da oferta educativa no país. A este aspeto, Rodrigues et al (2014, p.37) ainda pontuam que:

> No final dos anos 90, assistiu-se a um último esforço de extensão da rede de estabelecimentos, com a construção de milhares de novos espaços, na sequência da aprovação da obrigatoriedade de oferta de educação pré-escolar a todas as crianças com cinco anos de idade. Já depois na década de 2000, foi concretizada a integração de todas as escolas básicas, do 1º ao 3º ciclo de ensino, substituindo-se as velhas escolas primárias por centros escolares integrados, promovendo uma efetiva integração organizacional, curricular e pedagógica e melhorando as condições de ensino e aprendizagem ao nível da escolaridade básica.

Apesar dos esforços de Rodrigues et al (2014) em relatar a autonomia, democracia e independência experimentadas pelas escolas públicas em Portugal, o crescimento das investidas na escolarização da sociedade portuguesa vinculou o país e o seu sistema educativo de forma cada vez mais estreita com os globalismos e as agendas internacionais da educação. Este vínculo está relacionado com aproximação do país às outras centralidades capitalistas no continente (Santos, 1985).

Uma vez compreendido que a globalização está na ordem do dia (Bauman, 1999), dificilmente são traçadas perspetivas nacionais para a educação desvinculadas das agendas estruturadas do ponto de vista global, campo recorrentemente analisado por Antunes (2004). Neste sentido, as possibilidades democráticas e de participação são reduzidas com o policiamento intenso das demandas supranacionais no âmbito das políticas de educação. A autora afirma neste contexto que:

> O argumento principal da perspectiva de uma agenda globalmente estruturada para a educação é sustentado pela análise de que o modo como aqueles problemas se apresentam e a prioridade relativa que lhes é atribuída são crescentemente modelados pelos constrangimentos e pressões d relações globais (sobretudo económico-políticas) dispondo os Estados de um leque diminuído de opções quanto à orientação das suas políticas. (Antunes, 2004, p.118-119)

Este cenário abordado por Antunes (2004) explicita a face sufocadora das agendas globalmente estruturadas frente à atuação dos Estados. Não há dúvidas da força de tais constrangimentos no que toca à atuação autônoma dos governos nacionais em propor certas participações democráticas nas formulações das diretrizes das escolas. Apesar de não estar num panorama de adoção automática das determinações externas, as relações adotadas pelos Estados

nacionais são altamente vulneráveis a verticalidades mais intensas de tais agendas, como afirma a autora:

> Tal não implica que a actuação do Estado seja determinada pelo contexto económico-político global/regional, mas as orientações adoptadas e os processos sociais implementados serão o resultado da interacção complexa entre a percepção/interpretação e formulação daqueles problemas pelos actores do Estado, da sociedade civil e da economia e o leque de respostas e soluções disponibilizáveis através das instituições existentes ou possíveis a partir dos recursos políticos, económicos e culturais mobilizáveis no contexto nacional." (Antunes, 2004, p.118-119)

Dentro do panorama abordado, percebe-se certa dicotomia nas abordagens de Rodrigues et al (2014) e Antunes (2004). Com efeito, este aspeto de tensão que pode ser estabelecido entre ambos figura na perspetiva de expansão do processo de escolarização, do aumento do número de instituições escolares em detrimento do aumento da expansão das agendas globais de controle sobre as políticas educativas, respetivamente.

Com efeito, a quantidade de instituições, a adoção de um padrão de escolarização e até as conquistas – na perspetiva de Rodrigues et al (2014) – do aumento do número de anos da educação formal obrigatória, não correspondem, diretamente, às condições de desenvolvimento da democracia e autonomia nas políticas educativas em Portugal, uma vez que as relações estabelecidas com o Ministério da Educação baseiam-se, muitas vezes, em relações verticalizadas. Além de tudo, tais relações não se resumem às políticas governamentais de expansão do ensino, mas, também, de condições de participação.

O sentido das linhas acima está envolvido com aquilo que desenvolve Martins (2002) quando afirma que a autonomia está além da participação, mas, sim, no aumento do campo de envolvimento da participação: "A discussão sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito da política implica um debate sobre a própria construção da noção de democracia [...]" (Martins, 2002, p.208). E no campo da discussão democrática, para a sua efetiva concretização, faz-se necessário as reais condições para o seu estabelecimento, nomeadamente as reais condições de participação.

Num paralelo ao pensamento de Martins (2002) que afirma não ser necessário, para o bom funcionamento da democracia, um elevado número de cidadãos participando, mas sim as condições reais para a atuação, no mesmo sentido, o grande número de escolas e de pessoas escolarizadas não corresponde diretamente às conquistas de democracia e autonomia se estas não são instituições com possibilidades amplas de pensamento.

Na perspetiva dos contextos supracitados envolve-se o trânsito constante da corrida pela democracia cotidiana, que não se estabelece da noite para o dia num mudar repentino de consciências – nem com um número pré-estabelecido de instituições de ensino.

Deve-se destacar, enquanto meio norteador destas análises conjunturais, que as transformações sofridas pelo sistema educativo português, principalmente nos relativos aos anos da década de 1990, estão muito fortemente conectadas às transformações políticas e económicas passadas pelo país nesta fase da história. De facto, trata-se de uma:

> [...] época com características peculiares devido a duas ocorrências específicas: inicia-se com a entrada de Portugal na então Comunidade Econômica Européia (CEE), com os efeitos daí decorrentes; pelo fato de ter no governo um partido político liberalizante, com tendências de centro-direita, sagrando-se vencedor em duas eleições consecutivas (Catani & Oliveira, 2000, p.08).

Sobre o mesmo sentido, Afonso (2000) aborda o mesmo período citado anteriomente como de intensas mudanças, desde o período marcado pela década dos anos de 1980. Neste contexto, o autor frisa que tratam-se de momentos, das décadas de 80 e 90, "[...] recentes, mas relativamente distintos" (Afonso, 2000, p.17).[27]

Soma-se à perspetiva traçada por Afonso (2000) o contexto levantado por Lima (2000) quando descreve as importantes transformações passadas pelo sistema educativo português no mesmo período, a partir da década dos anos de 1980. Segudo o autor, "a última reforma educativa do século XX em Portugal foi formalmente iniciada em 1986, ano em que o Conselho de Ministros nomeou uma Comissão de Reforma do Sistema Educativo e o Parlamento aprovou uma Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86, de 14 de outubro)" (Lima, 2000, p.41).

Numa visão geral, percebe-se um contexto de intensas e importantes alterações no sistema e oferta educativa portuguesa que, em última análise, necessita destas correlações de informações que ultrapassam as décadas delimitadas nos ultimos parágrafos.

2.1.2. O outro lado do Atlântico: breve contextualização dos cenários de expansão e democratização da educação no contexto brasileiro.

Na sequência do subcapítulo anterior, numa narrativa que busca estabelecer certa conexão entre aspetos preliminares das realidades portuguesa e brasileira, compreende-se a existência de um

[27] Segundo Afonso (2000), tais particularidades estão conectadas, sobretudo, às transições dos governos PSD e PS.

vasto campo de análise que, assim como Portugal, desenvolvem-se os caminhos para a maior inserção da educação – e da escolarização – na realidade política e social do Brasil.

Como afirmado no primeiro capítulo, a realidade que envolve as políticas educativas brasileiras e as possibilidades de participação no campo da democracia viram-se reduzidas, sobretudo, após o período marcado pelo golpe de 1964 e consequente instalação do governo ditatorial militar[28].

Assim como explanado no subcapítulo anterior, quando abordado o desenvolvimento das políticas para a educação formal em Portugal, com o passar das décadas, sobretudo no que toca ao período compreendido a partir da década dos anos de 1970, quando estas obtiveram maior incidência da intervenção pública na escolarização dos jovens, é possível, também, manter certo diálogo com o que se desenvolveu no Brasil quanto a emergência de uma sociedade escolarizada[29].

A investigação acerca da história da educação no Brasil e em Portugal é um desafio devido aos processos históricos de cada um dos países. De uma forma global, há uma certa complexidade na discussão sobre o tema já que "[...] la história de la educacíon procede de la antigua Historia de la Pedagogía que heredaba los princípios de la vieja historia de las ideas que se fraguó en torno al idealismo y al historicismo (Torrano, 2006, p.39)." Contudo, este sentido ainda aponta, segundo Torrano (2006, p.36) que o conceito de história da educação "[...] afecta genericamente a diversos campos del saber, de modo que la história conceptual se a extendido desde la filosofia – donde surgió – a áreas afines como la política y la história." Sendo assim, os pontos históricos da educação de ambos os países se estruturam aqui de modo pontual e amplo para a análise geral de determinados aspetos.

Com efeito, o contexto histórico-político do Brasil, em uma análise breve e geral de sua história, desenvolveu-se de tal modo a concentrar as possibilidades de acesso à educação de forma desigual na sociedade. Neste cenário, Ferreira Jr. (2010) aborda com detalhes os principais fatos, épocas e peculiaridades a que a educação brasileira passou ao longo dos séculos. Neste sentido, a irregularidade citada nas linhas anteriores quanto ao acesso à educação está, diretamente, relacionada com a sua oferta.

As intervenções da colonização, o período marcado pela escravidão, o domínio de influentes grupos políticos e famílias tradicionais (Holanda, 1995) em diversas regiões do território brasileiro, submeteram a oferta de formação educacional – escolarização em educação formal – num aparato

[28] Ferreira Jr. (2010), em sua obra "História da Educação Brasileira: da Colônia ao Século XX", faz um resgate geral dos principais contextos que assinalaram transformações expressivas nas formas como a educação estabeleceu-se ao longo dos séculos na sociedade brasileira.

[29] Cabe aqui um importante realce acerca do hiato temporal a que se propõem o presente e o anterior subcapítulos, uma vez que o debate acerca da história da educação propõe objeto de pesquisa denso e com um mosaico de visões imenso.

extremamente elitizado. Este panorama permanece intenso desde ao longo de várias décadas e, ainda hoje, em formatos diferentes de irregularidades (Ferreira Jr., 2010).

Seguindo a mesma perspetiva do parágrafo anterior, analisar a particularidade do caso que envolve o estabelecimento do panorama da escolarização formal no Brasil, assim como foi analisado no subcapítulo anterior quanto a Portugal, convida-nos a observar os processos (Santos, 2001) que contribuíram para uma ocupação territorial que causou um adensamento populacional, sobretudo, nas regiões litorâneas e no centro sul do istmo.

Estas regiões obtiveram uma maior concentração urbana e demográfica. Nelas desenvolveram-se polos com observações elitistas mais aproximadas. Nesta perspetiva, percebeu-se uma discrepância geograficamente localizada, o que, sem dúvidas, afetou a oferta das políticas públicas e da escolarização no país.

O panorama que pode ser avaliado neste contexto, através dos contributos da pesquisa de Braga (2014) sobre o histórico de analfabetismo no território brasileiro aponta para um cenário não muito distinto daquele levantado em Portugal – não em pormenores quantitativos, mas enquanto fenômeno social – já que a autora aponta estatísticas que indicam o acompanhamento, natural, das taxas de analfabetismo com o crescimento da população brasileira, desde os anos de 1930 até o final dos anos da década de 1980.

Após a redemocratização do país, com o término do regime ditatorial militar que perdurou por vinte e um anos, a abertura proporcionou, também, a expansão das políticas voltadas para a educação, contra o analfabetismo bem como a abertura de novas instituições educativas. Braga (2014) salienta as transformações vividas no país através das novas formulações da nova LDB[30] acompanhadas das novas intensificações da obrigatoriedade da escolarização no Brasil até os dezoito anos de idade, bem como das propostas de universalização da educação no Brasil através de políticas de acesso e permanência na escola.

Cabe a argumentação proporcional àquela levantada à realidade portuguesa no subcapítulo anterior, com as devidas ressalvas e pontuações que respeitem os pormenores de cada uma das histórias que ambos os países passaram e passam, ressaltando que a universalização da educação e a intensidade de políticas na proposta de ampliação da obrigatoriedade escolar, bem como o aumento dos âmbitos de escolarização formal, não correspondem, também, à democratização total – radical – da educação.

[30] Lei de diretrizes e Bases da educação brasileira. Lei nº 9394/1996.

Tantos os cenários brasileiro e português precisam ser avaliados através de uma perspetiva macro, considerando as nuances do capitalismo e as motivações que conferem aos países as necessidades de aberturas de novas escolas, ampliação das políticas educativas, erradicação do analfabetismo, entre outras. É importante salientar que, neste panorama, no século XX percebe-se o "[...] advento da educação pública democrática, seja quantitativamente, por meio da universalização e prolongamento da escola fundamental, seja qualitativamente, por meio da difusão dos movimentos de renovação pedagógica" (Carvalho, 2012, p.62).

Ao observarmos os posicionamentos das nações, as estruturas supranacionais a que estão submetidas e, bem como, às responsabilizações a que são convocadas devido aos laços de diplomacia que estabelecem dentro da fundação de um certo número de políticas internacionais, o cenário motivador de tais investimentos ganha maior expressão. Este aspeto pode ser percebido quando o autor afirma que:

> Os sistemas educacionais públicos ocuparam um papel imprescindível não apenas na preparação de indivíduos para a divisão do trabalho, mas também na integração, no controle social e na construção da unidade nacional, ou seja, na reunião de identidades dispersas, fragmentadas e plurais em torno de um ideário político e cultural comum. Desta maneira, o Estado passou a atuar no sentido de 'universalizar' o acesso à educação (Carvalho, 2012, p.67)

Por fim, em tom de complemento à proposta destes dois subcapítulos em que se estabeleceu uma tentativa de confronto às propostas de universalização da escolarização em Portugal e no Brasil e a real democratização da educação, é importante perceber que, neste sentido:

> A democratização da educação corresponde à nova fase do capitalismo, isto é, à fase imperialista/monopolista, cuja característica central é a internacionalização dos circuitos produtivo e financeiros, a exportação de capitais e indústrias centralizados monopolisticamente e a partilha do globo entre as maiores potências capitalistas. (Carvalho, 2012, p.62)

2.2. Os fundamentos burocráticos das políticas públicas de educação

Ao analisarmos a tendência altamente burocratizada das políticas públicas e, sobretudo, da gestão das organizações e das instituições, é natural, através do que já foi exposto sobre estas interferências nas políticas educativas, compreender ou associar, a presença do fundamento burocrático na elaboração e gestão das políticas públicas de educação.

É importante avaliar os pormenores da vida burocrática das políticas públicas de educação principalmente no que tange a sua tendência robótica e intensamente modeladora do pensamento, dos

hábitos e das formas de se posicionar no mundo que envolve toda a comunidade envolvida nos rumos da educação.

Cabe salientar o viés avassalador do modo de gestão burocrático quanto ao seu assédio às particularidades, sobretudo culturais, de determinadas formas de ser e estar no espaço. Neste sentido, os contextos culturais hegemônicos aplicam extrema dose de controle e tentativa de manutenção de um padrão de comportamento e de educação. Este panorama é apresentado por Barrios (2009) quando o autor afirma que o modo de gerir as organizações num contexto burocrático permite:

> qui a détruit les cultures locales, donnant espace a des tendances mondiales su¡. le plan économique (capitalisme du marché), l' émergence de l'état nation, les formes institutionnelles de la vie publique (centralisation du pouvoir), l'apparition de l'entreprise comme figure emblématique de la vie sociale axée sur la valorisation des richesses (Barrios, 2009, p.59).

A ideia de centralização do poder através do prisma burocrático é explícito na maior parte da literatura acerca das formulações das políticas públicas e a gestão estruturada na base da burocracia. Esta centralização pressupõe a divisão detalhada de determinadas atividades através da divisão dos poderes no panorama da hierarquia, item fundamental para a manutenção do controle da rotina de uma determinada organização. Barrios (2009) expõe a complexidade da organização burocrática quando afirma que:

> La bureaucratie est vue comme un complexe espace deposent la question de l'autorité organisationnelle et de ses mécanismes de coordination (flux informationnels, regles, institutions proprement dites, etc.), ainsi que la vie sociale qui se produise sur cet encadrement. Le pouvoir est ici regardé comme un ensemble de conditions mettant en scene les dynamiques de hiérarchisation, domination et subordination; lesquelles s'élaborent et prennent sens dan s un espace social donné (Barrios, 2009, p.60).

É importante salientar a incidência do pensamento de Barrios (2009) que funda-se, sobretudo, através do contexto de uma antropologia da burocracia. Em outras palavras, o autor procura evidenciar os efeitos de uma ordem de centralização do poder, divisão de atividades e controle excessivo das atividades – comuns à burocracia, na natureza humana e em suas diversas possibilidades de estar no mundo. Neste sentido, é percetível, através de sua leitura, os impactos sobre, por exemplo, a individualidade e autonomia das pessoas.

Partindo para uma análise mais minuciosa das interferências dos sistemas burocráticos nas formulações das políticas e, com efeito, as políticas educativas, veremos que as diferentes configurações econômicas que passaram ao longo da história trataram de interferir com frequência nas demandas das políticas públicas de educação. Com efeito, o Estado intensifica seu caráter

gerencialista à medida em que as instituições escolares sofrem maiores influências das flutuações do mercado, que tempos após tempos, interferem nas modalidades de formação dos estudantes propondo, sobretudo, novas composições curriculares (Antunes, 2001). Neste sentido, as discussões levantadas por Barrios (2009) no que toca ás características de uma gestão burocrática, tais como á centralização do poder e as perdas de autonomia através da hierarquização das posições, são elucidadas por Lima (2011) quando este aborda que:

> As reformas gerencialistas da educação pública, em diversos países, embora com impactos variados e apropriações diversas, têm, de acordo com a investigação disponível, destacado um vasto conjunto de dimensões, entre as quais: centralização da formulação das políticas educativas e dos processos de decisão sobre o currículo e a avaliação, embora invocando sistematicamente a descentralização, a devolução e a autonomia da escola; a descentralização de certas competências, embora principalmente de carácter técnico e operacional e, por vezes, financeiro, alargando as fontes de financiamento a entidades privadas e responsabilizando de forma crescente as famílias dos alunos; menor relevância atribuída a processos de controlo democrático e de participação nos processos de tomada das decisões, bem como crescente desconfiança relativamente a órgãos colegiais, geralmente vistos como de funcionamento pesado e lento [...] (Lima, 2011, p. 10-11).

A condução das políticas de educação, nos moldes a que Lima (2011) sugere, é, ainda, envolvida pelos fatores de ordem das pressões globais salientadas por Antunes (2011), que dedica grande parte de suas reflexões às relações a que são submetidas as legislações da área da educação ao poder econômico e grandes organismos internacionais/supranacionais. A autora expõe suas reflexões acerca das interferências de poderes supranacionais na constituição de políticas educativas em Portugal, apontando uma certa tomada de controlo por parte destas demandas externas em detrimento da própria organização autônoma ou, ao menos, a participação democrática nas tomadas de decisão dos protagonistas locais e regionais dos rumos das escolas:

> Nesse sentido testemunhamos, em Portugal, fortes pressões (externas e internas) para a recuperação do atraso da qualificação da população activa. Sendo claramente dominante, esta orientação nunca esteve ou está sozinha no terreno educacional: dependendo das conjunturas temporais e das dinâmicas contextuais, o campo é disputado, umas vezes em con- corrência, outras numa combinação tensa, por aspirações e intervenções de movimentos socioculturais e comunidades interpretativas e de acção (internos), empenhados na concretização do direito à educação, à cultura e ao desenvolvimento, das pessoas adultas e dos colectivos estrutural e historicamente dele excluídos (Antunes, 2011, p.23).

Antunes (2011) enaltece as pressões globais, sobretudo na formação técnica, naquilo que aponta para a formação intensamente voltada para o mercado e a ocupação de força de trabalho técnica, sobretudo dos jovens, e, ainda, na educação dos adultos, que reconhecidamente trata-se de

uma modalidade de ensino que possui certas peculiaridades comuns à faixa etária dos estudantes e das biografias dos envolvidos que, muitas vezes, conciliam trabalho, estudo e vida familiar. Neste panorama, todo o mosaico construído em torno da constituição das políticas educativas está em consonância das atribuições, pressões, demandas expressas em cartilhas, projetos e programas de ordens que ultrapassam os muros das escolas, os limites dos sítios regionais e, sobretudo, as próprias formulações dos governos nacionais, afinal, como afirma Antunes (2011):

> [...] estes formam a agenda política para a educação, que é nacional e globalmente estruturada e construída a partir de constrangimentos, condições e interpretações específicos das realidades socioeducacionais e políticas portuguesas no contexto da UE. (Antunes, 2011, p.24)

Além de toda uma rota previsível no delineamento das políticas públicas de educação, é, ainda, analisado nas obras acerca da sociologia da educação e das políticas educativas, o contexto controlador das funções do Estado quanto à vida das escolas e dos professores em consonância com as demandas externas supracitadas. A natureza burocrática das políticas educativas recai, com efeito, na figura daquilo que Afonso (1999) chama de "Estado avaliador".

Afonso (1999) ao citar a presença da face avaliadora do Estado, chama atenção, sobretudo, para o contexto mercadológico, impositivo das demandas de naturezas neoliberais, reforçando o pensamento que este ritmo de controlo do Estado envolve, não apenas o viés burocrático, mas também o espírito do mercado que se faz presente em busca da ampliação de sua atuação. Este contexto pode ser observado quando o autor afirma que:

> Em síntese, se é verdade que emergiu o Estado-avaliador, também é verdade que as mudanças nas políticas avaliativas foram igualmente marcadas pela introdução de mecanismos de mercado. Por isso, neste contexto politicamente ambivalente, e nesse período específico que analisei, o controlo sobre os resultados escolares não se subordinou, nem se restringiu, a uma mera lógica burocrática – o que tornou a actuação do Estado neste campo claramente distinta das estratégias adoptadas em outras épocas e em outros contextos históricos, explicando-se também por aí as especificidades contemporâneas (Afonso, 1999, p.120).

Com efeito, a face *panóptica* (Foucault, 1987) do Estado-avaliador configura um contexto emaranhado em mecanismos de controlo das formulações a que as instituições escolares deverão seguir de tal modo que o efeito burocrático cumpre a função/objetivo de tomada e manutenção do poder sobre as atribuições e rumos das escolas. Os panoramas levantados nestas linhas traduzem-se numa espécie de convite para (re)avaliarmos o status quo da democracia. Estando amparado teoricamente pelos pensamentos de Lima, Afonso, Torres, Ball, autores que se dedicam à escrita

acerca das formulações das políticas educativas motivadas por intervenções mercadológicas e supranacionais, é possível perceber o lugar, ou a falta de lugar, da democracia, no contexto de controlo dos rumos das políticas educativas.

Aquilo a que Santos (2002) chama *democratizar a democracia*, sobretudo em situações de intensidade peculiar das ondas neoliberais e todas as suas tendências reducionistas à lucratividade de grandes corporações, ganha evidência ao estarmos diante de ocorrências de redução da participação dos rumos das sociedades a que somos atores atuantes, sobretudo no que toca às políticas educativas e os rumos das escolas, tão controladas pelo Estado-avaliador.

É importante realçar que a democracia não é um "[...] mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional" (Santos, 2002, p.51). Boaventura de Sousa Santos salienta o fato da conquista da democracia e, também, da sua natureza de produto histórico: objeto a ser lapidado ao longo do curso da história. Com efeito, o autor explora este sentido ao apontar que:

> Trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma sócio histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais. [...] a democracia, neste sentido, sempre implica com ruptura de tradições estabelecidas e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis (Santos, 2002, p.51 adap).

É percetível o aspeto pouco democrático que caracteriza o âmbito das formulações burocráticas das políticas educativas. Este panorama evidencia-se ao compararmos as formulações das políticas de educação ao contexto de pressão global, de organismos supranacionais que pouco consideram as peculiaridades das sociedades.

As investidas das tendências neoliberais na figura das políticas educativas são altamente influenciadas por todo um contexto global igualmente neoliberal. A globalização perversa, fenômeno explorado por Santos (2001), age de forma intensa e estabelece controladores das dinâmicas políticas e territoriais. Neste sentido, percebe-se a tomada de área por parte das demandas *globalitaristas*[31] no campo das políticas educativas. De certa forma, estas tendências encontram campos férteis para seu desenvolvimento, sobretudo, em contextos de fragilização das atuações de cunho democrático em função de cenários que, massivamente, se trasvestem em formulações teóricas clássicas, mas que transmitem propostas meramente arcaicas. Neste sentido, Santos (2002) afirma que:

> Por outro lado, se tivermos em mente que o neoliberalismo não é, ao contrário do que sugere, uma nova forma de liberalismo, mas antes uma nova forma de conservadorismo, tanto o liberalismo como o marxismo parecem estar hoje em crise profunda (Santos, 2002, p.30).

[31] Segundo Santos (2001), os "globalitarismos" atuam no sentido de totalidade abrupta das investidas da globalização

Contudo, faz-se aqui necessário estabelecer a perceção de amplitude do conceito de globalização, já desenvolvido anteriormente, para que se possa, inclusive, situar-se em modelos globalizantes distintos e possíveis. Trata-se de uma proposta reflexiva de compreensão dos limites e possibilidades das maneiras de atuações participativas frente ao cenário, sobretudo, de Estado-avaliador a que Afonso (1999) descreve. Em última análise, confrontando os panoramas controladores, massificantes e por vezes limitadores de novos ares, Boaventura de Sousa Santos nos apresenta possibilidades de confronto a partir de novas formas de globalização:

> [...] esta forma de globalização, apesar de hegemônica, não é a única, e de fato tem sido crescentemente confrontada por outra forma de globalização, uma globalização alternativa, contra hegemônica, constituída pelo conjunto de iniciativas, movimentos e organizações que, através de vínculos, redes e alianças locais/globais, lutam contra a globalização neoliberal mobilizados pela aspiração de um mundo melhor, mais justo e pacífico que julgam possível e ao qual sentem ter direito. (Santos, 2002, p.30-31)

2.2.1. As décadas de controlo sobre a atividade docente em Portugal

Nesta perspetiva da tensão sobre os temas da democratização e expansão da oferta e dos sistemas de educação em Portugal, recorre-se ao contexto intensamente discutido na academia acerca dos meios de observação, controlo e vigilância das instituições e dos trabalhos dos docentes em sala de aula, bem como da autonomia das instituições. Contudo, esta face conturbada entre oferta, controlo e uma aparente democracia, amplamente pesquisada por importantes núcleos da Sociologia da Educação e das Organizações Educativas em Portugal[32], evidenciam o caráter controlador das políticas públicas que transpassam as décadas.

Visões teóricas distintas irão abordar, de maneira igualmente distinta, os modos da regulação dos sistemas educativos. Este cenário transforma-se numa possibilidade de construção de um campo de debate quando são analisadas as categorias de pensamentos diferentes. Com efeito, desta maneira, torna-se possível traçar certo diálogo, sobretudo quando se observa a discussão de D'Hainaut (1981, p.11) quando aponta que:

> "la régulation pédagogique est un processus qui vise à améliorer le fonctionnement et les résultats d'un système educatif." Seguindo o mesmo panorama de pensamento, o autor tendencia em afirmar, ainda, que "la détermination d'actions correctrices susceptibles d'améliorer les effets, de centrer le système sur ses finalités ou d'harmoniser les relations entre ses parties"

[32] Cabe destaque a importante nota no que se refere à produção científica no âmbito da crítica sobre as formulações de políticas educativas no país, nomeadamente em autores já referenciados como Almerindo Afonso, Licínio Lima, Leonor Torres, João Barroso e outros.

Esta perspetiva de regulação e avanço das formas de gerir a educação, realidade como já categoricamente referenciada e analisada pela produção científica portuguesa, representa, sobretudo, a tendência de controlo das organizações educativas e do trabalho docente sob um discurso de modernização do planeamento das instituições. É importante salientar, no âmbito destas discussões que "[...] we should remember that state schools are part of a bureaucratic state apparatus. Headteachers or principals are bureaucratically accountable to their superiors for what goes on in their schools." (Dale, 1989, p.49)

Esta perspetiva de Dale (1989), incorpora-se ao pensamento de Lima (2001), quando o autor português evidencia, contrapondo-se a perceção de D'Hainaut (1981), que:

> Com efeito, parece muito difícil ignorar a necessidade de democratizar o sistema educativo e a escola, face ao 'atraso português' que diversos 'indicadores', mais do que nunca em voga, não permitem ocultar. Por isso, o discurso da democratização não é completamente afastado, mas antes reconvertido e subordinado á ideologia da modernização, e com ela compatibilizado, dados os elevados ganhos simbólicos e de legitimidade que daí provêm. Neste sentido, as prioridades políticas tendem a ser estabelecidas em função da segunda, e não do primeiro, ao mesmo que se constrói uma nova semântica da modernização que permite utilizar as mesmas palavras (democratização, participação, autonomia, descentralização, justiça social, etc) (Lima, 2001, p.22).

Nesta perspetiva, através da pontuação de Lima (2001) supracitada e, ainda, do acesso à produção científica produzida em Portugal, percebe-se o aprofundamento em situações de controlo excessivo na raiz das propostas de políticas educativas que estão mais ou menos envolvidas com as ondas políticas presentes em cada período de governança pública.

De certa forma, a leitura que pode ser feita acerca da construção do enquadramento das políticas educativas, sobretudo à luz dos principais autores portugueses aqui levantados, é que elas são, na verdade, a história das políticas de controlo sobre o dia a dia, a dinâmica e a atuação das escolas e dos professores. Assim, as várias décadas deste e do século passado, os vários períodos de governanças públicas são marcados por uma série de proposições de intervenções nas políticas educativas com o intuito de manter certas modalidades de controlo sobre os caminhos da educação.

A partir do enquadramento estabelecido e, posteriormente tendo analisado a literatura científica produzida em Portugal, que preocupou-se em identificar, observar e analisar importantes marcas históricas das intervenções do Estado português na formulação e, sobretudo, na intervenção e controlo das políticas públicas sobre a educação, foi possível identificar passagens importantes que trazem à tona a face sempre intensa da regulação do Estado sobre a educação e os processos de escolarização.

Licínio Lima (2001), em *A escola como organização educativa*, pontua a interferência de padrões, por exemplo, da União Europeia quanto ao andamento dos resultados e dos níveis de qualidade da educação portuguesa, bem como a Lei de Bases do Sistema Educativo que, por intermédio das inspecções escolares colocam, na ordem do dia, o contexto que progrida para a excelência.

Assim como o discutido no subcapítulo 2.2.1, quando se ressaltavam as intervenções dos governos portugueses na expansão da escolarização em razões da contenção do analfabetismo, destaca-se o panorama de Azevedo (2014) a propósito dos vários projetos de leis de bases da educação na década de 1980 com a pauta de debates pelo país, reestruturação curricular, administração escolar, dentre outros.

Em muitos cenários, as intervenções supracitadas irão traduzir-se em modalidades de intensa interferência e controlo dos governos nos respetivos tempos analisados pelos autores[33] sobre os antigos e novos sistemas educativos que ganham espaço a cada época. Com efeito, "[...] os programas de reforma, tomando a iniciativa privada como modelo, forçarão a administração pública a uma gestão racional, perspetivando-a como um serviço dirigido aos cidadãos enquanto clientes e consumidores" (Lima, 2001, p.122).

Em última análise, os panoramas expostos não permitem que se façam as leituras das intervenções governamentais analisadas por Azevedo (2014), por exemplo, bem como por Rodrigues *et al* (2014) enquanto intenções salvadoras e ausentes de efeitos regulatórios. A literatura propõe distintas análises através de pensamentos e focos igualmente distintos, porém, ao abordar temas como universalização e democratização a partir de intervenções de políticas públicas para a educação, como feito pelos autores citados anteriormente, abrem-se portas para os diálogos que aqui se desenvolveram.

Com efeito, a abordagem traçada também por Afonso (1998) contribui imenso para a problematização da conceção de regulação e controlo por parte das políticas educativas, sobretudo aquelas que o autor desenvolve no período delimitado de sua obra, nos anos que se seguiram entre 1985 e 1995.

As intervenções das políticas públicas em cada um de seus respetivos períodos cumpriram objetivos peculiares para a sociedade portuguesa naquela etapa, assim como analisada dentro da realidade brasileira, devido às condições impostas ao longo do tempo e que por intermédio de tais políticas tiveram suas realidades transformadas.

[33] O período não democrático e as décadas pós-revolução são intensamente abordados pela produção científica no sentido de perceber as regulamentações que fizeram parte dos planos governamentais para a as políticas educativas.

Através da leitura de Teodoro (2001), alguns aspetos importantes levantados pelo autor precisam, de fato, serem considerados: os motivos pelo atraso na alfabetização em Portugal, por exemplo, e que desencadeou uma série de políticas aqui analisadas. Muitos desses motivos, afirma o autor, estavam fora do país: a realidade política continental, desde o avanço desigual da revolução industrial na transição dos séculos XIX e XX, efeitos externos da segunda guerra mundial e do posicionamento na semiperiferia. Soma-se a isso o período de salazarismo e a ideia de formação de elites através do ensino superior com maiores investimentos que a educação de base[34] e, na visão do autor, tem-se um cenário de desigualdades em aspetos educativos.

2.2.2. Vínculo e fragmentação do sistema educativo brasileiro

Na perspetiva da literatura desenvolvida no subcapítulo anterior, notadamente estabelecida em torno de exemplos de épocas de controlo sobre as escolas públicas por parte das governos de cada período, e, sobretudo, por se tratar de um estudo comparativo entre as realidades de Brasil e Portugal, é importante realçar que, com efeito, existem aspetos agudamente particulares em cada um dos casos. A análise de um ponto de vista das peculiaridades geográficas dos dois países acaba por ser decisiva neste cenário já que as suas dimensões territoriais dizem muito sobre a forma como a gestão das políticas ocorrem.

Este panorama proposto ganha forma ao observarmos como são divididas as responsabilidades na gestão da educação pública no Brasil. Tal contexto é compreendido ao analisarmos o título IV da Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira que no seu artigo oitavo afirma que:

A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organização, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§1° Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§2° Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Portanto, é percetível a existência de certa desvinculação dos diferentes segmentos da educação de um aparato legal, apenas. Com efeito, tal fragmentação da gestão e controlo faz parte,

[34] Teodoro (2001) afirma que durante o período não democrático, houve uma maior preocupação no investimento de políticas para a formação das elites através do ensino superior em detrimento das condições para a educação básica.

sobretudo, de um mecanismo de intensificar a organização dos sistemas educativos devido à realidade continental do território brasileiro. Tal panorama é tão intenso que afeta as formulações curriculares envolvendo as particularidades de cada região do país.[35]

Na sequência desta proposta de análise, a LDB[36] traz a divisão da educação básica brasileira fragmentada na figura dos Estados e Municípios pontuando suas respetivas funções no cenário da educação nacional. Logo no Artigo 10 da referida Lei, é exposto que os Estados se encarregarão de:

I – organizar, manter, e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais deve assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.

V – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino.

VI – Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeito o disposto no artigo 28 desta Lei.

Na mesma sequência, porém, no âmbito que envolve a participação dos Municípios na educação, é apresentado que estes irão:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos inculcados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A centralização da organização escolar na figura do governo Federal, objeto de intensas críticas ao longo da segunda metade do século XX (Teixeira, 1969), dá lugar ao que é chamado de

[35] É importante avaliar que mesmo havendo regulamentações verticais para a composição curricular nacional, o Ministério da Educação por meio dos PNE's – Plano Nacional da Educação – considera a particularidade das regiões brasileiras, sobretudo nos campos da Geografia e História.
[36] Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – 9394/1996

"municipalização" e analisado por Costa (2009). O processo de municipalização prolongou-se por décadas, foi aprovada em 1961 e encontrou maior consistência apenas nos anos de 1990, sobretudo após a concretização da nova Lei de Diretrizes e Bases. Neste sentido, a descentralização, apesar de caracterizar-se por uma maior participação dos municípios na construção do ideário de educação de suas localidades, não se resume a esta conquista diretamente.

Com efeito, as escolas passaram a ter vínculos intensos tanto das esferas estaduais quanto das municipais. Estes campos não permitiram – nem permitem – a autonomia total das escolas, muito ao contrário. É importante dividir as autonomias que os municípios e estados possuem, perante à LDB, em suas formulações locais. No entanto, estas autonomias não são estendidas às escolas diretamente. Naturalmente, os vínculos permanecem mesmo dentro de sistemas fragmentados e de divisão de poderes de gestão.

Através do exposto, compreende-se a existência de um conjunto de outros aparelhos – ou instâncias de regulação – que não aquela centralizada e focalizada apenas no governo federal. Os estados e os municípios criam uma rede de políticas próprias, com agendas particularmente inseridas nas suas respetivas localidades e necessidades.

Este panorama envolveu diferentes perceções que são, de facto, importantes contributos para a discussão acerca das consequências políticas para as escolas e para a educação de uma maneira geral com a descentralização e/ou municipalização da gestão das escolas no Brasil.

Costa (2009) expõe uma série de relatos históricos que creditam na descentralização as maiores possibilidades de participação popular na vida das escolas, uma vez que passariam a sentir-se mais próximos das instituições. Contudo, o autor ainda afirma que tal política pôde ser vista enquanto uma maneira de desresponsabilizar o Estado nacional com as escolas, além de ser considerada como uma prática que buscaria se aproximar do sistema educativo estadunidense.

Contudo, a descentralização, segundo afirma Costa (2009), estaria muito mais próxima de aumentar conservadorismo na escola que o contrário, já que estaria muito mais próxima de instâncias tradicionais que dificultariam as transformações das formas de gerir a escolas.

Com efeito, as esferas envolvidas em administrar as instituições educativas estão num viés burocrático, sobretudo quanto à racionalização da ordem sobre as escolas. As transferências de gestão de ordenamentos nacionais para estaduais ou até mesmo municipais precisam de análise minuciosa para a não absorção de propostas unilaterais. Neste sentido, Costa (2009, p.43) alerta que:

> Numa vertente mais crítica, a questão da municipalização deixa de ser tratada como retórica ligada à democratização e passa a ser vista como meio efetivo de minimizar o papel do

> Estado nacional para fazer frente ao ajuste fiscal, o que tornaria o país atraente aos investimentos do capital financeiro internacional.

O autor fortalece a discussão ao salientar que:

> Portanto, as mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos de 1990, imprimiram um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os de descentralização/municipalização, de democratização e autonomia têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino. Analisar as políticas educacionais a partir deste período significa investigar os processos de redistribuição das responsabilidades entre esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais; significa analisar o processo de transferência de uma esfera de poder para outra, neste caso da estadual para a municipal; e ainda, atentar para o impacto dessas mudanças na organização da educação do município. (Costa, 2009, p.146)

2.3. A burocracia nas organizações escolares

Todo o percurso burocrático estabelecido ao longo das linhas anteriores aponta para um fatal encontro das proposições burocráticas das políticas educativas que parte, com efeito, de pressões internacionais, supranacionais, transpassam por um sinuoso caminho hiperburocratizando os acessos à educação até alcançar, de fato, as organizações escolares. O contexto e a natureza das formulações das políticas públicas de educação revelam cenários e linhas de pensamentos que, naturalmente, apresentam o espírito político daquele tempo ou, ainda, o *espírito das leis* (Montesquieu, 1995) formuladas no período.

Através do exposto acerca de todo o caminho percorrido pelas tendências de organização, é natural perceber a natureza burocrática das organizações escolares e da presença de processos burocráticos em si. As linhas que seguirão procuram apresentar o cenário burocrático que condiciona as instituições escolares e, sobretudo, a vida escolar dos atores envolvidos. De fato, esta perspetiva aponta para a cabal cristalização de investidas burocráticas no espaço e rotina escolar.

Numa perspetiva geral, o panorama organizacional das escolas envolve-se num vínculo intenso com as tendências burocráticas. Em outras palavras, na análise minuciosa do dia a dia da vida escolar, é percetível, a verticalização das legislações e imposições políticas burocráticas no ambiente da escola, na vida docente, discente e, sobretudo, nos pormenores das relações entre os diferentes atores da vida escolar, num modo geral. Este contexto colabora para a compreensão da existência de certo aprisionamento das formas de pensar e considerar, além das relações diárias no ambiente escolar, mas, também as formas de aprender, ensinar e, sobretudo, pensar, como Estrada nos indica:

> Um dos problemas mais frequentes da burocracia para a gestão escolar é que a forma mecânica de pensar está tão impregnada nas concepções de educação e escola que se torna muito difícil organizá-la de outra forma, dadas as condições materiais que a sustentam. Dessa forma, as organizações burocráticas são planejadas e operadas como se fossem máquinas, e existe uma tendência que operem rotinizadas, de modo eficiente, confiável e previsível. (Estrada, 2012, p.11)

Estrada (2012) faz uma análise da estrutura rígida e de dinâmica muitas vezes mecânica e de difícil flexibilidade que caracteriza as instituições escolares de um modo geral. Sem dúvida, as instituições são envolvidas numa esfera de repetição e reprodução do status quo por um longo período. Esta condução teórica é possível de ser aplicada na realidade escolar brasileira em diversos pontos do país.

A literatura acerca da análise crítica do espaço escolar apresenta inúmeras produções que destacam os obstáculos impostos à vida escolar, observados sobretudo a partir da sociologia da educação e que são advindos da adoção de modalidades burocráticas de gestão da escola.

O panorama supracitado traz um contexto de elevada *codificação* (Bourdieu, 2004) das relações no ambiente escolar. Tal fenômeno se faz presente, sobretudo, através do impulso natural que a natureza do ambiente escolar proporciona para os atores envolvidos em sua construção. É importante salientar que o conceito de codificação não é uma exclusividade do espaço e da vida escolar. Através da perceção de que a escola não está desvinculada da vida social e que os fenômenos que nela ocorrem devem ser analisados também através deste prisma, tem-se a compreensão da construção do espaço escolar a partir das variáveis que constroem a vida social. Assim, é importante compreender que "a codificação está intimamente ligada à disciplina e à normalização das práticas." (Bourdieu, 2004, p.101)

Ao longo de seu desenvolvimento teórico, Bourdieu, em "Coisas Ditas", dá ênfase nos processos sociais de padronização dos comportamentos. Tais padronizações são intensificadas, sobretudo, através dos modelos de educação e, principalmente, através do papel das instituições escolares. Dentro do paradigma de uma organização burocrática, estas tendências envolvidas na padronização, codificação e uniformização são comuns e, com efeito, objetivos a serem alcançados. Neste sentido, o pensamento de Bourdieu caminha na perspetiva de avaliar os pormenores destes processos cristalizados nas diferentes estruturas/instituições sociais que condicionam a vida cotidiana. Segundo o autor, uma espécie de regra do jogo é parte integrante e fundamental deste mosaico ideológico que desenha determinados comportamentos rotineiros:

> [...] é preciso supor que elas obedecem a uma espécie de 'sentido do jogo', como se diz em esporte, e, para compreender suas práticas, é preciso reconstruir o capital de esquemas informacionais que lhes permite produzir pensamentos e práticas sensatas e regradas sem a intenção de sensatez e sem uma obediência consciente a regras explicitamente colocadas como tal. Certamente em todos os lugares existem normas, regras ou mesmo imperativos [....] (Bourdieu, 2004, p.97)

O sentido do exposto acima, numa perspetiva de análise, ou de comparação, entre a obra de Bourdieu e a ordem burocrática das organizações, permite uma perceção ampla do fenômeno burocrático das organizações e, sobretudo da escola, enquanto uma extensão do sentido do jogo a que o autor desenvolve. Em outras palavras, a íntima ligação entre a codificação, a disciplina, e a organização dos espaços escolares, nos permite perceber a presença de fatores de uniformização e padronização das condutas, dos pensamentos e que, sem dúvida, a escola é parte integrante fundamental para a consolidação deste processo.

Ao avaliarmos a dinâmica dos processos de uniformização aos quais estamos submetidos, sobretudo dentro do modelo de codificação e que, com efeito, a escola possui grande força nesta cristalização de normas e ideologias dominantes, as distâncias entre estes e os processos burocráticos a que as instituições escolares estão submetidas diminuem consideravelmente, afinal "[...] a codificação é uma operação de ordenação simbólica, ou de manutenção da ordem simbólica, que em geral compete às grandes burocracias estatais" (Bourdieu, 2004, p.101).

Com efeito, o panorama a que se observa na rotina do dia a dia dos espaços escolares é formado por um intenso cercamento através das configurações burocráticas das políticas educativas e da gestão escolar. Todo o processo citado por Bourdieu (2004) de ordenação simbólica e codificação comuns nas burocracias estatais e extremamente presentes nas instituições educativas, criaram um espaço comum nas formas de gerir o espaço e a dinâmica dos caminhos das escolas.

No sentido exposto nas linhas anteriores, é percetível a intervenção intensa das políticas educativas, das intervenções supranacionais e da manutenção de determinado espírito gerencialista que influenciam as gestões e administrações dos espaços escolares. Meira (2017, p.32) aponta para certa "[...] previsibilidade e padronização de comportamentos e resultados" que segundo o autor, sem dúvida, incidiria para uma efetiva redução do que o autor chama de "área de incerteza". Neste sentido, o presente panorama intensificará o caminho "[...] para viabilizar os seus interesses perante a Administração." A investigação de Meira (2017) identifica mecanismos de controlo da escola e da atividade docente em busca de vínculos com os padrões de aperfeicoamento e qualidade, realçando as evidências do panorama estabelecido em torno das plataformas digitais e do controlo da educação.

Contudo, na perspetiva do cenário a que as instituições estão submetidas quanto ao controlo excessivo das políticas públicas e dos mecanismos de tornar as escolas submissas a poderes contínuos sobre suas definições, Meira (2017) ainda alerta para o panorama de elevada atribuição aos meios digitais de regulação da vida dos profissionais envolvidos na educação. Segundo o autor, os avanços dos meios de comunicação, sobretudo através da intensificação da noção de *ciberespaço* (Marietto, 2001), significou, também, a igual intensificação dos meios de burocratizar o cotidiano da vida escolar. Assim, o autor afirma que:

> Nessa perspectiva, focalizando-se o nosso trabalho na relação entre a organização escolar e o poder central mediada pelas plataformas electrónicas, o modelo burocrático terá boas capacidades heurísticas, pois as novas tecnologias com todo o seu potencial de recolha, armazenamento e cruzamento de dados, podem constituir um poderoso instrumento de estandardização, reforço do controlo centralizado e aumento de regras impessoais. (Meira, 2017, p.33)

Schaff (1995, p.73-74) destaca que " o computador é um produto do homem, portanto é parte da sua cultura. Esta tecnologia está destinada a revolucionar o processo de formação da cultura e hoje já testemunhamos o início desta revolução." A perspetiva do autor aponta para um cenário de crescimento das atividades informatizadas e, com efeito, a escola adaptou-se a esta realidade sobretudo através dos meios de controlo da atividade docente por parte dos gestores.

Meira (2017) alerta, sobretudo acerca da realidade portuguesa (europeia) – porém não diferentes de países que vivem ou encaminham-se para possibilidades de austeridades – para cenários de extrema centralização de decisões políticas que afetam intensamente a organização da administração escolar. Segundo o autor, é comum, principalmente em contextos de vulnerabilidade econômica, a elevação das verticalidades no que tange a vigilância sobre as instituições escolares e o desenvolvimento de intervenções cartesianas sobre a organização do trabalho docente e do rendimento do público discente. Assim, neste contexto, é notável que:

> O contexto de austeridade e crise financeira reforça esta perspectiva, pois leva ao aparecimento de retóricas racionalizadoras e centralistas, deslocando o foco para quem governa o sistema e legitimando a reafirmação do controlo central burocrático." (Meira, 2017, p.33)

A sociedade em rede, como aponta Castells (1999), alimenta uma gama de interações estruturadas através das possibilidades a que os avanços da tecnologia de informações propõem e, com efeito, impulsiona esta tendência racionalizadora estudada por Meira (2017). Ao mesmo tempo

em que as distâncias parecem reduzir através da comunicabilidade que se intensifica, o controle sobre a atividade docente e a gestão escolar intensificam-se igualmente.

Neste sentido, o controlo das escolas e da atividade docente ganha maior força por, agora, estarem submetidas a graus diferentes de dominação, tanto num grau maior de proximidade quanto, também, de forma virtual. Deve-se destacar que Schaff (1995, p.73-74) salienta a vulnerabilidade de estarmos sob controlo virtual uma vez que "[...] as possibilidades tecnológicas neste campo são praticamente ilimitadas, mesmo que tudo isto ainda pareça ficção científica."

Com efeito, as tendências de vigílias e organização burocrática das instituições educativas se aprimoraram ao longo dos tempos e se adaptaram com o intuito de fazerem-se presente com maior eficácia. Neste sentido, há uma série de (re) ordenamentos comuns ás formas de controlo das escolas e da atividade docente, bem como dos alcances de scores dos discentes em exames, dentre outras intervenções governamentais.

Fatalmente, o contexto de intensa regulação das instituições escolares e dos atores que nela participam, seria apropriado por intervenções de cunho virtual. É importante reavivar o panorama em que em inúmeros órgãos governamentais os cidadãos são números de fácil manipulação e gerenciamento (Novaes & Dagnino, 2004). Como um caminho natural do percurso burocrático, as tecnologias de informação alcançariam as instituições educativas na perspetiva de manter o controle de forma ainda mais intensa.

Meira (2017), ao abordar as investidas das burocracias num figurino que explora a possibilidade de administração centralizada, evidencia a tendência ao racionalismo gerencial de cunho virtual/eletrônico. A presente perspetiva, segundo o autor, fornece uma gama de informações que favorecem intensamente aos contextos marcados pela vigilância do cotidiano escolar, como é percebido quando o autor afirma que:

> Neste contexto, a administração educativa centralizada usará os recursos ao seu dispor, quer através da definição supra-organizacional dos normativos e orientações, quer no controlo e vigilância à distância da sua execução, quer munida de todo o manancial de informação recolhida sobretudo de forma electrónica, aumentando o distanciamento do centro de controlo (Meira, 2017, p. 38)

Com efeito, este panorama representou um novo contexto de disciplinar os atores envolvidos nas organizações. Isso expressa e significa as tendências das formas de dominação e de, inevitavelmente, aplicar a burocracia, de acordo com as disponibilidades tecnológicas de cada período. Manter determinada ação de poder na forma explícita da dominação ganha novas tendências e

intensidades. Este cenário é o caminho natural das formas de organização racionalizadas, como podemos perceber quando:

> Neste sentido, as organizações formais racionalizadas, na medida em que procuram aplicar processos gerais de disciplina e controlo, encontram nos meios electrónicos novas formas de estabelecimento de relações assimétricas de poder e dominação. (Meira, 2017, p. 39)

É possível perceber, através de todo o cenário supracitado, sobretudo nas linhas de Meira (2017) que a "burocracia eletrônica", como o autor aborda, ganha um espaço considerável no dia a dia da gestão das instituições escolares e consegue manter determinada disciplina e controle das atividades, rendimentos e outras demandas julgadas como necessárias pelo poder público. Neste sentido, percebe-se um importante cenário de debate e reflexão no que toca, não só o presente das administrações das organizações escolares, mas, sem dúvida, o futuro destes espaços frente às crescentes possibilidades de racionalização extrema da gestão burocrática cada vez mais especializada no controlo.

Este é um cenário muito envolvido com aquilo a que Schiller (2000) nomeia enquanto "capitalismo digital". Em outras palavras, a perspetiva do elevado e interminável desenvolvimento industrial proporcionou não só a comercialização virtual em massa e uma vida digital mais intensa como também o controlo de produção e produtividade dos trabalhadores e das organizações.

Com efeito, ao longo do desenvolvimento das formas de racionalizar o trabalho e manter intensa vigilância sobre os profissionais e sobre as etapas dos processos produtivos de inúmeras áreas do trabalho, as formas de vigilância se aprimoraram e conseguem, sobretudo, manter certo domínio não apenas das práticas e de posições físicas, mas, principalmente, do pensamento em um contexto de dominação inclusive psicológica, como afirma Meira (2017, p.41):

> À medida que se estendia o alcance das tarefas administrativas necessárias à organização burocrática, a vigilância foi-se desenvolvendo como um meio de coordenar actividades, decorrentes das novas rotinas vinculadas ao relógio e da dependência da gestão e não da força, tornando a vida quotidiana, de forma crescente, objecto de documentação dentro dos abrangentes arquivos do estado burocrático. As práticas impessoais e centradas em regras deram origem à vigilância dos subordinados e à criação de registos tão essenciais para a burocracia, passando a ser mais psicológica do que física [...]

Ao mesmo tempo em que a presença da vigilância torna-se cada vez mais estreita no dia a dia das organizações e administrações das instituições escolares, ela ganha uma faceta mais ou menos híbrida já que, no panorama da administração burocrática virtual a que Meira (2017) tece uma série de

caracterizações, o caráter virtual mantem determinada sutileza do contato nos pormenores e faz-se presente mesmo estando à distância do dia a dia das organizações. Neste sentido, o autor sugere que tal desenvolvimento desta modalidade de administração, organização e, consequentemente de dominação se faz presente:

> [...] de modo que os indivíduos ou organizações sujeitos a ela poderão adoptar um conjunto de acções (re)activas que dependerá quer do grau de incerteza ou autonomia que possa dispor, do domínio de fontes de poder relevantes, da criatividade e engenho, das características pessoais, das limitações impostas pelas estruturas organizacionais ou da configuração adoptada pelo poder vigilante. Assim, as (re)acções adoptadas pelos actores escolares tenderão a adequar-se ao carácter cada vez mais invisível e imperceptível dos processos de vigilância. (Meira, 2017, p. 43)

2.3.1. Sistemas e sistematização das escolas

Na perspetiva dos conceitos trabalhados anteriormente, sobretudo no que toca aos caminhos a que os níveis de burocratização da vida escolar ganham ao longo dos tempos e que, com efeito, são abordados com intensidade na literatura consultada, o presente subcapítulo procura envolver essa temática num campo de análise mais próximo da ideia de sistematização a que esse contexto tem chegado devido a tantos pormenores que enquadram as demandas escolares num processo de contínuo controlo.

Dentro do contexto proposto neste subcapítulo acerca de sistemas e sistematização das escolas, nomeadamente no que toca à sua gestão, é importante trazer à tona, novamente, as considerações de Meira (2017) sobre burocracia eletrônica/virtual. Com efeito, este cenário tem estado na ordem do dia, principalmente, ao observarmos as estruturas de controlo das escolas e das atividades docentes, bem como dos rendimentos académicos dos estudantes numa estratégia de gestão chamada, por Licínio Lima, de administração por "controle remoto".

Neste sentido, a construção de um aparato técnico, numa espécie de sala de controlo, sobre a rotina escolar é estabelecida no cenário da central de administração manter-se próxima do administrado. O panorama exposto traduz-se numa radicalização das propostas de racionalização. Sobre este contexto e, sobretudo, acerca da natureza destes propósitos, Lima (2015, p.1343) afirma que:

> Com efeito, uma avaliação educacional à margem de uma concepção política e organizacional de escola, ou para além de concepções educacionais, de opções curriculares e didáticas, representa uma impossibilidade, mesmo que os profissionais da nova divisão do trabalho avaliativo insistam em afirmar que nada sabem de educação e de pedagogia. O que frequentemente é verdade, pois a pedagogia foi esmagada pelas tecnoestruturas organizacionais da avaliação, pelos seus departamentos, agências, organizações internacionais e, mesmo, empresas da qualidade." (Lima, 2015, p.1343)

Este panorama de uma "pedagogia esmagada", acima referida, escancaradamente alerta para a sistematização da educação num caráter em que ela passa a ser altamente mensurável em valores, números, e aspetos do género. Com efeito, estas técnicas geram "[...] aquela educação que conta, coincidindo com a educação que mais facilmente se deixa contar, mensurar, comparar e hierarquizar, através de vários agentes contadores e de complexos processos de contadoria" (Lima, 2015, p.1344).

Lima (2015) traz uma série de apontamentos através das quais podemos examinar a forma mais ou menos fanática a que tem se transformado as já referidas formas de avaliação, regulação e controlo. Como evidenciado há parágrafos atrás, o que o autor considera como "tecnoestrutura", a sistematização das formas de gerir e controlar as escolas passam por uma "ciberadministração" (Lima, 2015) o que, claramente revela as especificidades atuais, e em constante transformação e inovação, das tecnologias e da virtualização do controle da atividade docente.

O cenário apresentado é bem comum no âmbito das contabilidades sobre serviços de diversas áreas e não será diferente com a educação; afinal esta tomou o caminho, através da natureza dos interesses dos seus gestores, de uma racionalidade intensa que a envolveu naquilo a que se habitou chamar de "educação contábil" (Lima, 2015). Contudo, a digitalização da atividade docente e dos resultados, muitas vezes atualizados em tempo real e de fácil acesso, potencializa este cenário cibernético da vida profissional das escolas, seus estudantes e de seus profissionais. Numa perspetiva geral acerca desta realidade, Lima (2015, p.1343) aponta que:

> O caráter olímpico, tal como uma certa arrogância objetivista, que marcam essa avaliação, provêm de uma epistemologia positivista e da adesão a pedagogias científicas e racionalizadoras, bem conhecidas no passado, e que têm sido recuperadas no presente. Não admitir que as modalidades, as regras e os processos de avaliação não se limitam a observar a realidade, mas que também intervêm sobre ela, projetam valores e orientações de todo o tipo, afetam as práticas dos atores, optam a favor e contra certas perspectivas científicas, pedagógicas, organizacionais, é criticável.

Dentro do contexto de sistematização de resultados e de performances das organizações educativas, cabível, com efeito, na natureza "contábil" a que Licínio Lima atribui como característica do cenário vigente, ao observarmos a realidade das escolas em agrupamentos e aquelas que não estão em agrupamentos[37], percebe-se a onda intensa de avaliação que envolve as escolas numa série de etapas sistematizadas de controlo sobre as instituições. Com efeito, o exemplo das minúcias do controlo sobre as escolas é apontado por Afonso (2010, p.26), quando o autor explora que:

[37] A política de agrupamento de escolas, fenómeno intenso de racionalização da rede escolar desencadeado nas últimas décadas em Portugal, concentrou o poder de direção e gestão na escola sede, que passa a ser responsável pelo funcionamento das escolas agrupadas. Este campo será abordado nos subcapítulos seguintes deste mesmo capítulo.

> Em resumo, o modelo actual de avaliação externa das escolas prevê uma fase inicial de recolha e sistematização de informação, por parte dos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, que se traduz, entre outros aspectos, na produção de um relatório de auto-avaliação (avaliação ex-ante). Segue-se uma segunda fase em que os vários documentos e relatórios produzidos pelas escolas são disponibilizados e analisados pela equipa externa de avaliação com o objectivo de preparar adequadamente a visita aos estabelecimentos de educação e ensino. Numa terceira fase, durante a visita da equipa de avaliação externa (constituída por dois inspectores da IGE e um perito em avaliação), realizam-se diferentes entrevistas em painel, quando são ouvidos membros e representantes de todos os sectores da comunidade escolar e educativa (membros de órgãos de gestão, professores, funcionários, estudantes, pais, representantes da autarquia e de outras instituições ou associações locais)

As inspecções realizadas às escolas em Portugal, como acima referida por Afonso (2010) e que também são realidades latentes no Brasil, revelam mecanismos que apontam para uma intensidade da natureza burocrática das escolas. Com efeito, obter informações disponíveis para uma certa prova mensurável – ou quantificável – e, desta forma, conseguir meios de tabular e expor resultados em números, gráficos, tabelas, aprovam o espírito gerencialista que caracteriza esta época.

Na clara evidência de sistematização completa das rotinas das instituições escolares e dos seus alunos e profissionais, é importante salientar que, além de todo o crescimento das formas de controlo presencial mas, sobretudo, virtual das escolas, temos como característica marcante da ultima década, o policiamento pormenorizado das práticas docentes por meio da socialização virtual dos pais que, habitualmente, desenvolvem meios de estarem conectados entre si sobre o que se passa nas escolas[38].

Todo este cenário conduz, com clareza, para a constituição de uma escola que produza resultados e que possua padrões analíticos que sejam facilmente submetidos às possíveis avaliações. E, sobre este sentido, Lima (2015, p. 1341) afirma que:

> Da procura das escolas eficazes à produção de rankings, dos testes comparativos internacionais à avaliação do desempenho e à promoção diferenciada dos docentes, da avaliação institucional aos orçamentos competitivos, a avaliação tornou-se o cerne da política educacional.

Tal cenário é condizente, com efeito, àquilo a que Antunes (1998, p.119) aponta como "modelo técnico-funcionalista" presente nos sistemas educativos e que envolvem o espírito da formação das escolas num propósito mercantil, em determinados períodos de maiores demandas, e que deveria levantar resultados tão quantificáveis quanto vincular os estudantes diretamente para a formação profissional e ocupação de postos de trabalhos.

[38] Cnf. Matéria da Revista Nova Escola (disponível em apêndices): sem medo dos grupos de Whatsapp dos pais, por Alice Vasconcellos e Gustavo Heidrich, que traçam a génese desta "nova" forma de controlo da escola, por parte dos pais, além de detalhar as possibilidades deste convívio, sem traumas, pelos professores.

Apesar de, aparentemente, o vínculo estabelecido (à primeira vista) nos direcionar para análises, e problemáticas, de fenómenos de naturezas distintas, é importante realçar que ambos podem traduzir a essência dos humores que fazem parte das formas como as organizações educativas são estabelecidas e gerenciadas. Em outras palavras, o cerne regulatório e quantificável que se faz e se espera da escola, respetivamente, como numa linha de produção, finaliza por colaborar com uma forma mecanizada para a formação de profissionais para o mundo do trabalho[39], como salienta Antunes (1998, p.119):

> No contexto de tais concepções de educação as necessidades das empresas (tal como são percepcionadas pelos seus proprietários/gestores/técnicos de pessoal) são traduzidas não em termos de competências gerais (quanto à natureza, processo e contenção de aquisição e aplicação)e generalizadas (para todos os níveis de qualificação do sistema produtivo) mas de competências específicas (a sectores e níveis de qualificação do sistema produtivo) e circunscritas (diferencialmente prescritas e desenvolvidas para contingentes distintos de estudantes em função da pré-definição de uma identidade profissional limitada – os perfis profissionais segundo profissões ou famílias de profissões).

Num panorama geral, é possível verificar que as investidas a que sofrem as instituições escolares, numa fase de intensificação da regulação, do controlo, das medidas, dos resultados que transpassam as décadas e que foram elucidadas nas perspetivas de Licínio Lima (neste subcapítulo) estão, inclusive, nos propósitos curriculares, por intermédio das políticas educativas de épocas específicas e que imputam na escola uma precisão de formação para determinadas demandas nacionais e/ou internacionais, como foi exposto por Fátima Antunes:

> O 'modelo técnico-funcionalista' da relação sistema educativo/sistema produtivo pode servir para prescrever/justificar o reforço desta lugação segundo uma orientação vocacionalista (socialização geral de todos os frequentadores para o mundo das empresas e do emprego) reforçando o funcionamento da educação como projecto de hegemonia (Ball, 1990:15) [construção activa do consenso em torno do, e da adesão ao, modo de produção dominante (Dale, 1998ª:29)] através da motivação para, e identificação dos studantes com, valores, atitudes, comportamentos, relações sociai e técnicas predominantes nos contextos e processos de trabalho pretendendo estabelecer uma maior proximidade entre os conteúdos gerais da educação e os conteúdos da produção. O mesmo modelo, sendo articulado, ao nível ideológico com suposições/prescrições oriundas da teoria de planificação da educação/de mão-de-obra (Moore, ibid:32,36) tem sido mobilizado no nosso país, para justificar propostas que justapondo à ligação sistema educativo/sistema produtivo a articulação sistema educativo/estrutura ocupacional, se dirigem antes à socialização diferenciada de contingentes de estudantes segundo uma orientação ocupacionalista para contextos e processos de trabalhos específicos organizando a transição para o emprego em contexto escolar. (Antunes, 1998, p.119)

Com efeito, através das análises, é percetível a centralidade que a escola ocupa no que toca à observação, controlo e delimitação das atividades por meio de atores diversos que estão, de alguma

[39] Tal perspetiva alinha-se com os estudos de Fátima Antunes acerca da análise feita pela autora nas décadas de 80 e 90 quanto às investidas dos governos pela educação profissional.

forma conectados a ela. A escola é a organização por todos os lados controlada: desde agrupamentos de pais, passando por direções, inspecções e, com intensidade, por poderes supranacionais que delimitam uma série de apontamentos a serem seguidos e que, objetivamente, compõem a realidade das organizações educativas dos dois países em análise.

2.3.2. Atributos de ordens globais, silenciamentos locais.

Numa perspetiva de continuação de retomada da discussão[40] acerca das ordens globais que delimitam a atuação das organizações educativas e, ainda, construindo uma ponte com o subcapítulo anterior no que toca à tendência de sistematização da educação, o presente subcapítulo se posiciona no sentido de alimentar estas discussões, porém, evidenciando as investidas das agendas globais e suas consequências no âmbito das performances e limitações impostas às dinâmicas próprias ou naturais das escolas.

Dentro deste contexto, o conceito de "economia do conhecimento" a que Souza (2016) faz alusão é de extrema importância para a continuidade da discussão proposta por este subcapítulo. Faz-se presente, sobretudo, naquilo que envolve os apontamentos de uma relação intensa de mercado e educação. O autor torna esta face presente quando expõe que este termo "[...] indica que o conhecimento e a educação podem ser equiparados a um produto negociável e, como todo produto ou serviço (educacional ou de inovação intelectual), pode ser negociado, comercializado, exportado com boa taxa de retorno" (Souza,2016, p.466).

Há um diálogo possível e pertinente entre este cenário apontado por Souza (2016), no que toca à intensificação da valorização do conceito de "economia do conhecimento" e o contexto das agendas *globalmente estruturadas*[41]. Uma vez que o panorama é extremamente marcado pela intensificação das relações, marcando, assim, um contexto de globalização, somado ao fato da valorização do conhecimento enquanto um atributo para o (e de) potencial econômico, a fluidez de ambos passa a ser uma realidade[42] conjunta. Inicialmente, tal paralelo pode ser observado ao entendermos que:

> Ao sistema educativo foi igualmente solicitado, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, que desempenhasse uma função económica. Para isso muito terá contribuído os Estados considerarem que o progresso comercial e industrial das suas nações estaria estreitamente associado ao progresso educacional. (Melo, 2009, p.184-185)

[40] As discussões inseridas nos pontos 2.2 e 2.2.1 acerca das organizações supranacionais e agendas globalmente estruturadas.
[41] Conceito que também é abordado por Antunes (2004).
[42] Esta perspetiva está vinculada ao conceito de 'capital humano' a que Melo (2009) aponta enquanto um importante conceito para a relação entre educação e economia. Este viés, segundo o autor, desenvolve-se no sentido de que o desenvolvimento da educação estaria atrelado ao desenvolvimento econômico.

Nesta perspetiva, as correlações entre as duas correntes fazem sentido ao avaliarmos que a intensificação, sobretudo através das discussões que envolvem o conceito de capital humano que se desenvolvem ao longo do século XX[43], alimentam as proposições em torno do ganho econômico a que os países alcançariam a partir do desenvolvimento da educação. Desta forma, a "economia do conhecimento" torna-se um fator de intensa discussão num cenário de economia e agendas para a educação altamente globalizadas. Assim, envolvendo estas discussões, tais panoramas encontram-se quando Souza (2016, p.466) afirma:

> Isso porque a definição da agenda, ou seja, sobre o que se tomarão decisões é algo que, com a globalização, tem progressivamente saltado da esfera nacional para a global. Isso quer sugerir que os estados nacionais tomam decisões sobre a forma e a direção das políticas, mas pautadas por uma agenda que, se não lhes é imposta, é fortemente influenciada. (Souza, 2016, p.466)

Estabelecido este contexto, Melo (2009, p.185) evidencia a participação de órgãos supranacionais nas decisões de âmbito global no que toca à educação e que, com efeito imputa dinâmicas aos Estados nacionais no delineamento de suas políticas para a educação. É importante salientar a historicidade deste cenário que, segundo a autora, percorre já um período longo, aproximadamente desde os anos de 1950.

Com efeito, é possível analisar que, através das forças com que esta relação verticalizada das relações supranacionais com os Estados se desenvolve, é elevada a possibilidade de silenciamentos no que toca à autonomia das escolas, já que numa perspetiva geral, ordens além dos governos dos países possuem presenças marcantes no delineamento das políticas a que estes países irão aderir e que, consequentemente, as escolas adotarão para suas realidades locais. A discussão anteriormente levantada através da perspetiva de Carlos (2007) [44] sobre o lugar no mundo revela-se aqui muito pertinente, já que a relação entre o local e o global está no íntimo das relações envolvidas nestas discussões. Não há dúvidas que este propósito é importante já que "[...] atualmente, este pressuposto readquiriu uma centralidade renovada, dada a influência da intervenção da União Européia e da OCDE no domínio da educação" (Melo, 2009, p.185).

Com efeito, por muitas passagens, podem estas linhas ganharem uma conotação demasiado pessimista quanto às possibilidades de emergir uma força contrária resistente às investidas externas e que tanto conturbam e desenham a vida das organizações educativas. Contudo, as evidências de um

[43] Schultz (1973) faz um histórico e defesa da utilização e aplicação do conceito de capital humano enquanto investimento pessoal e coletivo capaz de gerar desenvolvimento económico.
[44] Cnf. subcapítulo 2.3.2.

cenário controlador e, acima de tudo, fanático em regular, avaliar, pesar, medir os rendimentos escolares, são cada vez mais intensas, e Melo (2009, p.187) faz esta menção ao apontar a posição de Portugal e de seus vizinhos quando afirma que:

> Neste contexto, Portugal, à semelhança dos seus parceiros europeus, assume uma agenda centrada na racionalização das estruturas e das práticas educativas, 'imposta pela mercadorização do direito à educação e que tem na comparação internacional da avaliação dos resultados escolares o referente legitimador de toda a sua acção'.

Com efeito, no paralelo e no resgate ao que Torres (2016) propõe acerca dos rankings e que é, também, especialmente abordado por Melo (2009), é importante salientar que a autora trabalha intensamente com a questão da midiatização dos rankings escolares. Este fato condiz com uma série de levantamentos possíveis que foram ao longo deste capítulo abordados. Ao percebermos que a sua análise acerca da pressão sobre as escolas para os números e ao alcance de bons resultados – e a relação destes resultados com os números a serem mediatizados pelos médias – há, ali, uma confluência de avaliações estabelecidas por diversos autores nomeadamente: Afonso e a *accountability*, Lima e *hiperburocratização*, Antunes e as agendas globalmente estruturadas, Torres & Palhares acerca da corrida ao Pódio, dentre outras abordagens que estabelecem inter-relações importantes acerca do tema trabalhado e que nos conduzem a um alicerce importante para a compreensão dos aspetos discutidos.

Ciente da corrida pela avaliação da performatividade e da propaganda das performatividades alcançadas que são tão presentes na literatura apresentada e discutida nas linhas e subcapítulos anteriores, é importante salientar que a performatividade exposta traduz, sobretudo, naquelas que condizem com o que as pressões verticalizadas das demandas internacionais e que os organismos supranacionais imputam sobre os Estados que, por sua vez, demandam sobre as escolas. Com efeito, acerca da performatividade e destas conexões possíveis, Ball (2004, p.1116) aponta que:

> A performatividade desempenha um papel crucial nesse conjunto de políticas. Ela funciona de diversas maneiras para "atar as coisas" e reelaborá-las. Ela facilita o papel de monitoramento do Estado, "que governa a distância" – "governando sem governo". Ela permite que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo. Ela (performatividade) muda o que ele "indica", muda significados, produz novos perfis e garante o "alinhamento". Ela objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (knowledge-work) das instituições educativas transforma-se em "resultados", "níveis de desempenho", "formas de qualidade".

Contudo, entre todas estas relações estabelecidas, chama-se a atenção à(s) performatividade(s) que não é/são considerada(s) e não elevada(s) aos postos mais preeminentes dos rankings e dos pódios. Já que os números é que estão em pauta – e sobretudo os bons números, segundo os padrões estabelecidos – as conquistas menos quantificáveis possíveis permanecem à sombra dos holofotes e, assim, podem não fazer parte de uma tendência pedagógica que interessa ou uma escola que produza o conhecimento que interesse e gera, desta forma, um padrão de conquista que passa a excluir uma parcela significativa de escolas, comunidades e estudantes.[45]

2.4 Burocracia, controlo e qualidade nas organizações escolares

Através de todo o panorama desenvolvido nos capítulos e subcapítulos anteriores, chega-se ao ponto deste subcapítulo em que o envolvimento da burocracia e as exigências por qualidade em educação faz-se presente. Com efeito, o espírito de vigilância sobre as organizações escolares em suas diferentes esferas e possibilidades fazem parte de um modelo – ou um padrão de gerenciamento – que irão, fatalmente, encontrar e subsidiar discursos que incidem, com veemência, para o conceito de qualidade. Dificilmente desassociaremos a busca pela qualidade de determinadas organizações do modelo de gestão burocrático, e nas escolas não será diferente.

Com o intuito de estabelecer uma discussão ampla e aguda acerca desta problemática que intitula o presente subcapítulo, há de se considerar como imprescindíveis questões como: em que nível a literatura discute a questão da "qualidade"? A qualidade serve a quem e com qual propósito? O que significa uma escola de qualidade? A burocracia gera, de fato, qualidade?

Com efeito, a perspetiva teórica desenvolvida por Lima (2011) aborda as questões anteriores evidenciando a natureza controladora e gerencialista dos padrões burocráticos num contexto de alcance de objetivos em sua maioria econômicos, assim, o autor afirma que:

> [...] será indispensável considerar criticamente alguns dos impactos daquilo que designarei como o cânone gerencialista na educação, sob influência da 'Nova Gestão Pública' e das respetivas lógicas de ação de tipo empresarial, as quais promovem o privado como política pública e subordinam a educação a objetivos económicos, de empregabilidade, produtividade e competitividade, designadamente através dos discursos da qualidade e da excelência. Discursos responsáveis pela subordinação da educação à economia e pelo estreitamento dos objetivos da educação pública, em função da imposição de padrões, de resultados mensuráveis e de performatividade competitiva (Lima, 2011, p.04)

[45] Referente às discussões de Bourdieu (1997) acerca dos *excluídos do interior*, perspetiva que pode relacionar-se à reflexão que as escolas que não apresentam os números e padrões esperados, mesmo desempenhando projetos interessantes, são postas em segundo escalão, assim como os atores que nelas participam.

A condução das organizações que sustentam o discurso conectado com a busca pela "qualidade em educação"[46] é organizada num contexto de elevada competitividade, como salienta Lima (2011). Neste sentido, o panorama criado em torno da busca pela qualidade em educação envolve os atores das instituições educativas num ritmo marcado pela competição e numa busca incessante por qualificações e posições de privilégios em relação aos objetivos alcançados, ou a serem alcançados. Estêvão (2013, p. 16) afirma que o "conceito de qualidade detém uma espécie de sortilégio que coloca as organizações, todas as organizações, incluindo as educativas, no caminho do Senhor." A cultura de organização que traduz a busca pela qualidade, comum no mundo empresarial privado, invade e objetiva os destinos das instituições escolares e as colocam num patamar de competitividade que marca certa dicotomia com os objetivos reais das escolas democráticas em prol de uma qualidade unilateral, como é possível observarmos no sentido de que:

> Diante do exposto, é possível evidenciar que a escola pública vem sendo alvo de uma cultura organizacional nos moldes empresariais que, ao invés de estimular a mobilização política na busca da redistribuição do poder, próprio da gestão democrática, é capaz de obstruir a participação ativa e efetiva de embates e conflitos, por uma legitimada, em que os atores sociais participam, apenas, como coadjuvantes do processo educativo (Araújo & Castro, 2011, p.93).

Nos capítulos anteriores foram desenvolvidas reflexões acerca do conceito de *accountability*, sobretudo através das perspetivas de Afonso (2010)[47]. É importante trazer à tona este viés, sobretudo no que toca às discussões que envolvem as proposições sobre a qualidade em educação. Contudo, o gerencialismo das instituições educativas a partir do prisma do accountability traduz-se em certa responsabilização pela busca dos objetivos a serem alcançados. Neste sentido, Araújo & Castro (2011, p.94) esclarecem que:

> O conceito de accountability (responsabilização) foi utilizado, inicialmente, nas nações anglo-saxônicas, tornando-se central nos Estados Unidos. Em um sentido mais amplo, a ideia era fazer com que os governos tivessem a obrigação de prestar contas à sociedade dos serviços realizados. Campos (1990), tomando como base as idéias de alguns autores, dentre eles, Frederich Mosher, enfatiza que o conceito de accountability, como parte da estratégia gerencial, se traduz em uma responsabilidade objetiva, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho. (Araújo & Castro, 2011, p.94)

[46] Ao conceito de "qualidade em educação", que será amplamente abordado no capítulo seguinte, cabe aqui uma importante ressalva acerca do seu caráter "camaleônico", como afirma Estêvão (2013), que está conectado às suas diferentes configurações e aplicabilidades nas organizações e, dentre elas, as educativas.

[47] O autor pontua, com especificidade o caso português, a intensa – e vertical – relação das escolas do país em relação ao Estado e, sobretudo, ao ministério da educação, causando, assim, uma relação burocrática intensa de difícil separação e autonomia.

Sem dúvidas, ao mesmo tempo em que exige-se, num panorama de accountability, a responsabilização dos governos naquilo que envolve suas efetivas prestações de contas, como o citado por Araújo & Castro (2011), quanto às políticas firmadas e os esperados resultados positivos de suas investidas, da mesma forma, a pressão sobre as instituições educativas gera diferentes cargas de responsabilidades destas em retornar ao poder público, formulador de políticas educativas, resultados minimamente positivos e que condizem com os padrões de qualidade estabelecidos nesta relação vertical entre governança e escola.

Com efeito, os contextos marcados por accountability estabelecem um espírito gerencialista que, de fato, passou a impor certo risco ao panorama democrático das instituições educativas, já que "[...] the discourses that call for the introduction of accountability mechanisms are not always motivated by explicity democratic reasons" (Afonso, 2013, p.01). Uma vez que o controlo em torno da capacidade das escolas em alcançarem scores compatíveis com os esperados pelas imposições governamentais geram um convívio altamente burocratizado, como salientam Araújo & Castro (2011, p.94):

> Nas escolas, as formas de responsabilização (accountability) estão presentes nos diversos espaços deliberativos. Castro (2008) ressalta que há, nesse contexto, um desvirtuamento do conceito original da accountability, visto que, ao invés de atuar como mecanismo de aproximar os cidadãos dos valores democráticos, de possibilitar o exercício da cidadania plena, é incorporado ao modelo de gestão gerencial, 'sendo utilizada numa concepção que enfatiza ganhos de eficiência e efetividade, reduz custos, e aumenta o controle e a fiscalização dos governos sobre as políticas públicas, além de desresponsabilizar o Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais'.

Partindo das análises estabelecidas nestas reflexões, alcança-se a perceção da tendência em desenvolver, através das formas de gestão das instituições escolares, um espírito organizacional que tende a delimitar os caminhos das escolas através da busca por resultados, eficiências e índices que possam ser utilizados como apontadores de qualidade. Araújo & Castro (2011, p.94) afirmam que "[...] essa estratégia visa a estabelecer uma nova cultura organizacional no interior das escolas, baseadas nos princípios de gestão estratégica [...]" e assim, sendo, o controle sobre a organização das escolas ganha impulso significativo. Os autores afirmam ainda que as "[...] diversas formas de accountability são medidas que surgem por meio de reformas nos sistemas de ensino para operacionalizar políticas administrativas de regulação dos sistemas escolares." (Araújo & Castro, 2011, p.94)

Com efeito, o avanço das modalidades de organização dos sistemas educativos, nomeadamente na essência da tendência em accountability, ganha campo em diversas dimensões da

vida das instituições escolares e possui, assim, certo domínio sobre a dinâmica organizacional. Este panorama é visivelmente intensificado, sobretudo quando se percebe que:

> Sob os alvores de uma nova gestão pública, emergiram igualmente dispositivos de regulação da qualidade das escolas públicas, designadamente o programa de avaliação externa das escolas, adquirindo (também aqui) centralidade a dimensão dos resultados académicos (Torres, Palhares & Afonso, 2018, p.03)

Torres, Palhares & Afonso (2018) dissertam acerca de resultados quantificáveis advindos das interferências das políticas de caráter accountability e, ainda, envolvem em suas discussões o aspeto envolvido com a questão do marketing em promoção aos resultados obtidos em avaliações, concursos e resultados de exames nacionais de seleção. No que toca a este aspeto, é importante salientar que, num contexto de intensa promoção pessoal – e institucional – sobretudo em um patamar de *espectáculo* (Debord, 2000), a imagem dos resultados é extremamente preciosa para a valorização das instituições e, antes disso, das políticas desenvolvidas ao longo do tempo. Além deste cenário, os autores exploram este sentido organizacional como se pode perceber quando pontuam para o seguinte aspeto:

> Neste contexto, podemos agora falar da ressignificação de outra forma de accountability (que embora usual em organizações de outra natureza, começa a difundir-se em escolas públicas), que propomos designar de marketing accountability, isto é, um modelo de accountability que, na sequência de práticas seletivas de avaliação, amplia a divulgação social dos melhores resultados académicos, com o objetivo de promover a imagem pública da escola e, assim, aumentar a procura de novas matrículas de alunos e a manutenção dos lugares nos rankings institucionais. Trata-se, portanto, de algo mais do que uma simples estratégia de propaganda ou publicidade educativa (educational marketing), porque serve objetivamente para presta contas (answerability) do trabalho da escola, com consequências concretas em termos organizacionais, bem como repercussões na definição de percursos pessoais e académicos. (Torres, Palhares & Afonso, 2018, p.03)

Torres, Palhares & Afonso (2018) chamam a atenção para este panorama marcado pelo marketing de mãos dadas à tendência de accountability. Numa perspetiva geral, este contexto aponta e evidencia um ciclo de organização em torno de cenários burocráticos. Tais cenários impõem responsabilidades (accountability) sobre governos e instituições em apresentarem (marketing) certo grau de alcance de rendimentos em escalas de sucesso e aprovação em exames nacionais. Contudo, o marketing impulsiona o caráter burocrático por, com frequência, publicitar resultados e condições que serão, mais tarde, reivindicadas às instituições e governos. Esta lógica é reprodutora de pressão sobre as instituições e sobre a vida escolar, como se pode perceber quando os autores afirmam que:

> Perante as pressões para a produção de resultados, as escolas e/ou agrupamentos têm vindo a adotar estratégias de marketing institucional com vista à projeção da sua imagem a nível local e nacional. Os bons desempenhos académicos dos alunos tornam-se, assim, o ingrediente fundamental da imagem de marca, uma espécie de produto útil mercadorizável, suscetível de gerar mais e melhores públicos, recursos e vantagens estratégicas no domínio da gestão de topo e do trabalho das lideranças curriculares e pedagógicas intermédias (Torres, Palhares & Afonso, 2018, p.10)

Na síntese, uma gama de consequências está direta e indiretamente relacionada às modalidades de gestão através das quais busca-se pela qualidade através da burocratização intensa das políticas educativas. Com efeito, observa-se que "[...] a autonomia das escolas continua a ser uma questão controversa, embora, frequentemente, superficial, retórica ou vazia de conteúdo político, tendo acabado por naturalizar-se e ser transversal aos discursos, o que a torna, nessa medida, parte de um certo senso comum educacional" (Afonso, 2010, p.14). Á medida em que este parâmetro é estabelecido, as tendências em separar e distinguir os estudantes através de valores alcançados se acentua, como é possível perceber no sentido em que:

> Com a nova vaga dos exames nacionais enquanto (também) dispositivos de controlo, e a adoção de outras formas de avaliação estandardizada comparativa, começam a proliferar nas escolas e/ou agrupamentos de escolas portuguesas mecanismos de distinção dos melhores alunos, de entre os quais sobressaem os quadros de honra e excelência. (Torres, Palhares, & Afonso, 2018, p.03)

O engendramento de cotidianos tomados pela burocracia nas demandas sobre as políticas educativas e, com efeito vertical sobre as escolas, reproduz um discurso intenso sobre a manutenção ou a busca de determinados índices de qualidade na educação. Contudo, a discussão que envolve a ideia de "qualidade em educação", "educação de qualidade", "qualidade na escola" estará diretamente envolvida no âmbito da dicotomia entre o público e o privado. No Brasil, com as fragilidades históricas das instituições e serviços públicos, o desenvolvimento da consciência da efetiva qualidade e confiança nos serviços privados ganhou espaço, de tal forma, que perpetuou as disparidades entre estas duas esferas, como é percebido quando Gomes (2017, p. 96) afirma que:

> A preocupação com a qualidade do ensino e com o desempenho dos estudantes coloca em evidência tanto a eficiência das instituições de ensino público no Brasil como o rendimento dos jovens que estão matriculados nas escolas de ensino médio. Ademais, ainda é forte no imaginário da população a ideia de que a boa qualidade do ensino médio está associada à rede privada. (Gomes, 2017, p. 96)

Particularmente ao buscar o histórico das avaliações que envolvem os discursos de qualidade em educação e certa eficácia e eficiência no âmbito do sistema educativo de uma forma geral, encontra-se aquilo a que Lima & Afonso (1993, p.36) chamam de "obsessão pela eficácia, pela eficiência e pela qualidade". Com efeito, a pressão sobre as instituições escolares e sobre os profissionais da educação gerou um nível de envolvimento burocrático em torno de rendimentos e apontamentos que terminou por solidificar um ambiente de vigília constante e histórico sobre os atores do cotidiano escolar.

É de extrema importância indicar, sobretudo no que toca à uma análise histórica do caso português, o desenvolvimento do policiamento das políticas de educação no que tange a busca pela qualidade. O cenário de repetidas investidas, tanto no âmbito das Leis de Bases do Sistema Educativo quanto no Tratado da União Europeia, faz-se presente com intensidade expressiva (Lima & Afonso, 1993).

Com efeito, este cenário demonstra particularidades que caracterizam um viés organizacional chamado por Lima & Afonso (1993, p.36) como "tayloriana" e que contribui e contribuiu ao longo das décadas para a solidificação de um contexto altamente burocrático. Nesta perspetiva, a presença massiva das múltiplas faces de uma organização burocrática ganha campo no alto dos discursos que elegem a qualidade como um portal para a resolução dos problemas vividos pelas instituições educativas. Reforçando esta perspetiva, os autores afirmam que:

> [...] ainda que recente no universo educativo, é uma obsessão tipicamente tayloriana, presente de diversas formas na teoria da burocracia, na escola das relações humanas, nas perspectivas sistêmicas e contingenciais etc. A novidade residirá, apenas, na insistência com que é referida no setor educativo, ganhando foros de inovação. A reedição de programas, de métodos e de técnicas, que têm feito carreira na administração das empresas, sobretudo a partir da década de 1960, agora no contexto educativo, é mais um sinal a confirmar a adoção de um modo de racionalidade econômica (Lima & Afonso, 1993, p.36).

Cabe, no âmbito da presente apresentação e discussão reflexiva, ressaltar o fato de as formulações políticas para todos os âmbitos da sociedade, sobretudo e especialmente no que tange à educação, estarem ao cargo daqueles que são, através do processo democrático de cada país, eleitos pelas suas populações. Neste sentido, percebe-se uma dicotomia aguda nas políticas de cunho burocrático que revelam buscas por índices de qualidades que apontam, com efeito, para um viés especificamente econômico em detrimento da real e necessária avaliação do estado democrático das instituições educativas.

Bourdieu (2004), em Coisas Ditas, salienta a importância da representatividade daqueles que ocupam posições de poder e que, com efeito, é necessária a compreensão que estas posições de

poder, sobretudo numa democracia, foram a eles delegados através de processos eleitorais e, por isso, cabem-lhes a responsabilidade de falar e representar uma quantidade expressiva de pessoas. Neste panorama, o autor aponta que:

> [...] se é verdade que delegar é encarregar alguém de uma função, de uma missão, transmitindo-lhe o próprio poder que se tem, deve-se perguntar como é possível que o mandatário possa ter poder sobre quem lhe dá poder. Quando o ato de delegação é realizado por uma única pessoa em favor de uma única pessoa, as coisas são relativamente claras. Porém, quando uma única pessoa é depositária dos poderes de uma multidão de pessoas, ela pode estar investida de um poder transcendente a cada um dos mandantes. E, simultaneamente, ela de certo modo pode ser uma encarnação dessa espécie de transcendência do social que os durkheirnianos muitas vezes nomearam (Bourdieu, 2004, p.188).

No âmbito desta discussão, tendo em vista o poder que é dado às pessoas que passam comandar um número expressivo de outras pessoas, tem-se um contingente importante da sociedade vinculado às políticas elaboradas por aqueles a quem foram delegados poderes específicos. É neste contexto que a análise das dicotomias entre o interesse social e econômico se faz presente. Contudo, no que toca às investidas governamentais sobre as organizações educativas, tem-se um padrão de discurso, inclusive com doses ideológicas consideráveis no que toca às pretensões de uma racionalidade em torno das afirmações e buscas naquilo que envolve o conceito de qualidade, como pode ser avaliado em Lima & Afonso (1993, p.36):

> Em todo o caso, a ideologia e o discurso da qualidade estão bem patentes nas políticas educativas e ocupam lugar de maior relevo no contexto da ainda escassa produção científica e pedagógica na área de administração educacional em Portugal.

2.4.1. Configurações burocráticas e resistências culturais das escolas

As perspetivas colocadas em discussão acerca do papel controlador de agendas supranacionais, Estados nacionais, políticas educativas e as tradicionais inspecções dos respectivos órgãos controladores sobre as organizações educativas proporcionam um campo de visão amplo acerca das redes de controlo a que estão envolvidos os caminhos da escola. Indiscutivelmente, através da literatura utilizada, nota-se uma tendência de engessamento das organizações educativas no sentido de manterem-se em concordância às verticalidades dos órgãos a que estão conectadas enquanto relação hierárquica. Contudo, destaca-se um certo suspiro próprio a que as organizações educativas possuem e que, de fato revelam seu caráter cultural de situarem-se no mundo – na relação espaço, tempo e circunstâncias – frente às determinações que lhes são impostas.

Torres (2014) discute com intensidade as formas através das quais as escolas se envolvem, a partir do seu próprio prisma identitário e cultural, com as atribuições que lhe são imputadas, nomeadamente no campo da qualidade, dos rankings, dos posicionamentos de otimização dos resultados, dentre outros. A perspetiva da autora ganha notoriedade na discussão presente, sobretudo, devido ao fato – e a necessidade – de resistência das organizações educativas frente aos novos panoramas burocráticos a que estão sujeitas. Este cenário é bem introduzido pela autora quando ela afirma que:

> No caso específico da organização escolar, trata-se de analisar o papel da cultura da escola no desenvolvimento das práticas e dos processos organizacionais, designadamente os rituais de trabalho, os estilos de liderança, as formas de organização do processo de ensino-aprendizagem, as formas de interação com a comunidade, entre outras dimensões relevantes (Torres, 2014, p.29).

Há uma ponte possível entre o pensamento de Torres (2014) quando aborda, na referência anterior, as "[...] formas de interação com a comunidade [...]" e as discussões de Lima (2013) que, apoiado na leitura de Paulo Freire, aborda com intensidade a participação comunitária numa democracia radical para a escola pública e popular. Esta perspetiva faz-se presente sobretudo quando o autor afirma que:

> Se, ao contrário, conscientes das dimensões políticas, cívicas e éticas que marcam indelevelmente as práticas pedagógicas, a iteração na sala de aula, a gestão curricular e a programação didática, os modelos de avaliação, a organização do trabalho pedagógico, os modos de gestão escolar, etc., os atores escolares mais dificilmente deixarão de se assumir como atores político-pedagógicos; e por essa via poderão mais facilmente abrir-se à reflexão, ao debate e à ação com outros atores (tradicionalmente representados como externos à escola), com outros saberes e poderes, cruzando-se com novos parceiros institucionais, com organizações comunitárias, movimentos sociais etc. (Lima, 2013, p.37-38).

As duas afirmações e correntes de pensamento estabelecidas por Torres (2014) e Lima (2013) desaguam na perspetiva da valorização das dinâmicas culturais das organizações educativas, em conjunto – participativo – com os atores que constroem a identidade destes espaços ao longo do tempo. Nesta perspetiva, a possibilidade, na atuação plena e integral em todos os aspetos da vida escolar, é incentivo para a convivência mais ou menos harmoniosa[48] frente ás investidas verticais das interferências externas à organização. Este panorama contribui para a atuação na construção coletiva do espaço escolar uma vez que "[...] sem correr os riscos de se abrir à participação comunitária e ao

[48] No sentido de não ser tão danosa e, sim, mais participativa e coletivista.

exercício da cidadania crítica, tornando-se cada vez mais pública, a escola dificilmente encontrará aliados [...] capazes de se envolverem na sua defesa, [...]" (Lima, 2013, p.37-38 grifos nossos).

Salienta-se que a perspetiva analisada por Torres (2014) é altamente representativa ao nível de discussão devido, também, a gama empírica que possui a sua narrativa, uma vez que a autora passou por uma pesquisa *in loco* intensa na perspetiva de compreender as relações estabelecidas na escola analisada através da condução, desta forma, de pensamento acerca dos atributos culturais frente às verticalidades das regulações.

A autora pontua o pormenor de sua pesquisa quando especifica que:

> O estudo desta instituição educativa durante duas décadas permitiu-nos identificar um estilo de liderança mais ou menos imune às distintas configurações de governação da escola pública impostas pelo poder central, em parte porque se sustentou nas especificidades culturais da escola e porque soube recontextualizar os valores de uma nova gestão pública emergente, dando especial relevo à produção de resultados escolares (Torres, 2014, p.41).

Neste sentido, na prática, os posicionamentos da escola, frente às investidas do poder central, como exposto, desenvolvem-se em consonância com as dinâmicas internas – históricas e culturais – da escola. Este aspeto apresenta-se, notavelmente, enquanto uma atuação de natureza resistente frente ao que se instaura contra as organizações educativas através de toda a rede hierárquica a que elas fazem parte. Com efeito, este cenário de atuação corresponde a um posicionamento da escola "[...] recusando entrincheirar-se em universos fechados, de tipo técnico-profissional, corporativo ou burocrático [...]" (Lima, 2013, pp.37-38), tornando presente a sua identidade e raiz cultural.

Com efeito, o caminho hierárquico traçado ao longo dos capítulos e subcapítulos anteriores e um posicionamento, muitas vezes, a colocar as organizações educativas a respirar por aparelhos nesta relação desigual deste âmbito de verticalidades das políticas educativas, dos rankings, da qualidade, entre outros, ganha um significativo embate ao confrontar-se com as perspetivas abordadas por Lima (2013) e Torres (2014). Por muitas vezes o caminho extremamente burocratizado que atropela as formas de organização das escolas parece um labirinto de difícil saída. A partir da leitura de Torres (2014, p.43) é possível equilibrar o pessimismo que, naturalmente, estabelece-se sobre este cenário:

> A centralidade dos fatores simbólico-culturais no desenvolvimento de uma orientação escolar mais voltada para a produção de resultados não significa de todo uma fatalidade sócio-organizacional. Como sabemos, as realidades organizacionais constroem-se e reconstroem-se no tempo a partir de uma complexa rede de fatores, sendo difícil determinar de que forma este jogo de interdepedencias interfere com as dinâmicas quotidianas das escolas.

Toda esta construção teórica exposta sobre a resistência das escolas, através de sua raiz cultural (Torres, 2014) e através da prática de lideranças que busquem democratizá-las (Lima, 2013), em detrimento das relações burocráticas que são sistematicamente estabelecidas por aquelas políticas educativas que, de uma forma geral, procuram estabelecer uma educação *contábil* (Lima, 2015), demonstram as possibilidades das organizações em se reestruturarem dentro da sistematicidade que intensamente são expostas e de, sobretudo, não afirmar as escolas [...] comme un lieu de conservation de l'ordre social, mais comme um lieu potentiellement porteur de changement" (Charlot, 1994, p.76).

2.4.2. Agrupamentos de escolas: racionalização e desarticulações locais

Na mesma intensidade em que as instituições resistem através de seus posicionamentos e histórico cultural, como foi visto, estas suas capacidades passam a ser, a cada etapa, mais reivindicadas, sobretudo no que toca às constantes investidas das políticas voltadas para a educação que geram intensas transformações em suas organizações.

Sanches & Torres (2015), apoiados em contributos de outros importantes autores acerca dos agrupamentos de escolas, sobretudo através de Licínio Lima (2004), desenvolvem uma perspetiva teórica onde traçam o histórico da génese desta política bem como a sua natureza geográfica e política. Apesar do traçado histórico estabelecido por Sanches & Torres (2015), é importante destacar o pioneirismo de Lima (2004) e (2018a) na abordagem da temática, bem como o desenvolvimento e as consequências desta modalidade de gestão da organização escolar. Com efeito, os autores associam a esta política de agrupamentos das escolas consequências como alteração da dinâmica particular da escola, transformações nos seus projetos educativos de naturezas diversas, uma relação mais ou menos tensa entre a escola sede e as suas escolas satélites, entre tantas outras situações.

É importante destacar que a política dos agrupamentos, analisada por Sanches & Torres (2015, p.1509) enquanto mega-agrupamentos estabeleceu, segundo os autores, a "[...] natureza concentrada do sistema educativo e a escassa margem de autonomia das escolas". Neste sentido, os autores continuam o posicionamento neste mesmo viés abordando a "[...] transformação da cultura organizacional da escola".

Numa perspetiva geral, o estabelecimento de agrupamentos ou mega-agrupamentos escolares enquanto política de administração e gestão das escolas, surte um efeito extremamente danoso para as pretensões de autonomia das instituições educativas, uma vez que as escolas, com histórias, identidades e tendências organizacionais particulares, bem como comunidades peculiares às suas

raízes geográficas, passam a flutuar em torno de uma escola sede, um diretor sede/central que, naturalmente tende por homogeneizar a administração das escolas.

Com efeito, esta perspetiva de Sanches & Torres (2015) aponta para uma instrumentalização generalizada das relações no processo de gestão das escolas e aterrando, fatalmente, num posicionamento individualista central da administração. Esta perspetiva aponta, com intensidade, para o paradigma racionalizador das organizações educativas, num cenário típico da burocratização das escolas.

Neste sentido, todo o panorama abordado no primeiro capítulo e neste segundo capítulo, bem como em seus subcapítulos, acerca das características e investidas da burocracia, racionalização do trabalho, dentre outras padronizações típicas das organizações burocraticamente fundamentadas, conectam-se no sentido de perceber que, em última análise, as organizações caminham – ou continuam a caminhar – para serem administradas nos moldes da hiperburocratização, abordada por Licínio Lima. Este cenário condiz com a proposta do conceito de hiperburocratização de radicalizar as formas de organização e, sobretudo, encontrar vias de alcançar eficiência e eficácia nas organizações.

Em Portugal, em que a política e o número de agrupamentos escolares cresceram com uma intensidade particular[49], esta modalidade de organização foi/é vista por profissionais ligados às escolas e à educação de um modo geral, enquanto uma investida tendenciosa, pouco – ou nada democrática – e que, notavelmente, obedece às políticas de natureza economicistas. Esta perspetiva é percetível quando Cabrito *et al* (2015, p.11) afirmam que:

> Por outro lado, cabe denunciar os inconvenientes de uma centralização excessiva que conduz ao anonimato e ao reforço da burocracia e, em muitos casos, desenvolve entropias, difíceis de identificar e corrigir, mas que se traduzem sempre em custos ocultos que obstam à eficiência e à eficácia do sistema (Cabrito et al., 2015, p.11).

É importante salientar que este cenário marcado pela expansão dos agrupamentos escolares, não é uma realidade na administração das escolas públicas brasileiras. Pelo contrário, nos últimos anos do século passado, como foi referenciado no subcapítulo 2.3.2, o Brasil passou, com intensidade, pelo processo de municipalização da educação. Contudo, recordando, este processo não significou a democratização e a autonomia e participação maior das escolas.

Contudo, numa perspetiva de um trabalho comparativo entre as realidades brasileira e portuguesa, ao qual se configura a natureza desta discussão, o aspeto da autonomia sempre está na pauta do dia enquanto anseio dos atores que fazem parte das organizações educativas e que pensam

[49] Atualmente existem, em Portugal Continental, 713 agrupamentos de escolas e 95 escolas não agrupadas

criticamente a escola, sobretudo devido às propostas políticas que, na maior parte das vezes, emitem propostas que não coincidem integralmente com esta visão.

No caso português, entretanto, é percetível que:

> Acresce que o processo que, presentemente, conduz à nomeação das direcções dos agrupamentos enfraquece por completo o controlo democrático das mesmas. Vemos, assim, pulular formas de gestão autoritária, porta aberta para decisões discricionárias que não favorecem a criatividade e a responsabilidade de todos os potenciais actores, designadamente do corpo docente. O actual modelo de gestão tão pouco favorece as condições de confiança e sentido colaborativo entre todos os intervenientes no processo educativo, condições indispensáveis à construção de um projecto educativo participado e devidamente assumido por todas as pessoas que o devem concretizar. (Cabrito et al., 2015, p.11)

A perspetiva democrática evidenciada e citada acima é, com efeito, das maiores críticas recebidas pela política de agrupamento de escolas feitas pelos setores críticos da educação. Este contexto que já é pauta intensa de discussões, publicações e comunicações em seminários, fóruns e outros eventos voltados à educação, reafirma parte das tendências de organização das escolas que mais afeta a dinâmica da participação e da construção coletiva do espaço escolar. E, por este sentido, os embates críticos acerca, inclusive, da reavaliação desta política, é tema de intervenções, como pode ser observado quando Cabrito *et al* (2015, p11) afirmam que:

> Consideramos que a constituição dos actuais agrupamentos merece ser, urgentemente, corrigida, por forma a garantir uma gestão de proximidade e de cariz humano e assegurar uma real democracia no seu funcionamento. (Cabrito *et al*., 2015, p.11)

Neste sentido, o cenário estabelecido naquilo que atinge a política do agrupamento de escolas, ao contrário do caso brasileiro da municipalização que, como referido anteriormente, ganhou espaço de descentralização ao longo das últimas décadas, sobretudo no século passado, é altamente representativo quanto à sua capacidade de limitação da participação. Ao longo da história das tradições democráticas das escolas, o aspeto que toca à comunidade enquanto parte fundamental para o desenvolvimento deste conceito é altamente discutido e de extrema importância (Charlot, 1994) e no sentido proposto de agrupamento – e de mega-agrupamento – sua incidência nas discussões tornam-se mais numerosas, como na exposição seguinte de Lima (2004, p.08):

> O movimento de retracção da rede adopta então critérios de racionalização e de reorganização que, embora em movimento contrário, reproduzem de novo o centralismo das decisões, de novo desprezando as lógicas locais e os interesses comunitários." (Lima, 2004, p.08)

CAPÍTULO 3 - FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E EPISTEMOLÓGICOS DO CONCEITO DE QUALIDADE.

O presente capítulo funda-se no âmbito do conceito de qualidade abordando sua génese, desenvolvimento e significados epistemológicos. Serão feitos, ainda, vínculos com os campos abordados sobre a burocracia e a presença da qualidade nas políticas, sistemas e organizações educativas.

Com efeito, o campo de análise acerca do conceito de qualidade, na perspetiva dos objetivos desta pesquisa, caminha na tentativa de estabelecer relações entre o viés burocrático estabelecido sobre as organizações educativas num panorama de busca por índices específicos de qualidade. No capítulo anterior[50] foram articuladas as abordagens que compreendem a tendência de elencar, "ranquear", *distinguir*, estudantes e escolas, através de seus alcances em testes, avaliações, dentre outros cenários. Esta tendência contempla discursos e filosofias administrativas importantes do ponto de vista daquilo que chamam de "escola de qualidade" ou de "qualidade em educação".

Numa análise introdutória acerca do significado epistemológico do conceito de qualidade, é importante levantar as proposições de cunho, sobretudo, filosófico, que contribuem para a reflexão sobre o conceito e o entendimento de suas raízes e significados possíveis. Neste sentido, Clément *et al* (1997) expõem a origem latina – *Qualitas,* que é derivada de *Qualis* – deste conceito. Em seguida, os autores afirmam que o conceito de qualidade diz respeito a "[...] propriedade ou maneira de ser, boa ou má, de uma pessoa ou de uma coisa [...]" e, ainda, explora que trata-se de "[...] uma das categorias através das quais o ser indica a maneira de ser de um sujeito, a qual pode ser negada ou afirmada" (*idem*¸ 1997, p.323). Os autores frisam, no delineamento dos significados do conceito de qualidade, que se trata de algo que se situa ao oposto do conceito de quantidade, uma vez que mensurar aspetos ligados à qualidade é altamente variável a aspetos igualmente variáveis.

Na mesma perspetiva da busca pela compreensão sobre o conceito de qualidade, Abbagnano (1998, p.816) afirma tratar-se de uma noção que é:

> [...] extensíssima e dificilmente pode ser reduzida a um conceito unitário. Podemos dizer que ela compreende uma família de conceitos que têm em comum a função puramente formal de servir de resposta à pergunta *qual*?

Ambas as explanações acerca do conceito de *qualidade* propõem a discussão através do sentido em que enquadram o conceito num panorama de oposição, contrariedade e certo

[50] Cnf. subcapítulos 2.3.1 e 2.4.1.

distanciamento – naturalmente através da oposição citada – de aspetos mensuráveis e, de certa forma, palpáveis, comuns aos aspetos quantitativos. Desta forma Clément *et al* (1997) e Abbagnano (1998) evidenciam a natureza complexa do conceito reforçando, principalmente Abbagnano (1998), a tendência de sua natureza intrínseca em alimentar a discussão acerca de "*qual* qualidade?". Contudo, as discussões apontam para as particularidades que delimitam determinado valor de reconhecimento e certa propriedade ao objeto, pessoa ou instituição.

Na sequência das discussões acerca do conceito de *qualidade*, sobretudo dando continuidade no contexto de sua natureza, é importante salientar que um de seus mais intensos diálogos situa-se no âmbito de avaliação com o intuito de estabelecer um determinado padrão que condiz com certa capacidade produtiva e de alcance de resultados. Esta natureza de diálogo e de exposição do conceito de qualidade está conectado àquilo a que Estêvão (2013) expõe enquanto "Filosofia de Gestão" e de "Sucesso da organização".

Com efeito, as perspetivas supracitadas, tanto de Estêvão (2013) quanto de Clément *et al* (1997) e Abbagnano (1998), conduzem o conceito de qualidade nos rumos que apontam para certa satisfação e escalada de sucesso. É importante que percebamos que, "[...] se nos debruçarmos sobre a arqueologia deste conceito [*qualidade*], constata-se que a ideia de qualidade apareceu inicialmente subsumida na noção de inspecção, compreendida esta como controlo" (Estêvão, 2013, p.16).

Estêvão (2013), na continuidade de suas análises sobre dos significados e desenvolvimento do conceito de qualidade, avalia a importância do avanço das teorias da administração científica[51], nomeadamente em Taylor, como um dos grandes responsáveis pela propagação do conceito que é tão amplamente abordado em campos distintos de organizações igualmente distintas. O autor aprofunda nesta perspetiva quando avalia que:

> Apesar de já utilizada antes de Taylor, foi com este, no entanto, que a inspecção emergiu como uma técnica organizacional e uma função gerencial, levando a que o trabalho fosse realizado, sob o olhar atento do supervisor, com precisão, rapidez e qualidade. Ou seja: foi apenas com o aparecimento da teoria da 'administração científica' que as preocupações com a qualidade se tornaram mais sistematizadas e corporizadas em normas e objectivos organizacionais." (Estêvão, 2013, p.16)

3.1 Desenvolvimento e aplicabilidade do conceito de qualidade nas organizações

As perspetivas de análise de Estêvão (2013) conduzem, com naturalidade, para o campo de discussão acerca das formas como as organizações convivem com o conceito de qualidade, uma vez

[51] Também aqui abordada no subcapítulo 2.1.

que, como já visto, as propostas administrativas em torno deste conceito a consideram uma necessidade expressiva para os projetos de sucesso.

O conceito de qualidade encontra-se numa proximidade clara de manutenção de um certo padrão de garantias de resultados e de cercamento de atividades, de tal forma que conduza a organização situada neste panorama organizacional para aproveitamentos cada vez mais satisfatórios. Salienta-se que "[...] a partir dos anos 20 do século XX assume-se mais claramente que a qualidade deve ser entendida como controlo de qualidade [...]" (Estêvão, 2013, p.16). Pode-se estabelecer, contudo uma proximidade entre relações de poder e busca e manutenção de qualidade nas organizações. As organizações, numa avaliação ampla, concentram-se uma lógica mais ou menos matemática em que possam vincular os processos de produção com a busca pela qualidade em suas lógicas produtivas (Feigenbaum, 1994). Desta forma, será percebido nos campos teóricos sobre a temática e, sobretudo, na prática produtiva das organizações:

> [...] um controlo estatístico visando não apenas a verificação da qualidade após o trabalho realizado (função de detecção e função curativa) mas também durante o processo de fabricação, por técnicas várias (como elaboração de manuais e gráficos de controlo ou o uso de estatísticas de base), que possibilitariam a identificação das causas dos desvios e, consequentemente, a melhoria da *performance* dos processos." (Estêvão, 2013, p.16)

A perspetiva abordada por Estêvão (2013) aponta um desenvolvimento significativo do conceito de qualidade nas organizações seguindo, cada vez mais, a lógica assentada na manutenção de uma proposta que atinja rendimentos sempre mais intensos, controlados e, assim, previsíveis. Esta forma de organização acompanha um período de extrema qualificação, sobretudo na segunda metade do século XX, quando as formas de reprodução do capital vinculam-se com um processo de avanço das tecnologias (Hobsbawm, 1995) e que, com efeito, buscarão performances que conduzam aos padrões de qualidade pré-determinados. Neste cenário, a partir dos anos da década de 1970, o autor aponta uma forte tendência para a ampliação das formas de atuação das organizações em busca da qualidade.

Através das definições analisadas por Clément *et al* (1997) e Abbagnano (1998), no subcapítulo anterior, é possível traçar um vínculo com as proposições de Estêvão (2013) naquilo que envolve o conceito com a busca ou o estabelecimento de um padrão considerado satisfatório. Esta possibilidade torna-se ainda mais clara com as transformações das organizações no sentido de se aprimorarem em seus modos de produção.

Contudo, mesmo através das referências teóricas supracitadas, o viés da qualidade no âmbito das organizações aponta para um cenário de extrema racionalização do trabalho para o alcance dos resultados pretendidos de forma cada vez mais aguda com o passar das décadas do século XX. Carvalho (2005, p.02) discute a qualidade num panorama ainda mais antigo quando aponta que:

> O artesão era um especialista que tinha domínio completo de todo o ciclo de produção, desde a concepção do produto até o pós-venda. Nessa época, o cliente estava próximo do artesão, explicitando suas necessidades, as quais o artesão procurava atender, pois sabia que a comercialização de seus produtos dependia muito da reputação de qualidade, que, naquele tempo, era comunicada boca a boca pelos clientes satisfeitos.

Esta perspetiva aprofunda o debate histórico do conceito de qualidade. Num padrão ainda rudimentar, o trabalho e produto do artesão estava concentrado em sua relação direta com o cliente. Assim, as necessidades básicas do cliente, quando atendidas, verificava o padrão de qualidade do trabalho do artesão. Tendo em vista a proximidade da produção e do cliente, a qualidade tornava-se fator primordial para continuidade do trabalho do artesão.

Contudo, o aspeto supracitado invoca a perceção que, tendo em vista a relação de proximidade estabelecida, percebe-se que "[...] o foco do controle da qualidade era o produto, não o processo, feito via inspecção de todos os produtos pelo artesão" (Carvalho, 2005, p.02). Este panorama salienta o domínio completo do artesão sobre o produto, podendo, desta forma, estar ciente do resultado do seu produto e, portanto, garantir certa qualidade.

Para o artesão, em sua relação direta com o consumidor e enquanto controlador do produto, as possibilidades de garantir a qualidade – sobretudo na figura da satisfação do cliente – estavam intensamente relacionadas à customização do produto à medida do cliente. Em outras palavras, a satisfação – a qualidade – estava relacionada à satisfação direta do comprador. A partir do período da Revolução Industrial este cenário altera-se, por completo, o ritmo já que:

> [...] trouxe nova ordem produtiva, em que a customização foi substituída pela padronização e a produção em larga escala. A invenção de máquinas projetadas para obter grande volume de produção e uma nova forma de organização do trabalho permitiram alcançar a produção em massa (Carvalho, 2005, p.03).

Como exposto na página anterior, as décadas que sucederam o século XX caracterizaram-se por investidas intensas da tecnologia acerca dos padrões de produção das organizações. É um período marcado por um desenvolvimento significativo do processo produtivo em busca de atingir certos graus

de qualidade. Portanto, este tempo é alinhado com a sistematização crescente do controle em busca dos níveis de qualidade nas organizações. Desta forma, Carvalho (2005, p.03) aponta que:

> Foi um pouco depois, em 1924, que o conceito de controle de qualidade deu um novo salto, quando Walter A. Shewhart criou os gráficos de controle ao fundir conceitos de estatística à realidade produtiva da empresa de telefonia *Bell Telephone Laboratories*. (Carvalho, 2005, p.03)

Soma-se a esta investida das novas tecnologias para o controlo da qualidade nas organizações o contexto da década de 1930 que se utilizou de uma gama de técnicas voltadas para sistematização da produção para o alcance de padrões de satisfação. Assim, "[...] o controle da qualidade evoluiu bastante, com o desenvolvimento do sistema de medidas, das ferramentas de controle estatístico do processo e do surgimento de normas específicas para essa área" (Carvalho, 2005, p.03).

Com efeito, nos anos que seguiram ao período do pós-guerra, aspetos como o avanço dos estudos sobre a qualidade, sobretudo na Europa, Estados Unidos e Japão foram uma realidade. O caso japonês merece, inclusive, um destaque particular principalmente naquilo que se refere à reconstrução do país após os desastres da segunda guerra mundial e às adaptações da industrialização japonesa em relação ao território de dimensões pequenas quando comparado às potências com as quais estava envolvido.

Na sequência do exposto, Carvalho (2005) salienta que no decorrer da década dos anos oitenta, as especificações acerca do contexto da qualidade nas organizações intensificam-se, sobretudo tendo em vista o surgimento do sistema ISO para a implementação de padrões quantificáveis de qualidade. Este cenário contribuiu para o surgimento de especificações diferentes de qualidade e gerou uma concorrência pela garantia da qualidade.

Estas posturas revelam o caráter mutante das organizações, uma vez que, segundo Paladini (2005), o conceito de qualidade muda com o passar dos anos para atender às demandas do período em questão[52]. Neste sentido, tanto as exposições de Carvalho (2005) quanto as de Paladini (2005) irão apontar para certa adaptação das organizações no que toca ao conceito de qualidade e suas aplicabilidades com o passar das décadas. Esta perspetiva pode ser percebida quando o autor aponta que:

> Por isso, organizações e pessoas costumam investir, constantemente, em conceitos da qualidade que chamam de modernos, novos, atuais ou contemporâneos. Generalizando, são definidos, por organizações e pessoas, conceitos da qualidade que elas consideram como inovadores, ou seja, diferenciados pela sua aderência ao momento presente ou até por estarem 'à frente de seu tempo'. Simultaneamente, organizações e pessoas vão descartando conceitos da

[52] Segundo Feigenbaum (1994), os níveis de qualidade passaram a evoluir, sobretudo no século XX, em modalidades de gerenciamento que envolviam as figuras do operador, supervisor, inspecção, estatística e controle da qualidade total.

> qualidade que consideram velhos, obsoletos, ultrapassados, inadequados ao instante que elas vivem ou ao contexto que estão inseridas. (Paladini, 2005, p. 02)

É recorrente na posição de Paladini (2005), o vínculo estabelecido pelo autor em torno do sucesso da gestão de qualidade à fidelidade do cliente. Neste cenário, a fidelidade do cliente está relacionada a efetiva garantia da qualidade do atendimento. Uma das faces possíveis desta busca pela fidelidade está conectada à gestão centrada na 'qualidade total'. Esta modalidade, teria por finalidade "[...] produzir bens e serviços que possuem requisitos capazes de garantir a plena realização de todas as necessidades, todas as preferências, todos s desejos, todos os gostos, ou tudo o que suprir as conveniências do consumidor" (Paladini, 2005, p.26).

O estabelecimento dos padrões de qualidade, sobretudo a totalidade da qualidade nas organizações, vincula-se com uma possibilidade crescente de satisfação, inclusive das organizações, com os alcances dos objetivos econômicos. Neste sentido, o alcance deste padrão de atividade imputaria uma possibilidade crescente de *marketing* (Feigenbaum, 1994) positivo pelos resultados alcançados. Contudo, o vínculo com um cenário econômico favorável está na ordem do dia e é perceptível quando Feigenbaum (1994, p. 18) afirma que:

> A capacidade significativa em controle da qualidade total é, atualmente, uma das principais forças técnicas e gerenciais, fornecendo o elemento fundamental para a viabilidade econômica. A instituição do controle da qualidade total amplia e aprofunda o trabalho de modo significativo e o próprio conceito de controle da qualidade numa empresa moderna. Ela permite que o que poderia ser designado como gerenciamento da qualidade total envolva todo o escopo do 'ciclo de vida' do produto e serviço, desde a concepção do produto até a produção e assistência técnica (Feigenbaum, 1994, p.18).

Através do cenário exposto, são percetíveis as transformações nos ritmos, nas particularidades e nas intensidades do controlo sobre a execução das tarefas por parte das organizações que buscam, ao longo do tempo, avanços nos padrões de qualidade. Neste sentido, todo o percurso histórico desenvolvido pelas organizações em busca da qualidade funda-se num perfil de controlo extremamente conectado com a alteração da vida produtiva do trabalhador.

E última análise, as organizações buscarão meios – no contexto histórico em que estiverem – para alavancar suas produções e rendimentos: "O fato é que o controle da qualidade deve ser estruturado de forma clara e mensurável, de modo a contribuir para a rentabilidade e o fluxo de caixa positivo nos negócios" (Feigenbaum, 1994, p.23).

3.1.1 – O desenvolvimento dos padrões de qualidade nas organizações educativas.

Toda esta perspetiva desenvolvida através do prisma dos sentidos, significados e presenças do conceito de qualidade nas organizações apresenta-se enquanto um pano de fundo para a discussão acerca deste conceito no âmbito das organizações educativas. Ao estabelecermos, a partir do apoio teórico de Lima (2001), as escolas enquanto organizações educativas, todo este cenário que envolve a qualidade nas organizações através das pontuações de Feigenbaum (1994), Paladini (2005) e Carvalho (2005) representa, com efeito, a natureza do estigma da qualidade e do controlo de qualidade sobre as escolas.

Historicamente, o conceito de qualidade convive com intensidade peculiar no espaço das escolas. "Educação de qualidade", "Escola de qualidade", "Ensino de qualidade" são expressões que ganharam um caminho livre de constrangimentos nas escolas e fazem parte dos discursos que organizam estas instituições. Neste contexto, Estêvão (2012a, p.91) invoca a utilização do conceito enquanto um "modismo", devido à sua super utilização como padrão de sucesso e de convencimento de uma certa clientela. Esta é uma realidade tão intensa que o autor a aborda apontando que:

> Esta filosofia implicaria uma engenharia social mais adaptada aos novos tempos e que assentaria na 'ditadura do consumidor' na definição da qualidade, não se descurando no entanto os métodos científicos para monitorar a *performance* e identificar pontos de alta produtividade e o uso de uma heurística da gestão de processos para aumentar a eficácia das equipas (Estêvão, 2012a, p.93).

A "ditadura do consumidor" supracitada pelo autor revela uma relação de clientelismo que passa a envolver os discursos sobre a educação. Neste sentido, o conceito de qualidade ganha um espaço favorável para o pleno desenvolvimento, uma vez que, com efeito, numa esfera competitiva, as propostas que atendam melhor os anseios de um público consumidor, ou que, consiga convencer através da publicidade de uma certa qualidade, destaca-se no mercado que envolve as escolas.

Nota-se claramente nas linhas do parágrafo anterior, uma tendência centralizada em relações econômicas comuns do setor privado. E, naturalmente, este viés passa a ocupar a educação pública tendo em vista os rumos competitivos a que vem sendo submetida. Com particular intensidade, a escola passa a ser alvo corriqueiro daquilo que ficou conhecido como a *nova gestão pública* (*new public management)*. Esta forma de gestão que, segundo Grouening (2001), desenvolve-se a partir das décadas de 1960/70 no Reino Unido, trata-se de estabelecer administrações públicas com perspetivas da administração privada em seus métodos e filosofias de racionamento.

A escola enquanto organização educativa (Lima, 2001) absorve as investidas dos discursos de qualidade comuns nos contextos das organizações abordados no subcapítulo anterior. Em outras palavras, os números, os *rankings* e a busca por resultados que possam exprimir padrões de qualidade[53] das instituições serão cada vez mais frequentes no cotidiano escolar.

Dentro do panorama exposto e na hiperevidência dos sistemas privados de educação enquanto detentores de um certo padrão de qualidade, não surpreende a tendência de exposição das escolas do setor privado como exemplos de estruturas a serem adotadas. Este aspeto é abordado por Estêvão (2012a, p.95), quando o autor expõe que:

> Com alguma naturalidade, não surpreende então que sejam apresentadas precisamente as escolas privadas como as organizações educativas que parecem mais apostadas em projectos sintonizados com o desenvolvimento de currículos educacionais empresariais, projectos destes naturalmente mais afinados também pelo diapasão da qualidade.

Estêvão (2012a) aponta para um certo paralelismo entre escolas públicas e privadas no que toca a suas estruturações e naturezas de suas gestões. Com efeito, nota-se a absorção das configurações dos sistemas privados para as instituições públicas naquilo que representa uma busca pela qualidade tão evidenciada e publicitada pelas escolas privadas. Neste sentido, o autor aponta que a organização se vincula a uma tendência de:

> [...] enfeudamento ao mundo institucional privado, propugnando a transferência dos seus procedimentos, designadamente por processos isomórficos de imitação ou de *benchmarking,* para o campo da educação pública (Estêvão, 2012a, p.95).

Contrastando aquilo que Estêvão (2012a) desenvolve acerca da problemática do uso do conceito de qualidade nas escolas e suas reais aplicabilidades que, fatalmente, findam por estruturarem-se no cerne destas organizações, em publicação feita pela OCDE (1989), o panorama que envolve a qualidade está diretamente conectado a uma proposta de garantias e de rentabilidade. Este panorama é intensamente vinculado a um viés economicista e que busca a obtenção da qualidade através de números facilmente estabelecidos em planilhas e contabilidades. Em última análise, o contexto é altamente relacionado com metas e promoção para o mercado, exigências da economia e,

[53] Feigenbaum (1994) aborda a as formatações das organizações na perspetiva de estas estarem, constantemente, estruturando-se em busca da qualidade total.

devido a este contexto, caminha extremamente distante dos padrões de justiça e de equidade trabalhados por Estêvão[54].

Quanto aos usos do conceito de qualidade pelos organismos políticos que gerenciam os sistemas educativos, com destaque ao caso europeu, o discurso afirmativo deste conceito enquanto uma certa consagração de níveis satisfatórios dos rendimentos escolares é uma realidade extremamente vigente e comum. Na figura dos papéis da Comunidade Europeia, por exemplo, Lima (2001, p.130) expõe trecho das resoluções da comunidade em que é dito que "[...] 'A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade' [...]." É importante salientar que, de uma forma geral, as tendências em discursos que buscam atestar a qualidade dos sistemas educativos ocupam uma forte posição nas resoluções, tratados e diretrizes que se referem à educação, diluídas em diversas manifestações de documentos legais. A este sentido, Lima (2001, p.130) afirma que:

> [...] embora marginal face aos princípios gerais consagrados, a qualidade não deixa de estar presente, estabelecendo-se que cabe à administração central, através da sua função de inspecção, 'garantir a necessária qualidade do ensino.', a produção normativa, do ordenamento jurídico da formação de professores e educadores e do novo modelo de direção e gestão das escolas, à criação dos serviços de psicologia e orientação, entre outros, confirma o discurso da qualidade a repetição, por vezes até a exaustão, da referida palavra.

Além de todo este cenário exposto, Lima (2001) ainda levanta a discussão acerca do estabelecimento dos padrões de qualidade sustentados pela adoção de certos programas que buscam intensificar os contextos de uma atuação vigiada das escolas em torno de objetivos – centrais e periféricos – que envolvem os patamares de qualidade nestas instituições. Neste sentido, o emergir de tais programas amparados, com efeito, sobre legislações e posicionamentos políticos que incidem para o sentido do conceito de qualidade, tendem a cristalizar a ideologia[55] da qualidade no cerne das instituições educativas. Esta perspetiva é analisada por Lima (2001, p.130), quando o autor afirma que:

> Entretanto também a informação dirigida às escolas, por ocasião da abertura do ano lectivo, aponta na mesma direção; fala-se do 'Programa SIQUE (Sistema de Incentivos à Qualidade na Educação)', ficando claro que 'a qualidade constitui o objetivo central da actuação do Governo': 'aprendizagem da qualidade', 'procura da qualidade', 'mudança qualitativa', etc." (Lima, 2001, p.130).

[54] Os valores levantados e defendidos por Estêvão (2012) terão, fatalmente, um conflito particular uma vez que as organizações educativas estão alicerçadas naqueles moldes de busca e controle da qualidade evidenciados nos tempos, na produção e na satisfação do cliente e das metas na obra de Feigenbaum (1994).

[55] Referenciado no capítulo 2, por Lima & Afonso (1993, p.36).

As políticas e programas governamentais que adotam a qualidade enquanto um discurso norteador para o tão discutido alcance dos níveis diferenciadores da educação irão fazer parte, com intensidade, dos cotidianos das organizações educativas que, por situarem-se numa posição hierárquica de grande prestação de contas aos governos e órgãos supranacionais, adotam com frequências as decisões muitas vezes dominantemente estabelecidas. Na figura dos programas que, continuamente, são introduzidos nas diretrizes governamentais, Lima (2001, p.130) salienta que:

> Instituiu-se, mesmo, um Observatório da Qualidade da Escola, no âmbito do Programa de Educação para Todos/2000. No respetivo guião organizativo, apresenta-se como objetivo 'conhecer os resultados do esforço investido na modernização e desenvolvimento das instituições escolares', anunciando-se 'A introdução de uma reforma cultural na gestão escolar.' Fala-se, repetidamente, de 'polos de excelência', 'nichos de qualidade', 'produtividade escolar', 'escolas eficazes', 'serviços' e 'bens' educativos, etc., associando-se autonomia a qualidade, participação a coesão, ou a cooperação da comunidade escolar, e, sem deixar margem para dúvidas, cita-se a máxima 'aquilo que se mede alcança-se mais facilmente' (Lima, 2001, p.130).

3.1.2. Escola de qualidade: Para quê? Para quem?

No cenário abordado, enquadrando as escolas enquanto organizações educativas (Lima, 2001) e envolvendo-as no contexto daquilo a que as organizações consideram como qualidade e controlo de qualidade em suas filosofias operacionais, o questionamento que nomeia este subcapítulo posiciona-se de maneira pertinente: o discurso da qualidade está direcionado a quem e para quais propósitos? Este cenário é de extrema importância, sobretudo, quando analisamos os discursos da qualidade comuns na indústria, nas organizações e com efeito, nas escolas privadas, ganhando espaço dentro das instituições públicas de ensino. Como visto anteriormente, há uma clara evidência da associação da qualidade aos rendimentos e às metas financeiras no campo das organizações.

Ao avaliarmos os aspetos de ordem supranacionais que estão, com efeito, conectados às elaborações das políticas para os campos da educação, é possível estabelecer uma análise acerca do campo de dúvidas no qual está fundado o discurso que pauta a qualidade na educação. A que qualidade se referem as investidas de cunho global, que fatalmente, acabam por atingir as escolas? Este é um questionamento intrigante, principalmente ao compreendermos o distanciamento destes órgãos e as escolas, uma vez que:

> Não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado-Nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional. A educação é, em vários sentidos, uma oportunidade de negócios. Podemos pensar que essa oportunidade será maior ou menor, que virá mais cedo ou mais tarde,

> que está sujeita a inflexões e mediações, mas não que ela seja diferente ou excepcional (Ball, 2004, p.1108).

O panorama embasado nas possibilidades múltiplas que impõe a globalização, sobretudo enquanto fábula[56], estabelece um conjunto de aspetos que tendem a homogeneizar a escola de qualidade. Uma das grandes investidas da globalização – e esta é uma face intensamente abordada por Santos (2001) – está na tendência em atuar sobre as particularidades na tentativa de eliminá-las e dar lugar a um contexto uno, conectado aos demais e comum num espaço amplo. Portanto, a agressividade deste cenário conduz a uma perspetiva de padronização e, assim, o significado de qualidade pode estar vinculado a um conjunto de ideias e interesses específicos.

Gomes (2017) sinaliza que a "construção da excelência" escolar se relaciona intimamente com fatores que estão muito além das escolas. E é importante frisar que o aspeto da qualidade da educação envolve, sobretudo, o alcance de níveis elevados de pontuações padronizados por um mosaico complexo da sociedade que considera o mercado de trabalho, rendimentos, acessos a certos espaços acadêmicos e as urgências dos estudantes em seus projetos de vida.

A relação complexa supracitada procura estabelecer certo padrão de qualidade da educação e, fatalmente, torna este cenário mais ou menos homogêneo em escala global, desconsiderando particularidades locais em nome de meios que possam garantir o acesso e a permanência em níveis considerados de alta qualidade.

É possível perceber uma perspetiva bourdieuniana no processo pesquisado por Gomes (2017) quando o autor avalia que, na escola pesquisada, que é conhecida por possuir padrões de qualidade diferenciados e reconhecidos em sua comunidade, os fatores externos à escola – expostos atrás – são decisivos para a garantia de qualidade da instituição. Através de um paralelo analítico possível entre os cenários de Gomes (2017) e o contexto do capital cultural (Bourdieu, 2004), percebe-se um cenário facilitador para aquele grupo de estudantes ali presentes naquela instituição referenciada como de "qualidade" e de "excelência".

Sem dúvidas, cenários como estes são muito comuns em diferentes cidades e países. A escola de qualidade está fortemente vinculada aos padrões previamente estabelecidos e aos *rankings* particulares que o público discente alcança. Contudo, principalmente na educação brasileira que apresenta paisagens extremamente complexas e dicotômicas entre as ofertas públicas e privadas e

[56] Milton Santos, em "Por uma outra globalização" aborda a globalização em três possibilidades: enquanto fábula que exprimiria um caráter fantasioso deste fenômeno, que sustenta-se através da falácia da conectividade, das facilidades, das multiculturalidades disponíveis e do fácil acesso através da comunicação; globalização como ela é, ou seja, como um fenômeno perverso que expande a desigualdade do capitalismo em nível global; a globalização como ela poderia ser que, na figura das facilidades e conectividades que afirmam ser suas características primárias, poderia utilizar-se desta figura para globalização, o bem-estar, a cidadania, a democracia e a redução da desigualdade em nível global.

certos abismos no próprio interior das instituições públicas, o viés avaliado por Gomes (2017) sugere os riscos do estabelecimento dos padrões de qualidade tendo em vista as dificuldades de redução das disparidades existentes no sistema educativo. Este contexto é avaliado pelo autor quando aponta que:

> O ensino médio brasileiro é um retrato dessa complexidade por sua desigualdade e divisões hierárquicas dentro desse nível de ensino, pois o sistema educacional ainda não foi capaz de universalizar sua cobertura, apresenta altos índices de reprovação e de evasão, além da falta de consenso sobre os princípios que deveriam nortear seu currículo e a formação – humanista ou profissional – que oferece (Gomes, 2017, p.95)

Desta forma, os padrões de qualidade, a qualidade para quê e para quem são meios que atropelam particularidades dos estudantes, das comunidades, das escolas que formam o mosaico histórico e complexo.

Ao analisar os públicos que estão inseridos naquelas escolas que exprimem a "educação de qualidade" percebe-se as familiaridades destes públicos ao absorverem aquelas que são as estruturas das escolas reconhecidamente de qualidade. De uma maneira geral, o capital cultural dos estudantes destas escolas faz com que estes consigam atender com maior facilidade aquilo que é proposto pelos professores e aquilo que representa a filosofia da escola. Bourdieu (2004) menciona uma certa "domesticação" natural dos estudantes que possuem capital cultural proporcional ao da escola em que estudam.

Esta discussão conduz à crítica do estabelecimento de padrões de qualidade que dizem respeito a um grupo social específico ou, em outras palavras, às classes sociais dominantes, que concentram o capital cultural geralmente estabelecido como padrão (Bourdieu, 2004). Na corrida pela disputa no *campo social*, o estabelecimento de padrões dominantes faz-se presente e territorializa-se em função da manutenção de um *status quo* interligado aos interesses de um grupo privilegiado pela posse intensa do capital cultural. A perspetiva do *campo social* é analisada por Bourdieu quando o autor afirma que:

> Pode-se descrever o campo social como um espaço multidimensional de posições tal que qualquer posição actual pode ser definida em função de um sistema multidimensional de coordenadas cujos valores pertinentes: os agentes distribuem-se assim nele, na primeira dimensão, segundo o volume global do capital que possuem e, na segunda dimensão, segundo a composição do seu capital – quer dizer, segundo o peso relativo das diferentes espécies no conjunto das suas posses. (Bourdieu, 1989, p.135)

Este aspeto aponta para a discussão sobre o "campo de forças" que, segundo Bourdieu, caracteriza o cenário das relações no espaço social/campo social e que finda por estabelecer certas

divisões centrais e periféricas que, em outras palavras, concentra-se na posse do capital – em suas diferentes manifestações, sobretudo o cultural. Através deste prisma, é possível engrossar a crítica acerca dos discursos de qualidade que conduzem as políticas educativas, as escolas e o imaginário social em torno de um padrão fortemente estabelecido no cerne de um conjunto dominante que define o que é, pois, a qualidade em educação.

A utilização do conceito de qualidade na educação é, de facto, polêmico e, sobretudo, danoso do ponto de vista das reais garantias de expansão dos níveis de qualidade para uma totalidade de escolas e estudantes de uma determinada região, cidade ou um país. O próprio nivelamento através de discursos de qualidade torna-se cauteloso, uma vez que, nas realidades de Portugal enquanto semiperiferia (Teodoro, 2001) e do Brasil enquanto emergente, as desigualdades são grandes e, desta forma, as possibilidades de acesso e, inclusive, de adaptação a níveis considerados de qualidade são, igualmente, desiguais.

Lima & Afonso (1993), como já referenciado no segundo capítulo desta tese, exploram o viés racionalista das políticas educativas, bem como a vigilância em torno da eficácia e do controlo que possa alcançar níveis desejados de qualidade. Contudo, através do exposto no presente subcapítulo, tal cenário de busca intensa – que configura um policiamento insano sobre a vida escolar – por padrões de qualidade estabelecidos em *rankings, scores* e posições de destaque em exames nacionais e internacionais, imprimem uma força desigual sobre as escolas.

O panorama de estabelecimento de uma natureza controladora sobre estudantes e professores através de programas de avaliações contínuos, que marcam as décadas dos anos oitenta e noventa do século XX em Portugal (Lima & Afonso, 1993), representa uma das faces perversas do Estado regulador/avaliador/controlador/racionalista que oferece de forma desigual as condições de acesso e permanência nas escolas de qualidade por ele estabelecido, e exige destas mesmas escolas o padrão de qualidade desejável.

Em última análise, o contexto analisado funda-se em contradições que estão expressas nas formulações de programas de avaliação e no histórico que envolve as dificuldades de garantias da educação de qualidade, por parte do Estado, frente à reprodução desigual do capital – cultural – em sociedades como a brasileira e portuguesa. Percebe-se, portanto, uma dificuldade cabal de coesão naquilo que toca a expressão da "educação de qualidade" ou "qualidade em educação", uma vez que os tempos, as histórias e os envolvimentos dos diversos grupos sociais com a educação propõem certas dificuldades – ou barreiras – com os níveis de qualidade que são exigidos pelas políticas educativas e pelos programas de avaliação.

3.2. A qualidade no contexto do sucesso escolar

A figura da educação/escola de qualidade está, de facto, amplamente vinculada ao contexto do sucesso escolar. Da mesma forma como os padrões de qualidade são estabelecidos seguindo lógicas de cunho cultural e econômico dominantes, o sucesso é extremamente vinculado a estes aspetos que não fogem tanto do viés estabelecido na órbita do conceito de qualidade e/ou escola de qualidade.

O estabelecimento do que é a qualidade de educação e a que/quem serve e, sobretudo, por quem é estabelecida, discutidos no subcapítulo anterior, finda por centralizar sucesso e qualidade. Em suma, o sucesso escolar está relacionado com o alcance de índices que se conectam com o que se espera de uma escola de qualidade e uma educação de qualidade. Não por acaso, o viés da qualidade estará em paralelo às tendências relacionadas ao sucesso, em suas diferentes hipóteses. Estêvão (2013, p.23), acerca da qualidade, afirma que:

> Neste cenário, faz todo o sentido, então, falar em qualidade conectada com as vantagens competitivas, com a criação de distintividade, com a satisfação das necessidades soberanas do cliente, com a criação de nichos que respondam à diversidade de demandas na área do consumo da educação (Estêvão, 2013, p. 23).

Há, no âmago destas discussões, uma espiral que envolve qualidade e sucesso. Com efeito, o alcance de *scores* que apontam para a captação de determinados padrões de qualidade pressupõe a superação de obstáculos que, no fim, pode ser considerado enquanto a obtenção de sucesso. Estar envolvido em uma escola que alcança as marcas que a eleva a um nível de qualidade específico é, de facto, uma afirmação de sucesso. Uma quantidade numerosa de estudantes que alcançam méritos em avaliações e exames, testes, neste âmbito, representa a obtenção de sucesso. Escolas que se posicionam em estandartes de destaque, aproveitam-se de certo sucesso. Em outras palavras, o sucesso e a qualidade estarão conectados independentemente dos critérios utilizados para a mobilização dos dois conceitos. Neste sentido, Estêvão (2013, p.17) salienta que:

> [...] a qualidade nem sempre tem sido entendida de modo unívoco. Assim, uns interpretam-na como "uma filosofia de gestão", visando o sucesso da organização num segmento de mercado, num processo contínuo de aprendizagem e de envolvimento total de toda a organização, de todos os processos e de todas as pessoas. Outras leituras mais pragmáticas da qualidade consideram-na fundamentalmente como uma estratégia que assenta no pressuposto de que a qualidade é menos custosa para a organização e que ela faz aumentar a produtividade e reduzir os custos.

Da mesma forma "[...] se a organização escolar for entendida, ao invés da concepção anterior, como uma construção social crítica, como 'escola cidadã' ou uma escola comunicativa as questões da

qualidade adquirem uma outra dimensão [...] (Estêvão, 2013, p.23). E, no mesmo sentido, a espiral estabelecida sobre qualidade e sucesso ganha, novamente, espaço. Contudo, na visão do *marketing,* o sucesso escolar incidirá, com veemência, na eficácia da instituição. Estes aspetos invocam, principalmente, pontuações, aprovações, números que fazem jus a uma tendência extremamente burocratizada da educação.

Neste cenário, não surpreende que a própria gestão das escolas – ou o formato em que estão estruturadas do ponto de vista de suas administrações – esteja fundada na lógica supracitada que envolve qualidade e sucesso. Numa visão geral e, sobretudo, abordando exemplos de gestões no Brasil e em Portugal, a natureza das escolas destes exemplos está amplamente fundada num viés organizacional pouco democrático e altamente centrado num modelo burocratizado e fabril que consiga alcançar rendimentos inspirados em funcionamentos mais ou menos industriais[57].

O panorama embasado no critério de sucesso que assume a produtividade, a pontuação, os aproveitamentos enquanto caminhos para a escola de qualidade afeta as formas como as escolas são administradas. Em outras palavras, este cenário apresenta-se como um vilão da democracia nas escolas. Segundo este padrão de sucesso e qualidade, as escolas deveriam estar conectadas com modos de gestão quase militarizados e que exploram, cada vez mais, suas potencialidades em estandardizar os alcances numéricos obtidos. Neste sentido, Lima (2018b, p.23) aponta o campo daqueles que são partidários da gestão estabelecida nestes padrões quando afirma que:

> À semelhança das escolas privadas, o controlo democrático diretamente estabelecido sobre as escolas públicas deveria desaparecer, assim desburocratizando as escolas, tornando-as mais eficazes e responsáveis perante as escolhas da comunidade e das famílias. Uma visão clara, objetivos estabelecidos rigorosamente e com ambição, lideranças educacionais mais fortes, professores mais profissionais, famílias com capacidade de exercer a escolha da escola, estariam na base de escolas mais eficazes e com melhores resultados. Descentralização, competição e escolha seriam os segredos da escola eficaz, incompatíveis com lógicas de gestão e de controlo democráticos; "mercados", não "democracias", seriam os referenciais mais compatíveis com escolas em busca da excelência académica.

"Melhores resultados", "escolas eficazes" e aspetos similares não se conectam, segundo o exposto, a escolas democraticamente geridas. Em última análise, o sucesso e a qualidade vincular-se-iam a uma perspetiva pouco participativa e em formas de organização nas quais construções coletivas não são uma realidade. Este é um cenário de perfil mercadológico que afronta a democracia nas

[57] Lima (2018) sublinha, através de exemplo nos EUA, as correntes de modalidades de gestão largamente vinculadas aos modelos fabris que estabeleciam filosofias que buscavam completo desprendimento de modelos democráticos, movimentos politizados, sindicatos em prol de uma modalidade de gestão concentrada nos desejos da família e da comunidade, numa tentativa de tornar as escolas um tanto mais eficazes.

escolas em uma tendência de qualidade e sucesso do ponto de vista competitivo, e não de justiça e de cidadania a que Estêvão (2012a) aponta.

Contudo, a formatação de uma forma geral assumida pelas escolas proporciona um campo de discussão constante acerca de qual o papel da escola e a qual cenário de qualidade e sucesso em que ela está envolvida. Estêvão (2001) nos convida para a reflexão acerca dos caminhos das escolas pouco democráticas e cidadãs em prol de um objetivo de qualidade e sucesso que expressam, com efeito:

> As orientações e disposições relativas à avaliação dos alunos tendem igualmente a enfatizar, como princípios estruturantes, a primazia da avaliação formativa, a transparência do processo avaliativo ao mesmo tempo que se aponta como finalidades, o estímulo ao sucesso educativo dos alunos, a regulação das aprendizagens, a certificação dos saberes adquiridos e a contribuição para a melhoria da qualidade e promoção da "confiança social" no sistema educativo e na informação que a escola transmite (Estêvão, 2001, p.174).

3.2.1 – *Rankings* escolares enquanto afirmações do conceito de qualidade.

Através do que vem sendo trabalhado nos capítulos e subcapítulos anteriores, destaca-se que a qualidade se funda no escalonamento de escolas através de suas pontuações e/ou através dos méritos académicos alcançados pelos estudantes. Neste sentido, será comum visualizar os *rankings* como uma afirmação do conceito de qualidade e de uma escola de qualidade.

O conceito de qualidade, na perspetiva de Estêvão (2013), relacionado nas linhas anteriores, fortalece e, sobretudo, embasa o cenário dos *rankings* como um termômetro do conceito de qualidade na educação. Uma vez que este panorama passa a ser dominado por uma aguda racionalização da organização educativa, números e posicionamentos irão, com efeito, reafirmar o papel da qualidade na educação e, principalmente, alimentar a manutenção, através de investidas do *marketing*, na cristalização de um certo discurso do padrão de qualidade.

No afã de estruturar as escolas numa perspetiva da democracia e da justiça, como exposto por Estêvão (2012a) nas linhas anteriores, "[...] reprova-se a escola por ser ao mesmo tempo inadaptada à sociedade e demasiado bem-adaptada a uma sociedade injusta" (Charlot, 1979, p.150). Com efeito, esta face exposta por Charlot (1979) evidencia o fracasso da escola que se adapta a um padrão meritocrata altamente embasado em estruturas de teor de intensa racionalização.

De uma maneira geral, o panorama burocratizado das escolas responde – e/ou acompanha – as investidas de uma sociedade igualmente burocrática em campos diversos. Ritzer (1996) aponta esta tendência burocrática de organização das instituições que, com efeito, passa a estabelecer um *modus operandi* na sociedade em geral e, ainda, vincula este fenômeno à forma mecanizada de trabalho que

nomeia como *Mcdonalização da sociedade*: "Thus, the bureaucracy, like the fast-food restaurant, is well-defined by four basic components of formal rationality: efficiency, predictability, quantification, and control through the substitution of nonhuman for human technology" (Ritzer, 1996, p.20).

Neste cenário imobilizado por uma organização altamente burocratizada e que atinge, com efeito, camadas distintas da sociedade, é importante frisar que aquela tendência condensada por Ritzer (1996) enquanto *Mcdonalização da sociedade,* desenvolve uma perspetiva da sociedade marcada por aspetos que tendem a "uniform system" e "fast-food factory"(p.31), através da busca do supracitado – eficiência, quantificação. Em outras palavras, veremos que este cenário fortalece a fragmentação das atividades e, sobretudo, o escalonamento de posições na cadeia produtiva. Ritzer (1996, p.17) reforça este panorama ao afirmar que:

> A bureaucracy is a large-scale organization composed of a hierarchy of ofices. In these offices, people have certain responsabilities and must act in accord with rules, written regulations, and means of compulsion exercised by those who occupy higher-level positions. The bureaucracy is largely a creation of the modern Western world.

Na educação não será diferente, através da perspetiva de Ritzer (1996). A *Mcdonalização da sociedade* atinge as organizações educativas e, além de formar um ambiente burocratizado pelas atividades executadas, molda, ainda, as formas de aprendizagem e de testes e exames, como aponta o autor sobre as questões de múltipla escolha:

> In the educational system, specifically the university (now being dubbed 'McUniversity'), you can find many examples of the pressure of greater efficiency. On is the machine-graded, multiple choice examination. In a much earlier era, students were examined individually by their professors. This may have been a good way to find out what students knew, but it was highly labor-intensive and inefficient. Later, the essay examination became very popular. While grading a set of essays was more efficient than giving individual oral examinations, it was still relatively inefficient and time-consuming. Enter the multiple-choice examination, the grading of which was a snap. In fact, graduate assistants could grade it, making it even more efficient for the professor. Now there are computer-graded examinations that maximize efficiency for both professors and graduate assistants. They even offer advantages to students, such as making it easier to study and limiting the effect of the subjective views of the grader on the grading process (Ritzer, 1996, p.42).

Apesar de tratar-se de uma avaliação, especialmente estabelecida sobre a vida universitária, o contexto que Ritzer (1996) expõe diz respeito, com intensidade, às realidades vividas, também, nas escolas de educação básica e secundária. Apresenta-se assim duas faces importantes que fazem parte do ambiente escolar: em primeiro lugar, a quantidade de alunos por salas de aulas, o que imputa ao professor um ritmo industrial de trabalho, avaliação, correção e quantificação de resultados e que exige

uma maior rapidez no processo de avaliação; e, em segundo lugar, a simplificação de conteúdos na perspetiva da *educação bancária* (Freire, 2005) que elenca uma série de conteúdos a serem ministrados e que espera um rápido contato e absorção dos estudantes com os mesmos.

Este panorama exemplificado por Ritzer (1996) compreende as investidas dos sistemas de educação na busca pela eficiência, que se cristalizam nos processos de avaliação que possuem uma natureza mais próxima e simples da capacidade de quantificação de resultados. Neste sentido, a educação e as formas de avaliação estarão particularmente envolvidas com os mecanismos de ranqueamentos que buscam traduzir um certo sentido de qualidade em educação. Desta forma, os posicionamentos alcançados serão utilizados como estandartes da qualidade e promoverão – e perpetuarão – desta forma, a competição entre estudantes e escolas em busca de níveis superiores de pontuação. Acerca deste panorama do sucesso e avaliação – gerador de um espírito competitivo – Perrenoud (2003, p.10) afirma que:

> A idéia de sucesso escolar é entendida hoje em dois sentidos: de modo muito geral, é associada ao desempenho dos alunos: obtêm êxito aqueles que satisfazem as normas de excelência escolar e progridem nos cursos; com a moda das escolas efetivas e a publicação das "listas de classificação das escolas", o "sucesso escolar" acaba designando o sucesso de um estabelecimento ou de um sistema escolar no seu conjunto; são considerados bem-sucedidos os estabelecimentos ou os sistemas que atingem seus objetivos ou que os atingem melhor que os outros (Perrenoud, 2003, p.10).

A perspetiva levantada por Perrenoud (2013) coloca em evidência a realidade que, por inúmeras vezes, separa os protagonismos dos resultados acadêmicos de estudantes e instituições. Em última análise, é notório a superpromoção das instituições escolares com os sucessos, assim chamados, alcançados pelos estudantes. Neste sentido, não será raro perceber a intensidade da exposição dos estudantes às distintas formas de avaliação com o intuito de categorizar os posicionamentos das instituições nos *rankings* da qualidade e do sucesso na educação. Ainda neste panorama, o autor recorda que:

> Existirá uma relação entre esses dois "níveis de sucesso"? Acreditamos que sim. Não se poderia imaginar um estabelecimento que obtenha êxito enquanto a maioria de seus alunos fracassam. O sucesso de um estabelecimento poderia então estar associado à soma dos êxitos individuais de seus alunos. Da mesma forma que se pode classificar as nações em razão do número de medalhas olímpicas obtidas por seus atletas, as escolas poderiam ser classificadas segundo a proporção dos alunos que obtêm êxito nos estudos.'' (Perrenoud, 2003, p.10)

Na síntese das discussões estabelecidas neste subcapítulo, as discussões que envolvem os conceitos de qualidade e sucesso em educação estão particularmente associadas aos escalonamentos

e ranqueamentos de instituições de ensino a partir da hiperprovação a que são submetidos os estudantes. E é importante salientar que, apesar de terem sido utilizados exemplos de níveis diferentes da educação – superior e básica – é possível perceber, assim, que a educação passa, constantemente, por enquadramentos da qualidade de natureza burocrática sem grandes distinções entre os diferentes campos de atuação, seja básico ou superior. Em outras palavras, a necessidade de afirmação da qualidade está baseada, com efeito, nos posicionamentos alcançados em nível de *scores* e postos nos *rankings*, em muitos casos, como já exposto, através da intensificação da busca de resultados dos estudantes.

Numa perspetiva ampla, veremos que a participação do sistema educacional enquanto um estruturador da qualidade será inevitável. Muitas vezes esta relação se dará de forma conflituosa e paradoxal no seio do próprio sistema educacional que, contraditoriamente, irá autoavaliar-se através dos rendimentos quantificáveis dos seus estudantes, professores e de suas organizações educativas. Este é um contexto que é intensamente discutido por Perrenoud (2003, p.14), quando o autor afirma que:

> Do mesmo modo que no direito penal a culpa ou a inocência são estabelecidas pela justiça, o sucesso ou o fracasso escolar são devidamente estabelecidos e proclamados pelo sistema educacional. Esse processo de "fabricação" da excelência escolar é um processo de avaliação socialmente situado, que passa por transações complexas e está de acordo com as formas e as normas de excelência escolar, ancoradas no currículo vigente e na visão da cultura da qual a avaliação faz parte. É por isso que não se pode confundir os conhecimentos e as competências "efetivas" de uma criança e o julgamento de excelência escolar do qual ela é objeto. Isso não significa que o julgamento da escola é sem fundamento, mas sim que entre a realidade e o julgamento se interpõe uma série de mecanismos que podem banalizar ou dramatizar as diferenças reais. (Perrenoud, 2003, p.14)

Estas realidades dos julgamentos dos sistemas educativos sobre as próprias instituições de ensino estabelecem uma zona de conflito sobre aquilo que toca à real possibilidade de garantias da equidade da qualidade. Claramente numa perspetiva de um cenário social contemplado pela diversidade e pelas diferenças de oportunidade de acesso e permanência em níveis considerados de excelência, os valores/dados/pontos alcançados pelas diferentes escolas serão claramente distintos e, sobretudo, desiguais. Contudo, as grandes críticas aos problemas dos testes de avaliação situam-se, com efeito, em suas dificuldades por não contemplarem as condições reais de equidade, ou seja, não considerar as peculiaridades entre os avaliados, tornando assim uma avaliação imprecisa e concentrando bons resultados em alguns grupos.

3.2.2 – Fracasso escolar enquanto resultado de um padrão de qualidade estabelecido.

Em linhas gerais, o desenvolvimento teórico estabelecido ao longo dos subcapítulos anteriores, chama a atenção para a perspetiva da qualidade embasada, sobretudo, no cariz dos resultados expressos nos ranqueamentos das escolas que, com intensidade, passam a representar os alcances de sucesso das organizações educativas. Contudo, apesar das discussões que envolveram a crítica sobre a hierarquização de estudantes, principalmente a hierarquização de escolas – o que é comum numa sociedade massificada ao nível a que Ritzer (1996) afirma –, entende-se que este é um viés de difícil dissolução das estruturas das organizações educativas e, mais ainda, dos sistemas que gerem e avaliam a educação.

A rigor, com os contributos de Estêvão (2012a), Charlot (1979) e Perrenoud (2003), foi possível compreender os descaminhos a que a educação e as organizações educativas estão sujeitas quando se submetem a panoramas organizacionais que consideram o contexto altamente quantitativo, resultadista e burocrático enquanto meio para o sucesso, representativo dos padrões de qualidade estabelecidos. A expansão destes sistemas de categorização da qualidade através dos ranqueamentos promoverá uma intensa desigualdade de resultados, igualmente representativos das desigualdades das ofertas das condições de estudos. Em outras palavras, a uniformização das avaliações e da busca por resultados, não considera as peculiaridades de escolas, estudantes e comunidades que estão em posições diferentes (Van Avermaet et al, 2011).

Van Avermaet et al (2011) estabelecem uma série de discussões nas quais afirmam os problemas das modalidades altamente racionalizadoras de estabelecer os níveis de qualidade e sucesso através da hierarquização e *rankings.* As principais críticas incidem nas condições desiguais de partida a que as escolas e os estudantes estão situadas. Neste sentido, as avaliações e ranqueamentos tendem a cristalizar as diferenças em suas essências. Os autores contemplam em suas análises os problemas dos testes de avaliação por estes não contemplarem a equidade, ou seja, não considerarem as particularidades entre os avaliados, tornando assim uma avaliação imprecisa e concentrando bons resultados em alguns grupos. Esta perspetiva pode ser percebida quando os autores apontam que:

> In a quite a number of countries around the world, this ambition has given rise to educational policies that involve a tighter governmental grip on quality control, systematic procedures of standard setting, a range of measures allowing for (or stimulating) competition between schools, and the introduction of high-stakes testing. 'Accountability' has become the new buzzword in educational policy making: Using the results of standardized tests as the ultimate

> benchmark and making school results public, governments aim to monitor the overall level of excellence of the public school system by rewarding well-perfoming schools and sanctioning failure in low-performing schools (Van Avermaet et al, 2011, p.06).

O cenário supracitado envolve uma discussão que aborda certa "ambição" por uma ideia de ranqueamento e competitividade entre as escolas através da corrida pela avaliação verticalmente quantitativa. Van Avermaet *et al* (2011) retomam o conceito de *accountability* – já abordado a partir das perspetivas de Dale (1989) e Afonso (2010) no segundo capítulo – e reforçam a presença do sentido de responsabilização das organizações frente aos resultados e aos níveis de qualidade esperados nas determinações das políticas educativas.

Na produção científica, autores questionam os padrões de qualidade esperados das escolas pelos poderes administrativos que formulam rotinas de avaliação intermináveis, criando um contexto avaliador baseado numa régua de ferro que visa estabelecer níveis de excelência cada vez maiores. Desta forma, os autores reforçam a crítica acerca desta natureza avaliadora, como é possível perceber quando afirmam e questionam que:

> Another important question is: excellence in what? What aspects of excellence will be assessed, knowing that students are different from one another in numerous ways? Should we select a limited number of core subjects, or calculate the average of a large number of different subjects? Should we assign greater importance to some competencies and no importance to others? (Van Avermaet et al, 2011, p.22)

Em última análise, a realidade questionada pelos autores conduz a uma linha de reflexão que permite debruçar sobre como as formas de avaliação não proporcionam certo desenvolvimento mais ou menos homogêneo. Ao contrário, de facto, a proposta conteudista, foco de questionamento de parte significativa da comunidade académica, pode estar altamente vinculada com os padrões de fracasso escolar, uma vez que as condições de partida são desiguais e pouco equânimes.

Este cenário propõe uma relação muito próxima àquilo a que Trargtenberg (1980) discute acerca das relações estabelecidas nas organizações que, com efeito, configuram suas dinâmicas e rotinas de trabalho em torno de um sistema organizacional que, de certa forma, conduz o trabalhador a um ritmo vinculado com a produção, apenas. Neste sentido, ao envolver o trabalhador com a busca pelos números e, consequentemente, extrair o máximo do lucro possível de seu rendimento fabril, a própria identidade e reconhecimento do trabalhador naquilo que faz perde-se. Esta perspetiva é enaltecida pelo autor quando aponta que "existe atualmente a psicomanipulação. Ou seja, não só a mais-valia é extraída do trabalho; há a perda do seu 'ser' em detrimento do bom desempenho profissional, tendo em como única finalidade a *rentabilidade"* (Trargtenberg, 1980, p.29).

De facto, a relação das pessoas com o trabalho, num cenário em que se estabelece um contexto de rendimento fabril, é orientado por bases de gestões burocratizadas, realidade que também passa a ser cada vez mais visível nas escolas. Desta forma, as visões de Trargtenberg (1980) e Van Avermaet *et al* (2011) aproximam-se quando discutem-se, do ponto de vista do primeiro, a formatação do trabalho numa perspetiva de extração de mais-valia numa velocidade industrial, quantificando o trabalhador a partir de seus resultados meramente mensuráveis e, do ponto de vista do segundo, quando há a crítica acerca das condições desiguais de partida e a busca de resultados excelentes. As condições particulares de cada comunidade, escola, famílias, acentuam as diferenças na adaptabilidade de estudantes àquilo a que a escola, muitas vezes industrialmente, exige dos estudantes. Desta forma, certo grupo de estudantes se reconhecerá naquele ritmo exigido, diferente de outros de condições diferentes. Esta perspetiva pode ser comparada ao que Trargtenberg (1980, p.36) afirma acerca deste ritmo quando aponta que:

> O 'rendimento' é a noção-chave do maquinismo industrial onde o homem aparece identificado com a máquina neste universo. Hoje, na empresa, o qualitativo ocupa um lugar junto ao quantitativo; a otimização acompanha a maximização; a noção de produtividade substitui a noção de rendimento. À medida que um crescimento econômico é atingido, problemas humanos subjacentes afloram.

O autor continua a pontuar este campo quando alerta para a presença quase inseparável da burocracia neste cenário:

> É a burocracia produto da organização e sua patologia. Isso é reproduzido na educação, onde o ensino tem muito de administrativo e 'programado'. A rotina pedagógica não auxiliou os 'administradores' do ensino a agir num sentido de renovação; a rigidez dos programas administrativos e das rotinas escolares é reflexo da organização do meio e da rigidez de comportamento e atitudes – produtos dessa 'matriz' burocrática. Ante esse quadro, uma postura tecnocrática não é a solução. (Trargtenberg, 1980, p.43)

O panorama expresso por Trargtenberg (1980) nas duas últimas passagens alimenta uma discussão que se dispõe a questionar as maneiras como estão situadas as organizações. Destaca-se que a escola, particularmente, não está ausente deste contexto: situa-se num padrão altamente burocratizado que expressa a clara tentativa de alcance de rendimentos industriais num modelo de identificação a uma máquina produtiva.

Este contexto conecta, novamente, à perspetiva da *Nova gestão pública*, principalmente quando observamos palavras-chave utilizadas pelos autores que escrevem sobre esta modalidade de gestão envolvendo "eficiência" (Rodrigues & Araújo 2005), "racionalidade" e "modernidade" (Lima,

2014). Com efeito, esta interferência na administração das escolas, ao conectar qualidade e sucesso, envolve-se com os princípios da *nova gestão pública* "[...]pela incorporação e implementação de princípios de racionalidade empresarial e de gestão privada nas instituições e organizações públicas" (Afonso & Mendes, 2018, p.03)

Na perspetiva do sucesso, as condições de partida, já tão discutidas, e o cenário da adaptabilidade dos estudantes a este ritmo fabril de alcance de *scores* e, assim, elevar as classificações das escolas, distribuem-se de forma irregular devido a diversos fatores: sociais, culturais, geográficos, dentre outros (Van Avermaet, 2011). Com efeito, o fracasso escolar, ao analisarmos toda esta discussão acerca do modelo estruturante das organizações educativas em modelos de avaliação institucional de cariz praticamente quantitativo, passa a configurar-se enquanto uma espécie de projeto para a manutenção de determinados privilégios em determinados grupos, uma vez que as discrepâncias de qualidade são conhecidas e permanecem inertes[58].

Zimmer *et al* (2010) desenvolvem um panorama analítico que estabelece uma discussão acerca dos problemas das avaliações, posicionamentos e ranqueamentos da qualidade no sistema *early tracking* que procura diferenciar estudantes através das habilidades, pontuações e capacidades de adaptação às bases curriculares. Este cenário tende a estabelecer certa vulnerabilidade para o fracasso escolar daqueles que não se adaptam ao regime institucional estabelecido. É importante salientar que a análise dos autores envolve não apenas as instituições em si, mas, ainda, uma organização educativa maior e complexa que atinge às políticas públicas de educação. Este cenário torna-se percetível quando os autores citam os programas internacionais[59] por eles analisados e utilizados enquanto meios de comparação.

Com efeito, a perspetiva analisada pelos autores coloca em evidência a ideia de *early tracking*, ao apresentarem uma série contribuições das pesquisas acadêmicas nas quais o escalonamento, o ranqueamento e a excessiva quantificação das capacidades dos estudantes – e das escolas – defrontam-se com um cenário de fragilidade aos posicionamentos neste campo de racionalização total da educação e que, com intensidade, promove certa perpetuação do acesso desigual dos meios de qualidade em educação. Esta perspetiva faz-se presente, sobretudo, quando os autores apontam que:

> Studies on the effect of early tracking on the quality and equity of education systems draw on national policy reforms or on one of several cross-sectional international data collections. The

[58] Esta perspetiva pode ser sustentada através do pensamento de capital cultural e social de Pierre Bourdieu e todo o discurso desenvolvido pelo autor enquanto a manutenção de privilégios e *status* social através do poder simbólico das estruturas de poder.

[59] "This chapter investigates how competition between schools and institutional differentiation relate to the quality and equity of education systems, looking across 54 countries and economies that have participated in the Programme for International Student Assessment (PISA) in 2006." (Van Den Branden *et al* p.39).

> majority of empirical investigations so far have failed to find any (statistical) impact of early tracking on average student performance but provide evidence that early tracking increases inequity in education systems" (Zimmer *et al*, 2010, p.43)

Em outras palavras, além da baixa efetividade do aspeto *early tracking*, o seu efeito colateral na desigualdade de condições de acesso e permanência num sistema educativo com padrões de qualidade mais ou menos homogéneos é latente. Os autores supracitados tendem a envolver com intensidade os aspetos que compõem as realidades socioeconomicas do perfil dos estudantes e escolas que fizeram parte de suas pesquisas para alimentar as dificuldades e limitações dos modelos insistentes de avaliação que ganham um cariz altamente burocratizado, centralizado em números e combinações de rendimentos que, geralmente, traduzem uma educação monótona e em relações tipos códigos de barras.

Em última análise, a realidade das dificuldades do enfrentamento das escolas e das políticas educativas frente à problemática do fracasso escolar – enquanto um fenómeno alimentado pela busca de estabelecimento de um padrão de qualidade – ganha cada vez mais notoriedade, sobretudo após as avaliações estabelecidas com o suporte teórico dos autores aqui citados. Este cenário possui diversos campos de análise que tendem a avaliar o *status co* do perfil avaliador sobre as escolas, sobre os professores e estudantes, contudo, a super motivação em quantificar, pesar, mensurar, rotular os rendimentos académicos traduz a natureza avaliadora e burocrática das políticas educativas que perdem intensamente em equidade, em prol do discurso da qualidade que especializa-se com intensidades desiguais.

3.3 – A expressão da qualidade no contexto das políticas educativas

Na análise de textos oficiais, programas de governos e das políticas educativas, a intensidade dos usos de palavras que conduzem à exploração do conceito de qualidade é veemente[60]. Percebe-se, com frequência, que as políticas públicas para a educação utilizam como estandarte a propagação da qualidade. Neste sentido, a qualidade estará bastante vinculada aos padrões estabelecidos pela gestão pública em monitorar, controlar, investigar as rotinas das escolas, dos professores e dos estudantes.

Na perspetiva do que vem sendo abordado ao longo destas páginas, todo o delineamento das discussões desenvolvidas neste subcapítulo, envolvendo o campo da qualidade em educação, irá ocupar a posição de avaliar a presença, efetiva, deste conceito em documentos oficiais dos governos português e brasileiro. A natureza burocrática das determinações das políticas educativas – em nível

[60] Poderá ser melhor visto no subcapítulo 3.3.1.

global – traduzem-se, com intensidade, numa corrida racionalista em busca de padrões mensuráveis dos resultados da educação e, com efeito, as políticas educativas são o caminho oficial da materialização deste viés na dinâmica de suas relações com as escolas.

A discussão da qualidade na educação e, sobretudo, a estruturação de determinações e políticas educativas que reivindicam das escolas determinados graus de desenvolvimento, com frequência não consideram as condições desiguais existentes na oferta da educação, seja pública ou privada. Desta forma, aquilo que é esperado como resultado da escola por parte do poder político e das organizações supranacionais não é ofertado por agentes públicos enquanto garantias de condições de partida mais ou menos homogêneas.

Aquilo que foi discutido através do prisma de Zimmer *et al* (2010) e Van Avermaet *et al* (2011) acerca da problemática da equidade da educação, é fortalecido com a visão de Frigoto (2006), quando analisa a *produtividade da escola improdutiva.* O autor traz a discussão da qualidade através, também, da luta de classes que se estabelece de forma intensa no âmbito das regulamentações das políticas educativas. Neste sentido, a abordagem do autor inclina-se para as dificuldades de equiparação dos níveis de qualidade numa sociedade extremamente desigual, quando afirma que:

> Concretamente, a questão da desqualificação da escola é, antes de tudo, uma desqualificação para a escola frequentada pela classe trabalhadora, muito embora possa sê-lo para a burguesia. Qual o interesse da classe burguesa por um ensino e uma educação nivelados pela qualidade, para a classe trabalhadora? Tal perspectiva demandaria uma vontade política cuja direção fosse a superação das relações sociais de produção que gera a desigualdade (Frigoto, 2006, p.165).

Estabelecer posições políticas que possam superar as diferenças tão agudas no convívio social, como exposto por Frigoto (2006), está no âmbito das lutas sociais históricas e que demandam demasiado tempo, sobretudo de evolução das democracias e da participação na vida política. Contudo, o autor nos permite problematizarmos, ainda mais, as dificuldades em estabelecer condições de equidade aos níveis de qualidade geralmente expostos pelas investidas governamentais.

Em que nível de disposição estarão as escolas de realidades sociais, econômicas e geográficas diferentes em alcançar os níveis de qualidade exigidos pelas políticas educativas e programas de governos? Demo (1990) conduz a sua discussão no sentido de classificar as particularidades do conceito de qualidade. Segundo o autor, as dimensões da *qualidade política* e da *qualidade formal* devem ser consideradas. A rigor, estas duas perspetivas fortalecem a complexa análise do discurso da qualidade nos sistemas educativos e exigem uma maior interação entre os atores que fazem parte do âmbito escolar naquilo que envolve o conhecimento sobre esta perspetiva.

Neste sentido, Demo (1990, p.12) afirma que a educação:

> [...] tem a ver com *qualidade formal*, à medida que se liga e expressa a questão do *domínio tecnológico* e, por consequência, ao desempenho desta área instrumental. A modernidade insiste hoje com força já exclusivamente sobre esta face, o que leva a reconhecer a necessidade de progresso naquelas disciplinas que mais instrumentalizam o desenvolvimento na sociedade: matemática, ciências naturais, língua, informática, etc. Esta questão aparece na preocupação importante sobre 'o que o aluno aprende na escola ou na universidade', sobre 'competência técnica profissional dos egressos', sobre 'produção de novas tecnologias', sobre 'capacidade de atualização constante dos recursos humanos' e assim por diante.

Em contrapartida, na sequência desta exposição feita sobre a qualidade em seu aspeto formal, o autor salienta que a educação se vincula com a qualidade política, já que esta:

> [...] significa estratégia essencial de formação e emancipação das novas gerações, ou de sujeitos sociais capazes de definir por si, no contexto das circunstâncias dadas, seu destino histórico. E até certo ponto comum reconhecer-se que o conteúdo mais específico de educação seja de teor político no sentido de que não é tão efetiva frente a problemas materiais, quanto frente a problemas da cidadania. Por exemplo, no espaço escolar pouco se pode fazer contra a pobreza material do aluno, nem se espera tal solução aí. Função básica é tratar da formação do cidadão, equalizando suas oportunidades, ou seja, confrontando-se com a pobreza política (Demo, 1990, p.13).

As exposições de Demo (1990) são pontuais no sentido de esclarecer as dimensões possíveis – algumas – do conceito de qualidade para as escolas e, assim, tornam-se instrumentos de importantes análises para os textos elaborados a partir de resoluções governamentais, supranacionais que procuram conduzir a dinâmica da vida escolar. Desta forma, encontraremos nas legislações abordagens que conduzem as escolas a alcançarem determinados aspetos da qualidade em educação. Em suma, a qualidade estará com uma presença particular nas resoluções oficiais que tendem a organizar as escolas e a buscar delas resultados[61].

No sentido do exposto, a partir da análise de documentos oficiais que incidem acerca do objeto da qualidade na educação, tanto em Portugal quanto no Brasil, percebe-se que estes alimentam com intensidade certo controlo sobre as organizações educativas e o trabalho dos professores. A partir do prisma das resoluções, a racionalização em busca de parâmetros de qualidade faz-se presente.

Em última análise, a face racionalizadora das políticas educativas em nome de uma esperada qualidade, envolve-se num ambiente de difícil desvencilhamento da natureza democrática das

[61] Ao longo destas linhas, a abordagem crítica à perspetiva resultadista e basicamente fundamentada na concepção quantificável dos resultados da educação tem sido comum. Contudo, Demo (1990) afirma a importância do viés quantitativo no sentido de enumerar os aspectos que conduzem, com efeito, àquilo que o autor chama de *qualidade formal* e *qualidade política* e, assim, salienta, com efeito, o vínculo da *quantidade* e *qualidade* em educação, enquanto aspectos possivelmente complementares.

organizações educativas. A busca em efetivar o ideal produtivista e resultadista das escolas evidencia as dificuldades do processo democrático dentro das instituições, como pode ser observado quando Lima (2018b, p.16) afirma que:

> [...] mais do que de um problema de dificuldade de democratização, se deveria partir da tese da impossibilidade, uma vez que a gestão democrática estaria associada a um ideal normativo impraticável e inapropriado em termos de eficiência e de eficácia, de competitividade e de qualidade (Lima, 2018b, p.16)

Como já discutido em linhas anteriores, a face da qualidade – e por consequência burocrática – gera uma série de entraves robóticos no sistema educativo e no desenvolvimento das possibilidades democráticas nas escolas. Este fenómeno está intimamente relacionado com a lógica da qualidade empresarial que busca o alcance de metas e rendimentos quase instantâneos sem considerar, por natureza, o panorama orgânico que envolve uma organização educativa.

A perspetiva gerencialista-industrial que envolve a busca da qualidade nas organizações educativas são, muitas vezes, de inspiração mercadológica, como as organizações de vários segmentos completamente contrários ao ambiente e a prática das escolas. Contudo, neste sentido, as premissas da busca de rendimentos e exposição em um estandarte da qualidade é muito comum. Nesta mesma perspetiva, pode-se perceber que:

> Outra premissa, de certa forma, comum às definições de qualidade é que ela não gera custos no longo prazo; pelo contrário, ela os minimiza. Ao reduzir a quantidade de erros nos processos da cadeia de valor, a gestão da qualidade proporciona uma redução de custos e, possivelmente, um incremento na produção (Vasconcelos & Lucas, 2012, p.5).

A qualidade no sentido do exposto acima está amplamente vinculada à contenção de gastos e maximização de lucros. Muito comum no âmbito de organizações de naturezas muito distintas das escolares. Neste sentido, o alcance dos patamares da qualidade supracitados está vinculado com graus significativos de burocracia no interior das organizações. Desta forma, as mutações a que a burocracia vem sofrendo com o passar dos tempos, sobretudo no que toca ao aspeto virtual/tecnológico, ganhando o caráter *hiperburocrático* a que Licínio Lima aponta, envolve ainda mais os atores das organizações nos seus objetivos de racionalização e contingenciamento.

Nos subcapítulos seguintes, procuraremos abordar a presença de manifestações burocráticas da qualidade nos sistemas educativos de Portugal e do Brasil.

3.3.1 – O discurso da qualidade e o trabalho dos professores em Portugal

Com o passar das décadas, sobretudo na transição entre os séculos XX e XXI, a discussão acerca do estado de vigilância sobre a atividade docente e sobre a gestão das escolas em Portugal foi crescente. Neste sentido, a intensidade da gestão de escolas baseada em políticas educativas que monitoram os professores e confinam o cotidiano da administração escolar num sistema altamente burocratizado é um fato comum. Com efeito, grande parte desta atmosfera administrativa é alimentada por uma busca por níveis de qualidade que estiveram – e estão – na pauta do dia em momentos diferentes da vida política do país.

Num enquadramento geral, a análise do estado de vigilância sobre o trabalho dos professores em Portugal – e sobre a dinâmica das escolas – sob a interferência de políticas que expressam os discursos e aplicabilidades de um padrão de qualidade na educação, deve ser considerada através do prisma supranacional que faz parte do cotidiano político, não só de Portugal mas, também, dos outros tantos países membros da União Europeia. Tendo ciência do escalonamento de poderes que constitui a realidade das políticas públicas europeias, é necessário considerar o papel destas organizações no sentido de contextualizar a execução de determinadas práticas dos seus países membros.

Esta perspetiva torna-se nítida ao analisarmos os direcionamentos estabelecidos, por exemplo, pela Comissão Europeia/EACEA naquilo que envolve as políticas de avaliação das escolas no continente europeu. Nestas políticas é possível observar uma série de determinações que incidem, com efeito, na busca pela qualidade das escolas dos países associados. Neste sentido, promover uma discussão ao nível supranacional é de extrema importância antes de afunilar a perceção para aquilo que é proposto pelos países mais ou menos de maneira particular. Nesta perspetiva, a abordagem da referida comissão implica em uma:

> [...] necessidade de implementar políticas e sistemas direcionados para assegurar e fomentar a qualidade da educação tem sido largamente reconhecida a nível europeu. Em 2014, o Conselho convidou a Comissão Europeia a intensificar a aprendizagem mútua e a apoiar os Estados-Membros no desenvolvimento dos respetivos mecanismos de garantia da qualidade (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice 2015, p.07).

Inicialmente já é possível perceber a presença de um cenário em busca de certo desenvolvimento de padrões de qualidade nos sistemas educativos partindo das instâncias supranacionais, o que, de fato, configura uma presença além das já assistidas em territórios nacionais. Neste sentido, a *qualidade* será um aspeto com presença intermitente nas publicações e determinações de diversas políticas e diversos programas para a educação no continente europeu. Este contexto mantem-se presente continuamente nas resoluções, por exemplo quando abordam que:

> A avaliação das escolas destina-se à monitorização ou melhoria da qualidade da escola no seu conjunto e pode estar associada a uma ampla gama de atividades educativas, incluindo o ensino e a aprendizagem e/ou todos os aspetos da gestão escolar. Distinguem-se dois tipos fundamentais de avaliação: a avaliação externa, que é realizada por avaliadores que não são membros do pessoal da escola em questão, e a avaliação interna, realizada essencialmente pelo pessoal da escola. (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice 2015, p.07).

A perspetiva da citação anterior traz o aspeto da monitorização das escolas tanto na dimensão pedagógica quando naquilo que envolve a gestão das instituições. Este é um cenário de importância particular pois toda a dinâmica escolar estará sobre a investigação e um crivo específico de um padrão de qualidade. O panorama traz consigo os aspetos que norteiam e balizam as avaliações, tanto em caráter externo quanto em caráter interno. E esta dinâmica fortalece, com intensidade, a busca e tentativa de garantia de níveis de qualidade, como pode ser observado quando a Comissão afirma que:

> Com efeito, a avaliação das escolas constitui um método possível da garantia da qualidade, que coexiste, muitas vezes, com outras abordagens, como a monitorização do sistema educativo no seu conjunto ou a avaliação de professores. Os países onde a avaliação das escolas se encontra pouco desenvolvida podem oferecer uma margem considerável para a avaliação do sistema educativo no seu conjunto, a avaliação da oferta educativa das autoridades locais ou a avaliação dos professores numa base individual (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2015, p.07).

É importante salientar que, no âmbito do continente europeu e, sobretudo, naquilo que envolve as determinações políticas dos países membros, há uma particularidade geográfica importante na assimilação de tais demandas para todos os países que constituem esta organização política. Neste sentido, a adoção e as formas de efetivação de tais investidas das organizações centrais da União Europeia, muitas vezes serão adotadas de forma específica por cada um dos países e ou regiões, como é possível perceber quando a Comissão afirma que:

> Em 27 dos 31 sistemas educativos onde a avaliação externa das escolas é realizada, quem se encarrega da sua execução é um órgão de nível central ou de nível superior, frequentemente designado como "inspeção". Na Dinamarca, Lituânia e Islândia, as responsabilidades pela avaliação externa das escolas são partilhadas entre os níveis central e regional ou local. Na Estónia, Hungria, Áustria, Polónia e Turquia, os órgãos regionais ou sub-regionais estão encarregues de implementar a avaliação das escolas, o que resulta em graus variáveis de normalização ao nível das entidades descentralizadas. Por fim, na Estónia, Eslováquia, Reino Unido (Inglaterra, País de Gales e Escócia), e Antiga República Jugoslava da Macedónia, as autoridades locais ou os poderes de tutela das escolas a nível regional assumem algumas responsabilidades pela avaliação das escolas que se encontram sob a sua tutela, em paralelo com a abordagem principal de avaliação externa levada a cabo por um órgão de nível central (ou regional) (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2015, p.08).

Todo este cenário pode ser avaliado enquanto uma tendência forte e organizada de cercar o trabalho dos professores europeus e da gestão das escolas europeias e, sobretudo, direcionar a organização das escolas segundo aos moldes daquilo que a organização europeia estipula enquanto padrão de qualidade. Neste sentido, as diretrizes que serão seguidas pelos governos locais estarão condicionadas às determinações supranacionais.

No que se refere à realidade portuguesa, em particular, "a Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC) é o órgão responsável pela realização da avaliação externa nas escolas. É um serviço administrativo autónomo central, sob a tutela do Ministério da Educação e Ciência" (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2015, p.141). Esta perspetiva nos evidencia a aplicabilidade e órgão português responsável das determinações que partem do organismo central da União Europeia.

É importante salientar que este cenário traduz, em suma, a busca pela "[...] garantia da qualidade através dos níveis alcançados em avaliação" (Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2015, p.143). Estes processos de controlo através dos níveis de qualidade alcançados são apenas uma das fases pelas quais os países passam, sobretudo Portugal. As organizações educativas portuguesas estão sob a avaliação constante há décadas, afinal, a intensidade de surgimento de novas modalidades de controlo e busca por qualidade das escolas e da atividade docente não se resumo a investidas governamentais da última década, como expõe Fialho (2009, p.03):

> O programa Observatório da Qualidade da Escolas criado em 1992, no âmbito do Programa de Educação Para Todos (PEPT)2 do Ministério da Educação, foi um dos primeiros projectos de auto-avaliação de escolas lançado em Portugal e que fez despertar o interesse pela avaliação interna no nosso país. O Observatório recebeu inspiração dos estudos internacionais desenvolvidos no âmbito do Projecto INES (Indicadores dos Sistemas Educativos) da OCDE e do estudo sobre Monitorização e Indicadores de Desempenho das Escolas (Fialho, 2009, p.03).

As investidas concentradas em coordenar, controlar, quantificar a atividade docente e a gestão das escolas estão, com intensidade, pautadas no âmbito da qualidade. Este conceito surge inúmeras vezes e tem como razão toda a organização estabelecida em torno das políticas que pretendem (pretendiam) alcançar o ambiente escolar. Neste sentido, a exemplos de outros países europeus, Portugal está, há décadas, na rota da observação e da busca pela qualidade na educação, sobretudo através do olhar do Estado e das organizações supranacionais já mencionadas anteriormente.

Ao longo de sua comunicação, Fialho (2009) cita exemplos de uma série de programas[62], leis e outras formas de controlo que expressam, com intensidade, o enquadramento das organizações

[62] O autor cita importantes projetos/programas em prol do desenvolvimento da qualidade em educação. Dentre estes programas, destaca-se que "[...] foi o projecto-piloto Avaliação da Qualidade na Educação Escolar, lançado em 1997-1998, pela comunidade europeia, que criou as bases para o

educativas em prol do alcance de metas que envolvam a qualidade em educação. Dentre elas estão as investidas para "[...] produzir informação sistemática sobre as escolas" (Fialho, 2009, p.03). Esta perspetiva já alimentaria aquilo que os sistemas educativos passaram a encarar, sobretudo no fim da primeira década do século XXI, com a sistematização intensa de dados da educação por meio de certo controlo remoto da vida escolar.

Em continuidade, no âmbito das décadas anteriores, Fialho (2009, p.04) afirma que:

> Portugal foi o único país que lhe deu continuidade, através do projecto Qualidade XXI (1999-2002) da iniciativa do Instituto de Inovação Educacional. Este projecto que resultou de uma simplificação de procedimentos, introduziu uma perspectiva sistémica e reforçou o carácter participativo (Alaíz, Góis e Gonçalves, 2003), tendo como suporte quatro temáticas fundamentais de política e estratégia educativa: resultados da aprendizagem, processos internos ao nível da sala de aula, processo internos ao nível da escola e interacções com o contexto.

Fialho (2009) faz certa cronologia das investidas dos governos[63] portugueses em prol de um cercamento das escolas em Portugal em busca de níveis de qualidade que pudessem superar expectativas já alcançadas no passado e, ainda, numa perspetiva de comparação com os níveis de qualidade a que os países europeus vêm, com o passar desses tempos, alcançando. Neste sentido, a *qualidade* será palavra de ordem e estará na agenda do dia em diferentes situações abordadas pela autora ao longo dos anos em que tais políticas foram estabelecidas. A perspetiva da avaliação, tão presente no contexto da regulação das organizações educativas permanece intensa quando a autora expõe que:

> A Avaliação Integrada tinha como objectivos: valorizar as aprendizagens e a qualidade da experiência escolar dos alunos; devolver informação de regulação às escolas (...); induzir processos de auto-avaliação como a melhor estratégia para garantir a qualidade educativa, consolidar a autonomia das escolas e responsabilizar os actores; criar níveis elevados de exigência no desempenho global de cada escola; desempenhar uma das funções de regulação do funcionamento do sistema educativo (...); disponibilizar informação e caracterizar o desempenho do sistema escolar através de um relatório nacional (...)" (IGE, 2002). Este modelo permitia destacar os pontos fortes e fracos da escola, prestar contas do desempenho do sistema educativo e encorajar as escolas a desenvolverem processos de auto-avaliação. (Fialho, 2009, p.04-05).

---

estabelecimento de práticas de auto-avaliação. Portugal foi o único país que lhe deu continuidade, através do projecto Qualidade XXI (1999-2002) da iniciativa do Instituto de Inovação Educacional. Este projecto que resultou de uma simplificação de procedimentos, introduziu uma perspectiva sistémica e reforçou o carácter participativo (Alaíz, Góis e Gonçalves, 2003), tendo como suporte quatro temáticas fundamentais de política e estratégia educativa: resultados da aprendizagem, processos internos ao nível da sala de aula, processo internos ao nível da escola e interacções com o contexto (Fialho, 2009, p.04).

[63] Destaca-se que dentro destas investidas, "[...] no ano de 2000, surge o projecto Melhorar a Qualidade, desenvolvido pela Associação dos Estabelecimentos do Ensino Particular e Cooperativo (AEEP), em parceria com a empresa QUAL – Formação e Serviços em Gestão de Qualidade, Lda. Procurou incrementar dinâmicas de auto-avaliação das escolas, tendo como referencial o Modelo de Excelência da EFQM (European Foundation for Quality Management) – ferramenta concebida para diagnosticar e avaliar o grau de excelência alcançado pelas organizações" (Fialho, 2009, p.06).

Naquilo que toca diretamente à legislação portuguesa que trata sobre a educação no país, poderemos citar importantes passagens que trazem à tona as evidências de um certo direcionamento do aparato legal em busca de qualidade em educação. Em outras palavras, o conceito de qualidade será amplamente abordado em importantes textos legais do país.

A Lei de Bases do Sistema Educativo traz em sua estrutura apontamentos de vital importância para percepção da posição do conceito de qualidade no sistema educativo em Portugal. Neste sentido, destaca-se, no ponto 4 e 11 do 12° artigo o destaque que considera a oferta para o ensino superior considerando a garantia de qualidade na oferta do ensino ministrado.

Na sequência do artigo 47° da mesma Lei de Bases do Sistema Educativo, o destaque concentra-se ao nível de administração das instituições de ensino e, neste sentido, cabe importante espaço para o destaque à vigília das instituições de ensino por parte do poder público, sobretudo quando aponta, no campo C do mesmo artigo cargos da administração central: "Inspecção e tutela, em geral, com vista, designadamente, a garantir a necessária qualidade do ensino;" (Lei de Bases do Sistema Educativo).

O mesmo panorama permanece presente quando, na referida lei, ao ponto E do artigo 47°, o conceito de qualidade está presente quando destaca-se "Garantia da qualidade pedagógica e técnica dos vários meios didácticos, incluindo os manuais escolares" (Lei de Bases do Sistema Educativo).

A Lei de Bases do Sistema Educativo no ponto 2 do seu artigo 58°, ao tratar da articulação com a rede escolar, destaca que "no alargamento ou no ajustamento da rede o Estado terá também em consideração as iniciativas e os estabelecimentos particulares e cooperativos, numa perspetiva de racionalização de meios, de aproveitamento de recursos e de garantia de qualidade" (Lei de Bases do Sistema Educativo).

Contudo, sublinha-se que a abordagem da "qualidade" no âmbito da LBSE atua no sentido de apontar que este conceito está diluído nas principais diretrizes que norteaim a educação básica em Portugal. Neste sentido, é preciso destacar o protagonismo democrático da Lei de Bases no país e apontar que "[...] a LBSE situa claramente a missão da escola no polo democrático" (Torres, 2017a, p.469). Esta perspetiva encontra uma importante correspondência na Lei de Bases da Educação Brasileira (LDB, n°9394/96) que também traz consigo horizontes democráticos e de ganho em políticas sociais. O valor da LBSE quanto a uma base de protagonismo continua em destaque quando a autora aponta que:

> De facto, a matriz educativa plasmada na LBSE valoriza uma educação escolar ampla e integradora, que parece já não inspirar a agenda da escola pública contemporânea. A questão que

> se impõe e para a qual não se vislumbra resposta imediata: estará esta matriz desfocada do que socialmente se entende ser a atual missão da educação escolar ou, pelo contrário, estará a educação escolar a desviar-se da sua missão principal? (Torres, 2017a, 479)

Dentre outras resoluções e/ou textos legais que partem da governança para as escolas, destaca-se, ainda, aquilo que foi chamado de "50 medidas de política educativa para o ano 2018/19." Neste documento, encontra-se o contexto da qualidade num cenário de importância naquilo que diz respeito ao funcionamento das escolas e resultados a serem alcançados.

Poderemos, no entanto, destacar menções da qualidade no contexto das legislações e documentos oficiais que regem a escola como, por exemplo "Apostar na qualidade da Educação é o melhor contributo para apostar na qualificação e no conhecimento." Esta perspetiva está presente quando o documento cita a "Introdução e reforço de novos indicadores sobre a qualidade das escolas, como os 'Percursos Diretos de Sucesso', robustecendo o portal InfoEscolas". E, por fim, e não menos importante, está cenário que destaca a "implementação de um sistema de garantia da qualidade dos cursos profissionais, com base nos padrões europeus (EQAVET), incluindo a atribuição de um selo às escolas certificadas;".

Em tempo, o contexto da qualidade está presente de forma intensa nas regulamentações e programas que partem do poder público enquanto uma forma de vigília das escolas. Destacados por Afonso (2010a), o *Observatório da Qualidade da Escola* e o programa *Avaliação Integrada das Escolas* ocuparam um importante espaço no sentido de avaliar o desempenho das instituições de ensino e estão com intensa presença o conceito de qualidade em educação. A este sentido, é importante frisar que:

> As políticas de avaliação (dos alunos, dos profissionais da educação e das escolas) têm marcado o campo da educação, nomeadamente da educação pública estatal, sendo justificadas por discursos muito díspares e contraditórios. Consoante os discursos, o enfoque pode conter a questão (ideológica e, num certo sentido, foucaultiana) do controlo e vigilância sobre os sujeitos, os métodos e os conteúdos da educação, bem como referências, mais ou menos explícitas, à competitividade das economias, à eficácia e eficiência dos sistemas educativos, à compensação pela descentralização administrativa e pela autonomia, à melhoria da qualidade da educação, das performances e dos resultados escolares, ao direito à informação dos cidadãos contribuintes, ao apoio à decisão política, ao suporte a estratégias de comparativismo educacional baseadas em rankings de excelência, à livre escolha parental e ao mercado e quase-mercado de serviços educativos, e, entre muitas outras razões que não cabe aqui continuar a enumerar, à estruturação, ainda que parcial, de modelos de prestação de contas e de responsabilização (accountability) (Afonso, 2010, p.345).

A perspetiva de avaliação sobre as escolas a que Afonso (2010) aponta na citação anterior está presente também na obra de Torres & Palhares (2009) e, mais tarde, em Torres (2013) no que toca às

formas de liderança e as buscas por resultados de qualidade nas avaliações externas. Mais tarde, esta perspetiva continuou a ser reforçada por Torres, Palhares & Afonso (2018).

Posteriormente encontra-se correspondências desta temática no foco de pesquisa de Abrantes *et al* (2013) que desenvolveram estudos acerca da temática e que consideram os períodos letivos de 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 como foco de análise. O autor também destaca a ampla presença nos programas e meios de avaliação das escolas o conceito de qualidade, a busca pela qualidade, a escola de qualidade na perspetiva do alcance do sucesso. Neste sentido, o autor faz alguns destaques nos quais aponta que:

> A avaliação externa de escolas surge, obviamente, enquadrada neste último conjunto de medidas, embora em íntima relação com as transformações no modelo de autonomia e gestão das escolas. Desta forma, procurou-se estabelecer um conceito de *sucesso da escola*, que transcendesse o nível individual do *sucesso na escola* e se centrasse nos impactos das organizações educativas na qualidade das aprendizagens dos alunos. De notar ainda que a relação quer com a expansão e modernização do sistema educativo, quer com os programas nacionais temáticos, embora não tão direta, não é despiciente (Abrantes *et al,* 2013, p.108).

Abrantes *et al* (2013, p.108) aponta que ocorre devido ao processo de avaliação (externa) das escolas, ocorre "[...] um efeito homogeneizador bem como alguma arbitrariedade, em particular na comparação entre escolas". Este efeito, além de ser totalizador em sua forma de expressão, tem sido alvo de críticas – sobretudo pelo autor supracitado ainda naquilo que envolve o escalonamento de escola para espressar um certo grau de qualidade[64].

Todo este panorama de surgimento intenso de medidas de avaliações, regulatórias, que expressam uma forte tendência em enquadrar o sistema educacional numa base pautada pelo discurso da qualidade tornou-se um importante plano de análise da sociologia da educação portuguesa, sob a análise de diferentes autores do país que se ocuparam em estabelecer discussões e críticas acerca desta dinâmica política a que as escolas e seus atores estão envolvidos.

3.3.2 – O discurso da qualidade e o trabalho dos professores no Brasil

A análise que se segue, apesar de ser estabelecida num panorama comparativo entre as realidades portuguesas e brasileiras, deve considerar os pormenores que caracterizam as duas composições políticas para o campo da educação. Além disso, o aspeto do posicionamento global de ambos os países, os níveis de integração aos seus respetivos blocos e, sobretudo, as propostas mais

[64] Este sentido é de vital importância, sobretudo, quando o autor destaca que "O caráter aberto, problemtizador e qualitativo desta avaliação externa tem valido, aliás, a este sistema, alguma invisibilidade mediática, em contraste com os *rankings* das escolas, indicador muito menos rigoroso da qualidade destas, mas que tem merecido ampla divulgação na comunicação social" (Abrantes *et al,* 2013, p.108).

ou menos homogeneizantes que suas instâncias supranacionais ofertam, estão – ou devem estar – no *front* analítico dos perfis de ambos.

Nesta perspetiva, além de um território continental e uma realidade política intensamente dispersa e carente de uma unidade mais ou menos uniforme a todas as unidades da federação, ressalta-se, ainda, que a capacidade de integração do bloco econômico no qual está inserido, Mercosul, não é de tamanha relevância como a União Europeia que estabelece uma espacialização de políticas e dinâmicas territoriais com maior vigor (Antunes,2008).

Contudo, o contexto da *qualidade* em educação é tema recorrente e presente em inúmeras situações da vida política brasileira. Este conceito irá manifestar-se em diferentes campos da tentativa de aplicabilidade das legislações do campo da educação e pode, com efeito, ser analisado através da ótica crítica acerca das intencionalidades destas investidas.

Enquanto tentativa de estabelecer um panorama comparativo acerca da presença do conceito de qualidade para o campo da educação em documentos oficiais do governo brasileiro, serão considerados a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional e o Plano Nacional da Educação. A análise destes três elementos intensifica a discussão do conceito de qualidade enquanto um aspeto político[65] e de compreensão complexa. Tendo em vista a face perene destes documentos, é possível balizar a discussão de uma forma que possa abranger, com maior rigor, o discurso da qualidade em âmbito nacional.

Gusmão (2010) alimenta uma discussão importante no que toca ao aspeto da qualidade em educação, sobretudo no Brasil. Uma vez que a qualidade, como referido no parágrafo anterior, torna-se algo visivelmente político e embasa as discussões deste âmbito, numa realidade como a brasileira em que o descrédito da educação nacional é abissal, o aproveitamento e a apropriação da temática enquanto fonte de alimentação de embates e plataformas do campo da política é frequente[66].

Outro aspeto crucial a ser considerado, confere a profundidade – ou a sua falta – no que tange a expressão da discussão acerca da qualidade na educação. Esta análise pôde evidenciar certa carência de discussão no que envolve a qual perspetiva este conceito está estruturado na legislação brasileira. Neste sentido, a qualidade torna-se um conceito passível de interpretações diversas e, muitas vezes, com um excesso de sobreposição de ausências.

[65] Acerca desta perspetiva, Gusmão (2010, p.60) afirma que "Configurado e reconhecido, o problema passa a ser processado pelo sistema político, compondo a agenda governamental e entrando na fase de formulação da política pública. As políticas públicas seriam respostas, conjunto de decisões e ações que se destinam a solucionar os problemas políticos originados pelo estado de coisas."

[66] Este sentido faz com que o tema da qualidade em educação seja alvo de disputa entre governantes, envolve-se no estabelecimento e enquadramento de políticas públicas para a área e alimenta rivalidades entre o público e o privado.

No que toca à Constituição Brasileira, o aspeto da qualidade em educação apresenta-se com margem a mediações diversas ao não estabelecer do que se trata este conceito e como será abordado. Esta perspetiva pode ser observada quando da leitura de alguns de seus artigos, como o artigo 206 que aponta que o ensino nas escolas será ofertado a partir da "garantia de padrão de qualidade" (Constituição Brasileira, Art. 206, VII, 1988).

Em continuação a esta perspetiva, sobretudo do ponto de vista superficial da abordagem do conceito de qualidade na legislação brasileira para a educação, o cenário permanece constante, acerca da utilização da "qualidade em educação". A Constituição Brasileira intensifica a abordagem neste aspeto, quando defende que:

> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. §1° A União organizará o sistema federal de sino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

No Art. 211 e § 1° supracitados, a expressão do contexto de "padrão mínimo de qualidade" é recorrente e conduz, além da perceção de uma abordagem limitada, um panorama aberto e sujeito a investidas da qualidade que considerem traços ideológicos e mercadológicos específicos de um governo em situação. O fator político pode estabelecer interpretações oportunistas da expressão da Constituição Brasileira e de outros documentos legais que coordenam a educação no Brasil.

Nesta mesma abordagem, o contexto da qualidade de ensino é mencionado no artigo 214 e § III, naquilo que envolve o estabelecimento do PNE, em território brasileiro. Este documento referenciado na Constituição Brasileira é, com intensidade, conduzido pela perspetiva da qualidade em educação. Toda a sua conceção é alimentada em torno da discussão que busca garantir níveis de qualidade superiores, como é possível perceber na estrutura do mesmo artigo:

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas que conduzam a: III melhoraria da qualidade do ensino. (Constituição Brasileira, Art. 214, III, 1988)

A citação anterior força-nos a debruçarmo-nos sobre a estrutura do Plano Nacional da Educação, a fim de compreender as suas perspetivas para aquilo que toca à qualidade da educação.

No ano de 2014, ano da última proposta do PNE[67], e aquela que ainda vigora na vida política brasileira, o plano foi estabelecido sobre vinte metas a serem alcançadas num período de dez anos. As metas 7, 11, 12 e 13 do referido documento, conduzem à reflexão de como o conceito qualidade é abordado, assim como na Constituição Brasileira.

QUADRO 1 PROJEÇÃO DO IDEB SEGUNDO O PNE

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: pne.mec.gov.br

A meta 7, do Plano Nacional da Educação, traz consigo a tabela supramencionada e invoca a qualidade através da evolução dos níveis alcançados e rotulados pelo IDEB[68]. Ao longo do texto que se refere a esta meta, assim como a meta de número 11, o aspeto da qualidade está em constante comparação aos níveis que possam ser alcançados através da avaliação do governo brasileiro e consequente quantificação dos resultados obtidos. Já no que toca ao aspeto da qualidade no contexto das metas 12 e 13, mais concentrados no ensino superior, estão presentes também, assim como para a educação básica, as constantes propostas avaliativas enquanto forma de alcance de padrões de qualidade.

Em consonância àquilo que é expresso pelo Plano Nacional da Educação e pela Constituição Brasileira acerca da qualidade na educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira possui, também, forte incidência no que toca à perspetiva de qualidade em educação. Não diferente dos dois cenários acima, já no seu artigo terceiro, é afirmado que a educação será praticada de forma a respeitar a "garantia do padrão de qualidade" (LDB, Art. 3º, IX, 1996).

[67] Lei nº13.005/2014

[68] Índice de desenvolvimento da educação básica. Representado através de cálculo que envolve fluxo escolar e desempenho em avaliações. Cnf. http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb

No mesmo panorama, o artigo 4º afirma acerca dos deveres do Estado em manter níveis de qualidade específicos, como pode ser observado a seguir:

> Art. 4o O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Como já exposto nas linhas anteriores, a qualidade em educação sob a perspetiva da legislação brasileira não possui aprofundamento que não aqueles estabelecidos em perspetivas superficiais e/ou na figura das avaliações praticadas pelo poder público sobre as instituições educativas, especificamente. Não diferente dos cenários citados, a qualidade na educação será exposta, por meio do artigo 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na mesma sequência daqueles já estabelecidos, como podemos observar quando o presente artigo propõe que:

> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

3.4 – Qualidade e burocracia nas políticas educativas: um sistema educativo adoecido.

Pensar num sistema educativo adoecido pode ser uma experiência aterrorizante quando se tem em perspetiva a atividade da educação e da escola enquanto função social. Refletir sobre esta face da educação é abrir-se às possibilidades de compreensão profunda das consequências a que se pode chegar com o ritmo industrial que o sistema educativo desenvolve e que alcança, com intensidade, não só uma estrutura física que envolve as escolas, mas, também, as vidas e saúdes de todos que compartilham deste convívio.

A perspetiva da racionalidade intensa em nome de graus avançados e, cada vez mais, especializados de qualidade, coloca em foco aquilo a que Harvey (2018) chama "loucura da razão econômica." Com efeito, segundo o autor, a busca pela reprodução do capital adquire uma velocidade insana e propõe atropelos às individualidades e particularidades – culturais, inclusive – de coletividades e organizações e que pode estar vinculado na figura das investidas burocráticas e *hiperburocráticas* que estão no cerne da gestão das organizações.

O cenário da racionalidade nas organizações e, particularmente, nas organizações educativas, possui como pano de fundo uma raiz profunda na reprodução do capital. A relação de dominação que

caracteriza o contexto burocratizado das organizações funda-se na busca pela eficácia da execução de tarefas e, consequentemente, busca por rendimentos em menos tempo. Assim, é possível ressaltar que "[...] a vida cotidiana torna-se refém da loucura do dinheiro" (Harvey, 2018, p.171). Esta *loucura*, transpondo a perspetiva para o contexto escolar, estabelece relações burocráticas tão igualmente loucas em busca dos níveis de qualidade e aprovação quanto na busca pelo dinheiro propriamente dito[69]. Em suma, estrutura-se, assim, uma lógica de "sequência numérica"[70] altamente sistematizada.

A corrida pela qualidade e o estabelecimento de um padrão intensamente burocratizado tem colaborado para o adoecimento do ambiente escolar e de seus profissionais e estudantes[71]. É preciso reconhecer que, a perspetiva de uma sociedade fundada em aprovações e resultados constantes e, com efeito, a base estrutural alicerçada sobre a busca pelo sucesso, modificou as relações de trabalho e as rotinas de estudos. Naturalmente, as consequências destas padronizações de escaladas para o sucesso afetam a vida escolar e seus atores que não estão ilhados no mundo e que, por isso, conduzem estas relações às escolas[72].

É importante perceber que as crises vivenciadas pelos espaços escolares são consequências de um projeto de projetos maiores estabelecidos sobre nossas vidas. Estas perspetivas alongam-se às diversas organizações, incluindo a escola. Este cenário, mais atual possível, pode ser percebido ao notar que:

> As fundações e institutos empresariais estão seguindo à risca as linhas para aproximar o trabalho docente dos modos de realização dos trabalhos precários, intermitentes e *uberizados*. A terceirização do trabalho educativo é o próximo passo da privatização da gestão de escolas e sistemas de ensino (Catini, 2019, p. 36).

A perspetiva que Catini (2019) analisa evidencia uma conjuntura ampla que afeta as formas de prestação de serviços no século XXI e que, através, da intensidade das relações virtuais e pautadas em serviços por aplicativos numa nova modalidade de terceirização de diversas funções, a escola e a atividade do professor estariam, também, no rumo deste contexto. E, como já frisado, este cenário faz parte de uma lógica de transformação global das relações de trabalho e do valor e sentido do trabalho, como o autor salienta quando, na mesma perspetiva, afirma que:

---

[69] Com efeito, a racionalização e intensificação burocrática da organização escolar em busca do alcance de níveis de qualidade traduz-se, sim, numa busca por mais dinheiro. Afinal, os usos públicos de dinheiro nas instituições públicas de ensino é fato bem como as adequações a níveis de satisfação governamental para a atração de novos investimentos. Já a natureza das escolas privadas fala por si própria.

[70] Na perspetiva de Harvey (2018, p.172) que aborda a intensidade da busca pelo lucro sem conter as explorações radicais do trabalho e, assim, criando um ritmo industrial e sequenciando, o trabalho e o trabalhador na condição numérica.

[71] Esta perspetiva ganha notoriedade pela veemente aproximação das organizações educativas às outras formas de trabalho industrializado, racionalizado, ou seja: fundado na perspetiva da burocracia que estabelece relações mecanizadas.

[72] O perfil competitivo que a educação assume em nome do alcance de níveis diferenciados de qualidade e sucesso da escola, gera uma sobrecarga de atividades do professor e dos estudantes que está relacionada ao adoecimento de ambos. Cnf. Gouvêa (2016).

> Pela mimese da produtividade empresarial, a lógica de gestão educacional com estabelecimento de metas, avaliação sistemática do rendimento escolar, responsabilização individual pelo sucesso ou fracasso ampliou o domínio dos resultados sobre o processo, reduzindo o trabalho educativo ao produto num movimento fetichista bastante conhecido. Seus efeitos práticos são ainda mais perversos pela naturalização de uma relação educativa que, em conjunto com a transferência da responsabilidade dos direitos sociais para o setor privado, criou as bases para que a relação mercantil e produtiva deixe de ser um simulacro e a subsunção da educação ao capital se dê completamente (Catini, 2019, p. 35).

Nóvoa (1989) estabelece uma discussão histórica e sociológica sobre o ser professor, análise que considera e revisita uma importante trajetória da política educativa em Portugal e que, por fim, acaba por investigar o contexto do professor em relação às investidas políticas e aos caminhos altamente burocratizados que conduzem os profissionais da educação em suas rotinas. O autor chama atenção quando aponta a necessidade de reinventar-se e procurar novas formas de ser professor, já que, "[...] continua-se a encarar os professores como correias de transmissão das decisões emanadas do poder central (independentemente da correcção ou da pertinência destas decisões) e não como profissionais dotados de uma competência e de um saber próprios" (Nóvoa, 1989, p. 455-456).

As pressões estabelecidas sobre as formas de trabalho em diferentes campos da vida profissional acarretam um progressivo adoecimento dos ambientes de trabalho e dos seus trabalhadores. Ao vincular as organizações educativas neste panorama, vê-se comprometida toda uma cadeia de propostas emancipadoras da educação em detrimento de um contexto marcado pela busca da qualidade agrupado pela burocratização de suas atividades. Oliveira (2018, s/p.), ao centralizar a saúde dos professores, realça que "[...] é a organização do trabalho que os adoece. Um trabalho amarrado a um modelo de gestão autoritário e a um sistema de ensino padronizado".

Dificilmente poderíamos, apenas neste subcapítulo, delegar à racionalização do trabalho dos professores e da educação como a causa aguda do adoecimento da escola, dos profissionais e dos seus estudantes. Afinal, trata-se de um fenómeno mais complexo e dinâmico que exige um grau de detalhamento maior, contudo, a carga de responsabilização da escola e dos professores em busca por rendimentos, *scores* e garantias de sucesso são tão malévolas e imprimem um contexto de estresse comum às outras tantas organizações que convivem com pressões por resultados. Nesta perspetiva, pode-se afirmar que:

> Os professores sentem-se operários numa linha de produção que não pára. Raquel Varela refere, a propósito, que os professores 'sofrem de um processo de proletarização'. Ou seja, os docentes sentem que não são parte interveniente e pensante no processo educativo, em que as suas ideias, a autonomia, e a criatividade não são tidas em consideração, 'e passam a estar sujeitos a ordens externas (Oliveira, 2018, s/p.).

Os vínculos existentes entre a organização e funcionamento das escolas com o mundo do trabalho são intensos. Esta perspetiva ganha notoriedade, principalmente, quando se observa seu papel de formação sobre a vida dos estudantes, que remonta a perspetiva da escola de massas (Fernandez Enguita, 1989), e seu funcionamento que convive com os horários comerciais e industriais. Este panorama implica conduzir a escola ao pleno funcionamento industrializado, naturalizando a rotina do trabalho na natureza da escolarização dos jovens.

O contexto supracitado pode ser evidenciado quando se observa que:

> Na verdade, o horário escolar é muito semelhante ao horário de trabalho. Naturalmente, isto se apoia em razões tais como: que a escola depende do horário de trabalho dos professores e que os pais desejam ter seus filhos sob custódia enquanto trabalham, mas isto não impede que a prática do horário de hoje disponha os alunos para a aceitação, no dia de amanha, do horário de trabalho. (Fernandez Enguita, 1989, p.177)

A familiarização histórica da escola com as rotinas de ambientes de trabalho, seja através das configurações de horários ou desempenho de funções com consequentes filosofias de avaliação, quantificação e responsabilização, podem naturalizar, também, as mazelas de um ritmo industrial ao ambiente escolar sob as justificativas de preparação para o mundo do trabalho. Em última análise, as organizações educativas já se estruturam para uma vida industrializada por conviverem com políticas organizacionais de um contexto capitalista que propõe esta reprodução intensa. A perspetiva das organizações de hoje verticaliza, sobretudo através da tecnologia, para impulsionar estas relações em seus âmbitos, como é possível analisar quando percebemos que:

> As vezes parece que a engenhosidade técnica e organizacional dos seres humanos não conhece limites. Algumas das novas técnicas e formas organizacionais duram, outras não. A China antiga tem uma longa história de notáveis inovações técnicas e organizacionais, mas nenhuma foi duradoura ou amplamente adotada. É somente sob o regime capitalista que encontramos uma força sistemática e poderosa impulsionando o dinamismo tecnológico e organizacional, com efeitos duradouros e acumulativos (Harvey, 2018, p. 111-112).

Quais as possibilidades de estabelecimento de um ambiente escolar e de relações saudáveis se a natureza da escola está de braços dados aos níveis mais agudos de reprodução do capital como em qualquer organização industrial? Tendo em vista a constante adaptabilidade das organizações educativas aos moldes particulares de busca ao mais-valor, a sintonia entre os ambientes doentios passa a ser intenso. No panorama de toda esta organização a que se funda a escola e o trabalho dos professores é que haverá cada vez mais argumentos e sustentações teóricas para a perceção do quão

danosa é este perfil de educação para a saúde dos seus protagonistas, como Oliveira (2018, s/p) relata:

> O trabalho burocrático, a indisciplina, a pouca autonomia, a falta de reconhecimento público, o salário, a desmotivação. A coordenadora do projeto toca nestes pontos que se cruzam no estudo, com quase 120 perguntas e perto de 16 mil inquéritos completos respondidos por professores de norte a sul do país, incluindo ilhas, do ensino público e privado. E alerta para a necessidade de se rever um modelo de ensino 'nos meios e nos fins'. Isto porque, em sua perspetiva, a escola continua a ensinar para o mercado e não para o capital humano. Educa-se para as necessidades das empresas, em constantes mudanças, esquecedo-se o essencial. 'precisamos de um ensino universal que dê acesso a todo o conhecimento produzido pela humanidade, defende.'

3.4.1 – Novos atributos funcionais à escola sob o discurso da qualidade.

É preciso considerar as transformações intensas pelas quais os postos de trabalhos e, sobretudo, numa visão global, os perfis do trabalho e dos trabalhadores sofreram na segunda metade do século XX (Harvey, 1992). A sobrecarga de responsabilidade nas organizações sobre os trabalhadores é acompanhada de multiplicidade de funções. Neste sentido, ao observarmos a escola como uma organização, os fenómenos a que passam os trabalhadores – professores – desta organização não serão de facto, tão discrepantes daqueles de outras tantas organizações. Em outras palavras, os profissionais da educação sofreram/sofrerão mutações significativas em suas rotinas de trabalho principalmente no que toca às tarefas a eles delegados e ao ritmo e tempos de vínculo com a atividade profissional.

Numa visão global, o perfil *multifunções* do trabalhador, no contexto das exigências por domínio de tarefas fora do seu campo de atuação, é um panorama comum na era da racionalização completa do trabalho nas organizações. Espera-se que o trabalhador domine cada vez mais uma grande variedade de técnicas e possua cada vez mais habilidades a fim de reduzir os gastos com mais força de trabalho (Harvey, 1992). Este cenário é resultado da transformação das organizações que, fatalmente, recai sobre os trabalhadores exigindo mudanças de perfis. Na escola não é diferente e é possível, neste contexto, perceber que estas tendências:

> resultam em certa configuração dos sistemas educativos nos seus aspectos físicos e organizacionais, o que vem acompanhado de relativa responsabilização da gestão escolar pela adoção de critérios de eficácia, produtividade e excelência. Assim, observa-se paradoxalmente a noção de justiça social mesclada aos princípios de eficácia que passam a orientar as políticas públicas educacionais, revelando em certa medida um movimento contraditório: a democratização do acesso à escola dá-se ao custo da massificação do ensino (Assunção & Oliveira, 2009, p.351)

A passagem supracitada faz importante referência à ampliação do acesso à escola, no Brasil, sobretudo nas décadas de oitenta e noventa em detrimento da massificação do ensino e, ainda, da compartimentação dos estudantes na vida burocrática escolar. Este processo veio acompanhado das necessidades de alcance intenso de níveis de eficácia, representando uma particular racionalização do trabalho dos professores e da vida escolar. O viés da responsabilização, no sentido de *accountability*, passa a fazer uma pressão intensa sobre a vida da escola e dos profissionais da educação e os mantém em um ritmo de trabalho industrial com responsabilidades múltiplas em suas funções cotidianas. Assunção & Oliveira (2009) trazem à tona a discussão em que, à medida em que os ganhos, minúsculos, como afirmam, se fazem presentes na política pública para a educação no Brasil, as consequências de cunho burocráticos também se alargam e passam a envolver os professores numa intensidade de trabalho diferenciada. Esta perspetiva das autoras ganha espaço, sobretudo, após a aprovação da nova LDB[73] quando afirmam que:

> A referida lei amplia o ano letivo de 180 dias para 200 dias, ou 800 horas anuais no ensino fundamental. Apesar de representar uma conquista dos movimentos sociais, a democratização da gestão escolar, com todas as controvérsias a respeito, tem implicado maiores exigências para os docentes" (Assunção & Oliveira, 2009, p.351).

Em paralelo ao aumento da quantidade de dias letivos por ano, como o informado acima, as autoras ainda exploram as consequências diretas para a remodelação de atividades profissionais no contexto da imposição de novos atributos funcionais que vão além daqueles já tradicionalmente reconhecidos para os professores. Nesta perspetiva, as autoras frisam que:

> Essa reconfiguração da organização escolar tem implicado a emergência de novas funções e a reorientação de obrigações e tarefas antes destinadas a tradicionais cargos e funções no interior do processo de trabalho docente (Assunção & Oliveira, 2009, p.352).

Fatalmente, além das consequências que envolvem o agrupamento de uma série de atividades e rotinas de trabalho além daquelas que os professores já são delegados, uma série de pesquisas passaram a relacionar este fenómeno às incidências de enfermidades e adoecimento do corpo docente. Envolve, entre os aspetos já mencionados, uma série de perspetivas que envolvem o enquadramento da atividade dos professores num contexto de falhas na composição de suas carreiras e que levam estes profissionais a se envolverem num ritmo de trabalho intenso. As autoras chamam atenção a este panorama quando afirmam que:

[73] Lei 9394/1996.

> Efeitos negativos sobre a saúde dos docentes decorreriam de fatores como a massificação da educação, a desregulação, a redefinição de tarefas, os quais, no conjunto, seriam indicadores da ausência de definição sobre o que seria um "bom trabalho" e da fraqueza dos debates sobre estas questões" (Assunção & Oliveira, 2009, p.352).

No contexto da fase atual do capitalismo em que a intensificação do trabalho e a sobreposição de responsabilidades exige do trabalhador uma face multifuncional, as ocorrências que escancaram o deficit da saúde dos profissionais da educação são cada vez maiores, como o supracitado. Contudo, é possível relacionar as perspetivas de Assunção & Oliveira (2009) neste sentido à crescente perspetiva pela busca da qualidade em educação. A que ponto chegaram as investidas dos governos, das iniciativas privadas das gestões escolares na busca pelo posicionamento ideal nos ranqueamentos de índices de aproveitamento?

O (E)estado de vigília sobre a escola e a perspetiva do excesso de funções e atividades sobre a vida dos professores em busca de padrões de qualidade que possam conferir certo sucesso às escolas, podem estar no cerne das discussões que envolvem o adoecimento dos professores. Em última análise, falar sobre um ambiente adoecido ao abordarmos o espaço escolar, é considerar as fragilidades múltiplas a que o espaço escolar está envolvido: desde um espaço não democrático, passando por gestões governamentais verticalizadas, perspetivas mercadológicas da pedagogia somada a um ritmo industrial das formas de gestão e ensino, e a saúde dos professores que estão submetidos a estes níveis de exigências.

Acerca da rotina de trabalho e da alta demanda de atividades a que são submetidos os professores, sobretudo num conjunto de aspetos que, somados, tentam traduzir contextos de qualidade, é possível, contudo, analisar este fenómeno através de uma perspetiva que fortalece este cenário de busca por uma racionalidade intensa do trabalho e que intensificou-se com o passar das décadas do século XX até as primeiras décadas do século XXI. Este panorama envolve uma atmosfera de trabalho que é vinculado aos contextos de exploração do trabalho, como pode ser percebido na passagem de Gouvêa (2016, p.210):

> Essa sobrecarga de trabalho dos professores também é analisada como um processo de intensificação do trabalho docente, que, segundo Oliveira (2003), decorre do crescimento da produção sem mudanças do efetivo ou, então, da diminuição do efetivo sem mudanças na produção. Como explica a autora, a intensificação do trabalho pode se dar tanto pela extensão da jornada de trabalho na própria escola sem remuneração extra quanto pelo aumento das exigências do trabalho no interior da jornada remunerada. A autora chama a atenção para o fato de que é na segunda forma apresentada que ocorrem "as estratégias mais sutis e menos visíveis de exploração.

No que tange à realidade do que se passa com a saúde dos professores em Portugal, Santos *et al* (2018) exploram o histórico de adoecimento do corpo docente português em função de uma série de transformações que envolvem aspetos de cunho político, econômico, social, dentre outras particularidades, sobretudo, de tendência conjuntural que afetaram o contexto global e, Portugal, particularmente. Com efeito, a síndrome de Bournout é destacada na análise dos autores enquanto uma referência, sobretudo quantitativa, dos casos de adoecimento dos professores. Caracterizada por, principalmente, esgotamento físico e psicológico, a síndrome está associada, com intensidade, a pacientes com rotinas de trabalho de grande profundidade. Neste sentido, o panorama da atividade docente tem se enquadrado enquanto potencial foco da síndrome.

As intensas pesquisas no campo da sociologia da educação e políticas educativas em Portugal fornecem, também, subsídios importantes para a compreensão dos elevados níveis de esgotamento dos professores. As contribuições deste campo de estudo para a perceção dos avanços do estado avaliador, do cercamento e observação da vida docente através de aspetos altamente burocratizados e de racionalização vertical reduzem a liberdade dos professores e, sobretudo, o tempo livre, o que gera uma relação de trabalho industrial e de difícil separação da vida profissional. Esta perspetiva ganha suporte, sobretudo, ao percebermos que:

> [...] Mais recentemente, vários estudos identificaram como fatores desencadeadores de stress nos professores as reformas e mudanças no sistema educativo, falta de controlo sobre decisões, responsabilidade sem autoridade para decidir, falta de recursos, falta de suporte e de partilha entre colegas, insatisfação com o trabalho, avaliação do seu desempenho, sobrecarga de tarefas e horários, antagonismo da comunidade, fraca remuneração, reduzido reconhecimento social, ambiguidade do papel de professor e dificuldade em conciliar trabalho e família [...] (Santos *et al,* 2016, p.253).

Em última análise, todo este panorama de adoecimento dos profissionais da educação, e sobretudo da escola enquanto organização, possui fortes vínculos à intensa burocratização – *hiperburocratização* (Lima, 2011a) – da escola e busca incessante pelos reconhecimentos institucionais através de níveis de qualidade pré-estabelecidos. Além de todo um contexto político pautado sobre uma tendência economicista da vida estudantil e da aprovação dos docentes, soma-se, ainda, "[...] a insatisfação face às circunstâncias desfavoráveis, a pressão da sociedade, da escola e dos pais e a indisciplina na sala de aula provocam sentimentos negativos nos professores [...]" (Santos *et al,* 2016, p.252).

3.4.2 – Fazer muito em pouco tempo: cercamento da vida profissional dos professores.

Toda a perspetiva que traçou as linhas desta seção de estudos, confere a um evidente espectro de racionalização extrema da vida profissional das escolas, mais que nunca enquadradas enquanto organizações, e dos professores que são envolvidos numa atmosfera de produção industrial em suas atividades cotidianas. O contexto da qualidade, a *corrida por pódios* (Torres & Palhares, 2016), obtenção de índices de aproveitamento, *scores,* dentre outros, e a filosofia de uma escola que estimule a concorrência, competição entre si e entre outras escolas, estabelece um cercamento intenso na vida dos profissionais da educação na perspetiva de alcance dos números estabelecidos.

A competição, os índices de qualidade e o ranqueamento entre escolas, estabelece um panorama de trabalho no qual são exigidos dos professores um ritmo de produção industrial e que precisam ser produtivos em *full time.* Com a *hiperburocratização* do trabalho dos professores e a regulação virtual da vida dos profissionais, os docentes são enquadrados num contexto de trabalho que não difere os espaços: trabalha-se muito em casa e na escola e onde mais estiver conectado.

O contexto abordado no subcapítulo anterior alinha-se com a perspetiva do presente subcapítulo no sentido das consequências do padrão de organização e dos graus de exigência e controle por qualidade e alcance de resultados escolares para a saúde dos professores. Esta busca por resultados representa, ainda, a total reconfiguração da essência da função escolar. Além dos impactos sobre o panorama pedagógico que instaura um cenário de constantes avaliações, a escola passou a assumir um papel que abraça uma série de responsabilidades que não apenas ensinar determinados conteúdos programáticos.

Bauman (2001) considera que as relações presentes nestes *tempos líquidos* transformaram as formas de trabalho e envolveram os trabalhadores numa espiral de difícil desassociação. Este fenômeno insere os trabalhadores no processo de precarização de suas atividades devido às constantes alterações do mundo do trabalho em ordem global. Desta forma, busca-se maior performatividade e, consequentemente, esta prática não deixou de afetar o trabalho dos professores.

É importante frisar que os tempos escolares ou o padrão de atendimento da oferta escolar está intrinsecamente vinculada aos horários comerciais e de trabalho. Neste sentido, a escola adaptou-se à realidade industrial. Em outras palavras, a escola absorveu a filosofia do trabalho, da reprodução do capital para si e, desta forma, passou a funcionar em paralelo ao ritmo do trabalho. Não por acaso, as famílias deixam seus filhos nas escolas e seguem para os seus respetivos locais de trabalho e, comumente, ocorre o contrário na busca dos filhos nas escolas após o término do dia de trabalho

(Fernandez Enguita, 1989). Este exemplo serve para ilustrar que a escola e o trabalho dos professores ganham funções além daquelas que já são naturais da escola, sobretudo na perspetiva da educação de massas.

A escola passa, então, a envolver-se de forma muito intensa numa gama de atividades que possa suprir as necessidades de pais e patrões para que o capital continue a se reproduzir enquanto as crianças estão na escola. A escola de massas, que possui a sua gênese em paralelo da intensificação da realidade industrial (Formosinho, 2009), cria uma série de transformações na atuação dos professores e, inclusive, na qualidade do trabalho dos professores e qualidade dos docentes (Formosinho, 2009). Em outras palavras. Esta perspetiva pode ser observada ao analisarmos que:

> [...] o trabalho do professor se caracteriza hoje pela intensificação e complexificação do próprio trabalho. Não se trata apenas de aumento de tempo do trabalho, mas também da ampliação das tarefas a que os professores são chamados a desempenhar, seja pelas mudanças na composição social do público escolar, seja pela implementação de reformas educacionais com visíveis impactos no cotidiano do trabalho em sala de aula (Lelis, 2012, p.156).

Após a passagem de muitas décadas, inclusive da virada dos séculos, nos moldes da educação de massas, esta perspetiva que se torna global – de educar de forma maciça as sociedades – impõe à educação e à escola altas doses de responsabilização. Neste sentido, o *zeitgeist* expresso em cada período no qual a escolarização se inscreve cumpre funções específicas e particulares de políticas vigentes, especificidades culturais de uma época, transformações econômicas, dentre outras situações. Assim, serão percetíveis as investidas sobre a educação na manutenção de um espírito industrial ou de viés que condiz às necessidades de formação de um Estado Nacional, afinal "[...] o seu papel é decisivo na construção do Estado-Nação; seu papel na mobilização nacional antecipa o advento da industrialização, a sua expansão mundial dá-se segundo a mesma forma institucional'' (Gomes, 2001, p.140).

Esta configuração de escolas que a educação formal propôs ao longo dos tempos contribuiu para esta série de desarranjos que encontramos na vida profissional dos docentes e que fazem parte de uma rede de problemas que forma o espaço escolar: a adaptação a um modelo sequencial de educação no qual as massas são envolvidas. Neste panorama, ao resgatar as discussões do subcapítulo anterior acerca do adoecimento da escola e do corpo docente, acrescenta-se que a perspetiva da educação de massas exclui, com frequência, a participação de professores e estudantes da construção do seu espaço de convívio, o que acarreta para a escola uma possibilidade significativa

de conflitos maiores e mais intensos. Este cenário pode ser observado quando Arroyo (2004, p. 383) afirma que:

> Relato as análises feitas em dias de estudo em que os professores se defrontam com esta questão tão delicada e tão pouco debatida: qual o peso determinante da estrutura escolar e da engrenagem férrea que articula e submete o trabalho dos mestres e alunos? O mal-estar nas escolas é apenas um problema de condutas dos alunos? Da falta de diálogo e compreensão mútua?

Esta passagem de Arroyo (2004) nos convida a refletir acerca da verticalidade dos conflitos que fazem parte da escola e da atuação dos docentes. Dissertar sobre as várias demandas a que estão submetidos a escola e os professores nos faz perceber a existência de certa cegueira inevitável sobre a ressignificação do espaço escolar. Em outras palavras, a carga de responsabilização dos professores é intensa e, neste sentido, o encontro de caminhos que possam estabelecer novas formas de convívio transparecem, com frequência, particularmente limitados.

Em última análise, é de suma importância, para contextualizar a sobrecarga a que a escola e os professores atravessam, ter como ponto de partida o desenvolvimento da sociedade do trabalho, da informação e da ampliação da divisão do trabalho. Nesta perspetiva, tem-se uma nova formatação da escola que, agora, com ainda mais intensidade, passa a desempenhar múltiplas funções. Inclui-se neste panorama, a inserção da mulher no mercado de trabalho e o consequente alargamento das escolas para crianças o que passou a ser fator de grande influência nas géneses das escolas em tempo inteiro, em Portugal, ou escolas integrais, no Brasil (Bruschini & Ricoldi, 2009).

Grandes transformações vividas pelas sociedades, passaram a imputar à escola funções cada vez mais diversas, já abordadas ao longo da discussão deste subcapítulo. Educa-se para a vida profissional, para obtenção de uma formação específica e técnica, vê-se o crescimento de escolas bilíngues que envolvem os estudantes a aprenderem mais de um idioma desde a primeira infância, a antecipação intensa da rotina de exames de acesso para os cursos universitários já nos primeiros anos de escolarização, dentre outros fenômenos que se tornaram comuns ao espaço escolar.

Este contexto de escola multifunção e que consiga absorver todas as necessidades que surgem na vida social é cada vez mais comum e não priva de responsabilizar, com frequência, a educação por determinadas falhas que determinados segmentos da sociedade podem vir a sofrer ao longo do tempo.

A escola tem se transformado em uma vilã do desenvolvimento, pois a ela são imputadas as responsabilidades e, com intensidade, sobretudo nas instituições públicas, a elas são negadas, muitas vezes, as condições para o alcance das metas exigidas. O equilíbrio de condições e resultados na vida

escolar – ou o desequilíbrio – são notavelmente sentidos, discutidos e colocados na ordem do dia. A este respeito, Mersheth (2018, p.11) afirma que:

> Ao redor do mundo, legisladores, líderes da Educação, políticos locais, regionais e nacionais, famílias e comunidades parecem concordar em um ponto: o que acontece nas salas de aula, durante a Educação Básica, é significativo e influencia o que e como as crianças aprendem, e suas experiências na escola impactam decisivamente como o professor exerce papel fundamental nessa aprendizagem, ele deve receber formação e apoio excepcional tanto de instituições especializadas quanto da escola em que ensina.

O panorama desenvolvido ao longo destas linhas nos envolve em uma profunda e necessária discussão acerca da crescente e sempre presente onda de responsabilização das escolas em campos intermináveis de análises. A escola situa-se numa posição de particular destaque e, muitas vezes, vê-se num enquadramento de termômetro daquilo que corre bem ou não em diversos campos da sociedade. Com efeito, os danos sobre a saúde dos professores e do espaço escolar a partir do prisma da intensa delegação de atividades e responsabilidades às organizações educativas pode ser cada vez mais intenso.

Sobretudo quando se percebe o grau de aprofundamento das relações de trabalho, da individualização da sociedade e das cada vez mais frequentes formas precoces de envolver os estudantes em graus complexos de aprendizagem e exigir dos mesmos resultados e reconhecimentos igualmente precoces. Estas demandas constantes são, antes de tudo, a mão impositiva do Estado e da lógica global que nos alimenta de novas necessidades constantemente e que finda por pressionar as organizações educativas. Este cenário pode ser percebido quando avaliamos que, segundo Gomes (2001, p.145):

> A escola não é a concretização conseguida ou falhada de princípios morais ou de um projecto fatalmente determinado por certas circunstâncias históricas, mas antes um arranjo justaposto, permanentemente actualizado, de discursos, tecnologias e princípios disponíveis em cada momento que assim definem um jogo de dependências entre o que se faz e o que se pode fazer e delimitam o que se diz e o que se pode dizer. Afastamo-nos, pois, do historicismo que encontra na prática política do Estado um papel taumatúrgico capaz de reduzir à insignificância o campo discursivo e de práticas em que opera. Apresenta como uma alternativa analítica à visão funcionalista de uma escola que tente corresponder às necessidades de um específico refirme de acumulação capitalista ao integrar as disrupções provocadas pela urbanização e pela industrialização, substitui-a por uma visão hiper-funcionalista que compreende enquanto construção social que reflecte a lógica de o Estado-nação produzir cidadãos e o sistema mundial criar subjetividades semelhantes reconhecíveis.

3.5 O *mixolídio* analítico para os fundamentos do modelo de análise: entre ordenamentos teóricos e elementos empíricos.

Após o desenvolvimento do equadramento teórico que embasa a presente investigação, diluído nestes três capítulos iniciais, tem-se um conjunto de peças que se organizam enquanto meio de estruturar a ideia central da tese, ou a *tese da tese*. Contudo, faz-se necessário o resgate dos princípios norteadores que deram o rumo ao enquadramento teórico da tese. Neste sentido, destaca-se a pergunta de partida que norteia a pesquisa: *De que forma a estrutura burocrática das organizações educativas e o discurso da qualidade para a educação básica estabelecem limites e possibilidades para a participação nos rumos destas instituições?* Através da pergunta de partida, foi estabelecido o objetivo geral que visa:

Analisar as formas como a configuração burocrática do sistema educacional do Brasil e de Portugal e o discurso da qualidade de ensino na educação básica condicionam a organização das escolas e as possibilidades de participação democrática.

O alcance do objetivo geral está fixado em quatro objetivos específicos que estão baseados em:

1. Analisar a incidência dos aspectos burocráticos nas políticas educacionais brasileiras e portuguesas;

2. Compreender o impacto das agendas políticas globais sobre a definição das prioridades educativas, designadamente ao nível da qualidade, excelência e competitividade;

3. Apontar os limites e constrangimentos impostos aos profissionais da educação no sentido de manutenção do mesmo modelo pedagógico;

4. Identificar os efeitos do modelo de governação do sistema educativo e da escola ao nível do desenvolvimento democrático das instituições escolares;

O *mixolídio* analítico aqui proposto parte da contribuição metafórica de um conceito da teoria musical. Em suma, o mixolídio consiste na composição de uma peça musical utilizando-se da fusão de modos de estudos mistos, o que gera um modo particular de composição musical. Na perspetiva da construção do modelo de análise, o *mixolídio* analítico considera os diferentes contributos metodológicos aqui desenvolvidos que envolvem tanto o campo teórico de análise da literatura discutida quanto os recursos da metodologia de investigação.

As grandes áreas abordadas teoricamente para a construção do modelo de análise da investigação contemplam, sobretudo: A teoria da Burocracia (Weber), a escola para a cidadania e participação (Freire), Sistemas globais, políticas educacionais e configurações burocráticas (na abordagem de Afonso, Lima e Torres), assim como os aspectos ligados à regulação, controlo e

accountability na educação. Por fim, o enquadramento se concretiza com as abordagens de Afonso, Lima, Torres e Estêvão nas discussões acerca da qualidade, sucesso, *rankings* na educação.

Pilares teóricos e empíricos:

O *mixolídio analítico* traz consigo o lugar de cada proposta teórica desenvolvida para o alcance dos objetivos elementares que balizam a investigação. Todos os contributos teóricos supracitados entrarão em consonância com a perspetiva metodológica a ser delineada no capítulo seguinte. Neste sentido, a proposta analítica procura, através dos contributos teóricos, fortalecer o levante das evidências das relações da burocratização do sistema educativo e das escolas através de instâncias supranacionais com efeitos locais [nas escolas] e que conta com uma importante alimentação do discurso de qualidade em educação. Desta forma teremos um significativo campo teórico para a discussão dos limites e das possibilidades da participação democrática neste cenário estabelecido.

Os limites da participação e democratização

As linhas e os esquemas ilustrativos a seguir expressam o lugar de cada componente teórico e sua articulação com os pilares da investigação. Neste sentido, a proposta de análise corresponde em levantar as evidências teóricas e documentais que possam dar fundos às relações entre burocratização do sistema educativo e disucrso de qualidade como importantes fatores que limitam a participação democrática nos rumos das escolas.

FIGURA 1 CONECTIVIDADE ENTRE FENÓMENOS GLOBAIS, O CONCEITO DE QUALIDADE E A FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCATIVAS.



A figura acima nos orienta na compreensão do movimento gerado pelas engrenagens formadas pelos sistemas globais de ordem política e económica, nomeadamente a globalização, as faces do neoliberalismo, a nova gestão pública e os controlos através de políticas de *accountability.* Com efeito, as interferências da movimentação desta engrenagem traduzem-se em ondas de padrões de qualidade específicos a que se espera dos sistemas de educação, causando, desta forma, uma relação entre a primeira e segunda engrenagem. Na sequência do sistema de engrenagens apresentado, tem-se o desenvolvimento das políticas educativas numa frequência que corresponde ao movimento das duas movimentações anteriores.

O sistema apresentado através das engrenagens anteriores conduz a um esquema ilustrativo no qual é possível observar a localização das políticas educativas na intercepção dos outros dois grandes grupos formados pelos movimentos da globalização e de contextos políticos e económicos do neoliberalismo somados ao discurso da qualidade, como se vê na representação a seguir:

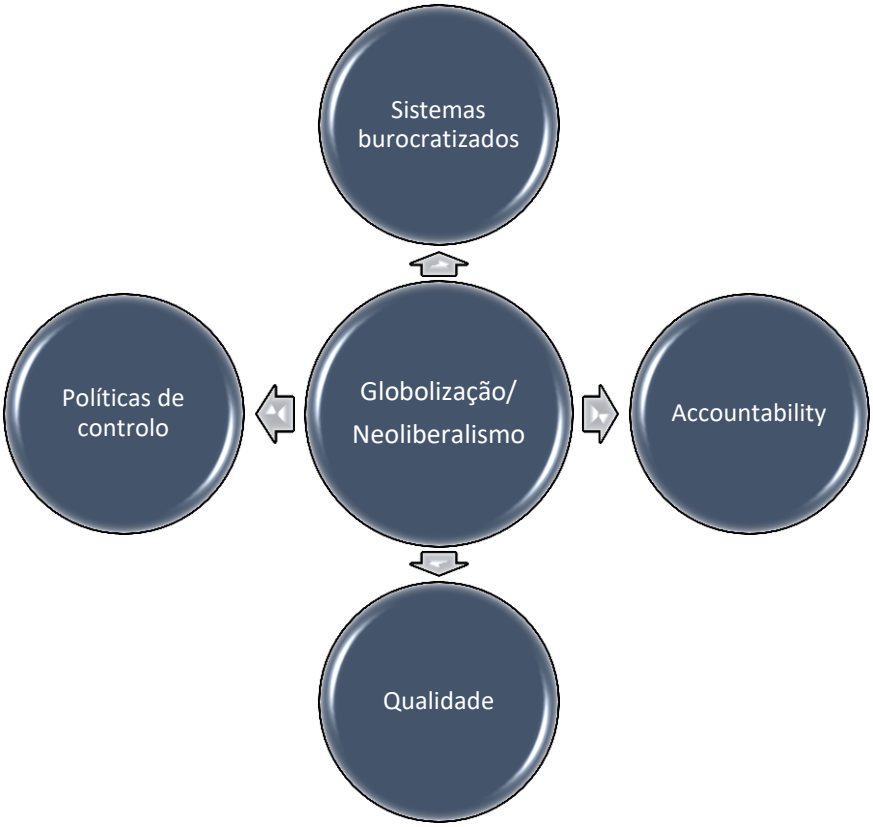
FIGURA 2 AS POLÍTICAS EDUCATIVAS EM INTERSECÇÃO



Na síntese, as consequências de um modelo de governança desenvolvido em um período de globalização intensa, práticas neoliberais e de nova gestão pública, em que as crenças em perspetivas de ordem empresarial-privada ditam as políticas públicas, em nosso caso, especificamente no campo da educação, veremos que aquilo que se espera da escola e da educação está muito relacionado a estas duas importantes esferas.

Através do esquema supramencionado e com o amparo do marco teórico utilizado ao longo dos capítulos, é possível perceber a centralidade dos contextos de sistemas globais de ordens culturais, políticas e financeiras, nomeadamente, a globalização e o neoliberalismo, frente aos demais aspectos que deles advém. O esquema a seguir representa esta descrição acima estabelecida:

FIGURA 3 AMPLITUDE DOS SISTEMAS DE ANÁLISE



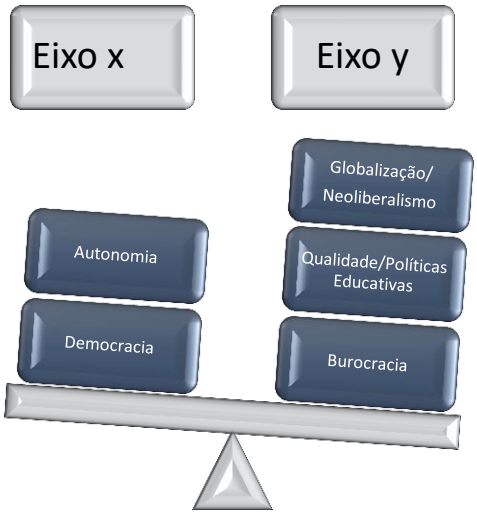
Com efeito, a partir da sistematização das políticas educativas, como sugere o esquema a seguir, os sistemas ganham estruturas altamente burocratizadas. Desta forma, os *limites e possibilidades de participação* no âmbito das escolas portuguesas e brasileiras a que esta investigação se debruça ganham ares de dificuldade frente ao estabelecimento de um cenário de elevado controlo.

FIGURA 4 FLUXO ANALÍTICO



Através do estabelecimento do marco teórico utilizado, dispomos de um corpo analítico que fornece subsídios para a discussão acerca das dicotomias entre os eixos X e Y dispostos no esquema que se segue. Com efeito, a busca pela compreensão dos *limites e possibilidades da democracia* nos rumos das escolas pesquisadas em Portugal e no Brasil passa por este cenário: quanto mais as escolas são alvos de investidas de governanças em prol de busca pela qualidade através de um sistema altamente burocratizado, menor as possibilidades autonomia e participação no ambiente escolar.

FIGURA 5 RELAÇÃO DE FORÇAS ENTRE OS CAMPOS DE ANÁLISE

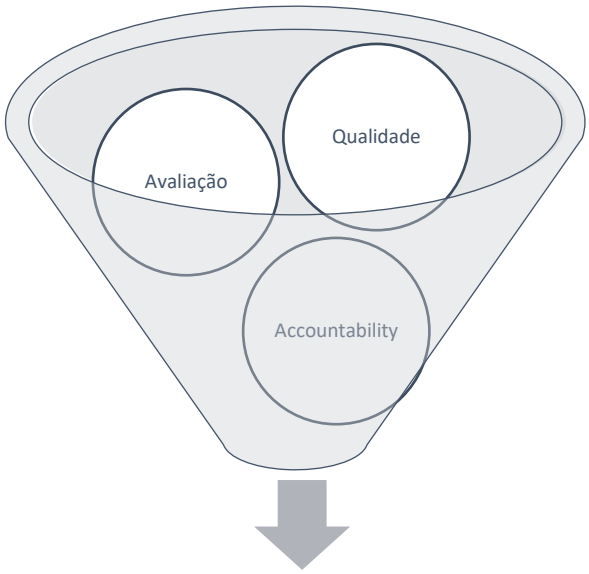


Todo este cenário mencionado através dos esquemas ilustrativos desenvolvidos ao longo deste subcapítulo nos direciona à questão de partida em que se busca compreender os espaços possíveis e

limitantes da construção de uma escola democrática ou, ao menos, encontrar mecanismos de participação nos rumos da escola dentro de um mosaico de alta concentração de poderes, deveres e organização burocratizada.

Ao longo do marco teórico utilizado discorreu-se acerca da composição de vigilância que paira sobre as escolas e o esquema a seguir estabelece uma reflexão sobre a junção destes aspectos que, através do apoio teórico utilizado, pode-se chegar à discussão da formação e/ou intensificação dos sistemas burocratizados nas escolas quando temos:

FIGURA 6 ELEMENTOS DA BUROCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO



Na síntese, a construção do perfil e enquadramento metodológico que se propõe no capítulo IV busca avaliar a praticidade dos elementos teóricos dispostos ao longo da tese com o intuito de identificar o quão enquadradas estão as escolas brasileiras e portuguesas em lógicas burocratizadas e quão limitadas ou dispostas à democracia elas se apresentam.

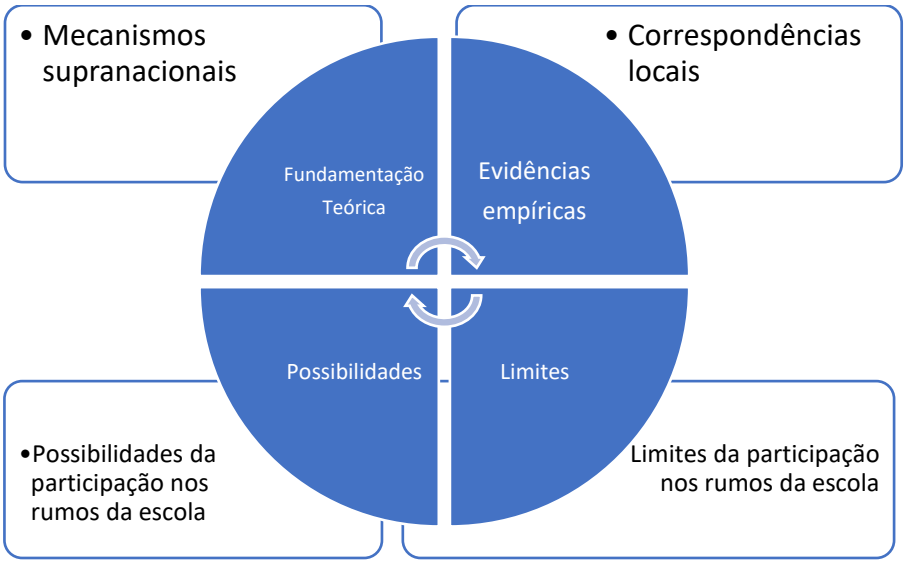
As possibilidades de participação democrática

Por outro lado, as evidências da participação democrática no rumo das escolas investigadas tomarão lugar no âmbito do capítulo V com maior grau de detalhamento da pesquisa empírica. Esta face contará com a comunicação das evidências coletadas em campo e as bases teóricas e

documentais aqui desenvolvidas enquanto suporte. Desta forma, a vivência nos campos de pesquisa e a utilização da prática de observação, administração de inquéritos por questionários e realização de entrevistas darão as condições de levantamento dos espaços da participação nas escolas tomadas enquanto estudos de caso.

Em última análise, o padrão analítico considera o esquema a seguir:

FIGURA 7 FUNDAMENTOS PARA OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA



Enquanto complemento analítico, percebe-se no esquema da figura 6 a composição do *mixolídio* analítico em que a fundamentação teórica e as evidências empíricas alimentam as discussões acerca das possibilidades e limites para a participação democrática no âmbito das escolas investigadas. Com efeito, a fusão de análises documentais, avaliação dos inquéritos por questionários e entrevistas à luz de todo o arcabouço teórico utilizado ao longo da tese compõem este padrão de bases para o modelo de análise da tese. Por fim, esta análise *mixolídica* contempla essa gama ampla de contributos de ordem teórica e metodológica que busca a compreensão do objeto de estudo delimitado nas escolas investigadas.

CAPÍTULO 4 - ENQUADRAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS E METODOLÓGICOS DA INVESTIGAÇÃO.

O presente capítulo detalha a natureza metodológica em que a pesquisa se embasa e trilha ao longo de seu desenvolvimento. Serão consideradas e esplanadas as perspetivas que contribuem para a construção do mosaico complexo que procura evidenciar as relações estabelecidas entre o marco teórico, os objetivos e a empiria desenvolvida.

Na perspetiva dos objetivos da pesquisa, é importante situar no corpo do presente capítulo, não apenas a descrição dos objetivos que fazem parte do norte da investigação, mas a importância de centralizar, além dos objetivos, a objetividade da pesquisa. Estar em consonância com a objetividade da investigação traz a possibilidade de estabelecer certa segurança e rigor metodológico com aquilo que será testado em *campo* ou em certo universo a ser pesquisado.

Acerca a utilização da expressão *campo*, é importante ressaltar que, dentro de uma investigação científica:

> O termo trabalho de campo lembra algo ligado à terra. É esta a forma que a maioria dos investigadores qualitativos utiliza para recolher os seus dados. Encontram-se com os sujeitos, passando muito tempo juntos no território destes – escolas, recreios, outros locais por eles frequentados ou nas suas prórpias casas. Trata-se de locais onde os sujeitos se entregam às suas tarefas quotidianas, sendo estes ambientes naturais por excelência, o objecto de estudo dos investigadores (Bogdan & Biklen, 1994, p.113).

Com efeito, vinculando a questão da objetividade ao trabalho a ser realizado em campo, destaca-se a importância deste cenário sobretudo ao nível do rigor da organização. Este cenário faz parte de uma visualização daquilo que foi planeado com a própria execução da pesquisa e tentativa de busca de coerência nos dados levantados. Neste contexto, deve-se salientar que:

> [...] a objetividade não é fácil de ser compreendida por causa de sua sutileza e de suas implicações complexas. É um aspecto metodológico muito importante da ciência [...] porque sua implementação possibilita aos cientistas testarem suas idéias fora de si próprios. Eles montam seus experimentos "lá fora". Os experimentos acontecem, por assim dizer, fora deles, de sua influência e predileções. Em vez de estarem em suas cabeças, as idéias testadas são objetivadas, feitas objetos "do lado de fora", objetos que têm uma existência, por assim dizer, separada de seus inventores. Qualquer um pode observar um experimento e como ele é feito; é coisa pública (Kerlinger, 1980, pp. 9-10)

A objetividade na pesquisa permite, sobretudo no campo da empiria, um embate conceitual entre a base utilizada no marco teórico/estado da arte e a coleta de dados e o tratamento de informações, sobretudo, suas interpretações. Contudo, estar presente de facto na empiria envolve estar

atento e cuidadoso com os dados analisados, pois estes apresentam-se fundamentais no desenvolvimento da pesquisa. Quanto aos dados, é importante destacar que:

> [...] refere-se aos materiais em bruto que os investigadores recolhem do mundo que se encontram a estudar; são os elementos que formam a base da análise. Os dados incluem materiais que os investigadores registam activamente, tais como transcrições de entrevistas e notas de campo referentes a observações participantes. Os dados também incluem aquilo que outros criaram e que o investigador encontra, tal como diários, fotografias, documentos oficiais e artigos de jornais (Bogdan & Biklen, 1994, p.149).

Nesta perspetiva, o caminho de se fazer ciência que busque o equilíbrio no contexto da objetividade[74] situa o ato da empiria com maior segurança e propõe um menor convívio com situações de equívocos. A própria busca pela objetividade e o estabelecimento de uma pesquisa pautada, metodologicamente na objetividade, colabora com a redução de erros.

Com efeito, a busca pela objetividade "[...] ajuda o pesquisador a 'sair' de si mesmo, ajuda-o a conseguir condições publicamente replicáveis e, consequentemente, descobertas publicamente averiguáveis" (Kerlinger, 1980, pp. 10-11). Em ultima análise, este cenário exposto por Kerlinger (1980) intensifica o panorama da utilização consciente dos dados, fontes e informações empiricamente coletados. Através do rigor da objetividade, a mensuração das informações ganha certa solidez quando são tornados públicos.

A objetividade é parte do quadro metodológico do trabalho científico. É, com efeito, um aspecto importante a ter como base, como já foi exposto, para o planeamento da pesquisa que envolve desde a escolha dos autores a serem utilizados como base teórica que sustenta a ideia central da pesquisa, passando pelos instrumentos de recolha de dados até o tratamento das informações coletadas. Com efeito, tendo a perspetiva desta pesquisa estabelecida através deste viés da objetividade enquanto rigor metodológico, entende-se que:

> Sem objetividade a ciência e a pesquisa científica perdem seu caráter único e especial. Sem dúvida, não haveria ciência sem objetividade, como já ficou dito. Deve-se acrescentar, entretanto, que objetividade em e por si própria tem pouca importância. Isto é, o objetivo básico da ciência é a explicação de fenômenos naturais; não é simplesmente ser objetiva. Objetividade é importante porque pode auxiliar a fornecer explicações mais exatas dos fenômenos naturais. (Kerlinger, 1980, p.13).

Através do cenário supracitado, é importante tornar claros e visíveis no âmbito deste capítulo, os objetivos e hipóteses que norteiam a construção da investigação desta pesquisa. Assim, o caminho

74 Deve-se destacar certo relativismo ao lidar com a expressão "objetividade". Trata-se de uma possibilidade um tanto restrita ao campo das ciências sociais. Contudo, o uso desta expressão está relacionado com a busca por rigor na pesquisa empírica.

estabelecido dentro do contexto da objetividade faz-se presente com maior intensidade. Numa perspetiva geral, a pergunta de partida tomada como guião da pesquisa estabelece: *De que forma a estrutura burocrática das organizações educativas e o discurso da qualidade para a educação básica estabelecem limites e possibilidades para a participação nos rumos destas instituições?*

Com efeito, a pergunta de partida estabelecida envolve-se numa tentativa de encontrar meios de participação e de democracia num ambiente escolar altamente embasado em estruturas burocratizadas e regidas por discursos da qualidade em educação. Neste sentido, os objetivos da pesquisa estão condensados em:

Objetivo geral

Compreender as formas como a configuração burocrática do sistema educacional do Brasil e de Portugal e o discurso da qualidade de ensino na educação básica condicionam a organização das escolas e as possibilidades de participação democrática.

Objetivos específicos

1. Analisar a incidência dos aspectos burocráticos nas políticas educacionais brasileiras e portuguesas;
2. Investigar o impacto das agendas políticas globais sobre a definição das prioridades educativas, designadamente ao nível da qualidade, excelência e competitividade;
3. Apontar os limites e constrangimentos impostos aos profissionais da educação no sentido de manutenção do mesmo modelo pedagógico;
4. Identificar os efeitos do modelo de governação do sistema educativo e da escola ao nível do desenvolvimento democrático das instituições escolares.

As três hipóteses de investigação estão estabelecidas no sentido de expressar as possibilidades, de naturezas teórica e empírica, acerca do cenário no qual o sistema educativo e as escolas estão alicerçadas. Portanto, alinhadas com os objetivos e a pergunta de partida, as hipóteses estão pautadas em:

Hipóteses

- **A padronização burocrática a que as instituições pesquisadas estão submetidas representam entraves para a participação democrática nas escolas;**
- A investidas dos discursos da qualidade em ensino – dos governos, das políticas, da mídia – no Brasil e em Portugal, intensificam a burocratização do trabalho dos professores.
- Apesar das estruturas e discursos a que estão submetidas no sentido de racionalização do trabalho e resultados, as escolas pesquisadas alimentam e alcançam possibilidades de participação democrática em seus espaços.

Através da exposição dos pormenores que envolvem a pesquisa, as linhas seguintes, na figura dos capítulos e subcapítulos que virão, contextualizarão todo o aspecto metodológico e procedimental adotado para o desenvolvimento desta investigação. Com efeito, apesar de se situar em realidades históricas, culturais e políticas distintas, a investigação pretende explorar a presença dos aspectos reguladores da vida das instituições escolares e da atuação profissional dos professores. Trata-se de uma proposta complexa e desafiadora, porém que trará imensos contributos para a discussão acerca da burocracia e da qualidade na educação para ambas as realidades focadas no percurso investigativo.

4.1 A natureza conceitual e epistemológica da pesquisa: opções e caminhos metodológicos.

As particularidades dos objetos ou realidades a serem investigadas, com efeito, determinam a natureza metodológica da investigação. Neste sentido, no âmago das orientações metodológicas da pesquisa, há o sentido de tentativa de aproximação do cerco pesquisado com um grau de fidelidade próximo do desejável.

O campo de visão do investigador não está isento de concepções sobre a realidade e é fundamental o delineamento teórico do processo de pesquisa através, sobretudo, de perspetivas já utilizadas, avaliadas, testadas e com certo reconhecimento acadêmico, a fim de dar maior notoriedade e validade para o pesquisador e os resultados de sua pesquisa. Esta face da ciência é parte do avanço dos modos de pesquisa para a maior seguridade das informações coletadas e discutidas. Sobre este panorama é possível perceber que, neste campo, a ciência:

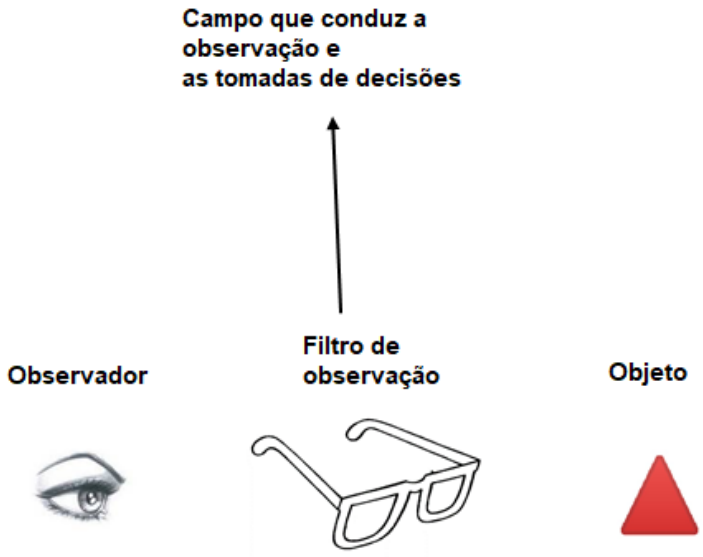
> [...] se desenvolveu, em parte, pela necessidade de um método de conhecimento e compreensão mais seguro e digno de confiança do que os métodos relativamente desprovidos de

> controle geralmente usados. Foi preciso inventar uma abordagem do conhecimento, apta a permitir informação válida e fidedigna sobre fenômenos complexos, inclusive o complexo fenômeno do próprio homem (Kerlinger, 1980, p.01).

Dificilmente, em nossas ações cotidianas, estabeleceremos observações e considerações sobre um objeto por nós analisado sem considerar a carga histórica e cultural a que tivemos contato ao longo de nossas formações. Na pesquisa científica ocorre o mesmo e, neste panorama, o risco em se aplicar investigações e conclusões embasadas em particularismos pode ser acentuado, caso o rigor do filtro metodológico não esteja coerentemente estabelecido.

A representação a seguir traz consigo o cenário do observador que se defronta com o objeto (triângulo vermelho) alvo de sua análise. Os óculos entre os dois são justamente o filtro composto por toda a formação a que o observador esteve em contato ao longo dos anos e de sua formação. Com efeito, os resultados de sua observação estarão mais ou menos influenciados pelo filtro (óculos) por ele utilizado.

FIGURA 8 MODELO DE OBSERVAÇÃO



Fonte: do autor, 2020.

Na produção científica, os óculos entre o observador e o objeto observado é de fundamental importância. No enquadramento teórico-metodológico a que se dedica o presente capítulo veremos que as lentes estarão mergulhadas nos referenciais teóricos e na natureza metodológica que servirá enquanto apoio analítico para os fenómenos investigados. Portanto, é de importância particular

reconhecer a força da prática científica em estar em consonância com a matriz teórica e metodológica utilizada ao longo do desenvolvimento de toda a atividade investigativa, pois afinal:

> A ciência se desenvolveu, em parte, pela necessidade de um método de conhecimento e compreensão mais seguro e digno de confiança do que os métodos relativamente desprovidos de controle geralmente usados. Foi preciso inventar uma abordagem do conhecimento, apta a permitir informação válida e fidedigna sobre fenômenos complexos, inclusive o complexo fenômeno do próprio homem. Era preciso superar explicações absolutistas, metafísicas e mitológicas de fenômenos naturais — ou pelo menos suplementá-las — com uma abordagem até certo ponto exterior ao homem. O sucesso da ciência como abordagem do conhecimento e compreensão de fenômenos naturais tem sido notável (Kerlinger, 1980, p.01).

O desenvolvimento científico que resultou no alargamento dos métodos e das técnicas de investigação, passou a estabelecer um panorama favorável à pesquisa de tal forma que os resultados podem estar mais próximos da realidade e, ainda, mais sólidos em relação ao rigor de certos crivos pelos quais venha passar. Neste sentido, o campo de visão – ou as lentes expostas no esquema da figura 8 – passa, também, pelo estabelecimento de um enquadramento teórico e metodológico de solidez particular que possa contribuir para o pleno desenvolvimento da investigação. Este é um contexto que pode ser reconhecido ao observarmos que:

> O desenvolvimento de procedimentos padronizados de recolha de informação sobre o real (como, por exemplo, as técnicas de inquérito por questionário, da entrevista, da análise de conteúdo) contribuiu, sem dúvida, poderosamente para que o processo da observação sociológica em sentido amplo se tornasse uma fase do trabalho científico cada vez mais sistemática e racionalmente controlada. Mas o avanço nesta direção – tal é um dos argumentos centrais do presente texto – só é possível e efectivo a partir e através do contributo privilegiado de um outro elemento da prática científica: a teoria, entendida como conjunto organizado de conceitos e relações entre conceitos substantivos, isto é, referidos directa ou indirectamente ao real. (Almeida & Pinto, 1989, p.55)

A perspetiva da natureza da ciência e de se fazer ciência está inserida nos processos pelos quais passam as sociedades e, sobretudo, as grandes questões, discursos e embates filosóficos dos períodos pelos quais passaram as fases de se fazer ciência. Em outras palavras "[...] isto significa, por um lado, que suas afirmações sobre o mundo natural e social e, por conseguinte, sobre o homem e sua vida mudam de acordo com os avanços do pensamento científico" (Triviños, 1987, p.17).

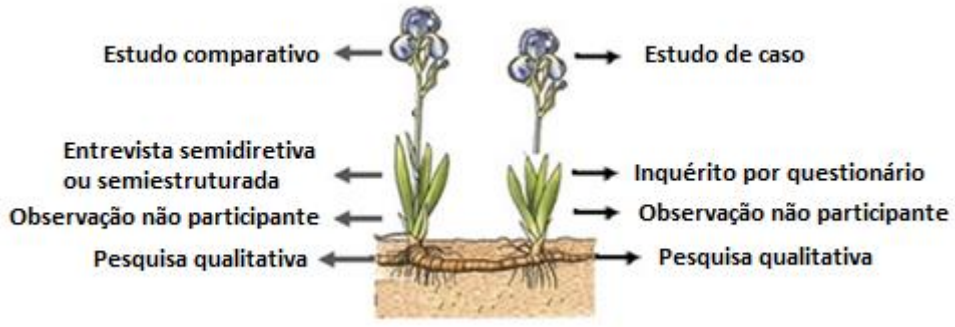
A discussão fundada sobre a exemplificação da figura 8 acerca do olhar e das lentes utilizadas para analisar o objeto de estudo abre aqui a importância de estabelecer os padrões de organização das lentes para análise das escolas, do cotidiano dos professores e da busca por percepção dos aspectos da burocracia e da qualidade no cotidiano da atuação dos profissionais da educação.

A natureza da presente investigação está alicerçada num viés qualitativo, baseado no panorama do estudo de caso e na ordem do estudo de caso histórico organizacional. Especificamente nesta perspetiva metodológica, a investigação concentra-se na estrutura teórica-metodológica proposta pelos autores Yin (2010), Triviños (1987), Minayo (2001), Lakatos & Marconi (2003), Gil (2008).

A escolha por este panorama teórico-metodológico está relacionada ao enquadramento de investigação baseado na análise de um conjunto de escolas brasileiras e portuguesas. Soma-se a esta perspetiva, a investigação que envolve a percepção e os efeitos de uma cadeia política burocratizada acrescida de discursos da qualidade em educação na atuação dos professores e gestores escolares, estudantes e suas relações com a democratização da escola. Neste sentido, a abordagem qualitativa[75] traz uma série de contributos que incidem nos pormenores das relações que estão no cerne da presente pesquisa, sobretudo através de sua capacidade de apresentar significados de difícil quantificação, pois expressa particularidades de um grupo pesquisado (Minayo, 2001).

Na síntese, o panorama da pesquisa estabelece-se a partir do esquema ilustrativo representado na figura 9, no qual a raiz da estrutura metodológica funda-se na pesquisa qualitativa, em sequência, o desenvolvimento acontece através das técnicas de investigação que se situam na estrutura externa da planta e que cresce a partir da coleta e tratamento de informações através dos inquéritos por questionário, entrevistas e observação não participativa. Esta estrutura metodológica da pesquisa fornece as condições necessárias para, através do estudo de caso, fundadas na modalidade de estudo de caso, alcançar os objetivos de análises das realidades das escolas portuguesas e brasileiras utilizadas enquanto recorte de pesquisa.

FIGURA 9 PANORAMA DA PESQUISA



Fonte: do autor, 2020.

75 É importante destacar que "Em educação, a investigação qualitativa é frequentemente designada por *naturalista*, porque o investigador frequenta os locais em que naturalmente se verificam os fenómenos nos quais está interessado, incidindo os dados recolhidos nos comportamentos naturais das pessoas: conversar, visitar, observar, comer, etc.." (Bogdan & Biklen, 1994, p.17)

4.1.1 Potencialidades heurísticas da pesquisa qualitativa no aprofundamento do objeto de estudo

A natureza metodológica da pesquisa concentra-se num panorama qualitativo e, neste sentido, sobretudo no campo da pesquisa teórica, o contexto de um arcabouço teórico reflexivo embasado em contributos de autores que questionam a verticalidade no processo de construção das diretrizes que direcionam as escolas para um modelo embasado nos discursos da qualidade em educação e da estrutura burocrática do sistema educativo, tornando-as um âmbito resistente à organização democrática, demonstra-se fundamental.

Acerca da pesquisa qualitativa, entende-se a importância deste viés metodológico enquanto alicerce de pesquisa, sobretudo, no campo da análise e interpretação do fenómeno burocrático na organização das políticas educativas e estas, consequentemente, no espaço das escolas. Observa-se a necessidade de uma investigação de caráter qualitativo no aspecto que envolve a sistematicidade das interferências de tais organizações no funcionamento e convívio nas escolas. Neste sentido, tal viés metodológico ganha uma notoriedade por permitir a compreensão ampla de certos sentidos mais ou menos complexos, como afirma Minayo (2001):

> A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (Minayo, 2001, p. 22)

O panorama de uma pesquisa qualitativa possui um fundamento de enaltecer aspectos de realidade difícil de contabilizar, como é comum em outras diversas áreas da ciência nas quais pesar, delimitar, calcular é mais comum. Neste sentido, percebe-se que:

> A diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem dos fenômenos apenas a região 'visível, ecológica, morfológica e concreta', a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas. (Minayo, 2001, p. 23)

É de vital importância para a realização de uma investigação alicerçada sobre o contexto qualitativo considerar certas sensibilidades que se manifestam em pormenores muitas vezes despercebidos pelo olhar generalizador ou de natureza puramente quantitativa.

Com efeito, sobretudo ao tratar-se de uma investigação que envolve um ambiente dinâmico e de complexidade particular como as escolas, a gama de informações que transitam pelos atores e pelo pesquisador são de relevante intensidade e garantem importantes reflexões acerca do objeto em observação. Neste sentido, é preciso recordar que as investigações pautadas num patamar qualitativo se adequam às "situações nas quais simples observações qualitativas são usadas como indicadores do funcionamento complexo de estruturas e organizações complexas que são difíceis de submeter à observação direta" (Haguette, 2013, p. 60).

O suporte teórico-metodológico exposto por Haguette (2013) acerca do panorama qualitativo é de extrema pertinência no sentido de refinar as capacidades de explorar as informações contidas em situações de complexidade intensa nas quais a dificuldade do investigador pode manifestar-se em níveis, muitas vezes, prejudiciais ao processo investigativo. A este sentido, Lüdke & André (1986, p.12) acrescentam que "nesses estudos há sempre uma tentativa de capturar as 'perspectivas dos participantes', isto é, a maneira como os informantes encaram as questões que estão sendo focalizadas."

As potencialidades da pesquisa qualitativa em ambientes escolares destacam-se no sentido dos detalhes e das verticalidades a que se tem acesso neste enquadramento metodológico. A natureza dos posicionamentos dos autores aqui trabalhados no contexto da pesquisa qualitativa explora as particularidades quanto ao acesso a informações que, sob o embasamento desta metodologia, ganham maiores expressões.

Pautando-se, ainda, no campo das potencialidades da investigação de cunho qualitativo, destaca-se que a utilização deste panorama não estabelece, por regra, uma clivagem entre quantitativistas e qualitativistas. A quantificação é de particular importância no campo da metodologia qualitativa no sentido de criar suporte numérico à ordem interpretativa a que será analisada pelo pesquisador. Contudo, é importante salientar que:

> Enquanto quantitativistas justificam seu uso sob o argumento de impossibilidade de geração de dados estatísticos ou por razões de custo ou rapidez na pesquisa, os qualitativistas afirmam, seja a superioridade do método que fornece uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressusposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social face à configuração das estruturas societais, seja a incapacidade da estatística de dar conta dos fenômenos complexos e dos fenômenos únicos (Haguette, 2013, p. 59).

Em última análise, destaca-se que "[...] os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser" (Haguette, 2013, p. 59). Sobretudo nesta investigação, a perspetiva qualitativa funda-se e fornece suporte no sentido de seguir de forma mais profunda nas vivências, relatos e opiniões dos atores foco da pesquisa. Para este

sentido presume-se que [...] a pesquisa qualitativa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente a situação que está sendo investigada, via de regra com o trabalho intensivo de campo" (Lüdke & André, 1986, p.11).

A pesquisa de campo na perspetiva desta modalidade de investigação mostra-se de vital importância para o levantamento das informações e dos pormenores que compõem o mosaico complexo do cotidiano escolar. Com efeito, a pesquisa qualitativa "diz respeito essencialmente ao significado das coisas, ou seja, ao 'porquê' e ao 'o quê'" (Tuckman, 2000, p.508) e, desta forma, a empiria na figura do trabalho de campo busca os suspiros que estão nas raízes dos "porquês" a que o autor se refere. Este cenário só é possível de estar em contato com os significados desta perspetiva estando em proximidade com a fonte responsável pelos fenómenos observados, afinal "os acontecimentos só podem compreender-se se compreendermos a percepção e a interpretação feitas pelas pessoas que neles participam" (Tuckman, 2000, p.508).

Através das análises estabelecidas sobre os autores supracitados, nomeadamente Tuckman (2000), Lüdke & André (1986) e Haguette (2013), a pesquisa qualitativa apresenta-se enquanto uma metodologia notável no sentido do levantamento de informações que transitam em situações de difícil percepção numa proposta basicamente quantitativa. Particularmente no que toca às técnicas de investigação propostas na presente pesquisa – nomeadamente entrevistas e inquéritos por questionários – destaca-se a potencialidade do levantamento de significados nas entrelinhas de respostas destes meios de investigação.

O viés qualitativo na investigação e, principalmente, na análise das informações coletadas em campo, traduz cenários de vital importância para a natureza da pesquisa. Esta investigação só é possível pois a conjuntura de um contexto qualitativo pressupõe uma aproximação maior com a realidade pesquisada, afinal:

> O trabalho de campo refere-se ao estar dentro do mundo do sujeito da forma acima descrita – não como alguém que faz uma pequena paragem ao passar, mas como quem vai fazer uma visita; não como uma pessoa que sabe tudo, mas como alguém que quer aprender; não como uma pessoa que quer ser como o sujeito, mas como alguém que procura saber o que é ser como ele. Trabalha para ganhar a aceitação do sujeito, não como um fim em si, mas porque isto abre a possibilidade de prosseguir os objectivos da investigação (Bogdan & Biklen, 1994, p.113).

Neste panorama, "a justificativa para que o pesquisador mantenha um contato estreito e direto com as situações onde os fenômenos ocorrem naturalmente é a de que estes são muito influenciáveis pelo seu contexto" (Lüdke & André, 1986, p.12). É o estar nas proximidades do contexto pesquisado que alimenta uma investigação qualitativa e que permite fundar-se na natureza do objeto pesquisado no sentido de encontrar respostas de elevada contribuição para o entendimento do fenômeno em foco.

Neste sentido, o enquadramento metodológico desta investigação ampara-se na figura do estudo de caso e do estudo comparativo entre escolas portuguesas e brasileiras e, com efeito, ambienta-se em suas realidades com o objetivo de reconhecer, estando próximo, as convivências das instituições com os discursos da qualidade e com os panoramas burocráticos das políticas educativas. Sobre este cenário, é importante salientar que:

> O estudo qualitativo, como já foi visto, é o que se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada. Nem todos os estudos de caso são, portanto, qualitativos. [...] Em educação, muitos estudos de caso são qualitativos e muitos não (Lüdke & André, 1986, p.18).

O contexto da pesquisa qualitativa amparada pelo estudo de caso, com efeito, oferece as condições para o desenvolvimento da presente investigação na perspetiva de estabelecer as particularidades que compõem as realidades tomadas como objeto de estudo. Numa investigação baseada em estudo de caso, as possibilidades de detalhamento e entendimento da natureza investigada ganham maiores intensidades. Este panorama investigativo será analisado com maior intensidade no subcapítulo seguinte, no qual será explanado com maior nitidez as composições de um estudo de caso.

4.2 O recorte conceitual e o método de estudo: estudo de caso e estudo comparativo.

A abordagem teórica em torno do sistema escolar no Brasil e em Portugal, com o intuito de analisar as barreiras impostas pela padronização burocrática do sistema educativo, fortaleceu a tendência de se desenvolver uma investigação qualitativa desta realidade através das análises e principais discussões acerca da problemática. Toda esta construção permite, através do estudo de caso e estudo comparativo desenvolver análises particulares em cada realidade investigada e, a posteriori, estabelecer o estudo comparativo entre as duas realidades a partir do mesmo prisma de análise: a incidência de aspetos burocráticos e discursos da qualidade nas políticas e práticas educativas.

Destaca-se que o caminho metodológico do estudo de caso favorece ao desenvolvimento da pesquisa qualitativa. Este favorecimento está presente na possibilidade de delimitação e aproximação do objeto de estudo com o suporte de técnicas exploratórias de inquéritos por questionário, entrevistas e observação, por exemplo. Esta face propõe o enriquecimento dos pormenores investigados,

alcançando, inclusive, um viés holístico pelas possibilidades de diálogo. Neste sentido é possível afirmar que:

> [...] os estudos de caso são holísticos, porque herdam essa característica da investigação qualitativa. Nesta perspectiva, os estudos de caso visam uma maior concentração no todo, para chegar a compreender o fenómeno na globalidade e não alguma particularidade ou diferenciação de outros casos (Meirinhos & Osório, 2010, p.53).

O holismo a que se referem Meirinhos & Osório (2010), num patamar de pesquisa qualitativa, corresponde, com efeito, à tradução dos pormenores que a pesquisa qualitativa pautada em estudos de caso oferece ao constituir-se enquanto metodologia de investigação. Nesta perspetiva, os estudos de caso criam um limite importante de análise e fundam-se na busca de compreensões que possam incidir, com integridade, na realidade do objeto pesquisado.

Através da perspetiva da investigação baseada em estudos de caso, nota-se, por meio da revisão da literatura académica, uma significativa tendência em reforçar a necessidade em se focalizar os cenários e objetos de pesquisa. Com efeito, focalizar está em acordo com o estabelecimento do recorte analítico estabelecido para a execução do projeto. A este respeito, Lüdke & André (1986, p.22) salientam que:

> A importância de determinar os focos da investigação e os contornos do estudo decorre do fato de que nunca será possível explorar todos os ângulos do fenômeno num tempo razoavelmente limitado. A seleção e aspectos mais ou menos relevantes e a determinação do recorte é, pois, crucial para atingir os propósitos do estudo de caso e para chegar a uma compreensão mais completa da situação estudada.

Em continuação a esta perspetiva da delimitação do objeto pesquisado, os autores ainda frisam que:

> Uma vez identificados os elementos-chave e os contornos aproximados do problema, o pesquisador pode proceder à coleta sistemática de informações, utilizando instrumentos mais ou menos estruturados, técnicas mais ou menos variadas, sua escolha sendo determinada pelas características próprias do objeto estudado (Lüdke & André, 1986, p.22).

No sentido do exposto, e justificando o *mixolídio* anallítico do modelo de análise discorrido[76], a proposta delineada no enquadramento da investigação em torno do estudo de caso (intensivo)[77] ampara-se no suporte do viés comparativo das realidades brasileira e portuguesa. Neste sentido, o desenvolvimento desta modalidade de investigação científica considera que "[...] o método comparativo permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais" (Lakatos & Marconi, 2003, p.107). Mais uma vez, afirma-se que através da delimitação do objeto de pesquisa, é possível criar um campo de análises comparativas dentro de uma mesma perspetiva e que

76 Cnf. Subcapítulo 3.5.

77 Com efeito, a modalidade é intensiva no sentido de considerar os resultados como parte da experiência dos espaços pesquisados, com a cautela de não criar generalizações ou cenários mais comuns na prática extensiva do estudo de caso (Meirinhos & Osório, 2010).

permite a segurança metodológica na coleta e tratamento das informações, afinal: "O método comparativo tanto para comparações de grupos no presente no passado ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento" (Lakatos & Marconi, 2003, p.107).

Com efeito, o contexto do método comparativo supracitado ocorre na sequência e no suporte ao estudo de caso. A capacidade de delimitação de um estudo de caso é fundamental no apoio ao método comparativo já que, na presença de ambos, fortalece a possibilidade de aumentar o nível de análise dos pormenores selecionados.

Através dos cenários *mixolídicos* supracitados – pesquisa qualitativa, estudo de caso e estudo comparativo – o mosaico metodológico da pesquisa se faz presente na proposta de investigar as relações das escolas com as estruturas burocráticas das políticas educativas e os discursos da qualidade em educação. Em última análise, é importante averiguar o grau de conexão que estas possibilidades metodológicas trazem consigo e que, certamente, fortalecem e agregam valor acadêmico a esta investigação. Este panorama pode ser percebido quando notamos que:

> Os estudos de caso, na sua essência, parecem herdar as características da investigação qualitativa. Esta parece ser a posição dominante dos autores que abordam a metodologia dos estudos de caso. Neste sentido, o estudo de caso rege-se dentro da lógica que guia as sucessivas etapas de recolha, análise e interpretação da informação dos métodos qualitativos, com a particularidade de que o propósito da investigação é o estudo intensivo de um ou poucos casos" (Meirinhos & Osório, 2010, p.52).

O fluxograma exposto na figura 10 apresenta o panorama geral da pesquisa que se estabelece, num primeiro momento, em uma pesquisa de cunho documental e que alimenta os capítulos um, dois e três: agendas globais da educação, planos nacionais da educação, lei de diretrizes e bases da educação brasileira, leis de bases da educação portuguesa, currículos a serem cumpridos na educação básica no Brasil e em Portugal e documentos que indicam as origens de ordens históricas e conjunturais da burocracia no sistema educativo além daquelas que levarão à compreensão do discurso acerca da qualidade.

FIGURA 10 FLUXO DA PESQUISA



Fonte: do autor, 2020.

O esquema exposto está relacionado com os caminhos que conduzem à investigação fundada em estudos de caso e estudo comparativo. Com efeito, a análise documental, primeiro processo de investigação das instituições tomadas como referência numa pesquisa, fornece as condições de análise histórica, institucional e política. Através deste processo, é possível traçar determinados perfis das escolas e reconhecer seus históricos de posicionamento na comunidade e, ainda, um certo espectro de atuação.

Esta perspetiva tende a apontar, com intensidade, para aquilo a que se refere ao aspeto empírico da pesquisa. Para as análises propostas, foram selecionadas duas escolas públicas no Brasil, pertencentes ao mesmo órgão gestor, no caso o governo do Estado de Minas Gerais e um agrupamento de escolas em Portugal, com o intuito de analisar o cotidiano de professores e a organização escolar frente aos aspetos burocráticos das políticas educativas, em turmas dos anos intermediários e finais deste grau de escolarização. Portanto, neste sentido, construiu-se um guia com os aspetos a serem analisados durante a vivência do cotidiano escolar, enaltecendo os seguintes itens:

- **Níveis de burocratização do trabalho docente;**

- **Níveis de interferência governamental no dia a dia do trabalho docente;**

- **Graus de participação de professores e estudantes nos rumos da escola;**

- **Presenças do discurso da qualidade no cotidiano escolar;**

- **Perceção dos professores sobre a missão da escola**

Com efeito, o apoio teórico desta vertente caminha em concomitância com contributos documentais que incidem acerca do discurso da qualidade de ensino, tanto de escolas privadas quanto de escolas públicas, além de diretrizes que trazem a reprodução do sistema escolar burocrático.

4.2.1 O estudo de casos e estudos comparativos

Na sequência do exposto do caminho para a construção do *mixolídio* analítico acerca da perspetiva do estudo de caso e com o intuito de especificar a natureza do método de análise, destaca-se o panorama estabelecido no estudo de caso intensivo e o estudo comparativo. Este viés está em curso nesta pesquisa devido ao recorte metodológico ter optado por mais de um elemento enquanto estudo de caso. Uma vez estabelecido o estudo comparativo como um dos pilares da investigação, pressupõe-se que a análise considere mais que um elemento.

Acerca do estudo comparativo, é importante salientar que a sua natureza investigativa fornece auxilio importante para os casos estudados no Brasil em Portugal. Com efeito, este método de pesquisa funda-se nos contributos de Bogdan & Biklen (1994), na figura do estudo comparativo constante, e está bem alinhado com o enquadramento proposto de suporte aos estudos de casos desenvolvidos. Os autores apontam que "ainda que se possa considerar o método comparativo constante como uma série de etapas [...] a análise mantém-se como apoio para mais recolha e codificação de dados" (Bogdan & Biklen, 1994, p.104).

O panorama exposto por Bogdan & Biklen (1994) acerca do método comparativo constante é de alto valor metodológico para a presente investigação, uma vez que mostra-se um importante recurso para os estudos de casos, pois sua configuração é considerada pelos autores (p.102) "[...] um plano de investigação para fontes múltiplas de dados." Ainda neste cenário, os autores apontam que:

> [...] mas trata-se de uma forma importante de controlar a amplitude da recolha de dados e de efectuar estudos em múltiplos locais simultaneamente com relevância teórica. O método comparativo constante, embora possa basear-se em dados descritivos para estruturar a teoria, ultrapassa os objectivos dos estudos de caso descritivos (Bogdan & Biklen, 1994, p.104).

Alimentando a exposição brevemente relatada no subcapítulo anterior quanto às escolas tomadas enquanto campo de pesquisa, salienta-se que o panorama da pesquisa envolve duas escolas brasileiras e um agrupamento de escolas português enquanto objetos de análise. Neste sentido, o enquadramento proposto que estabelece uma parte importante do *mixolídio* analítico, orienta-se enquanto estudo de caso intensivo com o apoio do estudo comparativo constante e esforça-se para compreender como as instituições portuguesas e brasileiras tomadas como foco de investigação convivem com os discursos da qualidade e com as estruturas das políticas e sistemas educativos. É importante ressaltar que os resultados indicarão as perspetivas das escolas em análise. Uma vez que se trata de estudo de caso, as considerações e resultados prováveis serão focalizados nos espaços pesquisados.

Acerca da modalidade de investigação que envolve a o estudo de casos, Triviños (1987, p.136) esclarece que, com efeito, este panorama é plenamente aplicável ao que se propõe nesta pesquisa, ou seja, o estudo baseado na realidade dos espaços escolares de duas localidades, ou seja de dois casos diferentes. Neste sentido, apesar de percebe-se o alinhamento da proposta investigativa com a realidade pesquisada quando o autor afirma que:

> [...] o pesquisador pode ter a possibilidade de estudar dois ou mais sujeitos, organizações etc. Trata-se então de Estudos multicasos. Exemplo: estudo de duas escolas técnicas que formam técnicos contábeis (aspectos físicos, história de suas vidas, evolução; matrícula, tipo de professores, número, de técnicos formados, perspectivas dos estudantes em relação a seu futuro no mercado ocupacional etc.).

O método estudo de caso organizado por mais de um caso, como sustenta Triviños (1987) permite um certo diálogo entre realidades que estão distantes geograficamente, porém que convivem com investidas de organização da vida escolar mais ou menos semelhantes. Este panorama analítico é perfeitamente cabível na proposta de análise das escolas brasileiras e portuguesas estabelecidas nesta investigação. É importante destacar que este meio de investigação poderá também identificar e ajudar nas discussões acerca dos pormenores das diferenças de cada uma das organizações. Afinal, a realidade organizacional das escolas portuguesas, na modalidade de agrupamentos, apresenta-se como um facto de alta complexidade para a realidade brasileira.

A amplitude dos estudos de casos traz certa segurança analítica à investigação uma vez que esta modalidade possui uma gama de aplicabilidade intensa em outros campos da ciência. Em última

análise, estes outros campos da ciência são imensos contributos para a compreensão das organizações educativas e, neste sentido, a possibilidade de entendimento através de uma análise multidisciplinar fortalece a confiabilidade da investigação, como sustenta Yin:

> Naturalmente, o estudo de caso é um método de pesquisa comum na psicologia, sociologia, ciência política, antropologia, assistência social, administração, educação, enfermagem e planejamento comunitário. Os estudos de caso são encontrados até mesmo na economia, em que a estrutura de um determinado setor industrial ou a economia de uma cidade ou região pode ser investigada (Yin, 2010, p.24).

É de suma importância perceber que o estudo de caso "[...] é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente" (Triviños, 1987, p.133). Na sequência do exposto, é importante incluir, também, a perspetiva de Yin (2010, p.24) quando aponta que "[...] como método de pesquisa, o estudo de caso é usado em muitas situações, para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados."

Neste sentido, considera-se que os contributos para a compreensão aprofundada nos casos delimitados ganham notoriedade já que as unidades analisadas apresentam expressão ao analisadas particularmente e aprofundadamente. Assim, os os estudos comparativos apresentam-se com intensidade ímpar para o delineamento da presente investigação nos casos estudados.

Tendo em vista que o enquadramento da presente investigação se estrutura em um estudo de caso e estudo comparativo, entende-se que as possibilidades de reconhecimento e compreensão das estruturas que norteiam o ordenamento da gestão das escolas, no Brasil e em Portugal, bem como a atuação dos professores, são altas. Triviños (1987, p.136) expõe a sua perceção metodológica que, com clareza, embasa a natureza investigativa aqui proposta quando afirma que:

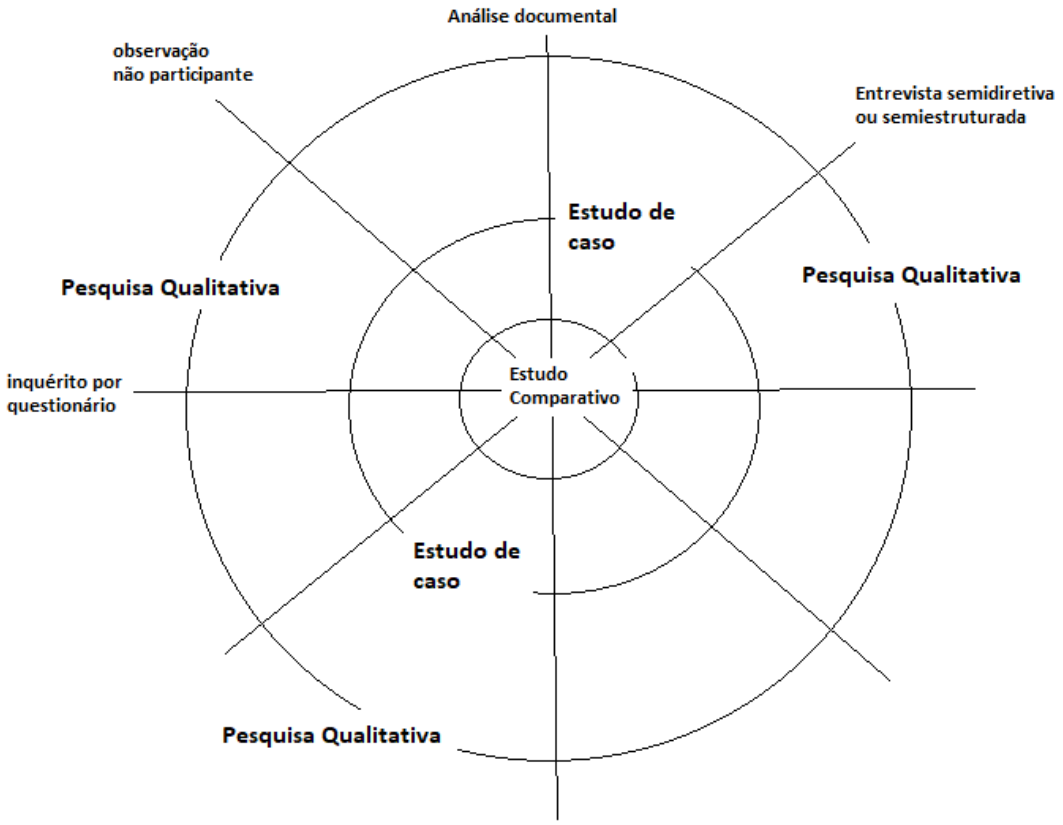
> Um aspecto interessante do Estudo de Caso é o de existir a possibilidade de estabelecer comparações entre dois ou mais enfoques específicos, o que dá origem aos Estudos Comparativos de Casos. O enfoque comparativo enriquece a pesquisa qualitativa, especialmente se ele se realiza na perspectiva histórico-estrutural (Triviños, 1987, p.136).

Em última análise, o contexto metodológico da presente investigação contempla uma estrutura bastante condizente com uma ampla gama de pesquisas já elaboradas neste e em outros campos das ciências, sobretudo na área de estudos da educação. Desta forma, o embasamento metodológico ganha solidez e confiabilidade. Este viés pode ser evidenciado quando Triviños (1987, p.136) afirma que:

> Em geral, esta linha de investigação segue os passos do método comparativo, descrevendo, explicando e comparando por justaposição e comparação propriamente dita os-fenômenos. Poderiam ser exemplos de Estudos Comparativos de Casos assuntos como os seguintes: a preparação para o trabalho em escolas de vila popular e de zona de classe social alta; a inter-relação na sala de aula de professores e alunos de meios sociais baixos e elevados; o comportamento de meninos, em relação ao sexo feminino, em escolas co-educacionais ou mistas e em escolas exclusivamente para homens.

A figura a seguir apresenta a distribuição do contexto analítico que conduz a investigação:

FIGURA 11 TÉCNICAS DE INVESTIGAÇÃO



Fonte: do autor, 2020.

Com efeito, o esquema acima exposto (cf. figura 11), trazendo de forma gráfica o *design* da investigação que aqui se desenvolve e que também espacializa o *mixolídio* analítico, é representativo no que toca à espacialização das metodologias e técnicas de investigação escolhidas. A proposta por uma pesquisa de cunho qualitativo, expressa na figura 9 como as raízes da planta, apresenta-se também neste esquema da figura 11, enquanto o traçado circunferencial que envolve os meios complementares

de investigação como círculos internos menores[78]. Já o suporte técnico[79] utilizado nesta pesquisa está envolto diametralmente à circunferência do método qualitativo.

Na busca por afunilar o enquadramento investigativo, representa-se na figura 11 a centralização através de círculos menores - em relação à circunferência qualitativa - aqueles que expressam o contexto metodológico do estudo de caso. Já do ponto de vista diametral, que expressa as técnicas de investigação, estão a observação não participante, análise documental, entrevistas e inquéritos por questionários.

4.3 Os instrumentos de recolha de dados

Durante o desenvolvimento da pesquisa foram estabelecidas etapas que se utilizam de técnicas específicas para o alcance de alguns objetivos:

- **Apontar os limites e constrangimentos impostos aos profissionais da educação no sentido de manutenção do mesmo modelo pedagógico;**

- **Identificar os efeitos do modelo de governação do sistema educativo e da escola ao nível do desenvolvimento democrático das instituições escolares;**

No âmbito destes objetivos foram propostas entrevistas à direção e às estruturas de coordenação pedagógica das instituições selecionadas como campo de pesquisa. De forma complementar, foi acionada, ainda, a técnica da observação não participante e inquérito por questionário[80] com o intuito de captar as relações entre os diferentes atores do espaço escolar.

Contudo, é importante frisar o potencial investigativo dos inquéritos por questionários em sua missão empírica. Hill (2000) dá importante destaque acerca da relação que pode ser estabelecida, durante a aplicação de inquéritos, entre as hipóteses de investigação e os métodos. Além disso, os objetivos centrais da pesquisa podem ser diluídos nestes meios de investigação para o alcance de maior fidedignidade da informação. Desta forma, os tópicos listados na figura 3 estão presentes na procura de informações.

78 Pesquisa qualitativa, estudo de caso e estudo comparativo.
79 Análise documental, entrevista semidiretiva ou semiestruturada e Questionário estruturado.
80 Cnf. Apêndices.

É importante salientar que este panorama está representado na figura 11 através do esquema da circunferência composta por círculos e linhas diametrais que representam as técnicas de recolha ou coleta de informações.

Com efeito, subcapítulos à frente delimitarão os pormenores da utilização das técnicas para esta investigação. Todas cumprem um papel fundamental para a captação de informações da vivência empírica dos âmbitos pesquisados nas linhas desta tese de doutoramento. Desta forma, o extrato metodológico encontra-se no sentido de compreensão dos pormenores que compõem as escolas, bem como os posicionamentos dos profissionais da educação destas instituições e suas atuações.

Na sequência dos próximos subcapítulos verificar-se-á a consistência de suas capacidades analíticas através do panorama metodológico adotado para a investigação. Assim, nesta perspetiva, discorreremos, então, acerca do conjunto das técnicas de coleta de informações propostos para o campo de estudo.

4.3.1 Análise documental

O contexto a que este subcapítulo se propõe a analisar envolve uma série de documentos que compõem, em grande parte, os aspetos legais que regem as instituições de ensino, nomeadamente na figura do Projeto Político Pedagógico, o Regimento Interno e, sobretudo, as regulamentações dos agentes públicos que coordenam a organização geral do sistema educativo, em Portugal e no Brasil.

É importante ressaltar, que a análise documental é parte preciosa da investigação, no sentido de estabelecer uma comunicação importante das regulamentações que regem os espaços pesquisados. Neste sentido, através de coletas de dados que estarão presentes posteriormente, será possível cruzar informações no sentido de avaliar os discursos, as práticas e os meios organizacionais das escolas investigadas.

Triviños (1987) salienta que, no âmbito da investigação, o pesquisador parte de conhecimentos prévios por ele já pré-concebidos desde a génese de um projeto de pesquisa e que, porém, precisa passar por determinados crivos de análise sistemática durante o processo de análise. Neste sentido, aqueles conhecimentos prévios poderão estar em cruzamento de informações ao longo do caminho investigativo. Neste sentido, o autor afirma que:

> O pesquisador deve partir do conhecimento que existe sobre a organização que deseja examinar. Que material pode ser manejado, que está disponível, ainda que represente dificuldades para seu estudo. Isto significa que existem arquivos que registraram documentos referentes à vida da instituição, publicações, estudos pessoais com os quais é possível realizar entrevistas etc. Esta

> informação prévia necessária é básica para delinear preliminarmente a coleta de dados." (Triviños, 1987, p.134-135)

É importante avaliar que uma série de autores consideram a análise documental enquanto um dos grandes pilares da investigação científica. Com efeito, o autor expõe que grande parte das informações levantadas numa pesquisa académica circunda a perspetiva dos documentos e, destaca que, no cenário dos estudos de casos, esta técnica de pesquisa cumpre uma função de extrema importância, principalmente quando Yin (2010, p.128) afirma que "[...] a informação documental é, provavelmente, relevante para todos os tópicos de estudo de caso."

Dentre uma série de documentos possíveis para o levantamento de informações acerca de um objeto analisado, destacam-se:

> Cartas, memorandos, correspondência eletrônica e outros documentos pessoais, como diários, calendários e anotações; agendas, anúncios e minutas de reuniões, e outros relatórios escritos dos eventos; documentos administrativos – propostas, relatórios de progresso e outros registros internos; estudos formais ou avaliações do mesmo 'local' que está estudando; recortes de notícias e outros artigos que aparecem na mídia de massa ou nos jornais comunitários (Yin, 2010, p.128)

Acerca da busca por informações através da pesquisa documental, Yin (2010) destaca que esta modalidade de levantamento de dados carrega em seu núcleo certas possibilidades quanto às evidências em pontos fortes e fragilizados. Dentre estes pontos considerados positivos e negativos para a análise documental destacam-se a estabilidade das informações (uma vez que os dados impressos nos documentos sofrem minimamente com suas rotatividades) e, por isso, exatos e objetivos. Além destes destaques, considera também que os documentos podem considerar uma amplitude temporal consideravelmente segura. Por outro lado, enquanto pontos negativos, pode-se considerar, muitas vezes, as dificuldades de acesso às informações e o facto de estas representarem certa parcialidade organizacional (Yin, 2010).

Em última análise, a pesquisa documental, embasada sobretudo por Yin (2010), é de vital importância para o estudo que se estrutura nesta tese. A gama documental gerada pelas políticas educativas e pelas escolas é numerosa e, neste sentido, as possibilidades de alcance de informações preciosas são grandes.

Lakatos & Marconi (2003), no panorama da pesquisa documental, apresentam e, de certa forma, complementam o cenário exposto por Yin (2010). Os autores expõem as diferentes possibilidades da natureza dos documentos de grande potencial analítico para uma pesquisa académica, sobretudo acerca da investigação sobre instituições como as escolares que lidam

cotidianamente com uma quantidade ímpar de documentos. Neste sentido, os autores afirmam que os documentos podem ser, por exemplo, jurídicos e estatísticos. Ambos fornecem informações de alto valor analítico e precisam ser avaliados com particular atenção.

Contudo, de forma geral, a análise documental apresenta-se de forma contumaz na estrutura metodológica da presente investigação por contribuir, com efeito, ao desenvolvimento analítico da pesquisa. É importante frisar que as escolas são organizações que convivem com um intenso bastidor burocrático em sua composição o que, com particular destaque, enquadra-se num âmbito favorável à análise documental.

TABELA 1 CORPUS DOCUMENTAL:

Documentos Brasil	Documentos Portugal
Decreto federal nº6.094 de 24 de abril de 2007	Lei de bases do Sistema Ed
Lei 19481 do ano de 2011	Despacho Normativo n.º 17-A/2015
LDB	Decreto lei n.º 55/2018
PNE	Despacho Normativo n.º 1-F/2016
PEE/MG	Despacho nº13313/2003
Lei 23197, de 26/12/2018	Decreto-Lei nº75/2008
CBC/MG	Decreto-Lei 199/2000
Projeto Político Pedagógico das escolas Investigadas.	Despacho nº79 de 22 de abril de 2008
	Página do agrupamento investigado
	Documentos de gestão interna da escola: projeto educativo e organograma.

4.3.2 As entrevistas

Na sequência do delineamento das técnicas de recolha de dados, destaca-se a utilização das entrevistas aos principais grupos de gestores do espaço escolar – direção e coordenação/supervisão pedagógica. As entrevistas visam intensificar a análise do nível de vivência democrática no espaço escolar e captar, ainda, o ponto de desenvolvimento das políticas burocráticas e da consolidação do discurso da qualidade em educação. Na perspetiva das entrevistas, faz-se necessário avaliar que:

> [...] é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social (Lakatos & Marconi, 2003, p.195).

Entre os diversos tipos de entrevistas possíveis, optou-se pela entrevista semidiretiva ou semiestruturada[81]. Com efeito, este meio de investigação que conta com certa mobilidade em sua aplicação, tanto no que toca ao roteiro da entrevista quanto ao público alvo, permite um maior ganho nas informações recolhidas. A esta perspetiva é necessário afirmar que:

> [...] nunca podemos dizer que as entrevistas exploratórias em investigação social são rigorosamente não directivas. Com efeito, a entrevista é sempre pedida pelo investigador, e não pelo interlocutor. Refere-se mais ou menos diretamente ao tema imposto pelo investigador, e não àquilo a que o investigador deseja falar. Finalmente, o seu objetivo está ligado aos objetivos da investigação, e não ao desenvolvimento pessoal da pessoa entrevistada. Tudo isso soma muitas diferenças, e não são pequenas. É por isso que se fala cada vez mais de entrevistas semidirectivas ou semiestruturadas (Quivy & Campenhoudt, 2005, p.76).

Destaca-se que as entrevistas foram estabelecidas diante do panorama da questão de partida, objetivos e hipóteses que norteiam esta investigação. Com efeito, as entrevistas carregam uma particularidade, sobretudo quanto ao seu potencial de levantamento de informações, de serem capazes de absorver uma significativa capacidade de informações acerca de uma temática específica. A este respeito, Gil (2008, p.109) salienta que "Muitos autores consideram a entrevista como a técnica por excelência na investigação social, atribuindo-lhe valor semelhante ao tubo de ensaio na Química e ao microscópio na Microbiologia".

A entrevista estabelecida faz-se presente através da perspetiva de evidenciar os posicionamentos dos gestores das escolas pesquisadas acerca da problemática trabalhada ao longo da investigação naquilo que envolve a escola, as possibilidades de uma participação democrática em seus rumos frente ao contexto burocrático e possessivo quanto ao alcance da qualidade em educação. Contudo, a organização do rumo da entrevista, baseada em um panorama semiestruturada, implica em um contexto em que as perguntas estabelecidas representam, com efeito, uma estrutura a se guiar e não uma pergunta a ser feita mecanicamente, como a entrevista estruturada. Gil (2008, p.115) destaca certa diferença no contexto em que envolve uma entrevista estruturada quando afirma que:

> A preparação do roteiro depende da definição do tipo de entrevista a ser adotado. Numa entrevista informal, basta definir os tópicos de interesse, ficando o seu desenvolvimento por conta das habilidades do entrevistador. Já nas entrevistas estruturadas, esse processo assemelha-se bastante à redação do questionário. (Gil, 2008, p. 115)

Lakatos & Marconi (2003, p.197) ainda acrescentam, neste mesmo cenário que:

81 Sob a perspetiva de Quivy & Campenhoudt (2005).

> [...] entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido: as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborada e é efetuada de preferência com pessoas selecionadas de acordo com um plano. O motivo da padronização é obter, dos entrevistados, respostas às mesmas perguntas, permitindo que todas elas sejam comparadas com o mesmo conjunto de perguntas" (Lakatos & Marconi, 2003, p.197)

Em última análise, através da aplicabilidade num contexto semiestruturado, a elaboração das entrevistas pautou-se na perspetiva de busca por uma certa objetividade em seus resultados. Sobre este aspeto, Gil (2008, p. 115) afirma que:

> As instruções para o entrevistador devem ser elaboradas com clareza. Dentre as principais informações que devem ser fornecidas, estão: como iniciar a entrevista, quanto tempo poderá ser despendido, em que locais e circunstâncias poderá ser realizada, como proceder em caso de recusa etc. (Gil, 2008, p. 115).

Contudo, tendo como panorama atores que possuem uma gama de informações de destaque considerável devido às funções que ocupam no ambiente e na gestão das escolas, conclui-se que o perfil semiestruturado das entrevistas fornece possibilidades de alcance e de alargamento das informações. Neste sentido da natureza exploratória acerca deste meio de coleta de dados, Triviños (1987, p.145-146) destaca que:

> [...] queremos privilegiar a entrevista semi-estruturada porque esta, ao mesmo tempo que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. Podemos entender por entrevista semi-estruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

A estrutura proposta a partir das perspetivas de Quivy & Campenhoudt (2005) e Triviños (1987) para a aplicabilidade das entrevistas condensa-se através do caráter semiestruturado. Neste sentido, todo o percurso analisado para a execução deste recurso investigativo, conclui-se que a investigação ganha na dinâmica da entrevista menos concentrada nas perguntas, como dito anteriormente, de forma mecânica. A entrevista semiestruturada promove um aspeto orgânico e menos blindada por uma sessão de perguntas estabelecidas sobre um enquadramento fixo. Assim a mobilidade da entrevista ganha mais espaço e as possibilidades de alcance de informações ainda mais preciosas são mais possíveis.

A tabela 2 apresenta o conjunto de atores entrevistados, no Brasil e em Portugal:

TABELA 2 CONJUNTO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevistas Brasil	Data	Entrevistas Portugal	Data
Diretor da escola I	9/12/2019	Diretora do agrupamento	29/01
Professor A da escola I	9/12/2019	Diretora do GAD	16/01
Professor B da escola I	11/12/2019	Diretora de área I Humanas	30/01
Professor C da escola I	11/12/2019		
Supervisor I da Escola II	4/3/2020	Diretora de área II Português	17/01
Supervisor II da Escola II	4/3/2020		
Professora da Escola II	6/3/2020		
Professor da Escola II	6/3/2020		
		Diretora de área III Lingua estrangeira	16/01
		Diretor de área IV Ed. Fìsica	21/01

4.3.3 O inquérito por questionário

A proposta estabelecida na presente investigação quanto à aplicabilidade dos inquéritos por questionário visa, principalmente, a captação de informações acerca da atuação dos professores e como estes lidam com a burocratização dos seus trabalhos e as frequentes imposições/investidas dos discursos da qualidade em educação. Com efeito, este é um cenário que possui um potencial diferenciado para ser captado através dos inquéritos por questionários, já que, uma vez aplicados, os inquéritos podem traduzir com particular relevância importantes perceções dos professores das escolas analisadas.

O inquérito por questionário faz-se presente para a busca de respostas acerca da delimitação fundada nas hipóteses de investigação, pergunta de partida e objetivos específicos. Na sequência deste esquema analítico considera-se elevadas as possibilidades de alcance de informações preciosas para o

entendimento do campo de estudo e das relações existentes entre os atores das escolas e suas perceções sobre a dinâmica das instituições escolares.

No panorama deste percurso metodológico, é importante frisar que:

> Os investigadores usam os questionários e as entrevistas para transformar em dados a informação diretamente comunicada por uma pessoa (ou sujeito). Ao possibilitar o acesso ao que está 'dentro da cabeça de uma pessoa', estes processos tornam possível medir o que uma pessoa sabe (informação ou conhecimento), o que gosta e não gosta (valores e preferências) e o que pensa (atitudes e crenças). Os questionários e as entrevistas podem também utilizar-se para revelar as experiências realizadas por cada um (biografia) e o que, em determinado momento, está a decorrer (Tuckman, 2000, p.307).

Quanto ao público alvo da aplicação de questionários, destaca-se que o corpo docente faz parte de uma relação estratégica ao ponto de vista desta investigação naquilo que toca à preciosidade das informações a serem colhidas. Professores estão numa posição de mediação entre o que se planeja para o ambiente escolar, na figura das políticas educativas e gestão escolar, e o público que as recebe, ou seja, os estudantes. Neste sentido, deve-se destacar a importância de questionários aos professores por estarem situados numa situação de alto valor analítico. Contudo, é importante destacar que "Quando trabalhamos com um questionário, contrariamente ao que acontece quando utilizamos entrevistas livres ou estruturadas, não há uma compreensão, mais ou menos sistemática ou intuitiva, da coerência das respostas de um só individuo" (Ghiglione & Matalon, 1997, p.110).

Tuckman (2000, p.338) destaca que "A população (ou grupo-alvo) utilizada num estudo em que se recorra ao questionário ou à entrevista, é o grupo sobre o qual o investigador tem interesse em recolher informação e extrair conclusões." Neste sentido, os professores, como dito no parágrafo anterior, por situarem-se numa posição de relevante destaque quanto à funcionalidade das escolas, são um grupo-alvo de importância particular para o desenvolvimento da pesquisa e da utilização deste recurso técnico para coleta de informações.

Almeida & Pinto (1989, p.167) apontam que o inquérito por questionário possui destaque significativo devido, entre outras potencialidades, "A sua natureza quantitativa e sua capacidade de objetivar informações [...]" (Almeida & Pinto, 1989, p.167). Contudo, é importante ressaltar o conhecimento prévio daquilo que se pretende investigar, destacando, com efeito, a pesquisa de prováveis atores ou grupos que possam contribuir objetivamente para o desenvolvimento da pesquisa. Neste sentido, o levantamento prévio através da formulação das hipóteses e pesquisa bibliográfica são de vital importância para o delineamento da investigação. Acerca desta perspetiva Tuckman (2000, p.338) aponta que:

> A especificação do grupo que vai constituir a população é uma etapa inicial do processo de amostragem que afecta a natureza das conclusões que se possam vir a extrair de um determinado estudo. Se a população estiver definida de uma forma muito ampla (como, por exemplo, todos os professores, no caso acima referido), a validade externa ou possibilidade de generalização será maximizada, embora uma tal definição possa fazer com que seja difícil obter uma amostra representativa e, por isso, possa requerer uma amostra de tamanho muito amplo.

A caracterização geral do inquérito por questionário desenvolvido por esta investigação enquadra-se no contexto do questionário estruturado em questões abertas, fechadas e dependentes, na perspetiva de ordenação a que sugere Gil (p.122). Este cenário permite uma possibilidade maior de envolvimento com o inquérito oferecendo meios para a percepção de graus de intensidade em determinados questionamentos, relações em outras e, ainda, a interpretação de descrições elaboradas pela população[82] inquerida.

Destaca-se que, apesar de ser comum em pesquisas de cunho positivistas, o inquérito por questionário com questões fechadas é de grande valia para a pesquisa pautada no caráter qualitativo (Triviños, 1987). Sobretudo, no que toca à presente investigação, o delineamento de uma série de caracterizações só é possível, ou ganha melhores efeitos, através de questões fechadas.

A utilização do inquérito por questionário partiu da perspetiva analítica de Quivy & Campenhoudt (2005) naquilo que os autores apontam enquanto "administração-directa", ou seja "[...] quando é o próprio inquerido que o preenche. O questionário é-lhe então entregue em mão por um inquiridor encarregado de dar todas as explicações úteis, ou endereçado indiretamente pelo correio ou por qualquer outro meio" (Quivy & Campenhoudt, 2005, p.188).

É importante frisar que "[...] o inquérito por questionário de perspetiva sociológica distingue-se da simples sondagem de opinião pelo facto de visar a verificação de hipóteses teóricas e a análise das correlações que essas hipóteses sugerem" (Quivy & Campenhoudt, 2005, p.188). Este panorama expressa aquilo já desenvolvido em linhas anteriores acerca da condução dos inquéritos e entrevistas em consonância com as propostas estabelecidas na pergunta de partida, objetivos e hipóteses de investigação. Em outras palavras, considera-se um caminho metodológico para o estabelecimento de padrões e correspondências de respostas.

Em última análise, a aplicabilidade dos questionários está condicionada aos objetivos do trabalho. Desta forma, as questões estão muito fundamentadas naqueles itens que formam o esqueleto investigativo da pesquisa. Sobre esta perspetiva, Ghiglione & Matalon (1997, p. 108), consideram que:

82 A perspetiva de Tuckman (2000, p.338) que afirma que "[...] a designação *definição da população* refere-se ao estabelecimento de condições-limite que especificam quem estará incluído ou excluído da população."

> Os objectivos de um questionário podem ser reduzidos a um pequeno número de propósitos: estimar certas grandezas 'absolutas': despesas ao longo de um certo período de tempo, percentagem de pessoas com uma determinada opinião, percentagem de pessoas que leem um certo jornal ou que compram determinado produto, etc.; estimar grandezas 'relativas': por exemplo, quando elaboramos uma tipologia, fazer uma estimativa da proporção de cada tipo na população estudada; descrever uma população ou uma subpopulação: por exemplo, determinar as características dos compradores de um produto, dos leitores de um jornal, daqueles que afirmam ter uma certa opinião; verificar hipóteses sob a forma de relações entre duas ou mais variáveis: por exemplo, verificar se a natureza ou a frequência de um comportamento varia com a idade, se as opiniões e os comportamentos relativos a um determinado objecto são coerentes (ou, frequentemente, hipóteses mais complexas.) (Ghiglione & Matalon, 1997, p. 108).

Moreira (2009) propõe um espaço significativo para o destaque da "importância de um pré-teste". Com efeito, a verificação da viabilidade da aplicação dos inquéritos deu-se através da aplicação de pré-testes nos moldes a que o autor defende: em espaços e populações mais ou menos proporcionais. Desta forma, aferida a viabilidade da execução da prática percebeu-se um padrão de comportamento compatível às características essenciais a serem medidas. Deve-se destacar que, com particularidade, as *medições,* como propõe o autor:

> [...] nunca são dos objetos, mas sim das suas propriedades ou características. Este é um princípio essencial, a ser mantido presente sempre que se concebe um instrumento de medida, e sempre que se interpreta o significado das informações que este fornece. Antes de partir para a construção de um questionário ou escala é, portanto, essencial definir com clareza qual a característica que se pretende avaliar. Esta é uma das formas essenciais de influência das teorias sobre os instrumentos de medida: a definição das características a observar é do domínio da teoria, e a relevância do resultado de uma investigação como apoio ou desconfirmação de uma qualquer teoria depende do grau em que o(s) instrumento(s) de medida utilizado(s) avaliam características dos objetos, definidas de acordo com o que a teoria considera relevante (Moreira, 2009, pp.20-21)

4.3.4 A observação não participante

Ainda no contexto da pesquisa empírica, destaca-se a utilização da técnica de observação enquanto um recurso altamente contributivo para o levantamento de informações no que toca aos aspetos da vivência no espaço escolar entre os diferentes atores que nele atuam.

Ao nível da participação democrática de professores e estudantes no compartilhamento da vida escolar, destaca-se a importância desta fase da investigação para a busca de evidências acerca do desenvolvimento da participação no espaço das escolas. Ainda nesta perspetiva, é preciso destacar que a modalidade mais adequada a este propósito analítico circunda a observação não participante, que possui importantes contributos para a investigação e que Lakatos & Marconi (2003, p.193) destacam que:

> A observação não participante, o pesquisador toma contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada, mas sem integrar-se a ela: permanece de fora. Presencia o fato mas não participa dele; não se deixa envolver pelas situações; faz mais o papel de espectador. Isso, porém, não quer dizer que a observação não seja consciente, dirigida, ordenada para um fim determinado. O procedimento tem caráter sistemático (Lakatos & Marconi, 2003, p.193).

Quanto à utilização da observação não participante, é preciso destacar que este modo de investigação se funda em consonância com a proposta do trabalho e é de valor contributivo elevado devido a natureza da pesquisa qualitativa aqui estabelecida que busca compreender as nuances nos pormenores do cotidiano escolar sem estar em contato direto e procurando, ao máximo, reduzir o impacto da presença no objeto de pesquisa.

Através da vivência em observação não participante é possível, no campo de pesquisa das escolas investigadas, levantar os indícios de participação democrática em situações distintas do cotidiano. Desta forma, sobretudo ao nível da convivência, é possível identificar as possibilidades de convivência no espaço escolar e percebê-lo enquanto mecanismo capaz de potencializar a troca de experiências, perceções e, naturalmente incidir favoravelmente à participação efetiva nos rumos da vida escolar.

É importante destacar que o enquadramento metodológico da pesquisa, fundado sobretudo na figura do estudo multicasos e estudos comparativos, favorece, com efeito, a perspetiva da observação não participante, uma vez que as realidades portuguesas e brasileiras das escolas investigadas poderão estar em confronto analítico e, desta forma, encontrar respostas para panoramas distintos encontrados nos espaços pesquisados.

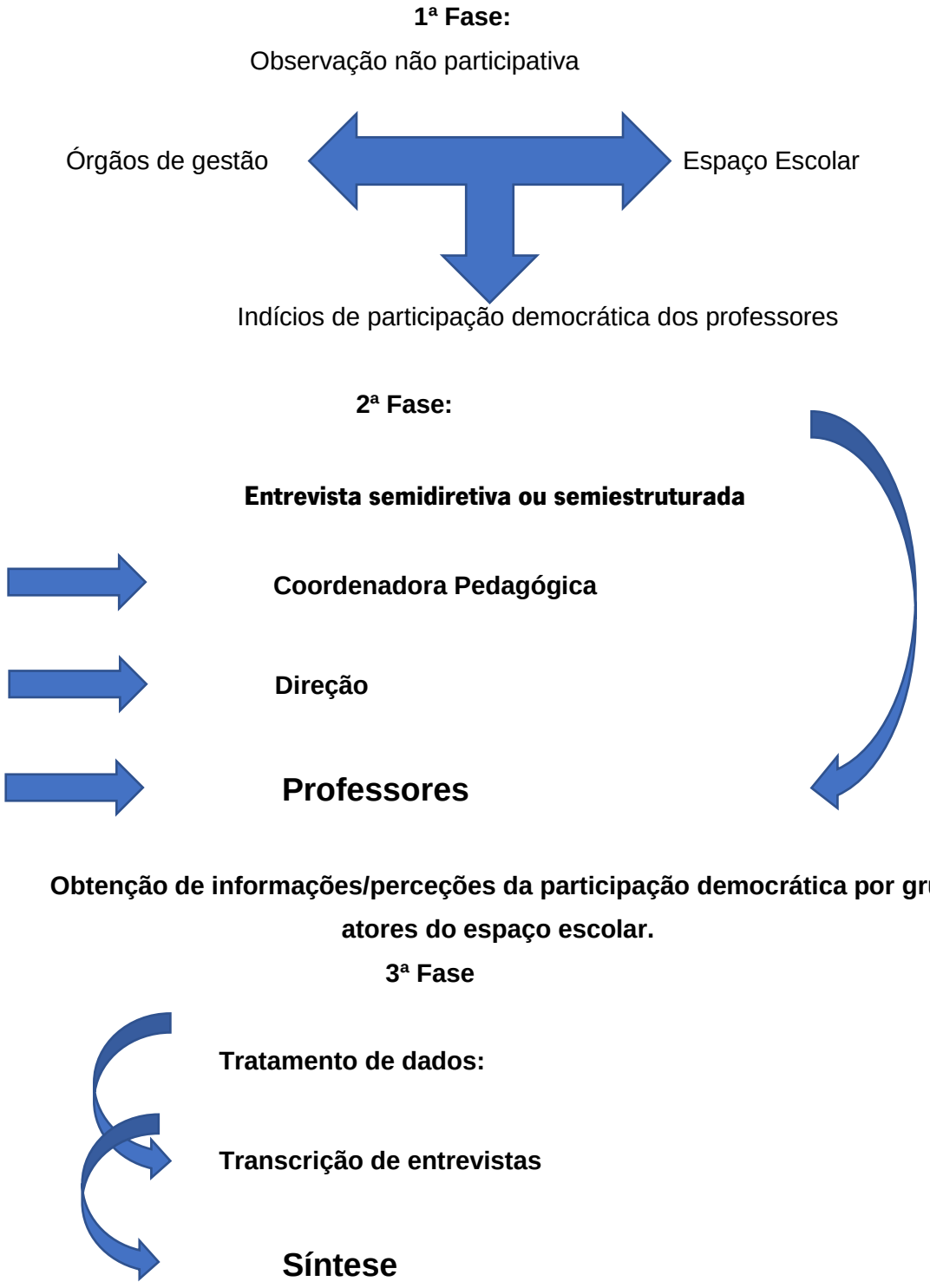
A observação não participativa concentra-se na vivência do cotidiano escolar de uma forma global: desde as relações estabelecidas entre professores e estudantes, o uso e ocupação de espaços, as representatividades dos órgãos de gestão no dia a dia da vida escolar, dentre outras situações. Todo este cenário investigativo alicerçado na perspetiva de estar próximo com o mínimo de envolvimento, tal qual contextualiza Lakatos & Marconi (2003).

Através do cenário supracitado, é possível investigar os indícios da participação democrática no ambiente escolar, tanto no que se refere à atuação dos estudantes frente a situações que os inserem em necessidades de participação, quanto dos professores em suas posições no cotidiano da escola.

A aplicação de questionários e, sobretudo as entrevistas a serem realizadas com os gestores das escolas abrem espaço para o aprofundamento de aspetos particulares percebidos ao longo do processo investigativo nas escolas. Desta forma, a riqueza de informações contribui para a

continuidade da pesquisa e potencializa a capacidade de leitura dos pormenores que compõem o espaço escolar em sua dinâmica cotidiana. Em última análise, a representação gráfica a seguir expõe o fluxo de levantamento de dados empíricos na perspetiva da integração dos meios técnicos e metodológicos que faz parte da investigação:

FIGURA 12 FLUXO DO LEVANTAMENTO DE DADOS EMPÍRICOS



Fonte: do autor, 2020

A tabela seguinte exibe os principais itens e atores observados durante o processo de investigação no Brasil e em Portugal:

TABELA 3 ESQUEMA DE OBSERVAÇÃO:

Observação Brasil	Periodicidade Da observação	Observação Portugal	Periodicidade Da observação
Sala dos professores	5 horas semanais (Durante os meses de Outubro, novembro e Dezembro de 2019)	Sala dos professores	5 horas semanais (durante o mês de janeiro de 2020)
Espaço de convívio dos Estudantes	3 horas semanais	Sala de diretores de turma	3 horas semanais
Reuniões		Espaço de convívio dos estudantes	3 horas semanais

4.4 As técnicas de análise e tratamento de dados

O presente subcapítulo trata das questões relativas à fase de análise e tratamento dos dados levantados nos campos de estudos empíricos. Serão expostos os meios através dos quais as evidências serão manejadas para posterior discussão das informações coletadas e estudas.

Através do fluxo de pesquisa discutido na figura 5, pôde-se ter em vista os caminhos percorridos para a busca de informações no campo de estudos. Neste sentido, é importante destacar que as fases do processo de investigação caminham em consonância com os objetivos e hipóteses de investigação e, assim, seus resultados carregam a capacidade de apontarem para resultados altamente particulares e responsáveis por justificar o enquadramento da pesquisa.

Yin (2010) destaca, com intensidade, o contexto da perceção do investigador para os sinais e as fontes de informações durante o processo de pesquisa. O autor destaca que, além de fórmulas e esquemas prontos para análise de dados, as perceções do investigador ao nível da sensibilidade de investigação, contém particularidades altamente significativas para a tomada de decisões e de considerações analíticas. Este cenário, como aponta Yin (2010, p.156), quer dizer que "Em outras

palavras, o desenvolvimento de uma explanação rica e completa, ou mesmo de uma boa descrição de seu caso, em resposta às questões iniciais 'como', e 'por que', exigirá da sua parte muito raciocínio e análise pós-computador."

O processo de investigação aqui delimitado em estudo de caso baseado nas realidades das escolas brasileiras e portuguesas analisadas, caminha em sua tentativa de análise, na busca daquilo a que Yin (2010, p.156) chama de "padrões significativos". Neste sentido, o delineamento investigativo caminha nesta tentativa de levantar informações de relevantes particularidades e que sejam de fato importantes e traduzam contextos igualmente importantes para o panorama da pesquisa.

Reforçando a perspetiva a que Yin (2010) discorre acerca da análise das informações que precisam, com intensidade, da análise baseada na perceção sociológica do pesquisador e não apenas concentrada em conclusões matemáticas de fórmulas ou *softwares*, o autor destaca que "[...] você deve, ainda assim, estar preparado para ser o principal analista e dirigir as ferramentas; elas são os auxiliares, não você" (Yin, 2010,p.157).

Em última análise, o padrão investigativo percorre a análise de conteúdo, a análise estatística, bem como as caracterizações gerais dos ambientes de estudo, nomeadamente as escolas brasileiras e portuguesas tomadas enquanto estudos de caso. Neste sentido, as análises que seguirão buscam encontrar indícios significativos das interferências dos discursos da qualidade nos espaços investigados e o grau de burocratização causado em suas dinâmicas cotidianas.

Como exposto no subcapítulo 4.3.4, a observação não participante é parte crucial do levantamento de informações e, conjugado num patamar analítico de pesquisa qualitativa, auxilia na interpretação de questões relativas às aplicações de inquérito por questionário aos professores, gestores e, ainda, as entrevistas com os atores que ocupam cargo de gestão nas escolas pesquisadas.

4.4.1 A análise de conteúdo

Durante o percurso investigativo, os levantamentos de informações são inúmeros e estão locados, com efeito, em referências bibliográficas, documentais, correspondências, atas, documentos de reuniões, dentre outros tantos meios que registram o cotidiano de uma organização. Neste sentido, para a natureza desta pesquisa, muitos meios de informação de natureza documental são analisados e, com efeito, apresentam-se primordiais para o desenvolvimento investigativo.

A análise de conteúdo numa investigação em espaços escolares é de fundamental importância, pois, afinal as escolas são instituições que acumulam um elevado número de documentos. Frente a esta gama de informações, Bardin (2004) destaca a importância de se atentar para os detalhes das

informações a serem coletadas e analisadas para não cair em ingenuidades. Esta perspetiva torna-se pertinente quando o autor aponta que:

> É igualmente 'tornar-se desconfiado' relativamente aos pressupostos, lutar contra evidência do saber subjectivo, destruir a intuição em proveito do 'construído', rejeitar a tentação da sociologia ingénua, que acredita poder apreender intuitivamente as significações dos protagonistas sociais, mas que somente atinge a projecção da sua própria subjectividade. Esta atitude de 'vigilância crítica' exige o desvio metodológico e o emprego de 'técnicas de ruptura' e afigura-se tanto mais útil para o especialista das ciências humanas, quanto mais ele tenha sempre uma impressão de familiaridade face ao seu objecto de análise (Bardin, 2004, p.30)

É importante destacar a amplitude da análise de conteúdo. Com efeito, esta técnica está envolvida com a investigação de pormenores essenciais de todo o processo de pesquisa. Neste sentido estão envolvidos os caminhos analíticos tanto de documentos quanto das entrevistas e inquéritos por questionários. Sobre este sentido amplo, Bardin (2004, p.33) destaca que:

> A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apertrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações. Documentos e objectivos dos investigadores, podendo ser bastante diferentes os procedimentos de análise, sê-lo-ão, obrigatoriamente, conforme se trate de: pôr em evidência a *respiração* de uma entrevista não directiva; desmascarar a axiologia subjacente aos manuais escolares; medir a implicação do político nos seus discursos (Bardin, 2004, p.33).

Desta forma, além de todo o aspeto investigativo baseado em observação não participante e aplicação de inquéritos por questionários, a análise de documentos das escolas fornece meios importantes para conjugação daquilo que é, principalmente, debatido teoricamente ao nível das documentações geradas e arquivadas pela governança sobre as escolas e aqueles registros documentais da escola acerca de planeamentos, projetos, reuniões, avaliação, dentre outros.

Os documentos expostos estão, com efeito, na perspetiva a que vários autores consideram como importantes para um cenário investigativo que envolve a análise de conteúdo. Neste sentido, Vala (1989, p.101) avalia que o histórico da análise de conteúdo quando afirma que:

> [...] Thomas e Znaniecki (1918-1984) recorreram de alguma forma à análise de conteúdo: através do estudo de cartas e de outros documentos autobiográficos procuravam conhecer as

> atitudes e os valores dos seus autores ou das pessoas a quem se dirigiam. Também em psicologia se encontra uma velha tradição de recurso aos materiais biográficos como fonte de informação sobre a personalidade, motivações e as atitudes dos indivíduos (Vala, 1989, p.101).

Como mencionado nos parágrafos anteriores, a análise de conteúdo consiste também no desenvolvimento das formas de avaliar o conjunto de informações recolhidas nas entrevistas e inquéritos por questionários aplicados às escolas brasileiras e portuguesas. As informações disponíveis a partir do desenvolvimento da investigação em campo com os atores que fazem parte do cotidiano escolar são de importância ímpar e representam um contingente informacional volumoso e que, de facto, necessita de um rigor metodológico particular para interpretação das informações.

Contudo, um caminho importante considerado por este processo de investigação, baseado naquilo a que Bardin (2004) alerta, refere-se a pré-análise de conteúdo. Esta fase está envolvida e desenvolveu-se através do processo de planeamento da pesquisa e baseou-se em considerar "[...] a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objectivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final." (Bardin, 2004, p.121)

O contexto da pré-análise considera a particularidade do universo de informações levantadas ou que serão levantadas. Especialmente no campo desta pesquisa, foram selecionadas importantes informações documentais[83], além dos aspetos levantados nos inquéritos por questionários e entrevistas com o intuito de formar um *corpus* como sugere Bardin (2004, p.122):

> Estando o universo demarcado (o género de documentos sobre os quais se pode efectuar a análise), é muitas vezes necessário proceder-se à constituição de um *corpus*. O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. (Bardin, 2004, p.122)

Tendo como referência a perspetiva de Vala (1989), a análise de conteúdo na presente investigação considera a visão geral estabelecida acerca de todas as fontes de informações adquiridas ao longo do processo de pesquisa. Neste sentido, tendo em vista a natureza qualitativa da investigação, a avaliação de informações através da análise de conteúdo pauta-se a partir da frequência e/ou repetição de aspetos cruciais tomados como palavras-chave que delimitam a investigação tais como: qualidade em educação, burocracia das diretrizes, controle e vigilância do trabalho dos professores, democracia, participação e autonomia nas escolas.

83 Cnf. Tabela I – Corpus Documental. Pág. 214.

O cenário supracitado, através de palavras-chave que compõem o mosaico analítico da pesquisa, está relacionado na perspetiva teórica que Vala (1989, p.103) expressa quando afirma que:

> Ao proceder a análise de conteúdo de um texto, um documento, uma entrevista ou qualquer outro material, o investigador formula uma série de perguntas que podemos sistematizar da seguinte forma: com que frequência ocorrem determinados objetos (o que acontece e o que é importante); quais as características ou atributos que são associados aos diferentes objetos (o que é avaliado e como); Qual a associação ou dissociação entre os objetos (a estrutura de relações entre os objectos) (Vala, 1989, p.103).

A análise de conteúdo vale-se de uma análise qualitativa a partir da frequência que as palavras-chave e as menções aos aspetos que compõem o núcleo central da pesquisa fazem-se presentes. Este viés é sustentado pela perspetiva de Vala (1989) que defende uma certa quantificação, de natureza simplificada, da presença dos aspetos primordiais que se situam no cerne da investigação. Acerca deste cenário, deve-se ter em consideração que:

> A primeira questão pressupõe o recurso a uma quantificação simples. A análise de frequência permite inventariar as palavras ou símbolos chave, os temas maiores os temas ignorados, os principais centros de interesses, etc.. A segunda questão liga-se ao estudo avaliativo dos objetos referidos pela fonte. Estão neste caso em causa as atitudes favoráveis e desfavoráveis da fonte e o seu sistema de valores. A terceira questão sugere uma mudança de nível em relação às práticas dominantes em análise de conteúdo: o material a analisar não é pensado como um conjunto informe mas como uma estrutura; o analista procura passar do inventário dos referentes da fonte para a análise do sistema de pensamento da fonte. (Vala, 1989, p.108).

Por fim, o recorte baseado no contexto da análise de conteúdo propõe uma intensa leitura e releitura dos aspetos investigados e dos recursos para recolhimento de dados empíricos, principalmente. O planejamento e a própria vivência em campo já se estruturam na natureza de recolha de informações na perspetiva citada anteriormente de uma análise de conteúdo baseada na frequência dos aspetos cruciais para o desenvolvimento da pesquisa.

4.4.2 A análise estatística

Na perspetiva do tratamento das informações estatísticas desta investigação, é preciso destacar um cuidado particular com a informação quantitativa de tal forma que não torne a perceção das informações coletadas um tanto rígidas e engessadas. Na natureza de uma pesquisa qualitativa, o tratamento das informações, sobretudo a partir de inquéritos por questionários, exige uma investigação que priorize, com efeito, as motivações, consequências e símbolos daqueles números.

O tratamento das informações quantitativas é de particular relevância numa investigação devido ao fato de expressarem perspetivas numéricas dos fenômenos e, ainda, podendo ser expostos em gráficos, tabelas dentre outros formas visuais de apresentação de dados que refletem, por exemplo, a opinião de determinado grupo sobre um fato específico.

Na figura do estudo de caso, a particularidade dos dados levantados é de importância vital para a conceção de um quadro interpretativo do objeto destacado. Tendo em vista o enquadramento metodológico alicerçado na perspetiva comparativa entre escolas portuguesas e brasileiras, o tratamento da informação quantitativa fornece um importante cenário analítico capaz de fornecer condições primordiais para a investigação baseada em estudos de casos e, sobretudo, no contexto dos estudos comparativos.

Acerca da abordagem através de informações quantitativas e, com efeito, no que toca aos dados numa perspetiva de estudo de caso, Yin (2010, p.161) destaca que:

> Os dados quantitativos podem ter sido relevantes para seu estudo de caso por duas razões, no mínimo. Primeiramente, eles podem cobrir o comportamento ou os eventos que seu estudo está tentando explicar – tipicamente, os 'resultados' em um estudo de caso avaliador. Em segundo lugar, os dados podem estar relacionados a uma unidade de análise integrada no estudo mais amplo. Em qualquer situação, os dados qualitativos podem ser críticos para a explanação ou, por outro lado, para o teste das proposições-chave do seu estudo de caso.

Esta perspetiva analítica de Yin (2010) inclina-se para a as possibilidades de intensificação comparativa dos casos estudados. Em última análise, os contributos da análise quantitativa numa pesquisa qualitativa são imensos e proporcionam, inclusive, as diversas possibilidades de cruzamento de informações entre as realidades investigadas, as opiniões dos atores envolvidos num inquérito por questionário, dentre outras informações possíveis, como é possível perceber quando o autor afirma que:

> As sínteses de casos cruzados podem ser realizadas caso os estudos de caso individuais tenham sido previamente conduzidos como estudos de pesquisa independente (com a autoria de pessoas diferentes) ou como uma parte pré-projetada do mesmo estudo. Em qualquer situação, a técnica não difere das outras sínteses de pesquisa – totalizando as descobertas ao longo de uma série de estudos individuais (Yin, 2010, p.184).

Com efeito, a estrutura investigativa baseada em estudo de caso contempla uma particular possibilidade de delimitação espacial das informações recolhidas, o que, favorece campo fértil para o cruzamento de informações e delineamento com perspetivas relevantes dos ambientes escolares pesquisados. No campo da análise estatística, quantificar a informação coletada é de importância

ímpar e contribui de forma exponencial para a argumentação entre teoria e a componente empírica. Sobre esta perspetiva, Vala (1989, p.103) detalha que:

> A quantificação é sem dúvida uma estratégia cheia de virtualidades, mas não há justificação para não reconhecer os sucessos das investigações de orientação qualitativa. O rigor não é exclusivo da quantificação, nem tão pouco a quantificação garante por si a validade e a fidedignidade de que se procura.

Em acordo com os objetivos, hipóteses e questão de partida da presente investigação, a análise estatística enquadra-se na busca de evidências através de palavras chaves e exposição de dados em tabelas e gráficos que possam, com efeito, apresentar contextos de alto teor explicativo para este guia investigativo estabelecido para a pesquisa.

O desenvolvimento da análise da informação estatística considerou a aplicação de inquérito de questionário através de formulários online da plataforma google em professores das escolas investigadas no Brasil e em Portugal . Além disso fizeram parte da pesquisa professores pertecentes a mesma estrutura de ensino pública de Portugal e do Brasil. Em outras palavras, a análise estatística considerou a opinião de professores das escolas investigadas e de professores externos[84] às escola mas submetidos aos mesmos sistemas de trabalho. Esta perspetiva fez-se presente sobretudo para encontrar correspondências de respostas em grupos que não fazem parte da escola afim de estabelecer um padrão comparativo para além dos muros das escolas tomadas como estudo de caso.

O tratamento dos dados foi possível através da análise estatística utilizando o *software* SPSS. Desta forma, o uso conjunto da plataforma de formulários Google com o SPSS pôde sustentar a aplicação de correlações entre varáriáveis, construção de gráficos e tabelas e, desta forma, alimentar a discussão comparativa entre os casos estudados no Brasil e em Portugal.

Principalmente naquilo que toca aos gráficos, é importante destacar a sua capacidade e contributos por apresentar de forma visual a série de "testes multivariados" e o "paralelismo de perfis", como apresentam Pestana & Gageiro (2014) para a série de dados que foram levantados ao longo do processo de investigação. É importante destacar este sentido quando os autores apontam que "Os gráficos complementam a análise exploratória dos dados através de figuras e devem adequar-se à informação que pretendem representar, de forma a clarificar a sua compreensão, tendo em conta o público a que é dirigido." (Pestana & Gageiro, 2014p.28)

84 Cnf. Explicação detalhada no subcapítulo 4.5.

As perspetivas dos tratamentos da informação quantitativa sob o panorama de Yin (2010) e Vala (1989) consideram um suporte importante para a desenvolvimento argumentativo do padrão qualitativo geral a que segue a investigação. Em outras palavras, a análise dos dados passa pelo crivo de um viés qualitativo geral e considera os pormenores e as nuances da realidade investigada empiricamente, as ponderações presentes nas entrevistas e as correlações entre os dados internos e externos coletados. Este cenário contribui, com imensa particularidade, para a leitura e interpretação dos dados de forma equilibrada entre os números, eliminando desta forma uma face numérica rígida.

4.5. Adaptações da pesquisa empírica perante as limitações impostas pela pandemia da COVID-19

A partir da segunda semana do mês de março de 2020 houve uma significativa ruptura com os caminhos metodológicos da investigação em função da pandemia global da COVID-19. O fenómeno gerou uma enorme alteração no trabalho dos professores portugueses e brasileiros sem precedentes. A face dos inquéritos por questionário sofreu uma significativa alteração, como apontado no subcapítulo 4.4.2, em seu desenvolvimento e passou por transformações pontuais para o seu pleno desenvolvimento de forma a minimizar os impactos nos resultados da investigação.

Todo aquele panorama da burocracia eletrónica a que os professores estão envolvidos[85] aumentou de forma significativa devido às necessidades de adaptação ao trabalho remoto entre professores e estudantes. As dificuldades dos professores em encontrar tempo hábil para participação nos inquéritos por questionário devido ao intenso volume de trabalho virtual a que foram submetidos, bem como as recusas dos professores das escolas em participarem da investigação para a exclusiva dedicação ao trabalho remoto geraram um número de participantes, das escolas tomadas como estudo de caso, aquem do esperado.

Contudo, as entrevistas anteriormente estabelecidas forneceram importantes subsídios para para uma profunda exploração das formas como as escolas estão organizadas e para o alcance dos objetivos da investigação e, somado a este aspecto, os inquéritos foram disponibilizados a outros professores portugueses e brasileiros externos às escolas investigadas com o intuito de criar um corpus analítico mais denso e de encontrar correspondências das respostas em um volume importante.

Em última análise, Tuckman (2000, p.372) fala sobre "selecionar o tamanho da amostra" e "que seja suficientemente ampla para evidenciar a diferença prevista na hipótese". Os números esperados, como afirmado anteriormente, não foram alcançados e os caminhos metodológicos

[85] Perspetiva discutida ao longo do capítulo II.

ganharam uma nova roupagem o que gerou, inclusive, uma natureza de percepção nova para o cenário que se estabeleceu. Contudo, pôde-se inserir este novo panorama no âmbito dos problemas de investigação o que ainda gerou acréscimos investigativos para a pesquisa.

CAPÍTULO 5 - AS DUAS MARGENS DO ATLÂNTICO: QUALIDADE, BUROCRACIA E OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA DEMOCRACIA.

O capítulo e subcapítulos seguintes compreendem a análise e discussão das informações empíricas levantadas nas organizações escolares tomadas como contextos de estudo em Portugal e no Brasil. Neste sentido, as secções que se seguem irão delimitar as especificidades dos contextos de estudo, os resultados e suas interpretações à luz do modelo analítico proposto nesta tese.

Partindo de uma caracterização geral, sobretudo geográfica, dos contextos de investigação empírica, este capítulo enquadra as particularidades dos espaços onde se situam as escolas investigadas, considerando os aspectos de localização, da demografia e dos pormenores que compõem a geografia de suas localidades. Numa perspetiva exploratória, o capítulo traz a caracterização geral das escolas tomadas como contextos de investigação envolvendo análises das particularidades que fazem de cada contexto investigado rico em suas dimensões.

O capítulo delimita as particularidades e os constrangimentos que resultam da presença do discurso da qualidade e suas correlações com o cotidiano escolar através da análise de dados recolhidos por via de entrevistas e inquéritos por questionário. A abordagem considera as análises das políticas educativas naquilo que envolve a face do discurso da qualidade e seu potencial burocrático, além das configurações das agendas políticas globais e os vínculos da qualidade com as escolas investigadas. A perspetiva da qualidade, nas contribuições de Carvalho (2005), Lima (2001) e Estêvão (2012a e 2013), apresenta-se enquanto uma régua que delimita a performance e padrões de garantia de resultados. Em outras palavras, as análises aqui desenvolvidas debruçam-se sobre os indicativos da qualidade num contexto que promove a racionalização, controlo, estado de vigília e as proximidades com tendências burocráticas.

Ao longo do processo de análise das informações serão discutidas e comparadas as evidências empíricas, tendo como referência o enquadramento teórico e o modelo analítico, no sentido de nortear a *tese da tese* que se dispõe a relacionar os discursos da qualidade em educação com os processos de burocratização da educação e, ainda, a analisar as possibilidades e os obstáculos para um ambiente escolar onde compartilham-se os valores da democracia e da participação.

5.1. Contextos de investigação: a *geografia* das escolas e suas peculiaridades sociodemográficas

Enquanto ponto inicial, apresenta-se uma caracterização geral dos contextos de estudo como meio de compreensão de especificidades que surgem no decorrer da análise de dados. As particularidades históricas, políticas e geográficas que compõem os contextos tomados como estudos de caso são imprescindíveis na leitura geral dos resultados.

Por se tratar de um estudo de caso comparativo, tendo como referência duas escolas brasileiras do estado de Minas Gerais e um agrupamento de escolas português do distrito de Braga, a apresentação das realidades socioculturais e educacionais são de importância ímpares para a compreensão e interpretação da informação empírica.

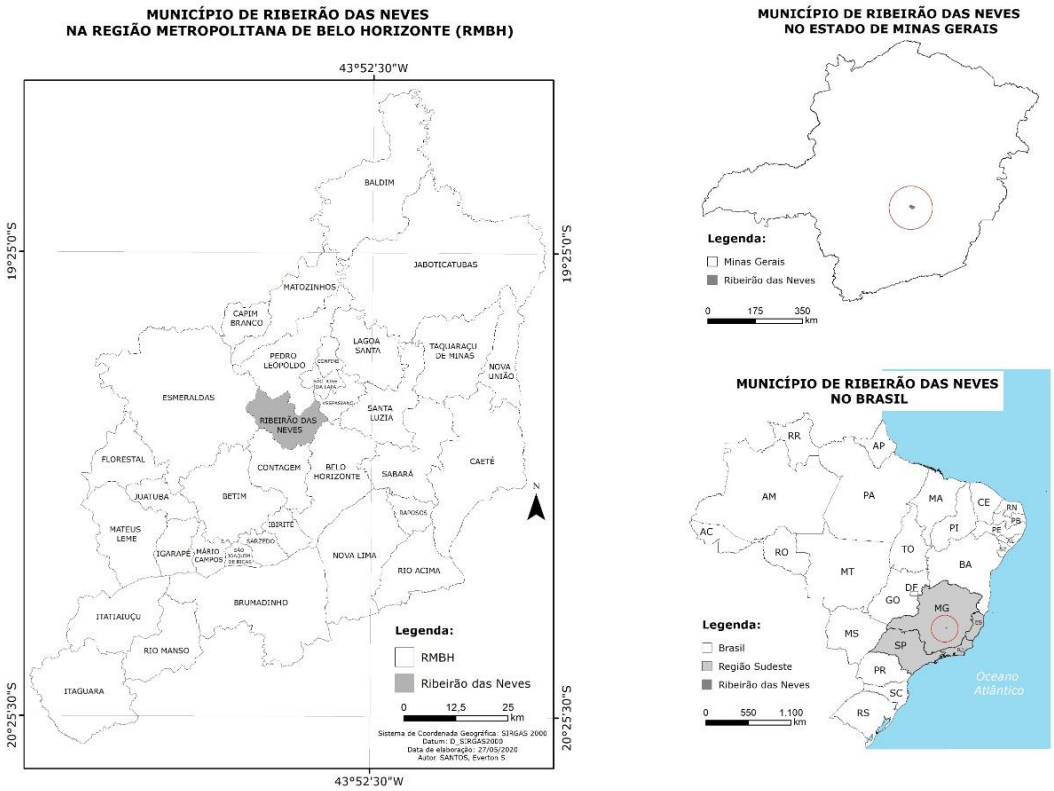
Neste sentido, deve-se apontar que, dentro de um padrão de ética da pesquisa e por solicitação dos professores e gestores envolvidos na investigação, optou-se por nomear as escolas investigadas por meio de nomes fictícios[86]. Desta forma, tomando como marco de partida o agrupamento de escolas português selecionado para compor este estudo de caso, destaca-se que a este será aqui tratado enquanto *Escola dos Pinheiros.* Já as duas escolas brasileiras tomadas para o desenvolvimento da pesquisa, serão aqui nomeadas enquanto *Escola das Marias* e *Escola das Clarices.*

Como uma contextualização geográfica das realidades onde se encontram as escolas investigadas no Brasil e em Portugal, destaca-se que, no caso brasileiro, tanto a *Escola das Marias* quanto a *Escola das Clarices* estão localizadas no município de Ribeirão das Neves, no Estado de Minas Gerais, sudeste brasileiro. Por outro lado, o agrupamento de escolas onde se situa a *Escola dos Pinheiros* está localizada no Distrito de Braga, noroeste de Portugal.

Ribeirão das Neves é parte integrante da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), situado na região central do Estado de Minas Gerais, no sudeste brasileiro, como espacializa o mapa representado na figura 13:

[86] Esta realidade é significativa para a proposta da investigação que identificou ao longo do processo empírico certo receio dos participantes quanto ao teor das informações, o que representa o estado de vigília do poder público sobre os profissionais da educação.

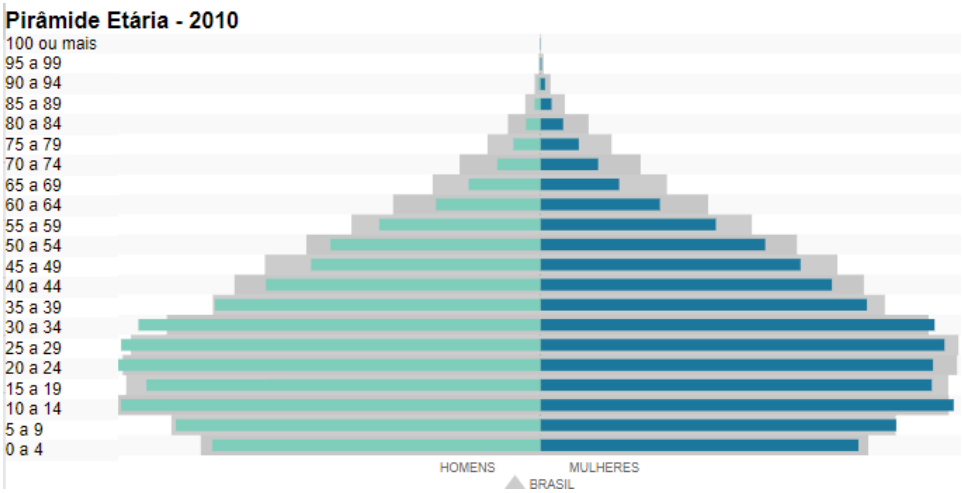
FIGURA 13 LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DAS NEVES



Fonte: Elaborado por Everton Sena Santos (2020).

O município possui uma população, de acordo com o último censo demográfico (2010), de 229,317 habitantes, com projeção de 2019 na marca de 334,858 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

GRÁFICO 1 PIRÂMIDE ETÁRIA – RIBEIRÃO DAS NEVES (2010)



Fonte: ibge.cidades.gov.br

No que toca à estrutura da população do município de Ribeirão das Neves, percebe-se, através da exposição da pirâmide etária no gráfico 1, referente ao censo demográfico do ano de 2010, a predominância de uma população jovem e adulta majoritariamente. O volume de jovens, principalmente, será uma informação pertinente para o desafio do município em relação ao seu envolvimento com políticas públicas para a educação.

O histórico da ocupação urbana do município de Ribeirão das Neves está altamente vinculado com as políticas públicas dos governos do estado de Minas Gerais em função do estabelecimento de equipamentos do sistema prisional em seu espaço. Ao longo das primeiras décadas do século XX, a partir do processo de emancipação do município, Ribeirão das Neves entrou com intensidade nos planos governamentais de investimentos em presídios masculinos, femininos e outros equipamentos públicos da secretaria de estado de segurança. Há uma cicatriz importante em Ribeirão das Neves devido ao estigma criado em torno do município para esta funcionalidade.

Uma série de estudos, tais como Campos & Estevao-Mor (2009), Campos (2009), Silva (2014), apontam os descompassos entre serviços essenciais para o bem-estar social da população de Ribeirão das Neves em detrimento do constante vínculo com estabelecimentos públicos da secretaria de segurança do estado de Minas Gerais. Algumas destas faces podem ser observadas nas estatísticas traçadas pelo IBGE (2019) que apontam certo posicionamento deficitário quanto a níveis de saúde, trabalho, economia e educação.

Ribeirão das Neves, quanto ao seu posicionamento econômico, está envolvida principalmente com atividades concentradas no terceiro setor. Ressalta-se a particularidade do município em fazer parte da RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte e que, por isso, e por sua natureza espacial conurbada, possui um vínculo diferenciado com a capital do estado. Este vínculo envolve trânsito intenso da população que desenvolve grande parte de suas atividades profissionais em Belo Horizonte, o que traz a característica de cidade dormitório para Ribeirão das Neves.

Com uma realidade geográfica e demográfica bem distinta daquela avaliada no município de Ribeirão das Neves, o município de Braga, onde se situa o estudo de caso português desta investigação, apresenta aspetos cruciais que merecem uma particular exposição e análise.

Através da exposição da localização representada na figura 14, destaca-se a localização do município de Braga na região noroeste do país. Portugal, é importante destacar, possui um histórico de lógica territorial muito envolvido com o desenvolvimento da ocupação em sua região litorânea. A partir desta lógica espacial, percebeu-se, ao longo dos tempos, a maior presença das grandes cidades e populações nas proximidades do litoral.

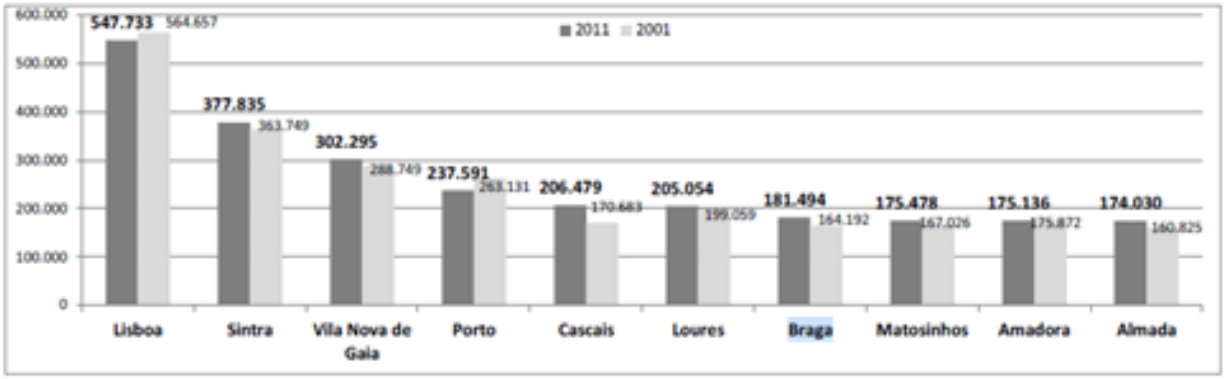
FIGURA 14 LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BRAGA



Fonte: Ribeiro (2012).

Através do auxílio do mapa 14 e do gráfico 2, percebe-se a localização dos dez municípios mais populosos de Portugal e todos estão localizados numa faixa mais ou menos próxima à região litorânea. Braga, apesar de não ser uma cidade litorânea, encontra-se numa zona de proximidade considerável.

GRÁFICO 2 RANKING DOS 10 MUNICÍPIOS PORTUGUESES MAIS POPULOSOS (2011)



Fonte: Remoaldo & Nogueira (2013)

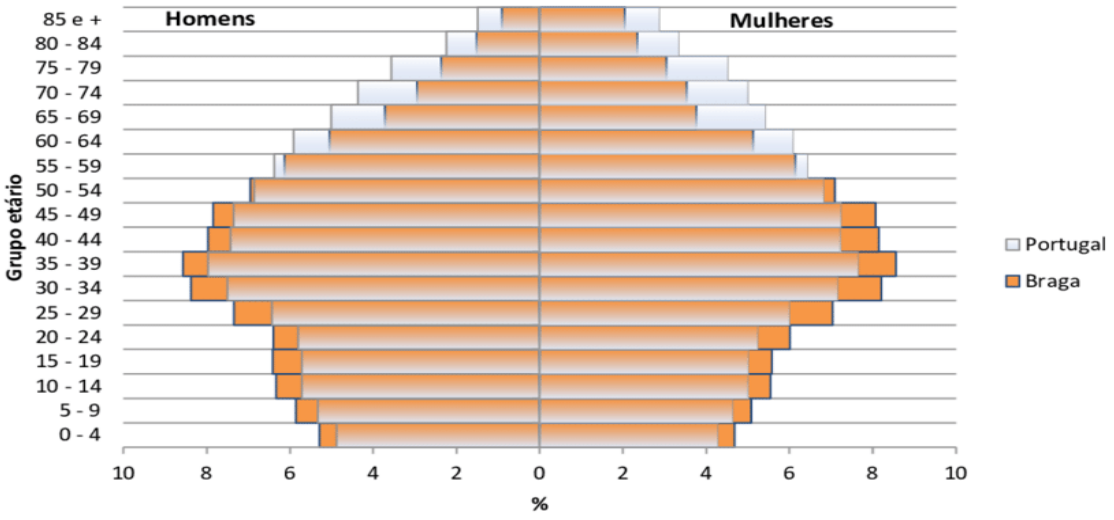
De acordo com os estudos estatísticos desenvolvidos pelo INE (2018), a população do município de Braga está estimada em 181,651 habitantes.[87] Contudo é preciso destacar as particularidades que compõem a realidade demográfica de Braga. Estas especificidades estão, sobretudo, envolvidas com a composição numerosa da população idosa do município, o que, de certa forma, segue a dinâmica demográfica nacional de Portugal. Por outro lado, Braga convive com uma realidade juvenil intensa devido à alta representatividade universitária da cidade. Deve-se destacar que o município convive com realidades de uma população idosa e jovem ao mesmo tempo, no entanto, esta última caracteriza-se por situar-se numa realidade flutuante que segue os ritmos da vida académica que muito conduz a cidade.

À luz da Carta Educativa e do Projecto Educativo Local de Braga percebe-se o detalhamento da composição de sua realidade sociodemográfica, que aponta para esta perspetiva supracitada, destacando, ainda, importantes pormenores no sentido de que:

> [...] o concelho de Braga tem vindo a registar nos últimos anos uma tendência para o envelhecimento da população residente e um recuo da população jovem, em decorrência do decréscimo das taxas de mortalidade e de natalidade. Apesar de o concelho registar um elevado índice de atratividade (variação positiva da população residente) e uma taxa de natalidade acima dos valores nacionais, a balança demográfica não resistiu ao duplo envelhecimento da pirâmide de idades, sendo previsível o seu agravamento nos próximos anos. (Torres & Martins, 2019, p.19).

Esta dinâmica demográfica do município de Braga está expressa na pirâmide etária representada no gráfico 3:

GRÁFICO 3 PIRÂMIDE ETÁRIA – MUNICÍPIO DE BRAGA (2011)



Fonte: Remoaldo & Nogueira, 2013

[87]Há certa oscilação nos números da tabela (população de Braga) e o que foi afirmado pela projeção da população para 2018 a partir dos dados de 2011.

Esta face do município de Braga envolvido com uma dinâmica demográfica jovem expressa, ainda, a natureza das atividades económicas do município que apresenta desenvolvimentos significativos nos campos da ciência, tecnologia e inovação. Esta perspetiva é destacada pelo Projecto Educativo Local, quando destaca que "[...] no plano económico, o concelho de Braga apresenta um aumento da população empregada no setor terciário e a predominância das profissões mais qualificadas, cenário consentâneo com o aumento do nível de escolaridade da população residente" (Torres & Martins, 2019, p. 19).

O cenário é exposto sobretudo quando Ribeiro (2013, p.233) afirma que "[...] a presença do Ensino universitário em Braga tem, certamente, favorecido o crescimento populacional no município potenciando dinâmicas económica a ele associadas." O autor realça ainda que, apesar dos crescimentos destacados anteriormente nos campos da tecnologia, o terceiro setor é ainda a atividade económica mais representativa do município de Braga.

5.1.1. Contextos de investigação no Brasil e em Portugal: os limites e os perigos do exercício comparativo.

Os contextos geográficos de estudo no Brasil e em Portugal anteriormente expostos permitem enquadrar a discussão sobre as especificidades e as disparidades a serem consideradas no processo de investigação dos dois contextos desta pesquisa. Além das particularidades de natureza geográfica e, consequentemente, dos dados espaciais disponibilizados acerca de dinâmica demográfica, por exemplo, temos, ainda, uma face muito peculiar naquilo que toca à organização dos sistemas educativos.

Este panorama força-nos a ressaltar que a comparação entre os dois sistemas educativos é altamente complexa e que, apesar de estruturar-se num enquadramento metodológico comparativo, a investigação é conduzida fundamentalmente num contexto de confrontamento das realidades, tendo em vista as dificuldades de comparar diretamente sistemas tão adversos.

O estabelecimento do estudo comparativo de casos exige uma importante delimitação das realidades que compõem os contextos investigados, não só da natureza organizacional, mas, também, dos enquadramentos políticos e institucionais e das realidades nas quais as organizações estão inseridas. Neste sentido, através do exposto, esclarece-se que as evidências da pesquisa ganharão espaço, tempo e condições sociológicas específicas com o intuito de não criar generalizações para realidades tão diversas como as existentes no Brasil e em Portugal e, assim, estabelecer os confrontos das informações levantadas.

O recorte espacial e organizacional da investigação considera as escolas envolvidas, seus históricos e características geográficas particulares. O estudo comparativo é estabelecido, sobretudo, a partir das incidências burocráticas em suas organizações através dos discursos da qualidade em educação e dos entraves causados na participação democrática em seus rumos. A natureza comparativa aqui estabelecida considera também, enquanto um importante marco a ser analisado, os padrões de influência das políticas educativas de forma vertical e circular sobre os contextos de investigação.

A exposição deste panorama impõe-se como necessária do ponto de vista metodológico, de modo a acautelar interpretações altamente generalizantes a partir das duas realidades tomadas como estudo comparativo de casos. Neste sentido, teremos uma análise comparativa estabelecida em recortes baseados em:

i. **Exposição das escolas investigadas às incidências de políticas de caráter burocratizante;**

ii. **Presença e efeitos dos discursos da qualidade sobre as escolas;**

iii. **Percepções dos professores sobre os impactos das políticas educativas em seus trabalhos e participação no âmbito escolar;**

iv. **Limites e possibilidades de um ambiente democrático nas escolas frente aos cenários de controle das políticas educativas.**

Acerca das especificidades a serem consideradas, destaca-se a importância da discussão sobre as estruturas normativas e legais dos sistemas de educação em Portugal (Braga) e no Brasil (Ribeirão das Neves). Ao passo em que as escolas públicas no Brasil estão divididas em instituições federais, estaduais e municipais, em Portugal as escolas estão vinculadas diretamente ao Ministério da Educação. Em outras palavras, os caminhos das políticas públicas para a educação seguem lógicas de controlo e regulação diferentes nos dois países, sobretudo devido ao fenómeno da municipalização que ocorre no Brasil, como discutido no capítulo II.

As subdivisões da organização do sistema educativo brasileiro em diferentes atribuições delimitadas aos municípios, estados e federação estão relacionadas às dimensões geográficas e

culturais do Brasil, bem como às dificuldades de gestão de um amplo sistema educativo através da centralização em um órgão específico, como o MEC.

Por outro lado, a estrutura organizacional das escolas portuguesas estabelece vínculos mais diretos com o Ministério da Educação (Barroso & Pinhal, 1996) que administra a gestão ampla de suas escolas, quando postas em paralelo com a realidade brasileira que convive com uma histórica relação de descentralização e de responsabilização dos estados e municípios. Contudo, apesar do exposto, está em curso um processo de transferência de poderes e competências no âmbito da educação portuguesa, sobretudo a partir da aprovação e publicação da Lei nº 50/2018 que apresenta a "[...] transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais." O Artigo da referida Lei aponta que "É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos aos estabelecimentos públicos de educação." O mesmo ocorreu frente à publicação do decreto-Lei nº30 de 2015, de 12 de fevereiro e do Decreto-Lei n.º 72/2015, de 11 de maio que, para o campo da educação, procuraram estabelecer passos para descentralização e transferindo, assim, competências para as administrações locais a que os agrupamentos pertencem. No entanto, o próprio processo de delegação de responsabilidades descentralizadas carrega consigo as expressões da “qualidade”, “eficácia” e “eficiência” e justificam a presença contínua de um contexto avaliador e de vigilância.

Ao mesmo modo, a Lei nº 21/2019 estabelece a responsabilização dos municípios portugueses quanto aos caminhos da gestão da educação. Em outras palavras, como apresentam os artigos 3º, 4º e 5º, os municípios passam a possuir importantes competências no âmbito da organização da educação e das escolas, como por exemplo, o planeamento da gestão e da fiscalização da oferta educativa.

É importante também frisar, sobretudo contra as possibilidades de generalização das informações, que escolas municipais, estaduais e federais no Brasil ganham conotações muito distintas, desde verbas, formas de funcionamento e resultados em exames, por exemplo. Estas variações de escolas públicas ainda serão mais intensas a depender da unidade da federação onde se encontram. A relação é estabelecida sobre as influências políticas e económicas a que cada estado ou cidade estão sujeitos.

5.2 O estudo de caso português: uma visão geral sobre a escola e o corpo docente

A *Escola dos Pinheiros*, contexto de estudo em Portugal, ocupa uma centralidade por figurar-se como a sede do agrupamento de escolas investigado. Esta particularidade é um destaque importante para a compreensão da complexidade das formas de organização das escolas portuguesas, ou dos agrupamentos de escolas, em relação a *Escola das Marias* e a *Escola das Clarices*, contextos de estudo no Brasil.

A organização dos agrupamentos de escolas em Portugal fornece importantes possibilidades de confronto às realidades das escolas investigadas no Brasil, devido às discrepâncias de suas naturezas. Destaca-se que a sua matriz organizacional compreende um conjunto de escolas que se vincula a uma escola sede e que administra as demais. A face da burocracia faz-se presente entre as próprias escolas que compõem o agrupamento e, ainda, com o poder central do ME. Sobre esta perspetiva, Lima (2004, p.31) destaca a incidência de um panorama organizacional que se caracteriza pela presença de uma unidade "racionalizadora-centralizadora".

O agrupamento de escolas, fruto do XV governo constitucional de Portugal (Lima, 2004), alterou o panorama da organização da educação no país, sobretudo da disposição da rede escolar, fundamentado numa modalidade de gestão que intensifica a centralização das decisões, dos comandos e do controlo sobre a escola. Dentre os impactos da transformação da organização das escolas, destaca-se que "milhares de escolas do 1.º ciclo do ensino básico foram extintas, sob justificação do baixo número de alunos, da degradação do parque escolar e do abandono e insucesso escolares, estatisticamente imputados à falta de dimensão e de qualidade das escolas" (Lima & Torres, 2020, p.751).

Esta lógica de gestão das escolas aumenta as dificuldades da prática da autonomia em seus espaços e muito está envolvida com o aspecto da qualidade que caminha em paralelo com perspetivas racionalizadoras que, na figura da política de agrupamentos, como aborda Lima (2004, p.40) “reforça o controlo exercido pelo centro [...]” e nunca a “autonomia da escola ou, sequer, do agrupamento.”

O contexto dos agrupamentos de escolas em Portugal apresenta uma face de organização escolar intensamente conflitante com a realidade das escolas brasileiras investigadas. Em última análise, a gestão destes estabelecimentos de ensino faz-se pressionada por um viés de racionalização e prestação de contas, ou *accountability*, que os caracteriza na lógica de organização e também em sua disposição geográfica no espaço. Destaca-se, ainda, o panorama do trabalho dos diretores que passam a cumprir funções de gestores e que devido a esta realidade:

> [...] tenham uma constante preocupação (quando não obsessão) em atender às regulamentações legais, às exigências hierárquicas e às demandas sociais relativas aos processos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (três pilares fundamentais da accountability) e se confrontem, em razão disso, com dilemas e tensões decorrentes das diversas pressões e expectativas, internas e externas, advindas de uma pluralidade de atores (individuais e coletivos) (Afonso, 2018, p.330).

Com efeito, será visto que a lógica dos agrupamentos de escolas em Portugal imputa uma dinâmica de organização burocrática à escola à medida que os níveis de hierarquização se mantêm enquanto um *status quo* característico, além de as decisões que são tomadas pelas escolas que fazem parte do agrupamento dependerem das decisões da escola sede.

O cenário das escolas agrupadas, como aponta Lima (2004, p.42), materializa-se como "uma nova organização que rompe definitivamente com a ideia da centralidade da escola nas políticas educativas, atribuindo-lhe um estatuto ultra periférico, inscrito no conceito de subunidade de gestão." Neste sentido a face da burocracia recai sobre a escola, ou agrupamento de escolas, de forma intensa e reprodutora, sobretudo com as relações de trabalho desenvolvidas no seu espaço.

A *Escola* dos *Pinheiros* está voltada para as modalidades do segundo e terceiro ciclos de ensino básico e está localizada numa zona periférica da cidade, tendo, nos últimos cinco anos, recebido um volume de estudantes que gera certa incerteza quanto as acomodações físicas futuras e as possibilidades em manter o ritmo de então, como apontado em sua caracterização geral em seu próprio sítio virtual.

O agrupamento de escolas onde está inserida a *Escola dos Pinheiros* é composto por um conjunto de nove escolas e encontra-se em funcionamento desde a sua homologação que data o ano de 2003. As escolas que fazem parte do agrupamento correspondem às ofertas educativas de Jardim de Infância [3], Centro Escolar [1], Escola Básica de 1° ciclo [4] e Escola Básica de 2°/3° ciclos [1]. Em seu projeto educativo expõe-se que os valores defendidos pela escola percorrem a órbita da educação para a "cidadania" e com uma "dinâmica pedagógica de qualidade" que se vincula com a perspetiva de "eficácia" a que Estêvão (2013) aborda. Na sequência da perspetiva dos valores e missão que a escola considera, no âmbito de seu projeto educativo, pilares fundamentais para o seu funcionamento, está a formação dos jovens "responsáveis e participativos" e empenhados no "contributo para o progresso".

No que toca ao número de estudantes que frequentam o agrupamento de escolas investigado, destaca-se que o seu projeto educativo aponta a presença de aproximadamente 1654 estudantes distribuídos em suas nove escolas. Contudo, a *Escola dos Pinheiros* apresenta um contingente de 809 estudantes que frequentam o segundo e terceiro ciclos da educação básica.

O corpo administrativo da escola é formado, segundo o plano de ensino, por um coordenador de assistentes operacionais [1], assistentes técnicos [7], chefe de serviços de administração escolar [1], educador social [1] e técnica superior da área de Psicologia e Psicóloga [1] para a educação em tempo inteiro.

No histórico documental da escola, sobretudo em seu quadro de professores, constatou-se a composição numerosa do grupo de professores que faz parte do quadro efetivo da escola. Neste sentido, foi possível identificar uma baixa rotatividade de professores e este aspeto infere que o grupo de professores da escola é formado amplamente por docentes do quadro[88]. Com o auxílio das técnicas de investigação, utilizando-se, principalmente, das entrevistas semiestruturadas e inquéritos por questionários, este panorama de baixa rotatividade de docentes pôde ser evidenciada.

As respostas dos professores ao inquérito por questionário (cf. tabela 4) evidencia a quantidade de professores que compõem o quadro da escola e os professores que responderam ao inquérito por questionário:

TABELA 4 QUÓRUM DE PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DOS PINHEIROS* NO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

Total de professores da escola-sede/Total de inquéritos distribuídos (Universo)	Total de participações no inquérito por questionário (Amostra)
90	72

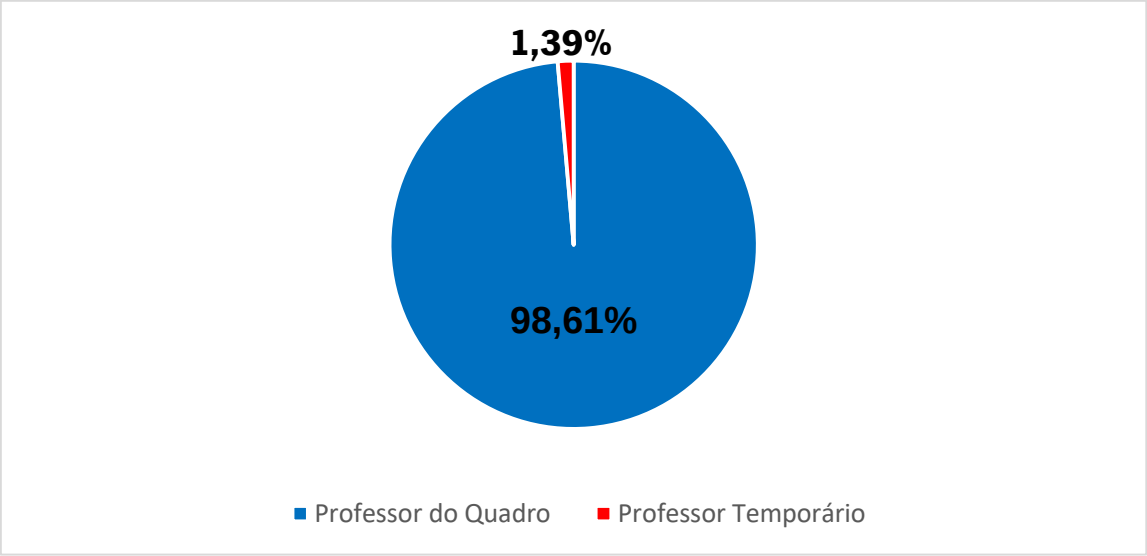
Já no que toca aos professores externos à escola investigada, destaca-se que a opção por inquirir este público prende-se com a necessidade de buscar correspondências das respostas dos professores da *Escola dos Pinheiros* com outros professores de outras escolas do mesmo nível de ensino de Braga. O número de professores externos à escola envolvidos no inquérito por questionário é composto por 88 professores.

Ao longo da exposição do tratamento dos dados administrados, salienta-se que estes dados serão expostos em visualizações nos formatos de gráficos e em tabelas que poderão esclarecer as frequências de respostas a cada questão formulada aos atores que participaram da pesquisa.

No gráfico 4 temos a exposição das informações supracitadas e que nos auxiliam na percepção da visão geral da *Escola dos Pinheiros*:

[88] O que poderá ser observado nos resultados dos inquéritos por questionários aplicados à totalidade dos professores.

GRÁFICO 4 VÍNCULO CONTRATUAL DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DOS PINHEIROS*

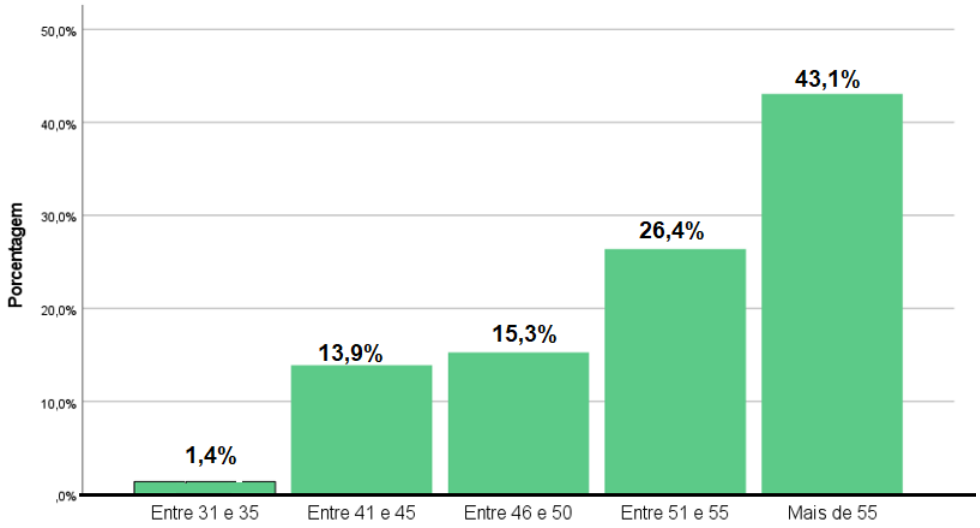


Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

Através do exposto, percebe-se que o grupo de professores da *Escola dos Pinheiros* que responderam ao inquérito por questionário é formado majoritariamente (98,61%) por professores que fazem parte do quadro efetivo da escola, o que reforça a pesquisa documental que aponta para a mesma realidade. Esta é uma face importante a ser destacada e relacionada com as escolas tomadas como estudo de caso no Brasil, que vivem realidades amplamente diferentes.

Ainda a título de caracterização do contexto de estudo, perceberemos uma importante particularidade do corpo docente da *Escola dos Pinheiros* naquilo que envolve a faixa etária deste grupo. Há a presença numerosa de professores com idade acima dos cinquenta anos de idade e próximos da reforma. Este panorama pode ser observado no gráfico 5:

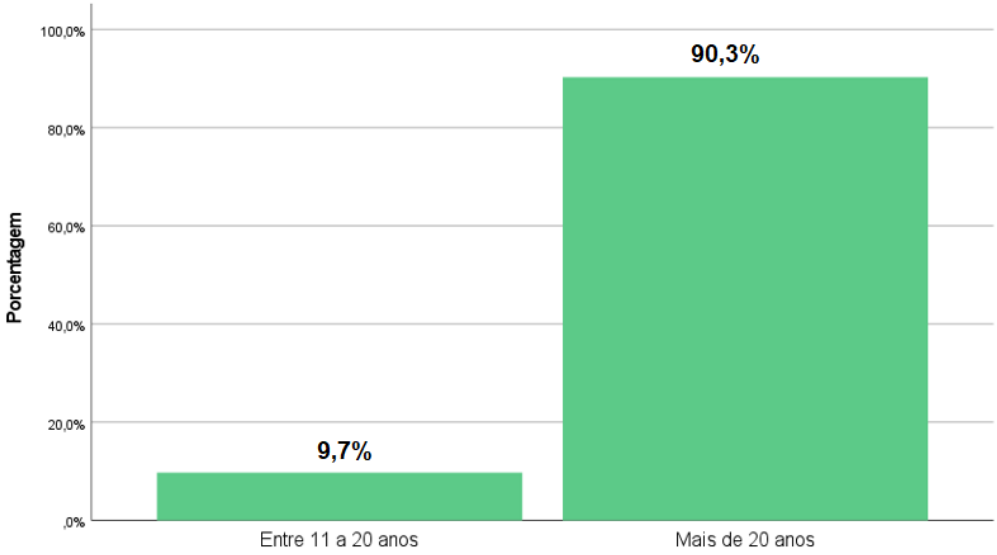
GRÁFICO 5 IDADE DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DOS PINHEIROS*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

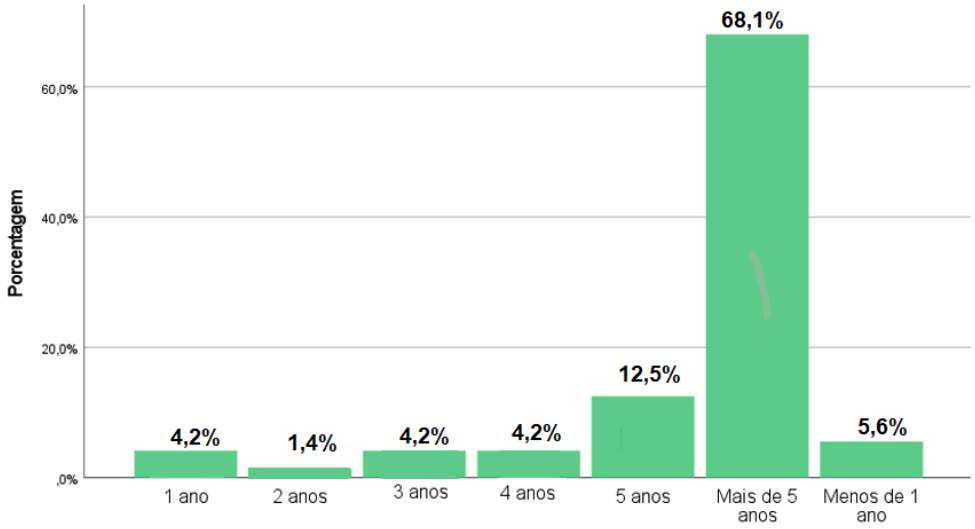
Ao nível do confronto dos dados, veremos que estas informações possuem uma importância particular. E, no mesmo sentido, perceberemos que os professores da escola investigada possuem elevado tempo de exercício na carreira, assim como tempo de trabalho na própria *Escola dos Pinheiros*, como podemos ver respectivamente nos gráficos 6 e 7:

GRÁFICO 6 TEMPO DE EXERCÍCIO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DOS PINHEIROS* NA CARREIRA DOCENTE



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

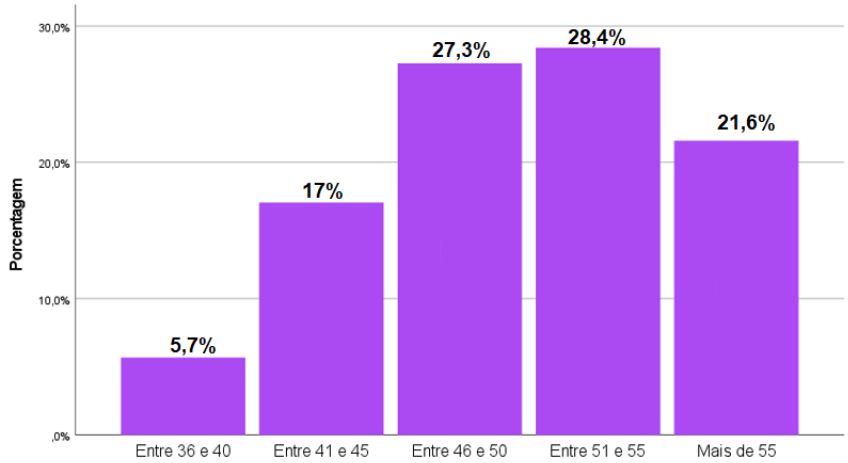
GRÁFICO 7 TEMPO DE EXERCÍCIO EM SUA ATUAL ESCOLA



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

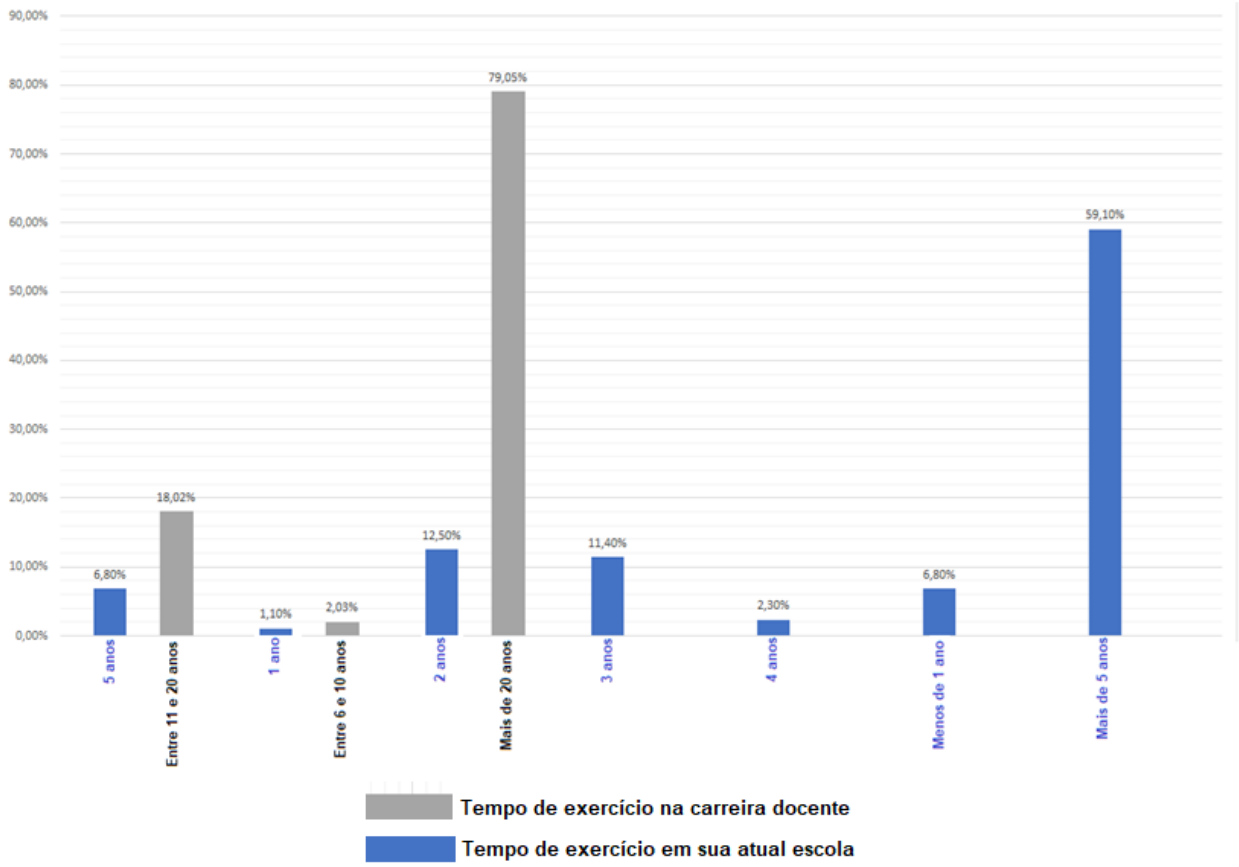
Os dados levantados na *Escola dos Pinheiros* possuem importantes correspondências externas com as realidades de outros professores de Braga que trabalham no mesmo sistema de ensino público da educação básica e que também participaram da investigação através do inquérito por questionário. Perceberemos a predominância de professores na faixa dos quarenta e cinquenta anos, que se dedicam há mais de cinco anos nas escolas em que trabalham, e a mais de vinte anos na carreira docente. Este cenário pode ser percebido nos gráficos 8 e 9 respectivamente:

GRÁFICO 8 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS - IDADE DOS PROFESSORES



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 88 professores externos à *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

GRÁFICO 9 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS – TEMPO DE EXERCÍCIO NA CARREIRA DOCENTE X TEMPO DE EXERCÍCIO EM SUA ATUAL ESCOLA.



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 88 professores externos à *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020)

Estes aspectos, tanto no relato dos professores entrevistados, quanto nas formas como são expostos no projeto educativo da *Escola dos Pinheiros* [2017/2021], apresentam-se enquanto características positivas para o desenvolvimento das práticas e projetos pedagógicos da instituição, já que a manutenção da mesma estrutura docente - por longo tempo - pressupõe maior engajamento com os caminhos a serem percorridos pela escola.

Na perspetiva dos professores e coordenadores de curso que estão no agrupamento num espaço de tempo maior e que vivem e viveram realidades diferentes da instituição, o destaque para o aumento das matrículas de alunos estrangeiros, com importante ênfase para alunos brasileiros, de países da África lusófona e de etnia cigana, intensificam os desafios da escola nos últimos cinco anos, principalmente.

Esta realidade vivenciada pelo agrupamento passa a ser percebida com maior frequência e detalhe através das análises mais aprofundadas das entrevistas realizadas. Portanto, destacam-se

algumas respostas que carregam significados importantes para a discussão aqui estabelecida acerca dos desafios das escolas, sobretudo ao nível das crescentes matrículas e da diversidade cultural a que a escola vive à prova:

> "[...] a nacionalidade não é um fator para a indisciplina mas o casos de indisciplinas aumentaram com os números de imigrantes." (Depoimento da *Professora 1*)

> "Os hábitos e costumes que trazem dos seus países entram em conflito cá e exigem-nos entendimento." (Depoimento da *Professora 1*)

As respostas acima encontram destaque na perspetiva da transformação que a escola passou a lidar através da nova realidade migratória em Portugal na última década e que Braga viveu/vive com intensidade em sua estrutura e dinâmica da cidade. Este fenómeno envolveu a escola tomada como estudo de caso num campo de importantes desafios para lidar com as diferenças e as particularidades a que o novo contexto passou a exigir.

A fala da *Professora 1* incide na perspetiva da indisciplina a que a *Escola dos Pinheiros* passou a conviver recentemente. No entanto, outros destaques foram estabelecidos por outros professores questionados acerca das transformações vivenciadas pelo agrupamento e comunidade escolar nos últimos tempos e que gerou uma dinâmica escolar diferente de antes. Destaca-se, por exemplo, a fala da *Professora 2* quando aponta que a *Escola dos Pinheiros* passou a conviver com maiores índices de "comportamentos agressivos e alta indisciplina", sobretudo envolvendo estudantes imigrantes.

Além dos aspetos disciplinares da *Escola dos Pinheiros* que sofreram significativas transformações nos períodos indicados anteriormente com o adensamento de matrículas, sobretudo de estudantes de origem estrangeira, o que gerou uma importante transformação sociocultural no espaço escolar, o campo pedagógico da escola ganha importante destaque no campo das alterações e desafios vivenciados pelo agrupamento.

Os relatos dos professores entrevistados conferem também as necessidades de reinvenção dos projetos pedagógicos das disciplinas com o intuito de promover certa equiparação entre os estudantes quanto às capacidades de acompanhamento do ritmo das aulas. A partir dos relatos levantados pôde-se ter acesso às informações que incidem neste sentido:

> "Somos uma escola periférica e por isso não temos os destaques das escolas centrais [...] e nossa realidade é a de receber estudantes de classes sociais simples." (Depoimento da *Professora 1*)

Esta perspetiva apontada pela *Professora 1* alimenta o contexto que vive a *Escola dos Pinheiros* no que envolve a realidade enfrentada com as dificuldades de aprendizagem dos estudantes. Este panorama é reforçado pela Diretora do agrupamento quando afirma que:

"[...] temos muitos alunos a precisar de apoio" e "[...] temos grupos grandes a dar apoio para [alcançar] o rendimento mínimo. A escola está bem servida, os professores preocupam com os alunos." (Depoimento da Diretora do agrupamento)

As maiores críticas levantadas partem dos professores de língua portuguesa e língua inglesa. Respectivamente, a *Professora 1* e *Professora 2*, quando questionadas sobre as dificuldades no processo de ensino e aprendizagem dos estudantes, ambas mantiveram os mesmos pontos de vista acerca das dificuldades encontradas pelos estudantes e, da mesma forma, os professores preocupam-se com a reparação das dificuldades nos processos de ensino e aprendizagem.

No que toca o campo das ciências humanas e sociais, especificamente Geografia, Sociologia e História, segundo o *Professor 3* e a *Professora 5*, as dificuldades estão centradas "[...] nas diferentes formas como os estudantes foram apresentados às disciplinas" ou nos "[...] focos centrais abordados pelas disciplinas em seus países de origem [...]", disseram respectivamente.

Por fim, certa discrepância pôde ser avaliada também quanto à educação física, relatada pelo *Professor 4.* Na execução das entrevistas semiestruturadas, o professor afirma que "[...] é preciso, praticamente, iniciar do zero a educação física com estudantes da 'sua nacionalidade'[...]." O *Professor 4* destaca que encontra resistência dos estudantes, sobretudo os brasileiros, como afirma acima, em se envolver com a educação física de forma efetiva, uma vez que não tiveram a prática da disciplina da maneira como é ofertada na *Escola* dos *Pinheiros* dentro da realidade portuguesa.

5.2.1 O estudo de caso brasileiro: paralelos entre os dados gerais das escolas investigadas

As duas escolas tomadas como estudos de casos no Brasil estão no âmbito administrativo do estado de Minas Gerais, sendo assim escolas estaduais. Deve-se destacar que, geograficamente, as escolas investigadas, apesar de estarem separadas por um raio de aproximadamente oito quilômetros, ocupam posições de centralidade no município. Estas posições de centralidade estão relacionadas, sobretudo, às regiões comerciais onde se localizam. Portanto, esta face promove às escolas a recepção de estudantes de vários bairros/freguesias ao redor das escolas, o que pode gerar, muitas vezes, um público híbrido quanto à sua composição socioeconómica.

A iniciar com as particularidades que compõem a *Escola das Marias*, trata-se de uma escola de ensino fundamental II e ensino médio da educação básica. Contudo, proporcionalmente, a *Escola das Marias* trabalha também com o mesmo nível de ensino que a *Escola dos Pinheiros*, em Braga. Através

da análise documental, pôde-se constatar que a escola não convive com um quadro numeroso de professores permanentes. A rotatividade de docentes por ano, ou mesmo ao longo do ano letivo, é grande. Este aspecto, segundo relata o diretor da escola, "[...] gera déficits de planeamento a longo prazo."

A tabela 5, a seguir, expõe a relação entre os professores que compõem o número total do quadro da *Escola das Marias* e o número de professores que fizeram parte do processo de investigação:

TABELA 5 QUÓRUM DE PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS* AO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

Total de professores da escola / Total de inquéritos distribuídos (Universo)	**Total de participações no inquérito por questionário (Amostra)**
45	37

A *Escola das Marias*, segundo o projeto educativo e a SEE/MG, fundada no ano de 1987, possui um público discente de 808 estudantes que frequentam as modalidades dos anos finais do ensino fundamental II (ou segundo e terceiro ciclos) e o ensino médio (ou ensino secundário). A escola conta com um número de trinta e oito funcionários que estão lotados em funções administrativas, segurança patrimonial e serviços gerais. O número de professores exposto na tabela 5 pode oscilar em determinadas épocas do ano, pois, como abordado no parágrafo anterior, a rotatividade de professores é alta na rede estadual de Minas Gerais, e pode haver tempos que a escola conviva com a ausência de profissionais.

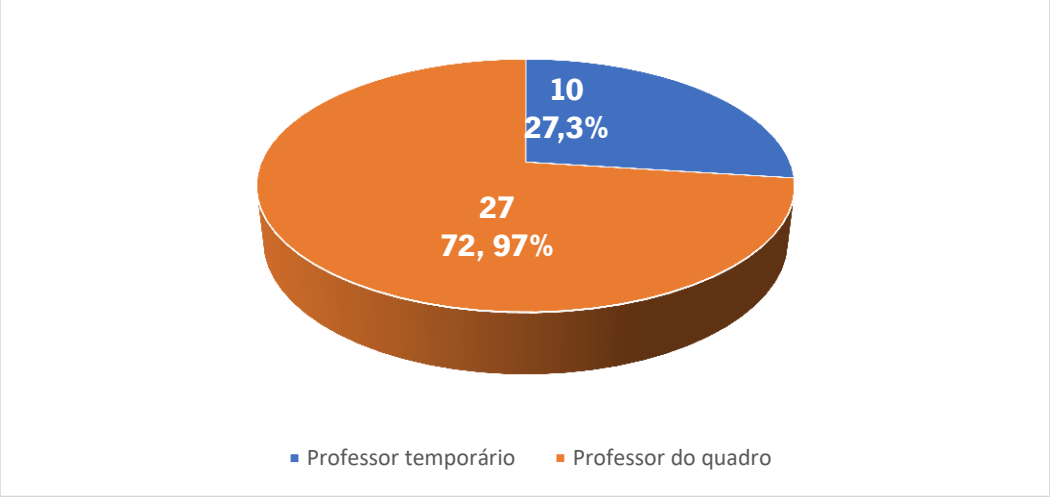
Ao contrário daquilo que foi levantado na *Escola dos Pinheiros*, a *Escola das Marias* não dispõe de profissionais de apoio social e psicológico. Esta é uma realidade que se repetirá na estrutura das escolas estaduais do Estado de Minas Gerais e de muitas outras unidades da federação.

Naquilo que se refere aos professores externos às escolas investigadas no Brasil, destaca-se que estes compõem uma população de 71 professores. Assim como o praticado no contexto de estudo português, este inquérito pôde ser aplicado aos professores que trabalham na mesma esfera pública e nos mesmos graus de instrução da educação básica e buscar, assim, relações e correspondências entre os dois universos – professores da *Escola das Marias* e da *Escola das Clarices* e outros professores do mesmo nível de ensino. Esta perspetiva analítica a partir de correspondências externas

fez-se presente ciente das dinâmicas e historicidades de cada um dos ambientes dos quais partiram as respostas aos inquéritos. Contudo, a administração de inquéritos por questionário externos às escolas investigadas, tanto no Brasil quanto em Portugal, pode fornecer informações importantes sobre a repetição de determinados padrões de organização da educação e da escola em ambientes diferentes, porém vinculados à mesma rede e nível de ensino.

Numa perspetiva de intensificar a visualização deste fenómeno da rotatividade de professores da *Escola das Marias* e, ainda, enquanto caracterização geral da escola, o gráfico 10 expressa uma importante margem de professores que fazem parte da escola investigada e que são temporários. Este número pode oscilar – e oscila – ano após ano:

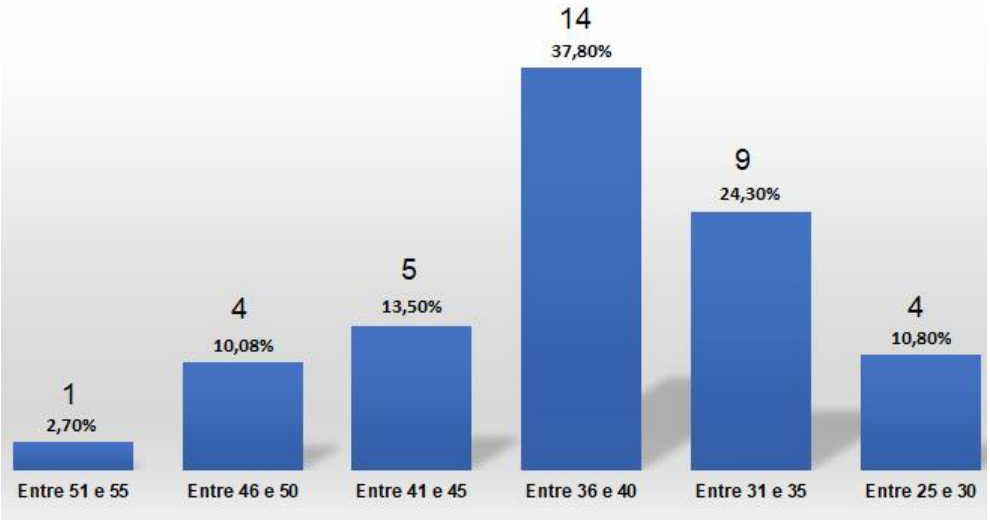
GRÁFICO 10 VÍNCULO CONTRATUAL DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020).

Ao nível de caracterização do grupo de professores que faz parte da *Escola das Marias* e em contraposição à realidade da *Escola dos Pinheiros* e dos demais professores portugueses investigados, percebe-se uma tendência jovem aos professores da escola e veremos que haverá correspondência externa a esta informação nos demais professores investigados. Neste sentido, perceberemos, através da leitura do gráfico 11, a forte incidência de professores com idade entre os trinta e um e quarenta anos de idade:

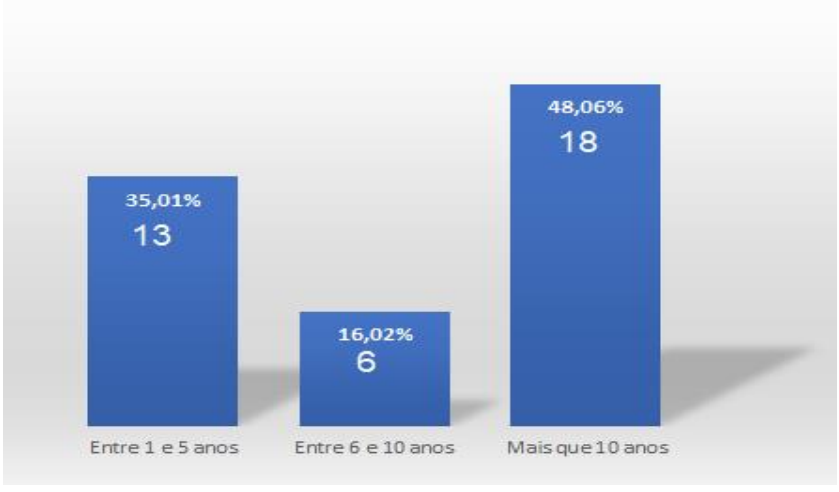
GRÁFICO 11 IDADE DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020) .

O gráfico 12, a seguir, evidencia o ingresso jovem dos professores na carreira, uma vez que grande parte dos professores está na profissão há mais de dez anos. Contudo, a marca dos 13 professores (35,1%) com tempo de carreira entre um e cinco anos evidencia a chegada de um público recém-formado à profissão. Tais informações divergem com intensidade da realidade apresentada sobre a *Escola dos Pinheiros,* agrupamento que é o contexto de estudo em Portugal, caracterizada por professores com idade mais avançada e, consequentemente, ocupando os postos de trabalho por um tempo maior.

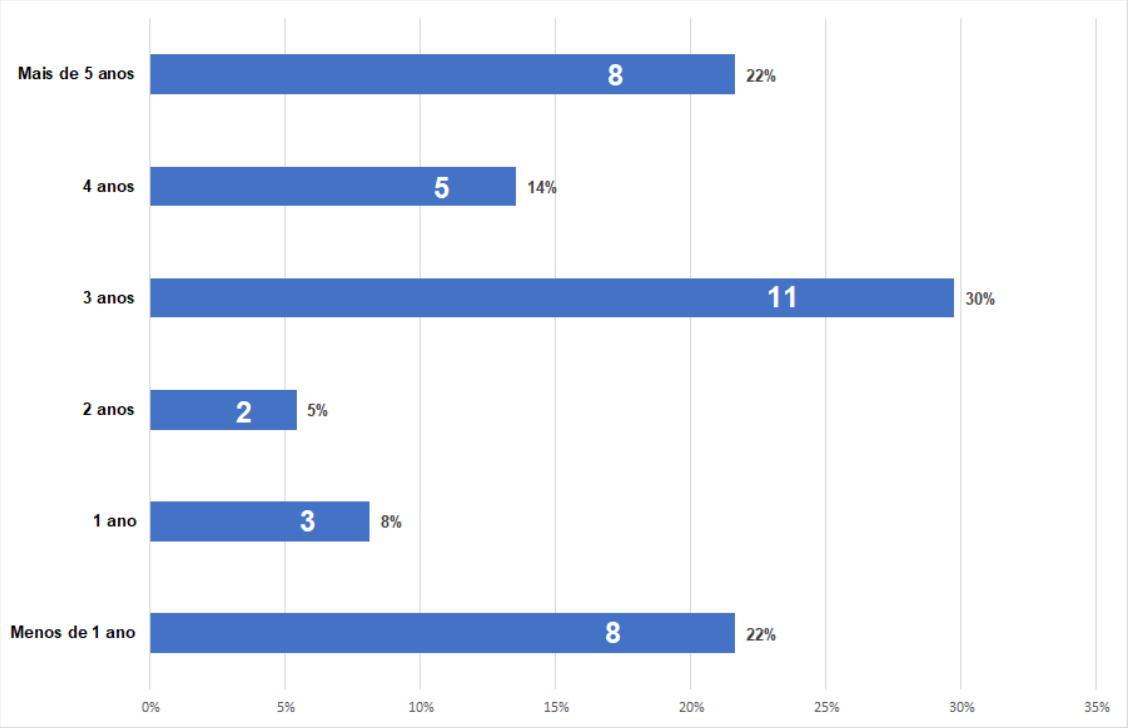
GRÁFICO 12 TEMPO DE EXERCÍCIO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS* NA FUNÇÃO DOCENTE



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020).

Enquanto caracterização geral, e se apropriando dos dados anteriores para leitura do gráfico 13 que apresenta o tempo de trabalho dos professores na *Escola das Marias*, constata-se o baixo número de professores que possuem muitos anos de trabalho na escola. Este aspecto está muito envolvido com a realidade da escola investigada que possui uma rotatividade de professores que gera certa dinâmica particular para a escola:

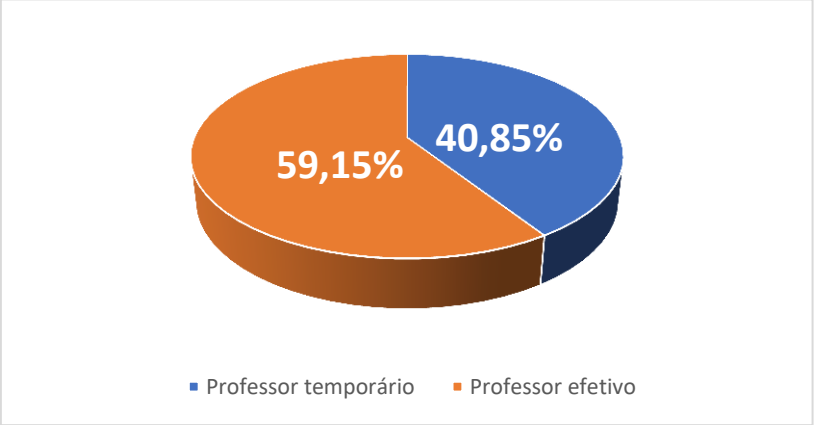
GRÁFICO 13 TEMPO DE EXERCÍCIO DOS PROFESSORES NA *ESCOLA DAS MARIAS*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020).

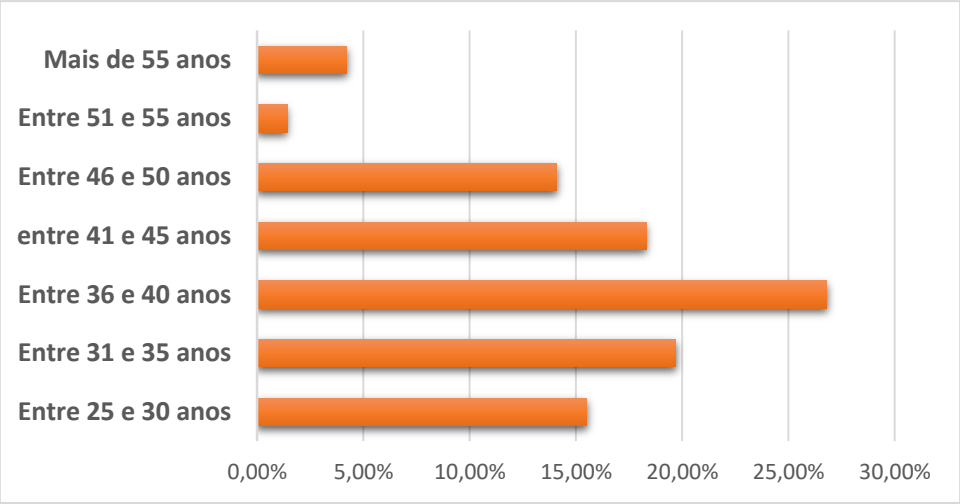
Importa-se salientar as correspondências existentes entre os dados supracitados recolhidos na *Escola das Marias* com o público de professores externos à escola e que trabalha no mesmo sistema de educação pública do município de Ribeirão das Neves. Tais dados oferecem uma importante sustentação às informações coletadas com os professores da escola investigada. Neste sentido pode-se observar as correspondências nos respectivos gráficos 14, 15, e 16:

GRÁFICO 14 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: VÍNCULO CONTRATUAL DOS PROFESSORES



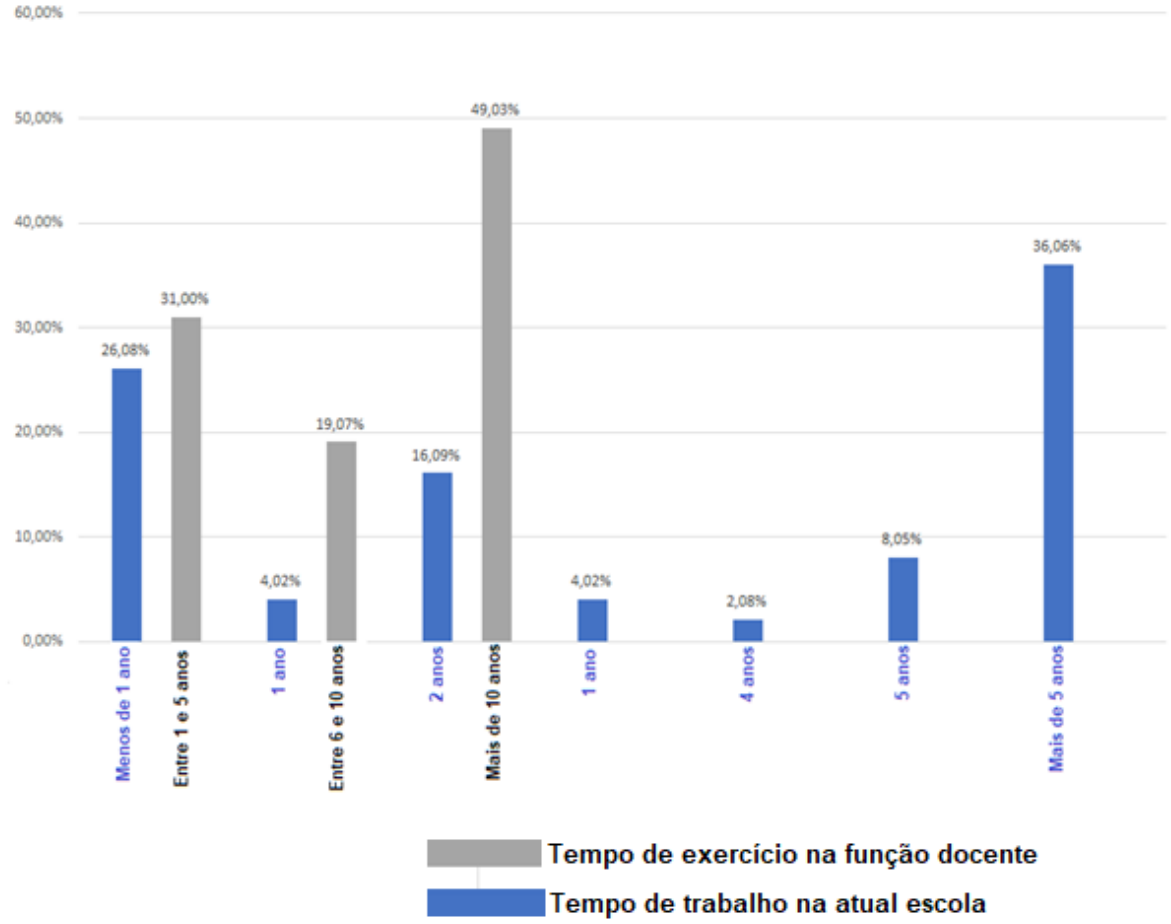
Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

GRÁFICO 15 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: IDADE DOS PROFESSORES



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

GRÁFICO 16 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: TEMPO DE EXERCÍCIO NA FUNÇÃO DOCENTE X TEMPO DE TRABALHO NA ATUAL ESCOLA.



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Os gráficos anteriores, como mencionado, revelam que a realidade vivida pela escola não está distante das outras escolas da mesma rede e nível de ensino. Portanto, percebe-se uma significativa presença de professores temporários, bem como de professores mais jovens, quando comparado com a *Escola dos Pinheiros,* agrupamento investigado em Portugal. Vemos também certa miscigenação do tempo de atuação na carreira e, por fim, uma igual miscigenação de dados quanto ao tempo de trabalho em suas escolas.

Além do aspeto organizacional que tem sido um obstáculo para a escola, como a dificuldade de manutenção do mesmo quadro de professores, outro item latente no dia a dia da escola e que passou a ocupar espaço significativo nas entrevistas estabelecidas, refere-se às condições financeiras ou, mais especificamente, às dificuldades de recebimento de verbas públicas para o desenvolvimento dos projetos e cuidados de infraestrutura.

Deve-se salientar que o estado de Minas Gerais possui 853 municípios, segundo o IBGE. Portanto, a SEE/MG estabelece políticas de gestão da educação, de projetos pedagógicos e, ainda, de distribuição de verbas para todos estes municípios. Segundo nos aponta o diretor da escola, "[...] a centralidade da gestão na secretaria de educação promove certos contrastes entre as escolas." A fala do diretor incide especificamente acerca das dicotomias existentes entre escolas centrais e escolas periféricas.

Em nosso outro polo de investigação, no mesmo município de Ribeirão das Neves, a *Escola das Clarices,* diferente da *Escola das Marias*, trabalha no nível de transição do ensino Fundamental II para o ensino médio, ou a transição do terceiro ciclo para os três anos finais, quando comparados aos agrupamentos portugueses. Portanto, deve-se destacar que, das três escolas estudadas, o agrupamento de escolas - *Escola dos Pinheiros*, em Braga e a *Escola das Marias* em Ribeirão das Neves trabalham com os mesmos níveis de ensino, com o destaque para a *Escola das Marias* que ainda atende a estudantes do ensino médio (10°, 11° e 12° anos), o que é comum nas escolas do Brasil.

A *Escola das Clarices*, fundada no ano de 2009, ocupa atualmente um espaço privado pertencente a uma instituição de ensino técnico. A escola, por meio da SEE/MG, mantém convênio que envolve as duas esferas, pública e privada, para o seu funcionamento. O convênio sinaliza para a utilização do espaço da escola aderindo às regras de uso do espaço, dos horários da instituição e, ainda, do processo indireto de escolha dos gestores da *Escola das Clarices*. A escola, segundo os dados oficiais do projeto educativo e da SEE/MG, conta com um público discente de 1635 estudantes que se distribuem por três turnos de funcionamento: manhã, tarde e noite. A escola conta com um número de trinta e quatro funcionários que, ao exemplo da *Escola das Marias,* dividem-se em funções administrativas por parte da secretaria escolar e, ainda, gestão da limpeza e conservação patrimonial da escola.

Na perspetiva da caracterização geral do corpo docente da *Escola das Clarices*, assim como realizado nas duas escolas anteriores, iremos perceber uma certa sincronia de informações, sobretudo no que toca às duas escolas contextos de pesquisa no município brasileiro de Ribeirão das Neves.

A análise documental pôde evidenciar que, naquilo que se refere às modalidades de vínculo contratual e as realidades dos docentes em seus enquadramentos legais na escola, destaca-se a divisão (50%) entre professores temporários e do quadro. É importante salientar que estas informações podem variar ano pós ano, pois como afirmado anteriormente, a rotatividade de professores é intensa

nas escolas deste sistema público estadual de Minas Gerais no qual a *Escola das Marias* e a *Escola das Clarices* se situam.

A relação de professores que compõem o quadro da *Escola das Clarices* e aqueles que fizeram parte do processo de investigação respondendo ao inquérito por questionário estão expostos na tabela 6:

TABELA 6 QUÓRUM DE PARTICIPAÇÃO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS CLARICES* AO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO.

Total de professores da escola (Universo)	Total de participações no inquérito por questionário (Amostra)
55	44

Esta face do vínculo contratual dos professores da *Escola das Clarices* pode ser observada no gráfico 17:

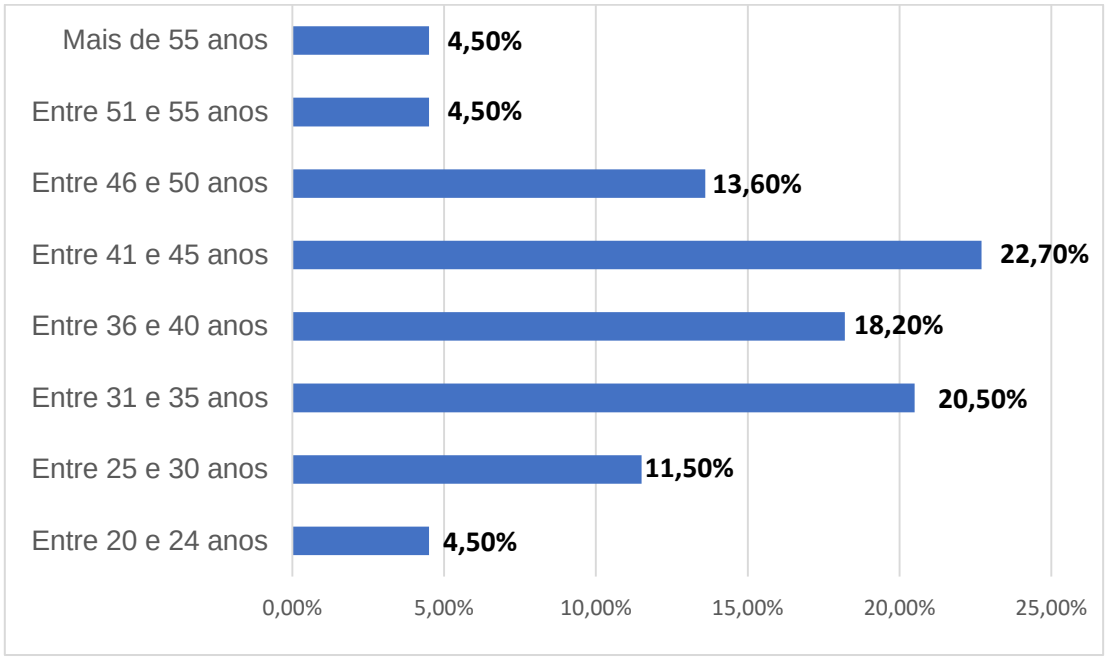
GRÁFICO 17 VÍNCULO CONTRATUAL DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS CLARICES*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Seguindo a tendência já encontrada na *Escola das Marias* e nas correspondências externas do município onde as escolas se situam, o gráfico 18 evidencia a baixa presença de professores com idade superior aos quarenta e cinco e cinquenta anos de idade, como o observado na realidade da *Escola dos Pinheiros* e em suas correspondências externas:

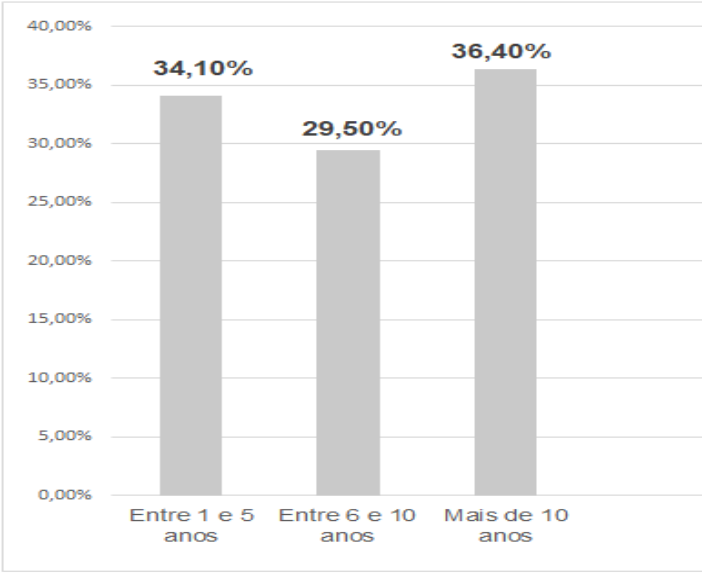
GRÁFICO 18 IDADE DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS CLARICES*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Em concordância com aquilo que foi apresentado no gráfico 18, e através do panorama da *Escola das Marias* e correspondências externas do município de Ribeirão das Neves, teremos realidades que se comunicam e se afastam. Estes fatos podem ser observados no gráfico 19:

GRÁFICO 19 TEMPO DE EXERCÍCIO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS CLARICES* NA CARREIRA DOCENTE



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

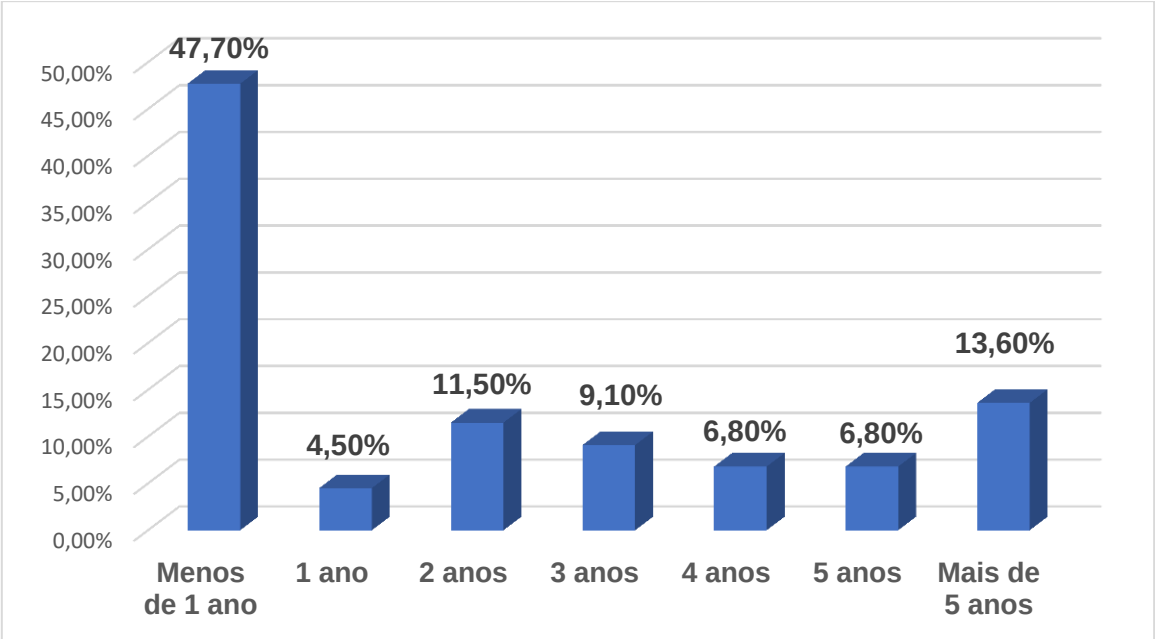
As informações da *Escola das Clarices* quanto ao tempo de exercício dos professores na carreira são próximas às correspondências externas do município onde a escola está localizada. Percebe-se, ainda, uma proximidade na proporção de professores com mais de dez anos de exercício na carreira quando comparada com a *Escola das Marias.* Esta informação é de particular relevância, principalmente no que toca as possibilidades de estabelecer estatísticas a longo prazo na escola, devido à rotatividade intensa anual de professores na escola.

Através do prisma delineado no parágrafo anterior, deparamo-nos com a informação expressa no gráfico 19 que nos apresenta um mosaico de informações quanto ao tempo de trabalho dos professores que participaram do inquérito por questionário na *Escola das Clarices.*

O cenário a seguir evidencia um restrito número de professores que estão na escola por um número maior de anos, o que a afasta da *Escola das Marias*, que possui maior número de professores há mais tempo na escola. Esta realidade vincula-se também com os dados coletados aos professores externos que também vivem esta realidade de rotatividade de trabalho nas escolas. Percebe-se, contudo, a significativa presença de professores que estão há menos de um ano na escola.

Na *Escola das Clarices* que, segundo o gráfico 20, 47,7% dos professores estão há menos de um ano na escola, percebemos uma variação importante em relação a *Escola das Marias* que possui um número significativo de professores que está na escola entre três e cinco anos, ou seja: 64,8% somados.

GRÁFICO 20TEMPO DE EXERCÍCIO DOS PROFESSORES NA *ESCOLA DAS CLARICES*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Como mencionado anteriormente, o gráfico 20 expõe a face do contingente de professores e seus respectivos tempos de trabalho na *Escola das Clarices.* Com efeito, a significativa marca de 47,7% dos professores há menos de um ano na escola evidencia a rotatividade de professores na escola e justifica o gráfico 17 que apresenta a divisão em 50% dos professores do quadro e 50% dos professores temporários.

Na *Escola das Clarices,* por fazer parte da mesma estrutura de gestão pública que a *Escola das Marias*, as grandes questões que se apresentam na caracterização geral da escola referem-se, com importante destaque, às perspetivas dos repasses financeiros públicos. Tal problemática é evidente nos discursos gerais que tomam conta da educação pública no Brasil: o problema da centralização de gestão e as dificuldades da equanimidade.

A partir da discussão acerca dos obstáculos presentes no cotidiano da vida escolar das escolas investigadas, destaca-se que os resultados das entrevistas semiestruturadas apontaram com intensidade para as questões já supramencionadas dos repassasses públicos e, ainda, a perspetiva da infraestrutura da escola (que está intimamente relacionada com a questão dos repasses de verba). Há um lamento profundo acerca das dificuldades encontradas pela *Escola das Clarices* para a captação de recursos que possam, além do trivial, reestruturar o pavilhão de aulas, os laboratórios, os investimentos em recursos tecnológicos e, inclusive, o atendimento aos estudantes com necessidades especiais (inclusão), como expõe a *Professora A2* em entrevista:

> "Podemos realizar algumas adaptações [...] que atendam determinadas situações, como por exemplo, as adaptações para os alunos de inclusão." (Depoimento da *Professora A2*)

A *Escola das Clarices* convive, segundo os depoimentos dos professores nas entrevistas semiestruturadas, com os problemas da política de progressão dos estudantes que se encontram fora da idade habitual para o nível de ensino. Neste sentido, os estudantes passam por um regime de progressão afim de corrigir a distorção entre a faixa etária e o nível de estudo em que se encontram. No entanto, o processo é carregado de problemas ao longo de sua execução que se mistura com outras demandas que são atribuídas aos professores ao longo da jornada, como pode ser observado na fala da *Professora A2:*

> "[Existem dificuldades para] conciliar o tempo e as necessidades educacionais para a realidade de cada turno e turma, com as demandas solicitadas pela secretaria de educação e direção da escola." (Depoimento da *Professora A2).*

Na sequência da caracterização geral da *Escola das Clarices* e dos desafios que vem enfrentando, destaca-se também a questão migratória que passou a fazer parte da realidade brasileira, com maior intensidade na última década, e que se reflete no âmbito escolar com a chegada de novos estudantes de origem estrangeira.

Os números são inferiores em relação àqueles vistos na realidade da *Escola dos Pinheiros*, em Braga. No entanto, a escola passou a contar com estudantes estrangeiros que não foram preparados para lidar com a realidade brasileira, muito menos com a educação brasileira. Destaca-se que grande parte dos estudantes estrangeiros que passaram a fazer parte do corpo discente da *Escola das Clarices* é de origem de países que convivem com crises econômicas, políticas e sociais intensas, como Venezuela, Bolívia e Haiti.

A chegada dos alunos destes países confere à escola uma nova adaptação às suas realidades, já que a grande maioria destes estudantes chega à escola em condições de intensa vulnerabilidade social. Além dos aspectos voltados para o apoio emocional aos alunos, a prática educativa passa a ser um desafio diário, sobretudo, devido às dificuldades dos estudantes com a língua portuguesa, já que todos que chegam não conhecem o idioma.

Ao nível de apresentação das escolas investigadas, é possível perceber o enfrentamento que as três vivem para a superação de aspectos ligados ao espaço escolar e, também, ao nível pedagógico, dentro da realidade a que cada escola e agrupamento possuem, assim como condições de organização escolar, através das políticas públicas para a educação. À partida, tais apresentações ganham o campo da apresentação inicial das grandes questões que circundam as escolas investigadas; *a posteriori*, nos capítulos seguintes, os itens envolvidos nas apresentações serão pormenorizados.

5.3. A incidência dos aspectos burocráticos nas políticas educacionais brasileiras e portuguesas e seus efeitos nas escolas pesquisadas

A escola, como discutido no primeiro capítulo desta tese, não está ilhada em sua comunidade especificamente. Toda a sua composição é resultado de uma relação complexa de inúmeros fatores de ordem social, cultural, econômica e, sobretudo, política. A face política que envolve a escola numa dinâmica ainda mais complexa refere-se sobretudo às relações que são estabelecidas com os poderes centrais da gestão das políticas para a educação, nomeadamente os ministérios da educação e suas correspondentes, tais como as secretarias locais.

Observar a incidência das políticas públicas para educação nas escolas pode nos fornecer uma longa lista de consequências a serem avaliadas. Contudo, iremos nos debruçar no teor dos

desdobramentos ao nível dos discursos da qualidade em educação e naqueles fatores que, conectados a estes discursos, acarretam a intensificação dos aspetos de ordem burocrática no cotidiano escolar, sobretudo no trabalho dos professores e que transmitem a perspetiva da qualidade que "[...] constitui o objetivo central da actuação do Governo'"(Lima, 2001, p.130).

Enquanto meio de fortalecimento das informações que serão aqui discutidas, consideraremos, ainda, os contributos dos dados recolhidos nos contextos da pesquisa empírica. Neste sentido, retomaremos o cenário presente nos tópicos 4.3.1, 4.4 e 4.4.1, referentes ao quarto capítulo, em que são descritos os fundamentos da análise de conteúdo e análise documental. Com efeito, reforça-se que a perspetiva da frequência e/ou repetição de determinadas "palavras-chave" (Vala, 1989) estabeleceu-se como critério importante para a delimitação das legislações, despachos e decretos analisados em Portugal e no Brasil. As "palavras-chave" orbitaram, principalmente, na presença de qualidade em educação, aspectos de ordem burocrática das diretrizes, controlo e vigilância do trabalho dos professores, democracia, participação e autonomia nas escolas.

A *priori*, através de uma perspetiva macro, ou seja, das políticas educativas mais gerais que são os pilares daquilo que se prática nas escolas, tanto em Portugal quanto no Brasil, iremos perceber a face de aspectos reguladores com grande presença e profundidade. Os eixos de qualidade e burocracia possuem uma força abissal e os efeitos sobre a democracia e participação serão inevitáveis.

Para os efeitos de exposição dos principais textos que balizam as políticas públicas para o Brasil e para Portugal, situaremos este contexto através da interpretação da tabela I, referente ao *corpus* documental exposto na página vinte e seis do subcapítulo 4.3.1. À partida, deve-se destacar a presença do conceito de qualidade no contexto da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE, 46/86). Por se tratar da principal lei que rege a educação do país, fatalmente, as demais leis e projetos da educação incumbirão de sequenciar o conceito de qualidade à frente nas demais resoluções e projetos pedagógicos. No artigo 44º, a expressão da qualidade faz-se presente no corpo da legislação que se preocupa, neste artigo especificamente, em delimitar as formas de condução das avaliações e inspecções da educação. Neste sentido, o campo de abordagem da lei estabelece que atua na "Inspecção e tutela, em geral, com vista, designadamente, a garantir a necessária qualidade do ensino". O mesmo artigo volta a expor o conceito de qualidade quando aponta que visa a "garantia da qualidade pedagógica e técnica dos vários meios didácticos, incluindo os manuais escolares."

No campo dos complementos normativos que, com frequência, delimitam o campo de atuação das escolas, tanto no Brasil quanto em Portugal, veremos que seus estabelecimentos carregam embutidos o conceito de qualidade em educação com grande presença. Desta forma, destaca-se o

Despacho Normativo n.º 17-A/2015, publicado em 22 de setembro de 2015 pelo Ministério da Educação português que centraliza e regulamenta a avaliação dos conhecimentos dos estudantes da educação básica do país, entre outros pormenores. Já na apresentação do texto da lei, destaca-se necessário:

> [...] harmonizar os ajustes realizados no currículo com os objetivos da avaliação, nomeadamente, no sentido da melhoria da qualidade do ensino através da aferição do grau de cumprimento das metas curriculares e tendo sempre presente a superação das dificuldades de aprendizagem dos alunos.

Esta mesma face do conceito de qualidade permanece presente em outros direcionamentos governamentais que estabelecem diretrizes para as escolas e expressam a face da vigília e da racionalização através do alcance de resultados e, sobretudo, através do "monitoramento da performance" (Estêvão, 2012a). Desta vez, na figura do despacho 4º do decreto lei n.º 55/2018, a discussão é estabelecida no sentido de exteriorizar os caminhos das coordenações e avaliações externas afirmando que possuem o caráter de:

> Promoção da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assente numa abordagem multinível, no reforço da intervenção curricular das escolas e no caráter formativo da avaliação, de modo que todos os alunos consigam adquirir os conhecimentos e desenvolver as competências, atitudes e valores previstos no Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória;

A citação anterior apresenta uma importante informação quanto à expectativa do "perfil de saída" a que se espera dos estudantes da educação obrigatória. Em outras palavras, este perfil considera que os estudantes dominem certos conjuntos de conhecimentos específicos. Em última análise, através das publicações do Ministério da Educação, os vínculos estabelecidos através da expressão da qualidade consideram um cenário de superação de adversidades e encontro com uma perspetiva de educação de excelência. Contudo, o mesmo decreto lei, no artigo 21, aborda que:

> com vista ao desenvolvimento de aprendizagens de qualidade e incorporando medidas enquadradas nos instrumentos de planeamento da escola, na ação educativa deve, entre outras, garantir-se: a) Uma atuação preventiva que permita antecipar e prevenir o insucesso e o abandono escolares; b) A implementação das medidas multinível, universais, seletivas e adicionais, que se revelem ajustadas à aprendizagem e inclusão dos alunos; d) A adequação, diversidade e complementaridade das estratégias de ensino e aprendizagem, bem como a produção de informação descritiva sobre os desempenhos dos alunos; e) A regularidade da monitorização, avaliando a intencionalidade e o impacto das estratégias e medidas adotadas.

Acerca da abordagem acima é importante destacar as passagens que fazem referências importantes a algumas expressões como: "implementação de medidas multinível", "informação descritiva sobre o desempenho dos alunos" e "regularidade da monitorização." Estes trechos

alimentam aquilo que vem se desenvolvendo na tese a respeito do "controle da qualidade" (Estêvão, 2013) e de conceitos importantes, como a responsabilização da escola, já trabalhados, como a *hiperburocracia*, de Licínio Lima e *Accountability,* de Almerindo Afonso.

Na figura do discurso da qualidade em educação, os comandos governamentais sobre o funcionamento das escolas e sobre aquilo que se espera delas expressam bem o cercamento atrás de resultados que possam evidenciar excelência nas práticas educativas e alcances de *rankings* cada vez mais significativos nos campos dos valores[89].

Na sequência do mesmo artigo° 21, apresenta-se que "com vista à promoção da qualidade e eficiência educativas, podem ser implementadas diferentes formas de organização". Nestas formas de organização destacam-se várias possibilidades de organização das escolas afim de alcançar os resultados esperados pelo poder central da educação em Portugal e apresentam o conceito de qualidade enquanto "papel da inspecção" (Lima, 2001). Dentre elas estão trabalhos em grupo, permuta entre docentes, interdisciplinaridades, etc.

É importante destacar que esta face regulatória e que busca certa "garantia de monitoramento" de seu desenvolvimento, é a expressão máxima – e prática – do controlo sobre a atividade docente e da consequente burocratização da gestão das escolas em nome de níveis a serem alcançados. A verticalização das políticas públicas da educação sobre as formas de organização das escolas pode ser percebida com intensidade nos despachos observados até então.

Uma face importante a ser analisada sobre a perspetiva dos decretos-lei e dos despachos sobre a educação refere-se à face das avaliações. Estas, em última análise, compreendem os principais meios de controlo dos resultados e da eficácia das políticas para a educação, sobretudo aquelas de caráter quantitativa. Neste panorama, o artigo 24 do decreto-lei n° 55/2018 estabelece os campos da "avaliação interna das aprendizagens" e a "avaliação formativa". Acerca destes dois eixos de avaliação, a subseção do decreto-lei continua a apontar que, respectivamente:

> O juízo global conducente à classificação não prejudica o necessário reporte, assente em pontos de situação ou sínteses, sobre as aprendizagens realizadas pelos alunos, a qualidade das mesmas e os percursos para a sua melhoria;
>
> A avaliação formativa é a principal modalidade de avaliação e permite obter informação privilegiada e sistemática nos diversos domínios curriculares, devendo, com o envolvimento dos alunos no processo de autorregulação das aprendizagens, fundamentar o apoio às mesmas, em articulação com dispositivos de informação dirigidos aos pais e encarregados de educação.

[89] Estes aspectos são facilmente visíveis aos níveis dos projetos de intervenções sobre as escolas para o aumento dos rendimentos e resultados dos estudantes. Nomeadamente os projetos Fénix e Turma Mais são exemplos das intervenções verticais sobre a educação básica com o intuito de quantificar resultados. Esta lógica intervencionista ainda explora a modificação das dinâmicas que as escolas já possuem.

Na sequência da linha de discussão estabelecida, destaca-se o Despacho Normativo n.º 1-F/2016 que visa regulamentar "[...] o regime de avaliação e certificação das aprendizagens desenvolvidas pelos alunos do ensino básico, bem como as medidas de promoção do sucesso educativo que podem ser adotadas no acompanhamento e desenvolvimento das aprendizagens". O mesmo continua na mesma linha de instrução apontando acerca "Do resultado do processo de análise devem decorrer processos de planificação das atividades curriculares e extracurriculares que, sustentados pelos dados disponíveis, visem melhorar a qualidade das aprendizagens, combater o abandono escolar e promover o sucesso educativo."

Na síntese, a discussão sobre os despachos compreende uma aproximação importante no campo das diretrizes a serem seguidas pelas escolas e agrupamentos e, sobretudo, a avaliação daquilo que a ela é delegado. O Artigo 6 do mesmo despacho exposto no parágrafo anterior volta a conferir importância para a avaliação quando sublinha que esta "[...] na sua vertente central de promoção das aprendizagens, envolve os intervenientes referidos no artigo anterior, cabendo-lhes, na medida do seu contributo específico, uma participação ativa e responsável no desenvolvimento de um percurso educativo de qualidade".

Além do aspecto legal intenso inserido no campo da avaliação de qualidade, a legislação portuguesa ainda aponta uma série de publicações que incidem no contexto da gestão das escolas públicas e, claramente, faz-se presente e expressa-se como "foco no produto e não no processo" (Carvalho, 2005). Este cenário tem apresentado um panorama em que a gestão democrática se encontra num limite altamente vulnerável. Estas faces podem ser percebidas em publicações que delegam um importante volume de funções aos diretores das escolas agrupadas e não agrupadas, por exemplo[90].

Na administração das escolas públicas portuguesas, o campo da gestão escolar posiciona-se entre o panorama da concentração burocrática de poderes e o campo da qualidade pedagógica. Será comum perceber a abordagem destas duas vertentes entre as publicações dos decretos-lei que definem a política de agrupamento de escolas. Um importante detalhe a ser revisitado diz respeito a coexistência de princípios de racionalidade e qualidade nas definições das políticas públicas dos agrupamentos. Este cenário pode ser observado nas definições do despacho nº13313/2003 (2ª série) que destaca a política de agrupamentos capaz de desenvolver "[...] as ofertas educativas, numa perspetiva de criação de condições de gestão das escolas, de racionalização dos meios e de aumento da qualidade das aprendizagens" (p.186).

[90] Cnf. Decreto-Lei nº75/2008.

Mesmo anterior a este cenário, o Decreto publicado no ano de 2000[91], acerca da política de agrupamentos, intensifica a perspetiva racionalista da organização das escolas neste contexto. Esta mesma tendência repete e reforça o contexto de contingenciamento dos recursos numa gestão escolar de caráter altamente racionalista. O 56º artigo do despacho nº79 de 22 de abril de 2008 destaca-se por estabelecer uma abordagem em que considera o estabelecimento de formas de administração das escolas que persiga "[...] objectivos de equidade, qualidade, eficácia e eficência" (p.2353).

Numa perspetiva geral, esta análise documental fornece uma série de embasamentos que evidenciam a gestão pública das escolas portuguesas concentrada numa face burocrática e de alta racionalização. Neste cenário foram identificadas as pontuações em prol da educação de qualidade que potencializam a organização da educação e da escola através do controlo da performance e do aumento da eficácia (Estêvão, 2012a) e dos rituais de premiação de melhores alunos (Torres & Palhares, 2016), o que promove o aumento da face avaliativa e competitiva que expressa a racionalização intensa da gestão da escola pública através da política de agrupamentos que serão expostos à frente no tópico 5.3.

Por outro lado, na perspetiva da legislação nacional brasileira e do estado de Minas Gerais, é importante levantar destaques acerca das verticalidades das legislações destas duas esferas que visam buscar a qualidade em educação. Será vista a vasta existência de panoramas governamentais de ordenamento do funcionamento das escolas com o fim de garantir o alcance de padrões quantitativos significativos para as escolas dos estados brasileiros, sobretudo, do estado de Minas Gerais, onde encontram-se as escolas que são nossos focos de pesquisa.

Enquanto meio de partida para as análises que virão, de forma mais aprofundada que aquela discutida no capítulo terceiro, devemos destacar antes uma espécie de observatório geral do rendimento das escolas frente às metas e aos projetos e programas desenvolvidos pelo ministério da educação e secretarias de estado de governo.

Além do estabelecimento de padrões, como os já vistos no Plano Nacional da Educação e aqueles concentrados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, uma série de decretos nacionais e estaduais serão aqui avaliados como pilares para as avaliações que prosseguirão. Nesta perspetiva, pode-se citar o Decreto federal nº6.094 de 24 de abril de 2007 que estabelece o "Plano de Metas e Compromisso Todos Pela Educação". Este decreto, já no seu primeiro artigo aponta para:

> Art. 1o O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de

[91]Cnf. Decreto-Lei 199/2000.

> colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Fica explícito no primeiro artigo a busca por qualidade na educação básica. Neste sentido, após o estabelecimento de padrões de qualidade, como estes expostos no artigo analisado, observa-se o aumento de intervenções sobre as escolas com o intuito de alcançar os objetivos traçados no decreto, a exemplo do que apontam Lima (2001) e Afonso (2010) acerca do "objectivo central do governo" e a à responsabilização da escola (*Accountability*), respectivamente. Não obstante, as funções da escola aumentam e os seus planeamentos são alterados ou ampliados.

Em continuação, o artigo segundo do mesmo decreto lei apontará sua natureza de atuação quando afirma ser necessário "estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;". Os resultados referidos no corpo do artigo estão intensamente relacionados com os contextos de *rankings*, *podiums* e a *excelência* através do discurso de *qualidade* a que esta tese se debruçou em grande parte do seu enquadramento teórico. Esta face alimenta uma corrida constante para o estabelecimento de padrões de qualidade das escolas, do trabalho dos professores e dos rendimentos académicos dos estudantes e, como aponta Torres & Palhares (2016), promove certa corrida aos p*odiums* da excelência, impulsionada pela procura de um posicionamento competitivo nos *rankings*.

Mesmo que de forma vaga e com diversos sentidos e apropriações políticas e ideológicas, o conceito de qualidade permanece presente ao longo dos tempos e, consequentemente, de diferentes administrações das políticas públicas para a educação no Brasil e em Portugal. É de se destacar que a expressão *qualidade* busca ser explicada por si só enquanto uma palavra de pouca densidade, sem aprofundamentos e sem embasamentos importantes para o entendimento coletivo acerca de qual qualidade os decretos leis, os despachos, os projetos estão visando alcançar. Por outro lado, a expressão da qualidade está sempre envolvida com um contexto de avaliação, de controlo e de garantias de resultados e eficácia que encontram importantes correspondências nos escritos de Estêvão (2012a), Carvalho (2005) e Lima (2001).

Contudo, através da análise da expressão da qualidade no panorama do Decreto federal nº6.094 de 24 de abril de 2007, a face quantitativa apresenta-se com intensidade, ao referir que:

> A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da

> Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Nesta perspetiva, a verticalização dos exames de avaliação surge enquanto o caminho principal para que seja aferida a qualidade em educação através de uma natureza controladora da "performance" (Estêvão, 2012a). Não obstante, vê-se neste período do desenvolvimento das políticas públicas para a educação no Brasil um importante e diferenciado crescendo dos sistemas de avaliação e aferição dos níveis de qualidade de certas disciplinas – sobretudo língua portuguesa e matemática – e do aumento dos exames a nível federal e estadual sobre os estudantes.

O caso das políticas públicas para a educação no Brasil vive uma particularidade que se diferencia de Portugal, que diz respeito às diferentes esferas de poder que estabelecem controlo sobre as escolas. Em outras palavras, as formas de gestão consideram as esferas de poder estaduais e municipais, além da federal que propõe os planejamentos a nível macro. Neste sentido, a dita autonomia que estados e municípios afirmam possuir, está muito vinculada a também estabelecer suas políticas de avaliação.

Na legislação para a educação no estado de Minas Gerais há uma série de comandos que conduzem, também, para os contextos de marcas de qualidade no rendimento escolar. Neste sentido, é possível citar, por exemplo, a Lei 23304 (atualização de 30/05/2019), que estabelece a estrutura dos poderes executivos do Estado de Minas Gerais e suas condições de atuação.

O artigo 31 da referida lei estabelece que a secretaria de estado de educação de Minas Gerais traz a incumbência de "[...] planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar". Dentro deste padrão de condução do órgão máximo da educação no estado, encontram-se listados os seguintes itens:

> IV – ao estabelecimento de mecanismos que garantam a qualidade do ensino público estadual;
> VII – à avaliação da educação e dos recursos humanos no setor, com a geração de indicadores educacionais e a manutenção de sistemas de informações;
> XIV – à divulgação das ações da política educacional do Estado e de seus resultados;

Na síntese, os três subitens supracitados acompanham a tendência já discutida na composição orgânica do estado naquilo que toca à averiguação da qualidade da educação em Minas Gerais, através de uma perspetiva de inspecção que aponta, com efeito, para uma "educação que conta" (Lima, 1997).

No que toca à gestão pela qualidade em educação no estado de Minas Gerais, encontramos importante documento no corpo da Lei 23197, de 26/12/2018, que institui o PEE – Plano Estadual

da Educação. Neste plano, a abordagem pela qualidade em educação encontrará destaque, sobretudo na tendência em quantificar e mensurar a qualidade em formatos estritamente numéricos e que traduzem a face da "aferição da eficácia e da eficiência" (Lima, 1997, p.43). Deve-se destacar que o PEE em vigência corresponde ao período de 2018 a 2027.

O PEE do estado de Minas Gerais estabelece, já no seu segundo artigo, enquanto sua diretriz principal, "a melhoria da qualidade da educação". Esta face está amplamente vinculada com aquilo que prosseguirá no decorrer de sua estrutura quando serão apontados os mecanismos através dos quais a qualidade em educação será aferida de forma sistemática. Junto ao PEE há o anexo daquilo que é denominado "plano de metas"[92] que reúne uma série de organizações verticais sobre a escola, com o intuito de regular o desenvolvimento da educação básica do estado de Minas Gerais através de exames, principalmente.

Destacam-se, portanto, algumas das metas referidas no texto do PEE mineiro que faz importante menção às programações para o alcance de médias e padrões de qualidade em educação. Neste sentido, o vínculo com os níveis de qualidade federal faz-se presente numa série de metas e traz à tona as necessidades em estar em equilíbrio com o poder central da educação do país, naquilo que se refere à qualidade em educação. Este panorama pode ser observado na meta nº7 do plano que indica a busca por "elevação da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb:"

[92] O estabelecimento de "metas" infere com particular destaque para a perspetiva resultadista a que a educação vem sendo gerida. Com efeito, as perspetivas de Torres & Palhares (2016) no que toca à corrida pelos rankings e podiuns, assim como um cenário de "produtividade" a que expoõe Lima (1997), fazem-se presentes.

TABELA 7 METAS DE QUALIDADE DO IDEB 2019/2021.

Ideb	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	6,7	6,9
Anos finais do ensino fundamental	5,5	5,7
Ensino médio	5,0	5,2

Fonte: SEE/MG.

A natureza avaliativa do Plano Estadual da Educação do estado de Minas Gerais mantém as evidências para o estabelecimento de parâmetros de qualidade para a educação básica. Este viés está presente no tópico 7.1, quando faz referência ao Sistema Mineiro de Avaliação da Educação[93] e estabelece números a serem alcançados, afirmando o objetivo de:

> Assegurar que, de acordo com padrões de desempenho definidos pelo Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública – Simave:
> a) até o final do quinto ano de vigência deste PEE, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos estudantes do ensino fundamental e médio tenham alcançado o nível recomendado de aprendizado de seu ano de estudo e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, tenham alcançado o nível avançado; b) até o final do último ano de vigência do PEE, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado o nível recomendado de aprendizado de seu ano de estudo e 80% (oitenta por cento) no ensino fundamental e 60% (sessenta por cento) no nível médio, no mínimo, tenham alcançado o nível avançado.

Esta perspetiva permanece presente e, sobretudo, em caráter de continuidade quando, no tópico 7.3 do referido plano, estabelece as metas de:

> Estimular processo contínuo de autoavaliação institucional das escolas de educação básica, visando à elaboração de planejamento estratégico, à melhoria contínua da qualidade educacional, à formação continuada dos profissionais de educação e ao aprimoramento do projeto pedagógico, das condições de infraestrutura e da gestão democrática, observadas as peculiaridades locais.

A face do PEE de Minas Gerais está em comum acordo àquela exposta no Plano Decenal da Educação do estado. O PDEMG, em parte de sua estrutura, sobretudo quanto ao controle de qualidade, traz uma natureza altamente vinculada com sistemas de avaliação. O plano decenal analisado corresponde à Lei 19481 do ano de 2011 e corresponde aos períodos de 2011 a 2020. O tópico 2.4 em sua subdivisão terceira aponta o objetivo geral de "melhoria da qualidade do ensino;". Assim como em outras passagens de outras leis, decretos-leis e projetos, o contexto da qualidade figura de forma

[93]Segundo à página da SEE/MG: "Avaliação externa de MG: O Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) integra o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) desde sua primeira edição, em 2000. O PROEB avaliou os estudantes do 5° e 9° anos do Ensino Fundamental e do 3° ano do Ensino Médio das escolas municipais e estaduais de Minas Gerais de 2000 a 2003 e, em seguida, de 2006 a 2014. A partir de 2015 ampliou-se o número de etapas avaliadas, alternando-as entre os anos pares e ímpares: nos pares, continuou-se a avaliar as mesmas etapas, enquanto nos ímpares passou-se a avaliar o 7° ano do Ensino Fundamental e o 1° ano do Ensino Médio, além do 3° ano do Ensino Médio."

vaga no campo da legislação, ou seja: ausente de detalhes importantes para a sua análise. O mesmo ocorre na quinta subdivisão do mesmo tópico que afirma a necessidade de: "elevar a qualidade do ensino público ofertado à população em toda a educação básica"[94].

Através do exposto, pôde-se discutir acerca da composição legal que circunda as escolas públicas do estado de Minas Gerais e perceber, com particular destaque, a força das políticas públicas no sentido de verticalizar os panoramas de avaliação em busca da qualidade em educação. Diferente das legislações analisadas sobre as escolas públicas portuguesas, a condução da escola pública da rede estadual de Minas Gerais evidencia o domínio vertical com maior incidência nos resultados das avaliações a que as escolas são submetidas e não na organização orgânica das escolas, o que é comum nos agrupamentos de escolas de Portugal que convivem com um modelo de gestão de escolas muito observado pelo poder público.

5.3.1. Agendas políticas globais sobre a definição das prioridades educativas: qualidade, excelência e competitividade

A análise documental fornece uma série de suportes que propõem uma percepção alargada acerca das conexões existentes entre as políticas de gestão das escolas no Brasil e em Portugal com organismos supranacionais e tendências globais de estabelecimento de padrões de qualidade da educação básica.

Nota-se como os programas, projetos, despachos e decretos-lei estão sintonizados com parâmetros nacionais e internacionais de qualidade em educação, a exemplo daquilo a que Ball (2004) afirma sobre as proximidades entre o local e o global nos sistemas de avaliação da educação numa perspetiva de "comércio internacional", assim como Antunes (2004) quando aponta acerca da "regulação transnacional". Neste sentido, todo aquele conjunto teórico abordado no segundo e terceiro capítulos faz-se presente na perspetiva de perceber o funcionamento dos sistemas investigados e, sobretudo, das escolas onde foram desenvolvidas as pesquisas empíricas, em função destes padrões.

É preciso chamar atenção para a incansável presença dos conceitos de qualidade nas resoluções que norteiam as escolas, tanto no Brasil quanto em Portugal. Esta perspetiva está em comum acordo, numa espécie de equilíbrio do discurso, com os parâmetros internacionais e apresenta uma tendência de controlo da performatividade que atua e impulsiona o monitoramento do Estado (Ball, 2004). Ao identificarmos a matriz vertical de comandos sobre as escolas, mesmo que o discurso

[94] Apesar da pouca fundamentação do conceito de qualidade presente nos despachos, Leis e programas de governo, há um teor implícito para a busca de certa eficácia e resultados por parte da escola. A responsabilização da escola em seu posicionamento nos rankings ano a ano ganha espaço simbólico importante.

de autonomia esteja presente, percebemos também a proximidade do conceito de qualidade com as organizações internacionais. A autonomia insere-se no contexto em que a tomada de decisões da escola faz-se presente através da participação da própria comunidade escolar na definição de seus rumos. Esta perspetiva está amparada naquilo a que Lima (2002, 2014) evidencia enquanto fundamental a presença da participação para a efetivação deste conceito.

Destaca-se, em Portugal, por exemplo, a existência daquele que ficou conhecido enquanto "Guia europeu para as escolas". O guia resume-se ao documento estruturado em torno do *Structural indicators for inclusive systems in and around schools* (2017), que busca certa equidade da educação na Europa. Apesar de estar com maior intensidade envolvido com a educação inclusiva, que não é o foco principal desta investigação, os parâmetros trazem conexões importantes entre a educação básica e os discursos acerca da qualidade em educação ao nível continental.

O mesmo fenómeno ocorre no Brasil quando analisamos a avaliação da educação em nível continental. O SEM (Setor Educacional do Mercosul), estabelece um conjunto de avaliações sobre a educação e envolve, em suas análises estatísticas, os parâmetros de qualidade ao nível dos países associados, sobretudo aos países membros do Mercosul. O mesmo ocorre em relação ao Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC / UNESCO Santiago) que atua como um observatório da educação nos subcontinentes citados.

Em última análise, Brasil e Portugal estabelecem padrões de avaliação e de qualidade que buscam certas aprovações junto ao PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes). Com efeito, a presença do discurso da qualidade em educação ultrapassa os limites dos países e mantem comunicações que formam um mosaico complexo de contínuas avaliações (Ball, 2004). Pode-se afirmar, contudo, as intimidades existentes entre a busca de excelência em educação ao nível regional, nacional e internacional por parte de Brasil e Portugal. Em outras palavras, as exigências por qualidade em educação mantêm certa sincronia em escalas diferentes.

Na análise do relatório final de 2018, referente aos alcances de Portugal em relação às avaliações do PISA[95], deve-se destacar a menção aos projetos e programas desenvolvidos pelo ministério da educação português sobre as escolas que manifestam, em suas estruturas, incansavelmente, as perspetivas da qualidade em educação. Neste sentido, pôde-se constatar a proximidade entre as políticas nacionais e aquilo que é avaliado pelo PISA. Nota-se as intimidades de áreas geográficas diferentes, continentes e países, através dos discursos que envolvem a busca pela qualidade na educação básica.

[95] Disponível em https://www.cnedu.pt/pt/noticias/internacional/1517-resultados-pisa-2018

Deve-se destacar a profundidade e a complexidade da avaliação do PISA sobre os sistemas educativos dos países envolvidos que considera uma gama de informações que vão além dos números de avaliações propostos às escolas. Este processo considera, também, a formação dos professores, a quantidade de estudantes por turma, dentre outros aspectos. Contudo, a perspetiva da qualidade norteia a avaliação intensamente e propõe aos ministérios da educação do Brasil e de Portugal a igualmente assinalarem processos avaliativos sobre seus sistemas educativos.

A corrida por classificação, "performatividade e distinção" (Torres & Quaresma, 2017, p.569) através de posicionamentos nos *rankings* e pódios estão presentes em esferas distintas de avaliação da educação. Sobretudo naquilo que envolve os *rankings*, veremos suas existências em níveis regionais, nacionais, continentais e mundiais, como atesta o PISA e reforça a perspetiva de Ball (2004) acerca da comunicação entre as diferentes esferas, local e global, de controlo sobre a educação. Portanto, qualidade e eficiência, expressões chave e que expressam a natureza burocrática da gestão da educação, estão com particular destaque nas avaliações aqui investigadas e, por isso, compõem um mesmo mosaico burocrático da educação para os *rankings* e para a competição.

Será possível perceber as definições de prioridades nas avaliações das escolas por parte do ME em Portugal ou do MEC e SEE/MG no Brasil através, sobretudo, daqueles parâmetros internacionais adotados em avaliações mais abrangentes como o PISA. Em última análise, a prioridade avaliativa a nível supranacional torna-se a prioridade nos níveis geograficamente menores. Todo este cenário avaliativo em busca de excelência e sucesso da educação básica faz parte de um mesmo padrão de análises e vincula-se ao contexto do "novo panopticismo da gestão (da qualidade e excelência) e perante as novas formas de controle empresarial (através de marketing e competição)" (Ball, 2001, p.109). Dificilmente haverá a desassociação entre as exigências dos diferentes níveis de avaliação da educação.

A política de racionalização da educação encontra espaço nos parâmetros de qualidade expedidos pelos poderes centrais, e em avaliações, que acabam por centralizar a escola num *modus operandi* padrão. Desta forma, os distanciamentos entre o local e global inexistem, uma vez que o espírito avaliativo e quantitativo são mais ou menos homogéneos e representam aquilo que Ball (2001) aponta enquanto "*Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação*".

A própria natureza das avaliações afirma as conexões entre o local e o global quando se tem a percepção geral dos principais itens avaliados nos mecanismos de avaliação da qualidade da educação. A dedicação do poder central português, assim como dos poderes centrais do Brasil e do estado de Minas Gerais em avaliar os níveis dos estudantes em língua portuguesa e matemática gera

um elevado nível de proximidade com as avaliações e itens mais intensamente exigidos pelas avaliações supranacionais, como é o caso das avaliações continentais, ao nível da União Europeia e Mercosul. Esta perspetiva pode ser analisada na análise do posicionamento, por exemplo, da comissão para a educação, cultura e audiovisual da União Europeia (EACEA) que afirma que:

> a avaliação sumativa externa, da responsabilidade dos serviços ou entidades do ME designados para o efeito, que compreende a realização de provas finais no 9.º ano de escolaridade nas disciplinas de Português, Português Língua Não Materna (PLNM) e Matemática, as quais incidem sobre os conteúdos do 3.º ciclo.

Por outro lado, o PISA considera vitais em suas avaliações, dentre vários fatores, os resultados da língua materna – língua portuguesa – e matemática, como podemos observar, por exemplo, no relatório de 2018 referente aos apontamentos de Portugal no exame:

> O quadro conceptual de avaliação da matemática do PISA 2018, tal como o do PISA 2015, assenta na definição estabelecida para o estudo PISA 2012, ciclo em que a estrutura e a organização do domínio foram revistos e atualizados, dado que a matemática foi o domínio principal avaliado (PISA, Portugal, p.39).

Naquilo que toca à estrutura das exigências de matemática no PISA 2018, segundo o relatório da participação de Portugal no exame, destacam-se as definições da visão daquilo que se espera como conhecimentos mínimos dos estudantes envolvidos na avaliação:

> Literacia matemática é a capacidade de um indivíduo formular, aplicar e interpretar a matemática em contextos diversos. Inclui raciocinar matematicamente e utilizar conceitos, processos, factos e ferramentas da matemática para descrever, explicar e prever fenómenos. Permite ao indivíduo reconhecer o papel da matemática no mundo e formular juízos e decisões, fundamentadamente, como se espera de cidadãos participativos, empenhados e reflexivos (PISA, Portugal, p.39)

A mesma perspetiva pode ser compartilhada acerca dos objetivos da avaliação do PISA tomando como análise o estabelecimento dos exames sobre a literacia. Neste aspeto, o envolvimento dos professores de língua portuguesa se faz presente com particular intensidade e estes, juntamente com os professores de matemática e ciências, formam uma importante tríade daquilo que este sistema de avaliação propõe as escolas. Acerca da participação da língua portuguesa no exame é necessário destacar que:

> A Literacia de Leitura foi, em 2018, o domínio principal avaliado no PISA (Programme for International Student Assessment). Foi também o primeiro domínio a ser avaliado no ano 2000, ano em que a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) –

> organização responsável pela aplicação do PISA – funda o estudo internacional que tem por objetivo avaliar as literacias de leitura, de matemática e científica de alunos de 15 anos de idade.

No Brasil, nomeadamente no caso da rede estadual de ensino do estado de Minas Gerais, unidade da Federação a que esta tese se debruçou, destaca-se também a maior incidência da avaliação sobre os resultados de exames que partem do SIMAVE, especificamente dos testes do PROEB sobre as escolas e que consideram as habilidades dos estudantes nas disciplinas voltadas para a matemática e linguagem.

Estas exposições demonstram evidências das conexões entre o local e o global nos sistemas de avaliação ou, ainda mais, na filosofia ou *modus operandi* das avaliações. As avaliações sobre as escolas e sobre os sistemas educacionais consideram aspectos mais ou menos parecidos e diferenciam-se pela área geográfica envolvida em suas pretensões avaliativas.

Por fim, quanto à concretização dos dados acerca da avaliação das escolas e dos estudantes, percebe-se, tanto em Portugal quanto no Brasil, uma forte tendência à estandartização dos resultados e, sobretudo, dos *rankings* das escolas a nível nacional. Esta é uma face importante da representatividade social das avaliações sobre as escolas que sofrem, com intensidade, da distinção entre escolas através de seus níveis de alcance nos exames a que foram submetidas.

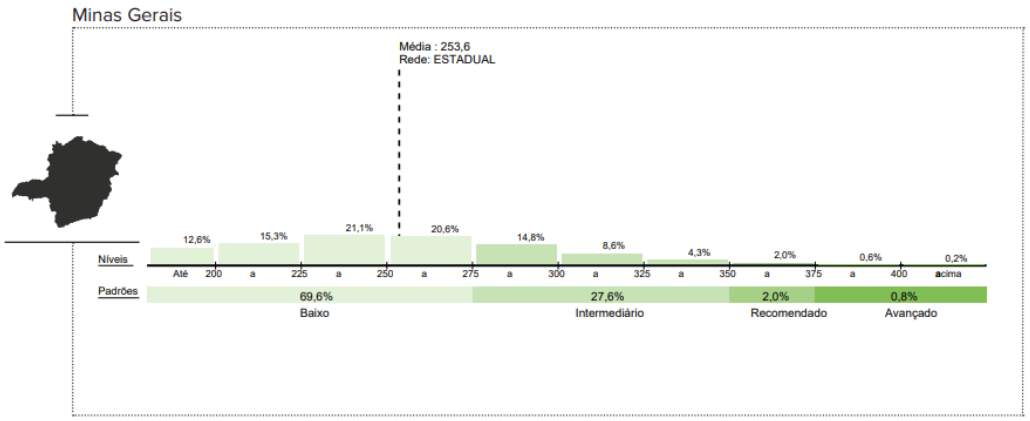
Os média utilizam dados referentes ao alcance nos exames por cada escola e região, tanto no Brasil quanto em Portugal, como formas de escalonar as escolas e apontando certo espírito de competitividade e, principalmente, explorando o abismo existente entre as escolas públicas e privadas de cada região ou cidade.

No que toca às escolas investigadas nesta tese, pode-se destacar seus posicionamentos atuais nos *rankings* - nacional ao referirmos a escola pesquisada em Portugal e estadual ao referirmos às duas escolas investigadas no Brasil - dos exames a que fizeram parte recentemente.

Segundo os ranqueamentos nacionais estabelecidos pelo portal publico.pt, o posicionamento a que a *Escola dos Pinheiros* alcançou em 2017, no universo de 585 escolas e agrupamentos de escolas, esteve marcado na posição entre 330º e 350º no *ranking* nacional geral, estando localizado entre 360º e 380º em português e entre 400º e 450º em matemática.

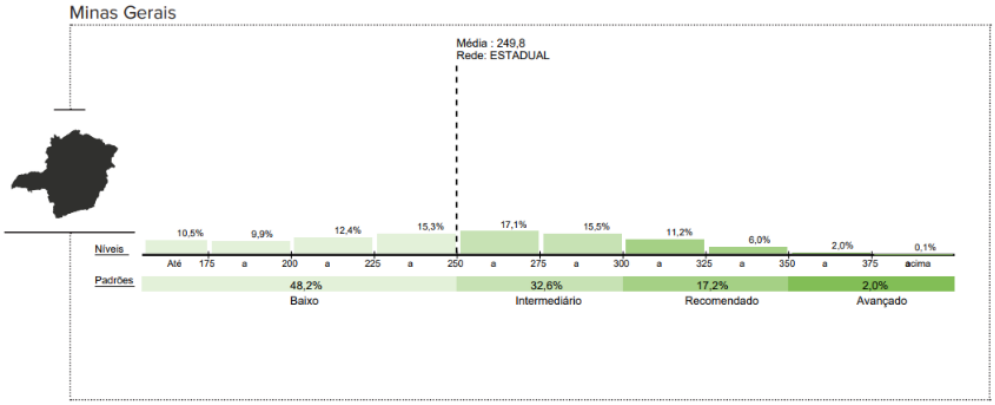
O mesmo ranqueamento do ano de 2018, considerando os mesmos intervalos de posicionamento do agrupamento de escolas investigado, aponta que, no *ranking* nacional geral, a *Escola dos Pinheiros* perdeu três posições e em português e matemática, respectivamente, a escola subiu 16 posições e em matemática perdeu vinte duas posições.

FIGURA 15 POSIÇÃO DA *ESCOLA DAS MARIAS*: APROVEITAMENTO EM MATEMÁTICA (MINAS GERAIS, 2017)



Fonte: SEE/MG, 2017.

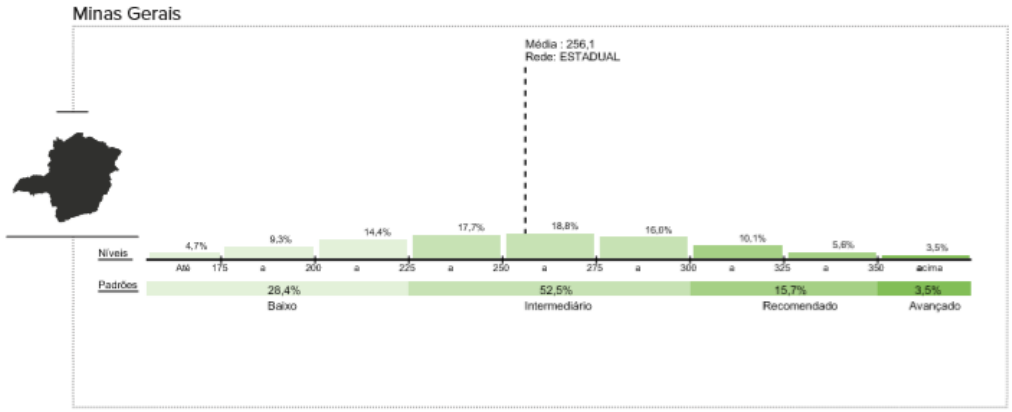
FIGURA 16 POSIÇÃO DA *ESCOLA DAS MARIAS*: APROVEITAMENTO EM PORTUGUÊS (MINAS GERAIS, 2017)



Fonte: SEE/MG, 2017.

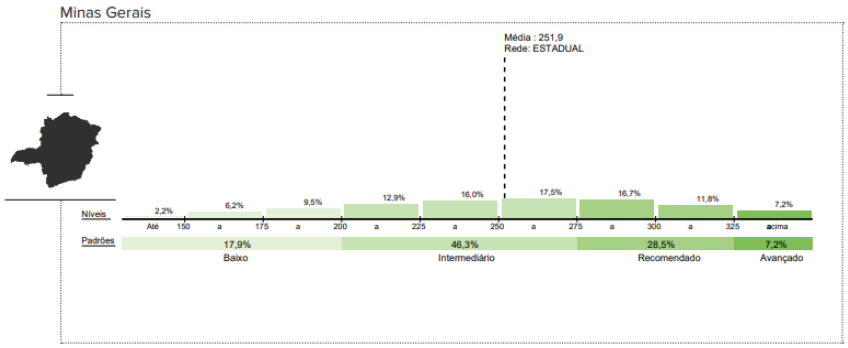
As figuras 15 e 16, relativamente ao posicionamento da *Escola das Marias* quanto ao aproveitamento em matemática e português, respectivamente para o ano de 2017, apontam para a localização da escola em índices considerados baixos: média de 253,6 e 249,8.

FIGURA 17 POSIÇÃO DA *ESCOLA DAS MARIAS*: APROVEITAMENTO EM MATEMÁTICA (MINAS GERAIS, 2018)



Fonte: SEE/MG, 2018.

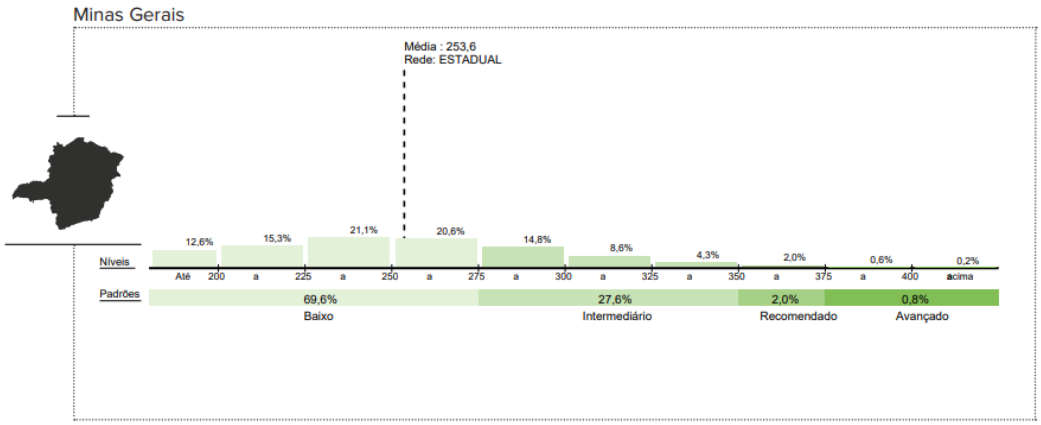
FIGURA 18 POSIÇÃO DA *ESCOLA DAS MARIAS*: APROVEITAMENTO EM PORTUGUÊS (MINAS GERAIS, 2018)



Fonte: SEE/MG, 2018.

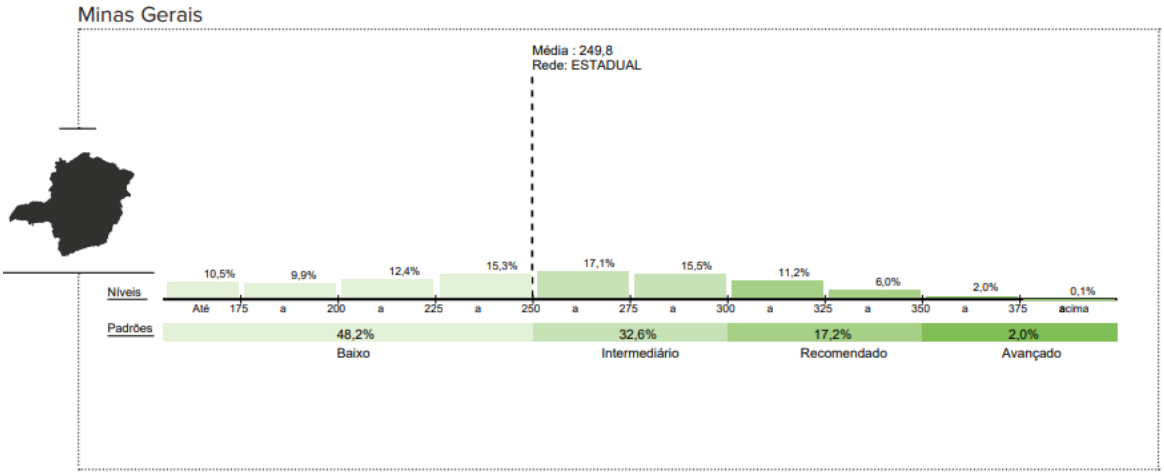
Com efeito, as figuras 17 e 18 apresentam certa evolução da *Escola das Marias* para o aproveitamento nas mesmas disciplinas de matemática e português, respectivamente, que passaram a localizarem-se na faixa intermediária com médias 256,1 e 251,9 nas áreas pontuadas.

FIGURA 19 POSIÇÃO DA *ESCOLA DAS CLARICES*: APROVEITAMENTO EM MATEMÁTICA (MINAS GERAIS,2017)



Fonte: SEE/MG, 2017.

FIGURA 20 POSIÇÃO DA *ESCOLA DAS CLARICES*: APROVEITAMENTO EM PORTUGUÊS (MINAS GERAIS,2017)

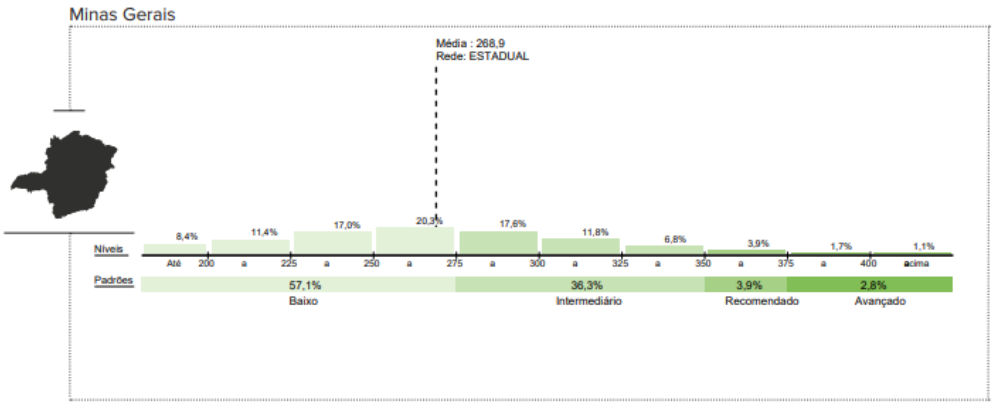


Fonte: SEE/MG, 2017.

As figuras 19 e 20 mostram que os aproveitamentos da *Escola das Clarices* em matemática e português estiveram, em 2017, abaixo do recomendado, figurando-se com médias 253,6 e 249,8, respectivamente. Em contrapartida, as figuras 21 e 22, apresentam melhoras quanto ao posicionamento da escola para o ano de 2018[96] nas mesmas disciplinas que passaram a conta com média 268,9 em matemática e 272,1 em português, mas mesmo assim abaixo do índice desejável pela SEE/MG.

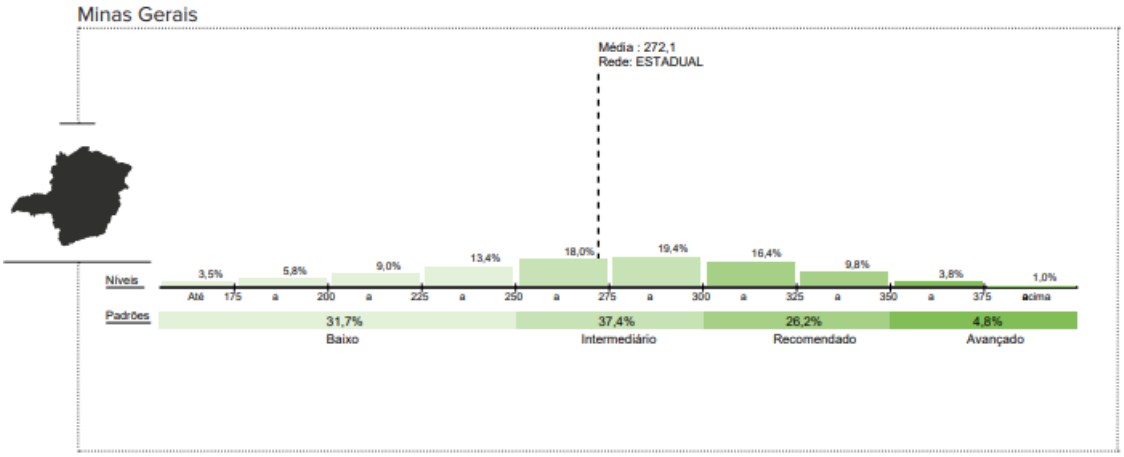
[96] Os resultados referentes ao ano de 2019 das duas escolas brasileiras investigadas estão disponíveis nos apêndices.

FIGURA 21 POSIÇÃO DA *ESCOLA DAS CLARICES*: APROVEITAMENTO EM MATEMÁTICA (MINAS GERAIS,2018)



Fonte: SEE/MG, 2018.

FIGURA 22 POSIÇÃO DA *ESCOLA DAS CLARICES*: APROVEITAMENTO EM PORTUGUÊS (MINAS GERAIS,2018)



Fonte: SEE/MG, 2018.

Faz-se necessário destacar que os resultados apresentados nos últimos exames, especificamente, foram pouco lembrados e debatidos durantes as entrevistas realizadas nas escolas investigadas. As avaliações ocupam um importante espaço na realidade das escolas, uma vez que estão sempre presentes nas falas dos entrevistados, no entanto, os números passados e os últimos posicionamentos nos *rankings* não tiveram destaque nos períodos de investigação.

Pôde-se identificar a centralidade do tema da avaliação entre o local e o global nos espaços de investigação e, sobretudo, avaliar que a escola portuguesa e as escolas brasileiras não estão desassociadas nesse panorama de avaliação e escalonamento das escolas em *rankings.* Destaca-se o

espírito de vigilância sobre as escolas naquilo que toca aos posicionamentos e rendimentos alcançáveis através dos instrumentos de avaliação em prol de um padrão de qualidade estabelecidos pelos seus poderes centrais. Durante uma importante fase do ano de estudos, as escolas vivenciam intensamente a face avaliativa dos gestores da educação pública que, em última análise, faz parte de uma cadeia avaliativa densa e complexa.

CAPÍTULO 6 - A LINHA DE PRODUÇÃO DO TRABALHO DOCENTE: CONTROLO E RACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ESCOLARES.

Através das vivências nos espaços escolares investigados e, particularmente, com base nos resultados dos inquéritos por questionário e de entrevistas aos professores e gestores das escolas, uma série de constrangimentos foram levantados, sendo de importância particular neste subcapítulo. As informações que esta tese pôde identificar evidenciaram um campo labiríntico para o desenvolvimento da democracia e da participação nos ambientes escolares em função de um *modus operandi* intenso sobre a atividade dos professores e gestores das escolas.

Partindo das observações realizadas em campo nas escolas investigadas, destaca-se a evidência de ambientes bastante condensados sob a égide de um ritmo industrial de produção. As escolas, os professores e os gestores desenvolvem atividades com uma incidência forte nos padrões de repetição. Esta lógica de trabalho e de vivência no espaço escolar impôs, inclusive, uma série de dificuldades na realização da pesquisa empírica, sobretudo naquilo que diz respeito ao contato com professores e gestores para entrevista.

É notório que o estabelecimento deste padrão repetitivo de trabalho alcance os estudantes e suas relações com o ambiente da escola. O fluxo de trabalhos e produções a que são submetidos os professores e gestores das escolas limita e obstaculiza o efervescer da participação.

Tomando como ponto de partida a *Escola dos Pinheiros*, campo de estudo em Portugal, através das observações estabelecidas dentro da periodicidade exposta no capítulo anterior[97], constata-se o pouco tempo disponível dos professores para a execução de trabalhos que não considere uma velocidade muitas vezes hostil com eles próprios, com as atividades e com os estudantes.

6.1 "Mal sentamos e já está a dar o toque."

A sala dos professores configurou-se como o principal ambiente de pesquisa para a execução da observação não participante. Destaca-se que os momentos de intervalo entre as aulas tornavam-se extremamente significativos quanto à catarse da rotina escolar. Estes momentos, com efeito, eram representativos quanto às possibilidades de redução da intensidade do trabalho dos docentes durante os minutos reservados ao intervalo.

À semelhança dos estudantes no intervalo das aulas, o intervalo dos professores corresponde ao momento de desprendimento com o ritmo de trabalho. Contudo, apesar de ser o momento para o descanso, as trocas de informações sobre projetos, atividades a serem desenvolvidas e problemas em

[97] Cnf. Tabela 3, p. 225.

sala de aula são intensos nas conversas. Ao mesmo tempo, a sensação de rapidez da passagem do tempo na sala dos professores é, para eles intensa e, quase sempre, em uníssono repetido como insuficiente.

Esta é a face da industrialização do trabalho docente que pôde ser constatada durante o processo empírico e da latência desta realidade conjugada com as perspetivas *hiperburocráticas* e de *accountability* no campo da educação apontados por Lima (2011) e Afonso (2010), respectivamente, ao longo dos capítulos iniciais desta tese. Além deste panorama evidenciado durante os intervalos, os momentos destinados aos planeamentos dos professores são, também, carregados de situações que ocupam, com intensidade, estes períodos com outras atribuições tantas que, planeadas ou não, passam a usurpar o tempo destinado a outras atividades pedagógicas.

Durante o processo de observação não participante pôde-se constatar a multiplicidade de atuações dos professores em campos distintos da escola: no campo disciplinar, pedagógico, atendimento aos pais, dentre outras atividades. Todas estas situações estão presentes, seja nos tempos destinados aos planeamentos, seja nos períodos de intervalos ou entre aulas. Este é um cenário que se apresenta com uma fluidez particular para os professores, uma vez que estão envolvidos com uma gama de atividades diversas e intensas.

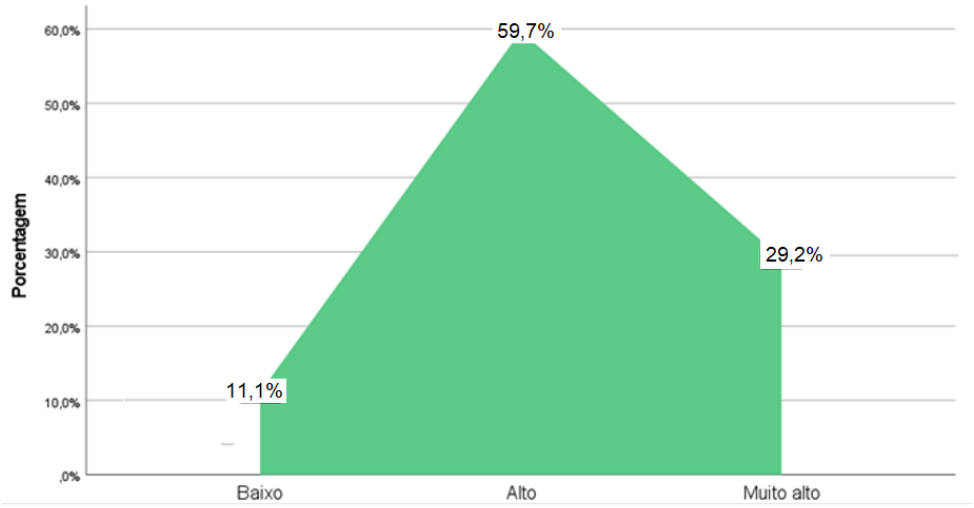
Uma vez que os períodos para planeamentos são curtos e muitas vezes ofuscados por atividades que não estavam programadas para aquele momento, a execução das tarefas dos professores desenvolve-se naquilo que já foi aqui tratado como produção em ritmo industrial.

Na perspetiva de discutir acerca das limitações e constrangimentos dos professores e da tendência de manutenção de um mesmo modelo de atuação, todo este panorama da composição do ambiente de trabalho e de tudo aquilo a que os profissionais são delegados a executar é de vital importância para a composição de um arcabouço contemplativo de seus espaços de vivências.

No decorrer do processo empírico na *Escola dos Pinheiros*, uma série de constrangimentos foram levantados no contato diário com os professores e constatados, sobretudo, através das entrevistas, e fortalecidos pelos inquéritos por questionário. Alguns destes factos correspondem à carga de atribuições e responsabilidades a que os professores são submetidos. Em última análise, essas temáticas ocuparam com maior intensidade o padrão de respostas recolhidas entre os professores.

O gráfico 21 apresenta a intensificação de trabalho em função das exigências do ME:

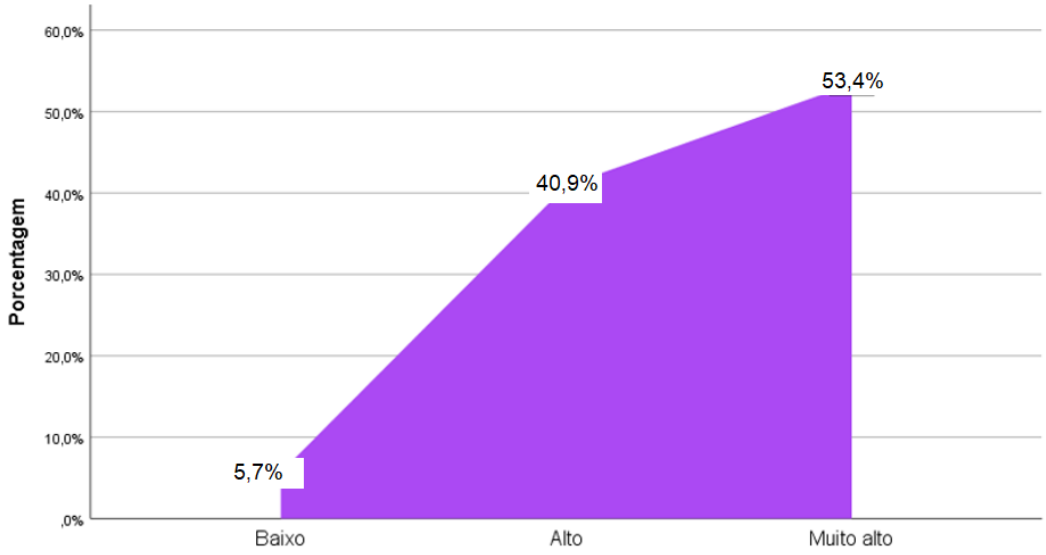
GRÁFICO 21 INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE DA *ESCOLA DOS PINHEIROS* DEVIDO ÀS EXIGÊNCIAS DO ME.



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

Percebe-se, no entanto, que as intensificações do trabalho em "Alto" e "Muito Alto" destacam-se nas respostas dos professores e unidas somam 88,9% das respostas. Esta perspetiva permanece presente e fortalecida ao compararmos estas informações com as correspondências externas no gráfico 22, ou seja, os professores de Braga que pertencem ao mesmo sistema educativo da *Escola dos Pinheiros*:

GRÁFICO 22CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: INTENSIFICAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE DEVIDO ÀS EXIGÊNCIAS DO ME.

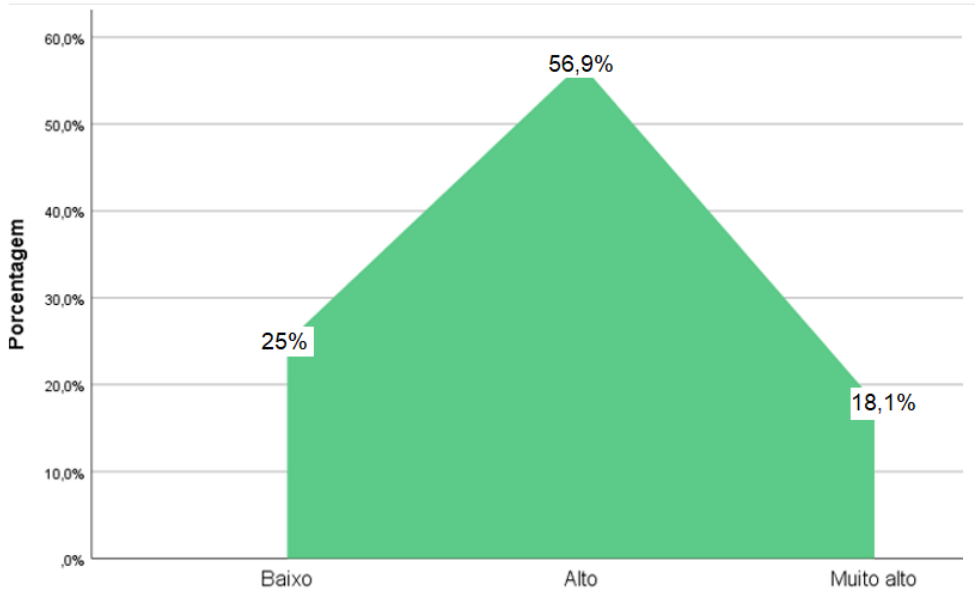


Fonte: inquérito por questionário administrado aos 88 professores externos à *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020)

6.1.1 "Uma vida dedicada aos papéis”

A frase que nomeia o presente subcapítulo surgiu através das entrevistas semiestruturadas estabelecidas com os professores, mais especificamente sobre as professoras que compõem o núcleo de linguagens. Sua origem está relacionada, principalmente, com o acúmulo de etapas a que a atividade docente está subordinada e, ainda, a quantidade excessiva de registros a serem feitos sobre planeamentos e projetos a serem executados e que o gráfico 23 pode nos apresentar:

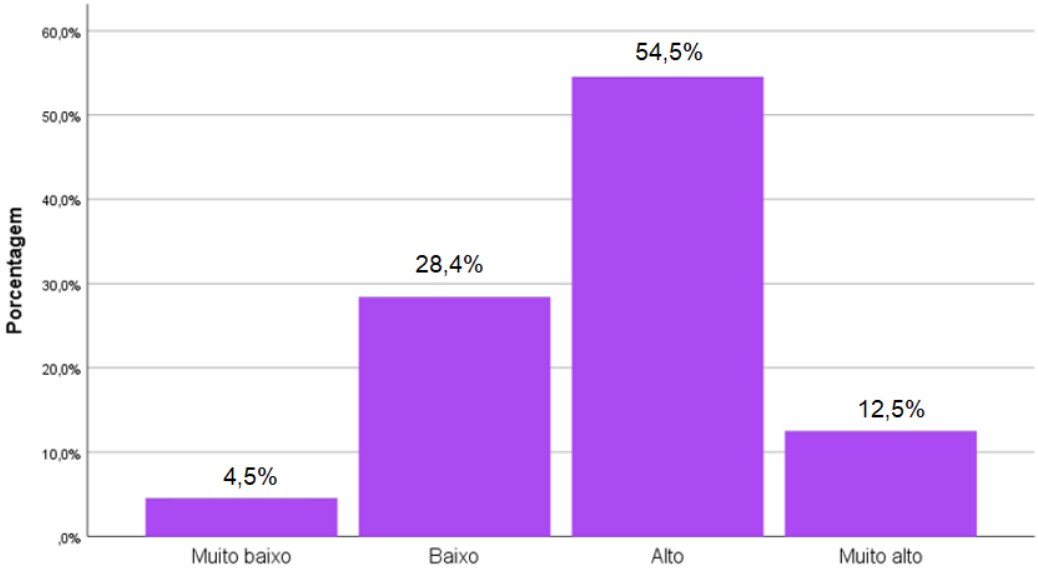
GRÁFICO 23 NÍVEL DE CONTROLO DO ME SOBRE O TRABALHO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DOS PINHEIROS.*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020)

Através da interpretação do gráfico 23, podemos identificar duas informações importantes: a primeira está conectada com a perspetiva do “Alto” controle do ME sobre o trabalho dos professores da *Escola dos Pinheiros* e a segunda está na equivalência dos níveis de “Baixo” e “Muito Alto”. Esta segunda face das respostas contribui para a percepção de certa autonomia e resistências da escola frente às demandas externas, o que será discutido com maior intensidade mais à frente. No entanto, os dados colhidos dos inquéritos aos professores externos trazem correspondências próximas a esta realidade, como pode ser observado a seguir no gráfico 24:

GRÁFICO 24 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: NÍVEL DE CONTROLO DO ME SOBRE O TRABALHO DOS PROFESSORES.



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 88 professores externos à *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020)

A vida "dedicada aos papéis" foi proferida pela *Professora 2* ao ser questionada se *"*São os tempos de planeamentos suficientes para a execução das atividades delegadas aos professores? *"*. A professora continua seu posicionamento enquanto faz uma de suas atividades no computador e afirma que "o tempo é curto para todos os afazeres". Esta perspetiva aponta para o labirinto burocrático da carreira docente: um acúmulo intenso de trabalhos dentro e fora da escola e uma série de papéis e registos a serem feitos, como é exposto pela professora ao afirmar que "[...] para todo tipo de trabalho são inúmeras folhas a serem escritas, protocolos a serem preenchidos e depois ainda há o eletrónico."

A resposta da *Professora 2* adiantou a pergunta acerca do panorama da burocracia eletrónica a que os professores são submetidos. Com efeito, no percurso de sua visão acerca do trabalho eletrónico que faz parte da rotina de trabalho dela mesma e dos colegas de trabalho, a professora afirma que "O computador ou sites é o cancro da escola". Em última análise, esta afirmação carrega uma componente simbólica importante para a percepção do peso a que se tornou para os professores lidar com a burocracia eletrónica.

6.1.2 "A vida era muito mais tranquila antes de todo o trabalho digital."

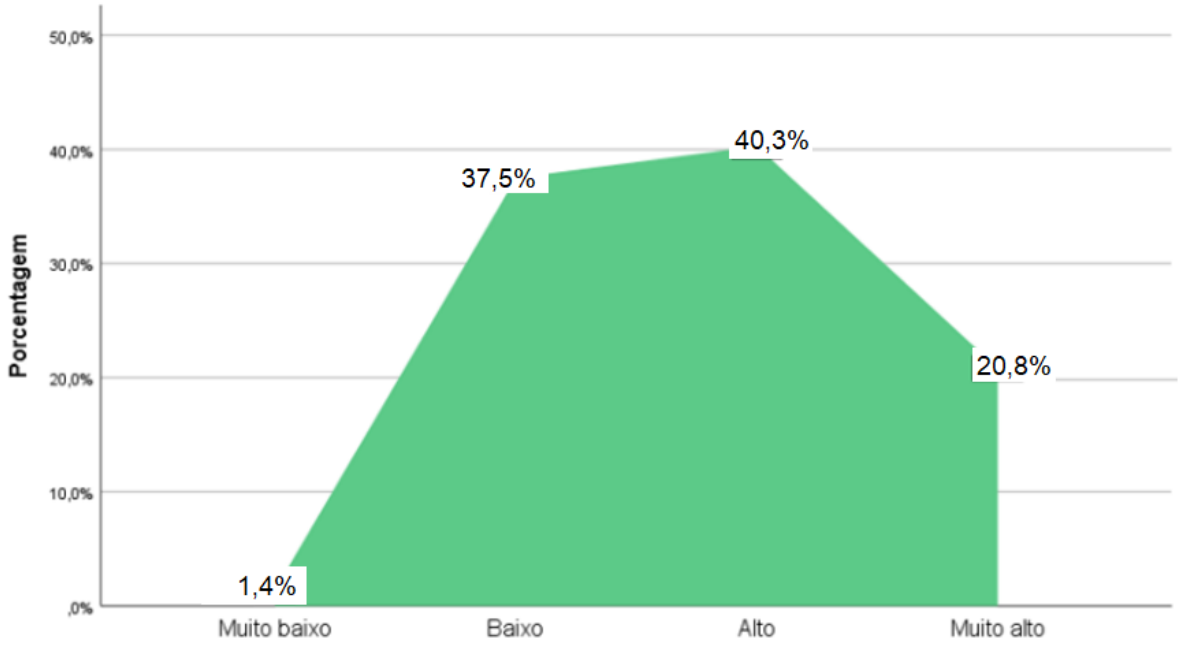
Ao ser, enfim, questionada sobre "Qual espaço e intensidade do controle digital/eletrónico sobre o trabalho dos professores?", a frase acima fez-presente novamente pela *Professora 2*. Através

das respostas obtidas pela professora em questão, pôde-se ter a dimensão da amplitude das obrigações a que os professores estão expostos.

A *Professora 1*, sobre o mesmo questionamento, destacou que "as horas de trabalho aumentam em função do sistema eletrónico." A professora aponta que lidar com a plataforma de lançamento de informações das aulas e dos estudantes é um fator importante para o aumento do trabalho e, ainda, afirma que "Professores mais antigos tiveram e têm muitas dificuldades em adaptarem-se à realidade virtual da escola – o que os leva a aumentar o ritmo de trabalho".

Ao serem inquiridos acerca do controlo que o ME exerce sobre os professores através das plataformas eletrónicas, a maior parte do grupo de docentes que participou do inquérito, como expõe o gráfico 25, quando somados, afirma que este controlo é "alto" ou "muito alto".

GRÁFICO 25 GRAU DE CONTROLO DO ME SOBRE O TRABALHO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DOS PINHEIROS* ATRAVÉS DAS PLATAFORMAS INFORMÁTICAS.



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

A *Professora 1* destaca que "Os sumários são digitalizados há três anos e levou todos os professores a aumentarem suas cargas de trabalho". A informação é carregada de sentido, pois além de se sentirem em constante vigilância, os professores estão em adaptação ao facto de depositarem todas as informações na plataforma eletrónica. Com efeito, os professores estavam adaptados a uma modalidade de trabalho impresso, ou físico, e a transformação das atividades para o meio eletrónico alterou, também, o tempo disponível para estarem atualizados com o sistema digital - "São várias

pequenas coisas, miudinhas que nos tomam muito tempo de trabalho", afirma a *Professora 1,* em notável descontentamento com as transformações com a modalidade de trabalho.

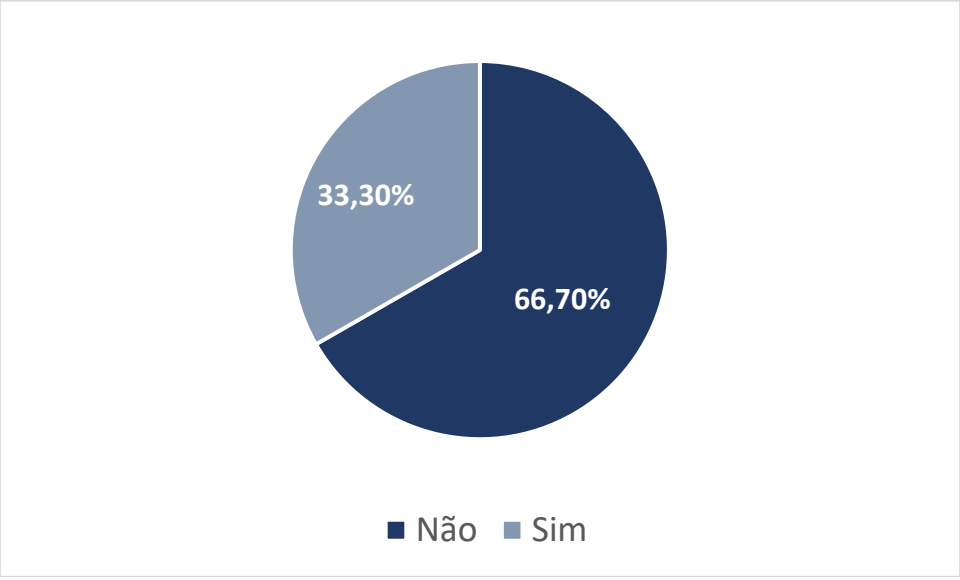
6.1.3 "Não é nem a metade da missa"

Em entrevista à *Professora 5*, diretora de área das Ciências Sociais e Humanas, a expressão supracitada fez-se presente em um contexto de resposta ao questionamento: "Quais os principais desafios de professores que ocupam mais de uma função na escola?".

A expressão buscou evidenciar o prolongamento de atividades a que são submetidas por ocuparem uma posição além da de professora da escola. Sobre este panorama, a professora afirma: "Antes, quando apenas estava a planear as aulas e a estar em sala de aula eu descansava mais. Ser diretora de turma me gera um acúmulo de trabalho: preciso dar conta de alunos com atividades adaptadas, atender a pais, repassar aos colegas tudo o que se passa na escola e o que ela necessita".

Durante o processo investigativo pôde-se perceber, como expressa o gráfico 26, que um importante número de professores (33,3%) ocupa mais de uma função na escola em que trabalha*:*

GRÁFICO 26*ESCOLA DOS PINHEIROS*: EXERCE MAIS ALGUMA ATIVIDADE PARA ALÉM DA DOCÊNCIA EM SUA ESCOLA?

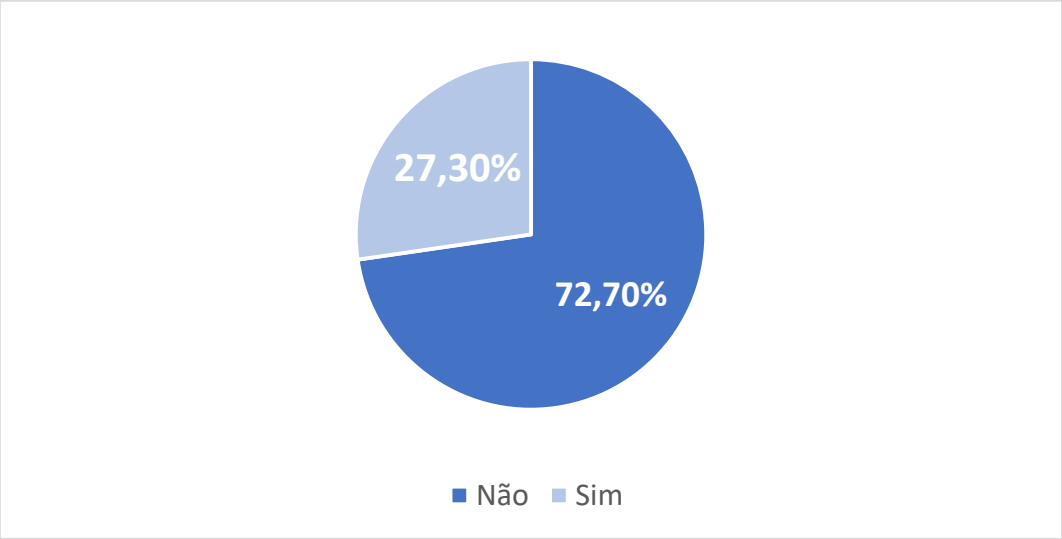


Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

Neste mesmo cenário, encontramos correspondências externas com realidades paralelas nos profissionais de educação de Braga (27,3%), como expõe o gráfico 27 a seguir. Em suma, percebe-se

que é uma realidade de grande parte dos professores ocuparem mais de uma função no ambiente escolar, o que acaba por aumentar sua carga de trabalho.

GRÁFICO 27 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: EXERCE MAIS ALGUMA ATIVIDADE PARA ALÉM DA DOCÊNCIA EM SUA ESCOLA?



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 88 professores externos à *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020)

A continuidade da fala da *Professora 5* se dá no sentido de apontar que "O trabalho extra a que somos delegados não se faz no tempo disponível: o trabalho todo que fazemos na escola não é nem a metade da missa."

É importante frisar que, o acúmulo de funções e trabalhos a que estão envolvidos os professores vincula-se, diretamente, com o estabelecimento de medidas para o alcance de níveis desejáveis de qualidade. Em última análise, as intensidades dos trabalhos estão relacionadas, ou como afirmou a *Professora 5,* estão "muito conectadas às avaliações da escola e dos professores". Esta perspetiva aponta para o cenário do efeito sobre a atuação e responsabilidade dos professores em relação às exigências a que a escola vem sofrendo das demandas do ME, o que representa aquilo a que Ball (2001, p.109) denomina enquanto "prática de novas formas de vigilância e automonitoramento, como por exemplo, sistemas de avaliação, determinação de objetivos e comparação de resultados."

6.1.4 "O que interessa são os números"

A frase acima é de extrema importância e de nítida influência dos contextos de qualidade e sucesso que ocupam a organização da educação e da escola. A sua expressão fez-se presente após a

Professora 5 ser questionada sobre "De que forma as exigências externas e internas por qualidade estão presentes na escola e no trabalho dos professores?" A resposta da professora considerou que "O trabalho tem se resumido a alcançar sucesso [mesmo que não saibam nada]. O que interessa são os números/aprovação. É o que garante a qualidade."

A perspetiva da qualidade, segundo a *Professora 5*, está muito envolvida com as aprovações dos estudantes em cada ano da educação básica e, por isso, é considerada um importante indicador de sucesso da educação. O posicionamento da professora permanece no mesmo contexto quando afirma, sobre o mesmo questionamento, que "os indicadores de sucesso e qualidade estão muito vinculados à aprovação e [estão] bem postados nas avaliações".

É de vital importância destacar que o fortalecimento das exigências por qualidade da escola e da educação passa por instâncias que não aquelas unicamente burocráticas e governamentais. Ainda sobre o mesmo questionamento, pôde-se chegar ao panorama que expressa, com efeito, a amplitude do questionamento acerca da qualidade da educação e dos atores que a exige.

Ao discorrer acerca da perspetiva da qualidade da escola e da educação, a *Professora 5* afirma, ainda, que "a presença dos pais na escola tem sido um tanto amedrontadora. Apenas cobram resultados dos seus filhos. São piores que a inspecção." A qualidade, no sentido da fala da professora, corresponde a um cenário individualista, ou seja: se confunde com o sucesso particular dos pais sobre seus filhos. Este contexto está muito vinculado aos aproveitamentos dos estudantes na escola e seus respectivos resultados. Em outras palavras, esta perspetiva aproxima-se do contexto da intensificação da "individualização" e da quebra dos laços de "solidariedade" a que Ball (2001) delimita.

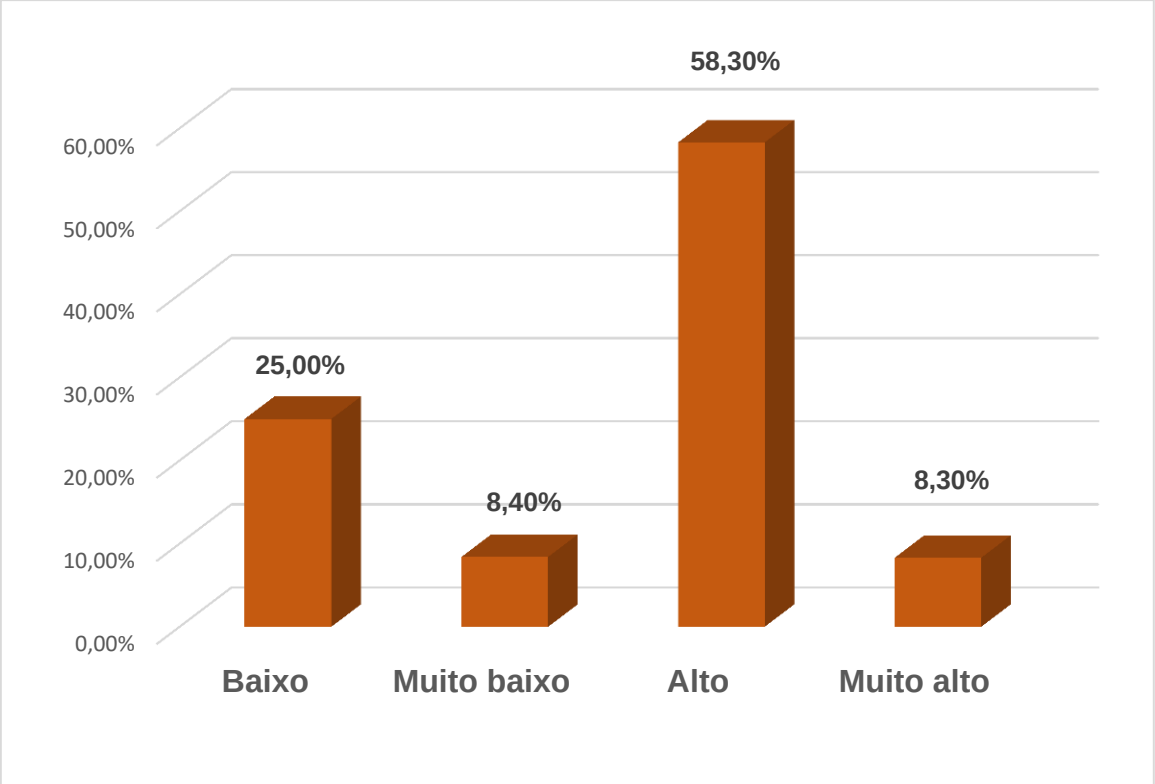
Sobre o mesmo questionamento, o *Professor 4*, diretor de área do campo das Expressões, afirma que é comum certas formas agressivas de exigências, por parte dos pais, sobre os professores, naquilo que se refere aos resultados dos filhos, aproveitamentos em exames, pontuações, dentre outras possibilidades. O professor destaca que não houve casos de violência na *Escola dos Pinheiros*, contudo, os factos ocorridos em outras escolas públicas coloca a escola e os professores em estado de vigilância e, inclusive, de medo.

O mesmo *Professor 4*, ao ser interrogado se "Os professores gozam de autonomia para o planeamento e execução de suas atividades?" afirma que "Autonomia há. Porém esta esbarra nos tempos, na infraestrutura [salas adequadas para a execução de projetos]". O posicionamento do professor é pertinente àquilo que toca à descrição do espaço da *Escola dos Pinheiros* sobre sua estrutura física e a crescente demanda de estudantes. Segundo o professor, "esbarrar nos tempos" está relacionado à disponibilidade de tempos para o trabalho criativo em detrimento de todas as

exigências externas e internas para o funcionamento da escola. O tempo disponível mostrou-se um importante condicionante para o estabelecimento de um padrão repetitivo de escola.

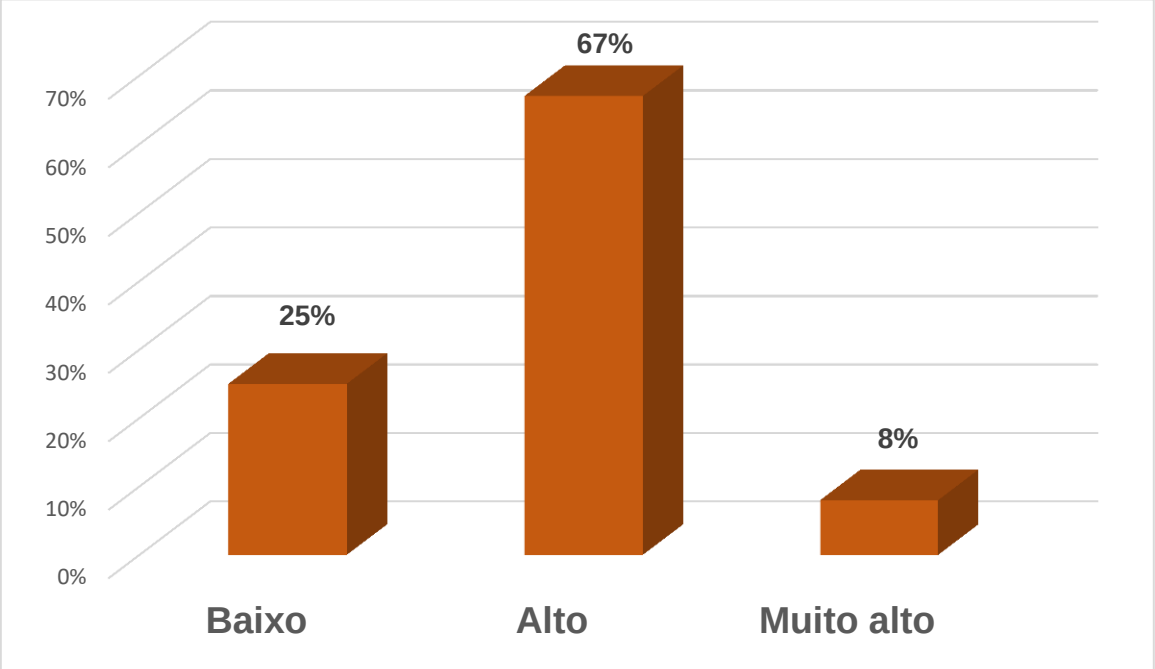
Contudo, apesar da fala do professor reduzir a existência da autonomia na *Escola dos Pinheiros*, os resultados dos inquéritos por questionário apresentam uma face importante quanto ao desiquilíbrio desta informação. O posicionamento do professor apresenta a existência de uma autonomia condicionada e muito envolvida com as oscilações a que a organização escolar vive em seu cotidiano. Por outro lado, os inquéritos acusam que o "Alto" grau de autonomia figura com importância nas respostas dos professores da escola e também nas correspondências externas, como podemos observar nos gráficos 28 e 29 respectivamente.

GRÁFICO 28 GRAU DE AUTONOMIA DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DOS PINHEIROS* NO PLANEAMENTO DE SUAS ATIVIDADES ANUAIS



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

GRÁFICO 29 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: GRAU DE AUTONOMIA DOS PROFESSORES NO PLANEAMENTO DE SUAS ATIVIDADES ANUAIS



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 88 professores externos à *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020)

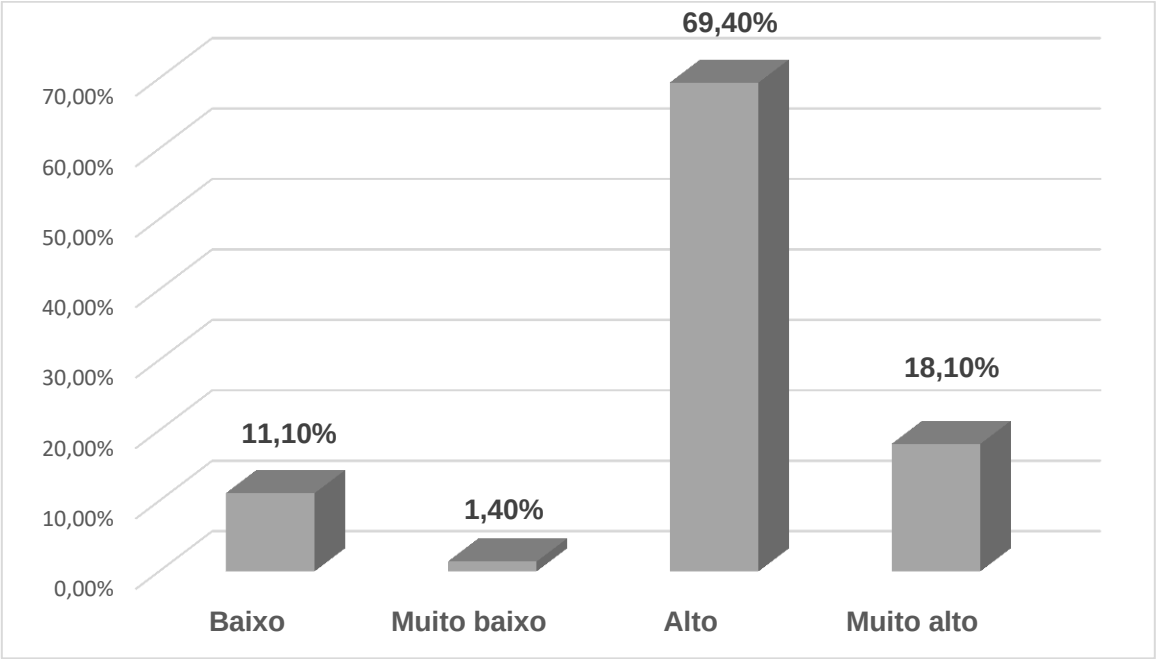
Os dados levantados apontam para certa resistência da escola, sobretudo dos professores, quanto ao fortalecimento da autonomia, ainda que muito restrita ao planeamento das atividades anuais dos professores. Indica ainda que aquela autonomia condicionada exposta pelo *Professor 4*[98], que esbarra em ''tempos'' e "infraestrutura", faz-se presente no âmbito da escola mesmo entre os descompassos. No entanto, este panorama não invalida a autonomia e sim a coloca em um patamar híbrido e de tensão para a sua permanência.

Os obstáculos do dia a dia do ambiente escolar apresentam-se neste contexto híbrido e de tensão a que figura a autonomia e que pôde ser levantado durante o processo investigativo. A manutenção do mesmo modelo pedagógico ou, o bloqueio para uma escola transformadora e mais aberta a mudanças, encontra-se muito vinculada à padronização burocrática das demandas sobre a escola e que afetam diretamente a atuação dos professores, como os mesmos relatam, sobretudo em seus posicionamentos acerca da autonomia. Esta face é contundente quando o *Professor 4* afirma que "As demandas ministeriais nos impede de executarmos todas as obrigações como gostaríamos", e complementa afirmando sobre a existência de "Muitos trabalhos em função das atividades adaptadas aos alunos com dificuldades [exigência governamental]".

[98] Cnf. Página 294.

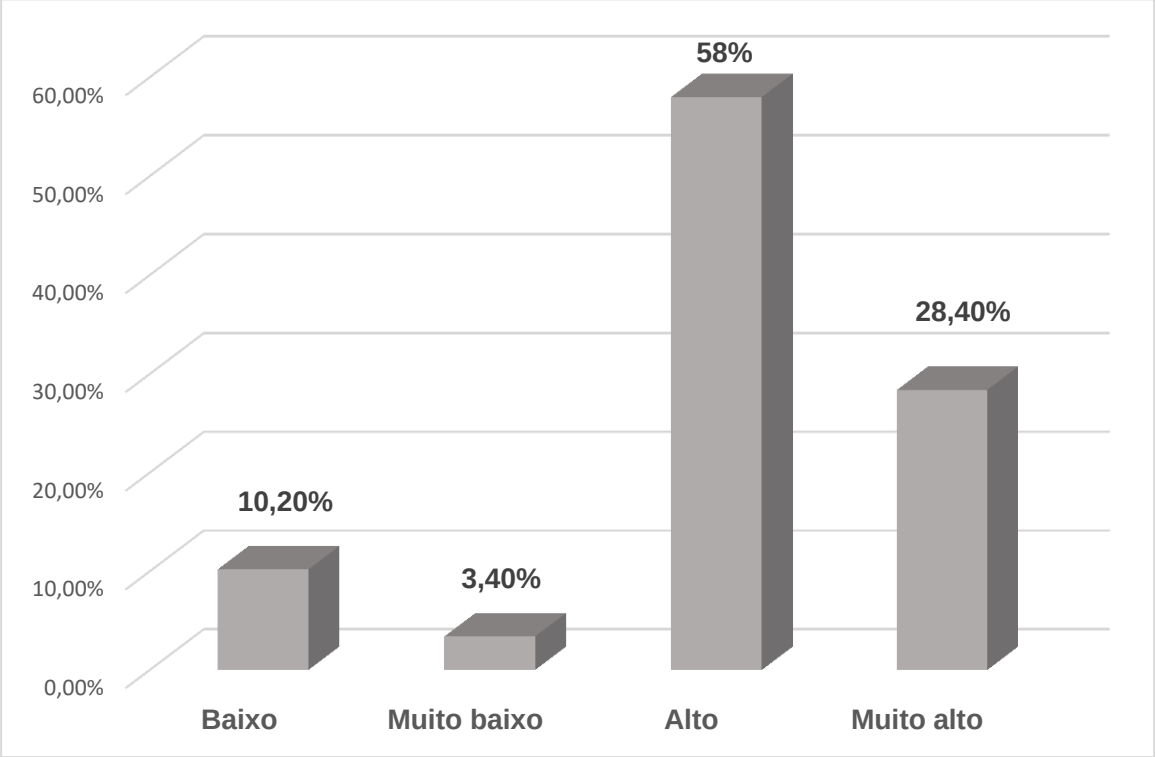
A autonomia, a participação e as possibilidades para a emergência de um contexto democrático dentro da escola convivem com os obstáculos da verticalização dos controles externos (e internos) para o alcance de números e métricas em aprovações e avaliações da escola. Neste sentido, observa-se a presença de uma autonomia que transita em um campo minado e que apresenta certas dificuldades de posicionar-se enquanto uma "autonomia de facto" (Lima, 2014). Os "tempos" e cargas de trabalho, apontados como importantes percalços no cotidiano escolar, estão abruptamente vinculados às padronizações dos números a que a escola pretende alcançar para estar em regular patamar de avaliação. Neste sentido, como os gráficos 30 e 31 na sequência atestam, a escola e o trabalho dos professores estão muito vinculados com padrões de aproveitamento académico dos estudantes:

GRÁFICO 30 NÍVEL DE COBRANÇA DE QUALIDADE EM EDUCAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO DA *ESCOLA DOS PINHEIROS*.



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

GRÁFICO 31 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: NÍVEL DE COBRANÇA POR QUALIDADE EM EDUCAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO DA ESCOLA EM QUE TRABALHA



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 88 professores externos à *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020)

Os gráficos apresentados, tanto a *Escola dos Pinheiros* quanto suas correspondências externas, evidenciam um elevado nível de cobrança por qualidade em educação por parte da direção do agrupamento. Estas informações estão relacionadas ao controlo sobre os professores através de plataformas eletrónicas.

Através das informações levantadas em inquéritos e entrevistas, percebe-se o afunilamento das informações para a estrutura dos padrões de qualidade enquanto um importante obstáculo para o pleno desenvolvimento da autonomia. Com efeito, a "*auto+nomos*" discutida por Lima (2014) não encontra terreno fértil frente às investidas de controlo sobre os parâmetros de qualidade e excelência a que a escola é submetida. O acúmulo de trabalho, intensos envolvimentos eletrónicos, a ausência de tempos, são aspectos ligados a uma rede burocrática do trabalho docente que possui o discurso da qualidade sempre próximo.

6.1.5 “Os miúdos participam”

A perspetiva da participação dos estudantes no ambiente escolar e, sobretudo, a incidência de suas relações junto aos professores em prol de um espaço democrático fez parte dos questionamentos estabelecidos durante o processo de investigação. Na empiria, na administração das entrevistas semiestruturadas, ao ser questionado “Há/Quais as possibilidades de participação dos estudantes nas decisões da escola?”, o *Professor 4* responde que “os miúdos participam e demonstram interesses em fazer parte da escola efetivamente. A sala de convívio é de construção deles próprios”.

O destaque dado pelo professor à construção da sala de convívio e da efetiva participação dos estudantes em sua idealização e manutenção é pertinente. O espaço corresponde a um ambiente onde atividades diversas podem ser desenvolvidas, mas, sobretudo, foi pensado num âmbito onde os estudantes possam encontrar-se consigo mesmos. É um espaço de descontração, de estudo e de entretenimento. Outros professores também relataram que os estudantes sentem a sala como um espaço íntimo, carregado de significados e onde eles se reconhecem.

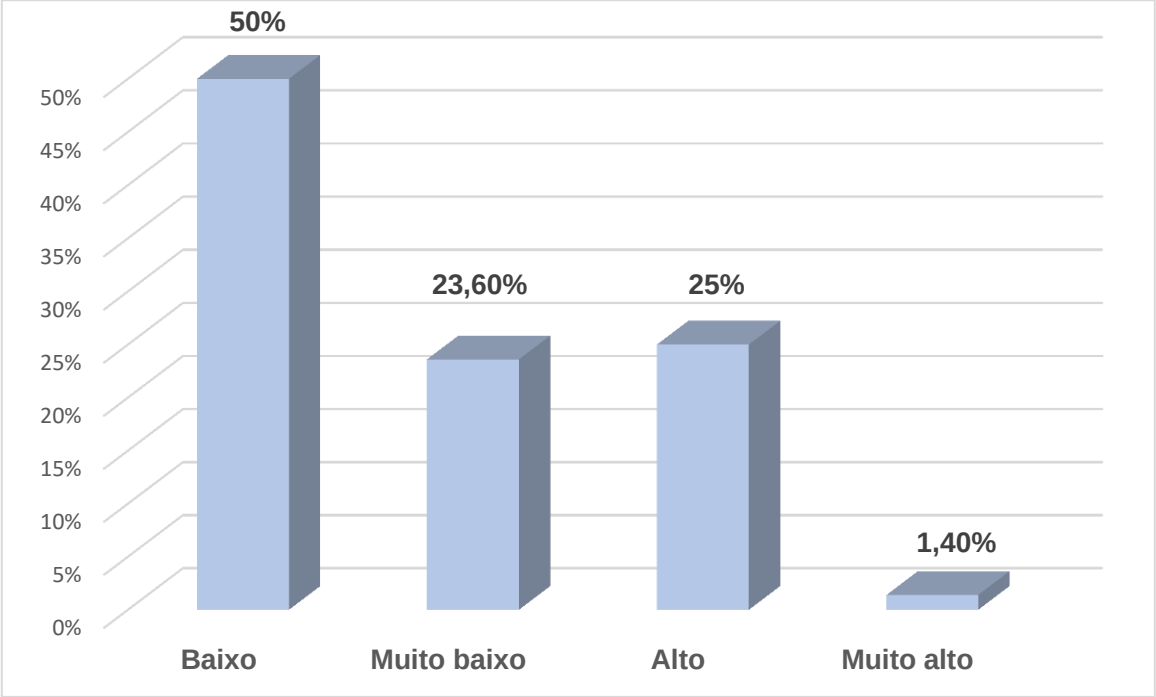
Tendo passado pelo mesmo questionamento, a *Professora 5* afirma que ainda há em curso na escola o projeto que consiste em um maior desenvolvimento dos cuidados entre os estudantes e a comunidade escolar, além de intensificar as relações entre família e a escola. Consiste num projeto de importância e riqueza de grande expressão por buscar a proximidade do convívio de todas que formam a comunidade escolar.

Contudo, há uma importante sinalização da *Professora 5* quando afirma que a “participação dos pais diminui com o crescer dos estudantes.” E ainda destaca que os “pais são presentes enquanto são [os estudantes] menores. Portanto fazem cobranças e estão em reuniões.” Esta perspetiva exposta pela professora, corrobora com a participação carregada de um teor que alimenta os discursos da qualidade e do mérito académico. Em outras palavras, a participação da família ocorre quando solicitada e quando está em curso o aproveitamento académico dos estudantes. Por outro lado, pôde-se perceber a timidez da participação efetiva dos estudantes no âmbito escolar, muito resumido à idealização da sala de convívio.

Toda esta perspetiva de uma participação modesta dos estudantes nas decisões da escola está muito envolvida com a dinâmica burocratizada da vida escolar. O cotidiano da escola não se abre com intensidade para a participação e para as propostas que saiam do padrão mais ou menos pré-estabelecido por todo o percurso labiríntico a que são submetidos os professores e suas atividades diárias.

A intensidade fabril do trabalho dos professores apresenta-se numa figura que limita o campo de abertura da participação, já que todos estão a seguir numa direção burocratizada e verticalmente delimitada pelas decisões que partem das políticas governamentais, das avaliações externas e das avaliações internas. As informações do gráfico 32 expressam a opinião dos professores da *Escola dos Pinheiros* que, de uma forma geral, contextualizam como baixa a participação dos estudantes no cotidiano escolar:

GRÁFICO 32 NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES NA VIDA POLÍTICA DA *ESCOLA DOS PINHEIROS*



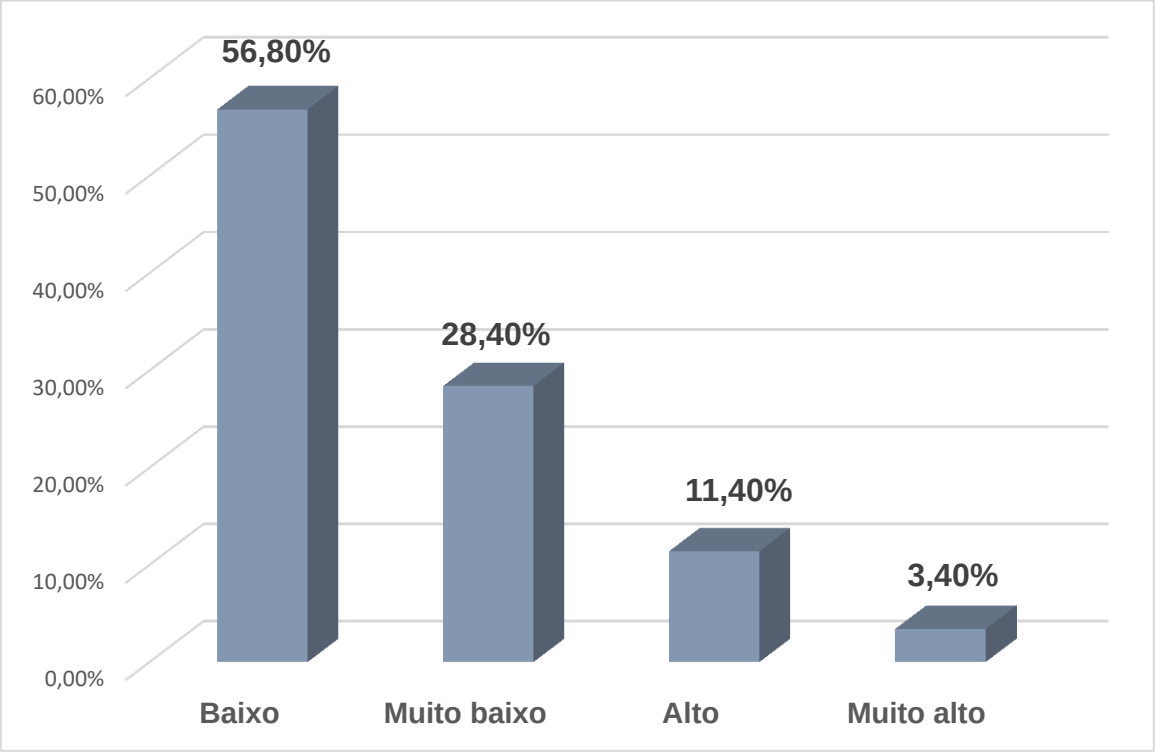
Fonte: inquérito por questionário administrado aos 72 professores da *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020).

As entrevistas prestaram importante auxílio à exploração das informações dos inquéritos por questionário, sobretudo no que toca à *Escola dos Pinheiros.* Através delas, informações cruciais sobre a participação foram levantadas e acrescentadas a esta investigação. Este cenário fez-se importante sobretudo através da leitura dos gráficos aqui expostos que indicam uma baixa participação dos estudantes na vida política da escola, porém as entrevistas evidenciaram participações que os professores julgaram importantes, apesar de, para eles, ainda tímidas.

As correspondências externas, expressas no gráfico 33 indicam também um baixo envolvimento dos estudantes na vida política da escola. Por outro lado, a leitura destas informações pode estar atrelada a muitos fatores da vida cotidiana da escola e, sobretudo, por não terem sido feitas

entrevistas diretamente com o público externo, podendo carecer de informações auxiliares como houve na *Escola dos Pinheiros.*

GRÁFICO 33 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTUDANTES NA VIDA POLÍTICA DA ESCOLA EM QUE TRABALHA



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 88 professores externos à *Escola dos Pinheiros* participantes da investigação (janeiro/maio de 2020)

6.2. A Escola das Marias

No contexto de estudo da *Escola das Marias*, um dos dois âmbitos de investigação delimitados no Brasil, os constrangimentos das políticas do sistema educacional sobre a escola e sobre os professores é latente e é, ainda, um panorama que exige uma atenção particular, pois representa, assim como a dinâmica da *Escola dos Pinheiros* em Portugal, um termômetro importante de como a educação é gerida e como, especificamente, a gestão da educação pública no Brasil e no Estado de Minas Gerais pode ser sentida dentro das suas limitações geográficas.

O tempo de vivência na escola propiciou momentos importantes da participação e da vigilância sobre o trabalho docente. É preciso destacar que desde o ano de 2019 o estado de Minas Gerais convive com um novo governo que, fundado numa proposta de racionalização das atividades e dos recursos, vem envolvendo a escola nesta proposta de administração e funcionamento. Neste sentido, a educação pública do estado encara uma perspetiva caracterizada enquanto administração

"gerencialista" ou "empresarial". Esta face de administração impõe sobre a escola uma filosofia resultadista e que se aproxime cada vez mais de uma cadeia produtiva privada e que busque lucros.

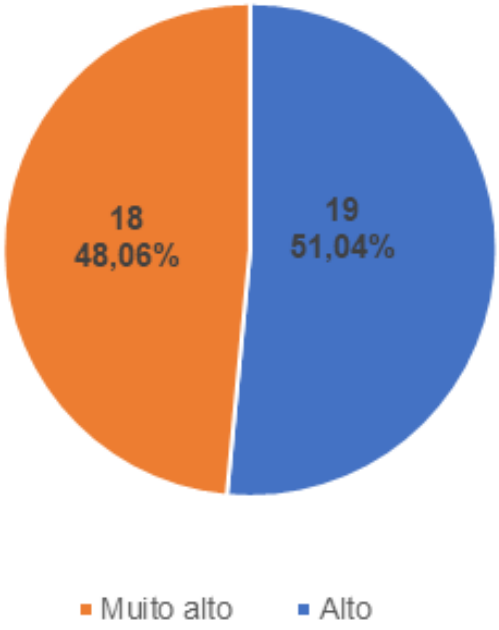
Através do panorama exposto, é possível ter como base o contexto de governança a que estão envolvidas as escolas tomadas como estudo de caso em território brasileiro. Neste sentido, durante o processo de investigação empírica, pôde-se observar certa aclimatação pautada na observação e vigílias constantes, numa perspetiva *panóptica* intensa.

Os momentos de intervalos, na sala dos professores, são, com frequência, utilizados pela direção da escola como momentos de avisos e informes acerca da dinâmica da instituição. Nestes momentos, a maior parte dos avisos que ocorrem com periodicidade quase que diária, discutem temáticas que envolvem os posicionamentos dos professores frente aos estudantes, os conflitos que ocorrem na escola, atrasos e faltas dos professores. Com frequência, estes momentos apresentam também o estado de vigilância a que a escola passou a conviver após a chegada da nova secretaria de educação da administração estadual do ano de 2019.

A nova gestão do estado de Minas Gerais e da Secretaria de Estado de Educação trouxe consigo a intensificação da rotina virtual/eletrónica do trabalho dos professores. Os últimos dois anos, que marcam a gestão deste novo governo, são marcados por esta face burocrática informatizada e traz fortes tendências de um aumento considerável do trabalho dos professores e, sobretudo, da vigilância de seus trabalhos.

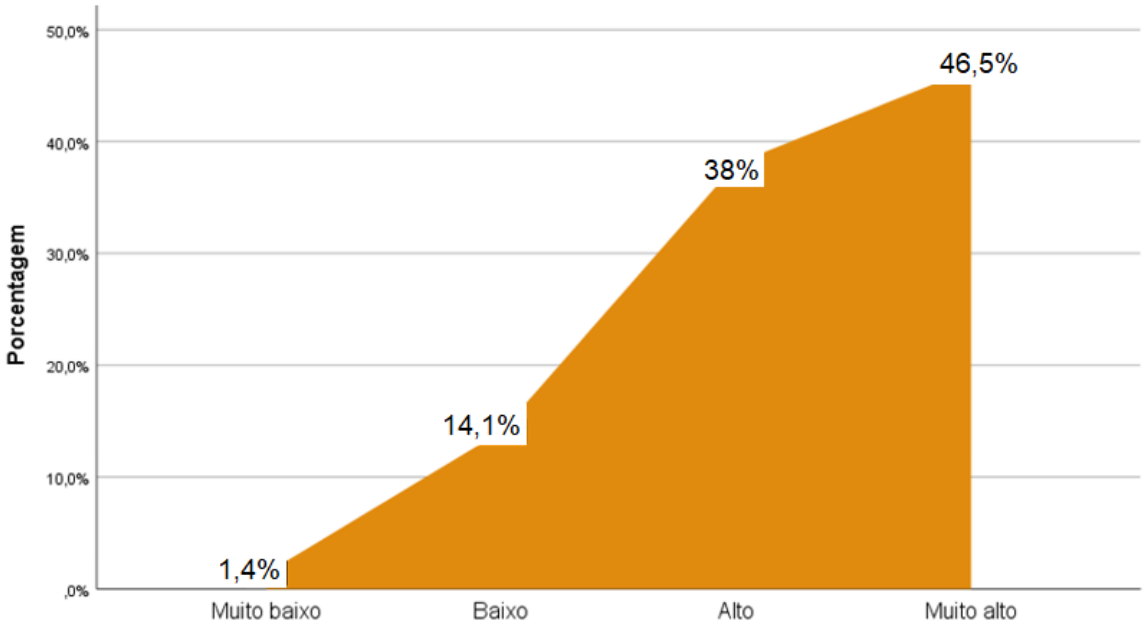
No sentido do exposto acima, nas respostas dos professores acerca do constante controlo do trabalho docente em plataformas informáticas, percebe-se a alta frequência de respostas para as opções "alto" ou "muito alto". Esta perspetiva repete-se também nas correspondências externas à *Escola das Marias*, como apontam os gráficos 34 e 35:

GRÁFICO 34 GRAU DE CONTROLO POR PARTE DA SEE/MG SOBRE O TRABALHO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS* ATRAVÉS DAS PLATAFORMAS INFORMÁTICAS



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020) .

GRÁFICO 35 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: GRAU DE CONTROLO POR PARTE DA SEE/MG SOBRE O TRABALHO DOS PROFESSORES ATRAVÉS DAS PLATAFORMAS INFORMÁTICAS



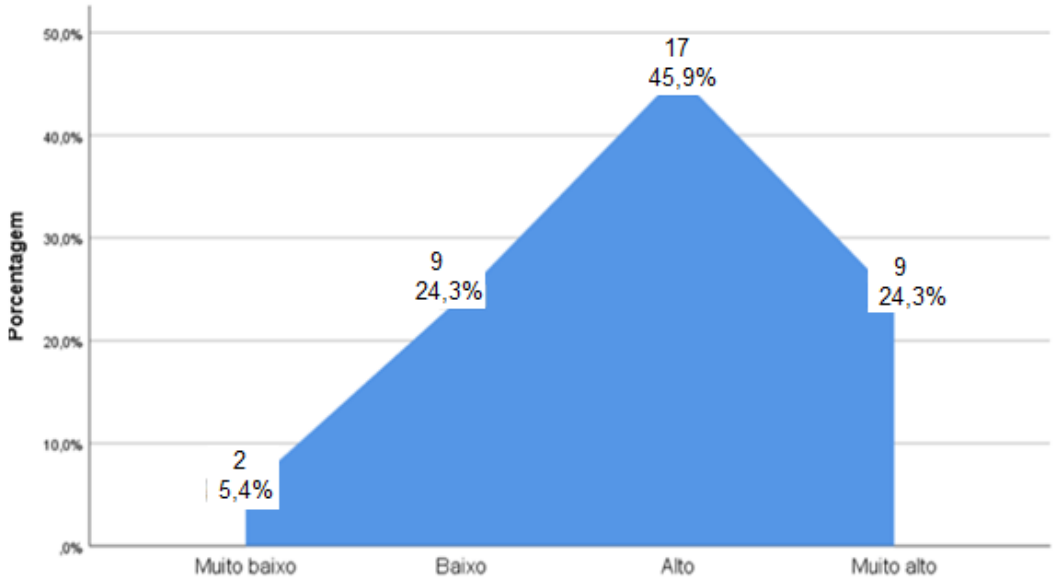
Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Durante o processo de observação não participante do ambiente escolar pôde-se levantar informações acerca da pueril convivência que os professores possuem em detrimento de suas longas jornadas de aulas. Os quinze minutos de intervalo estão muito concentrados em avisos por parte da direção, desabafos entre os professores, tentativas de planeamentos ou de alinhamentos entre os professores acerca de algum projeto a ser executado e, por fim, um certo descanso.

Os momentos de intervalos são emblemáticos naquilo que se refere ao ambiente que é criado, sobretudo de desconfiança e fragilidade quanto às perspetivas de trabalho. A temática da indisciplina dos alunos no ambiente escolar é recorrente e toma conta de grande parte das conversas entre os professores. Neste sentido, a perspetiva de trabalho, citada anteriormente, está diretamente relacionada, também, com este facto importante da realidade escolar.

O *professor B*, em entrevista semiestruturada, aponta que "[...] o grande desafio da escola é a questão disciplinar dos estudantes". O professor continua afirmando que "grande parte dos tempos dos professores são tomados na mediação dos conflitos". Neste sentido, as dificuldades de execução daquilo que é planeado encontra sempre o obstáculo da indisciplina. Contudo, o professor destaca que "existe autonomia por parte da escola [direção]". Esta face da existência da autonomia afirmada pelo *Professor B* pode ser constatada no gráfico 36:

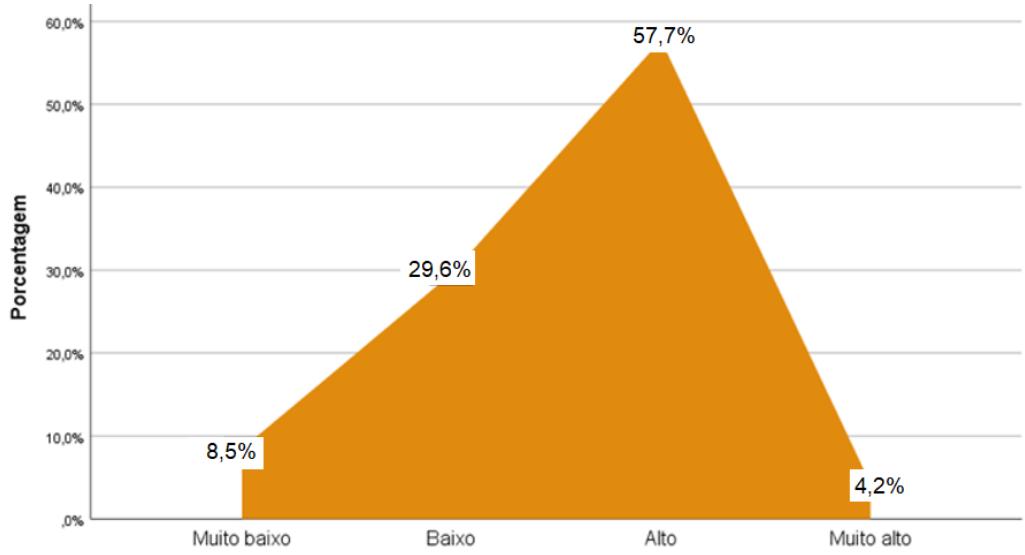
GRÁFICO 36 GRAU DE AUTONOMIA DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS* NO PLANEAMENTO DE SUAS ATIVIDADES ANUAIS



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020).

As correspondências externas expostas no gráfico 37 acompanham o padrão de resposta dos professores da *Escola das Marias*, evidenciando a presença da percepção do alto nível de autonomia para as atividades dos docentes.

GRÁFICO 37 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: GRAU DE AUTONOMIA NO PLANEAMENTO DE SUAS ATIVIDADES ANUAIS

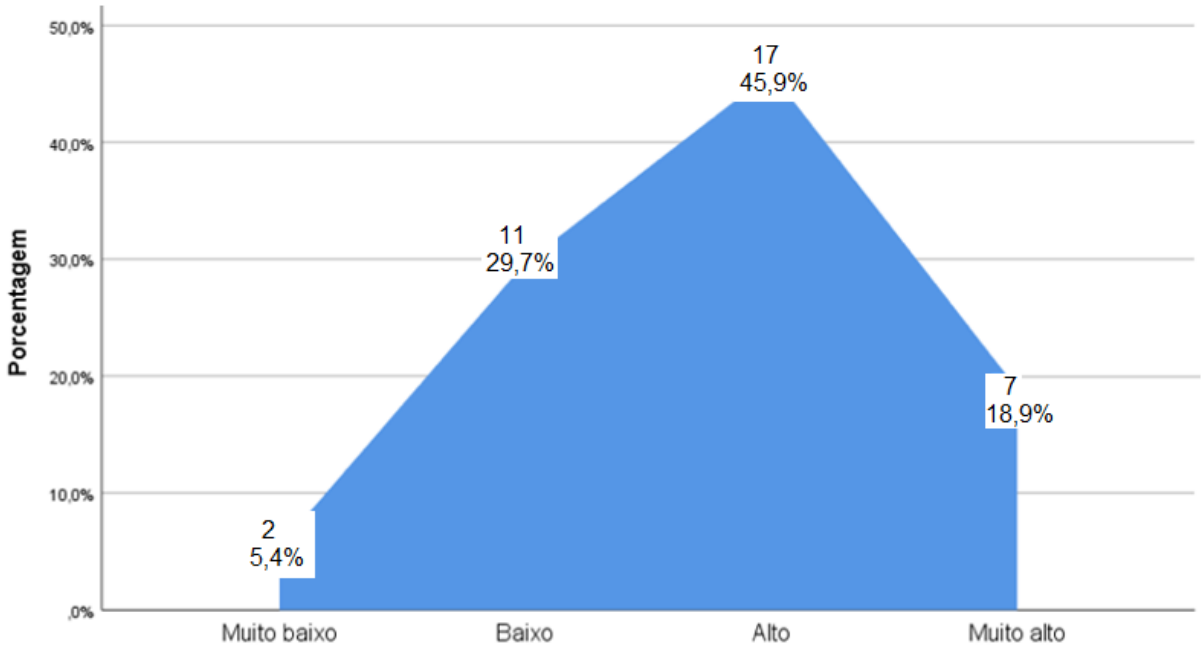


Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Esta face revela certa tendência de amortização por parte da gestão da escola para a atuação dos professores frente ao processo de planeamento das atividades. No contexto das estruturas burocráticas da educação, este panorama, assim como o visto na *Escola dos Pinheiros*, caso português de análise, expressa um importante suspiro dos professores e da escola para atuação no planeamento daquilo que julgam necessário para o trabalho anual.

É importante destacar que esta perspetiva da autonomia presente nos inquéritos por questionário encontra-se em meio a um contexto controlador por parte do órgão central que conduz a educação no Estado de Minas Gerais. Segundo os professores inquiridos participantes da investigação, o nível de controlo permanece alto e pode ser observado no gráfico 38.

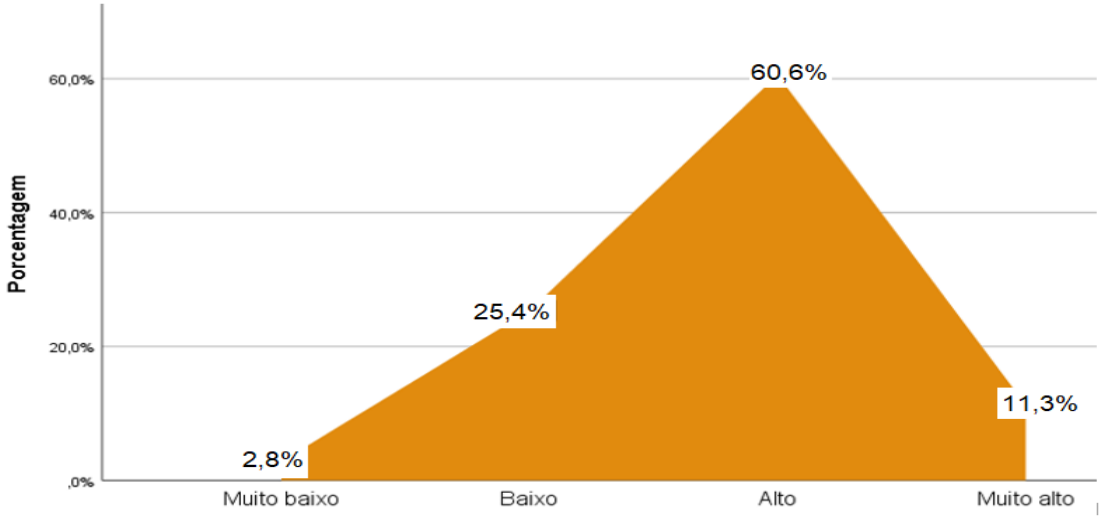
GRÁFICO 38 NÍVEL DE CONTROLO DA SEE/MG SOBRE O TRABALHO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020) .

Este contexto é fortalecido pela percepção das correspondências externas que também expressam um controlo elevado do trabalho dos professores, como pode ser visto no gráfico 39:

GRÁFICO 39 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: NÍVEL DE CONTROLO DA SEE/MG SOBRE O TRABALHO DOS PROFESSORES



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Por mais que haja certa autonomia oferecida pela escola, sobretudo pela gestão escolar, a escola não está em uma sintonia de autonomia em relação ao poder central, o que intensifica as dificuldades da já citada "autonomia *de facto*" (Lima, 2014, 1069) ou autonomia como possibilidades de autogoverno (Lima, 2002). O estabelecimento de base curricular e padrões de qualidade estabelecem um padrão de autonomia vigiada. O *Professor A*, que também ocupa cargo de gestão na escola (coordenação), destaca que "O Estado como entidade mantenedora de vários estabelecimentos de ensino propõe um padrão a ser seguido, infelizmente burocrático e engessado. Exemplos são o diário que muitas vezes não funciona, realização de folha de pagamento dificultado, contratação de profissionais burocratizado, etc."[99].

Percebe-se que a fala do *Professor A* caminha além do padrão pedagógico a ser estabelecido. O padrão burocrático e "engessado", como afirma, invade outros campos do funcionamento da escola como a contratação de profissionais e pagamento dos mesmos. O caminho labiríntico da gestão pública sobre as escolas está presente em sua organização global e fatalmente inclui os meios do desenvolvimento da autonomia e da participação em seu âmbito.

A perspetiva de cercamento da escola por parte do poder central se manifesta em outros constrangimentos que afetam a escola e o trabalho dos professores. O *Professor A* afirma que "São muitas determinações, normas, resoluções ao longo do ano, muitas vezes com mudanças ainda no ano letivo. Muitas vezes seguimos de um ano para o outro inertes sem saber o que acontecerá. Exemplo: como serão as matrículas ano que vem? Designação? Nomeação? Não sabemos."[100]

A fala do *Professor A* reafirma a instabilidade a que se deixa transparecer o cenário da educação pública estadual de Minas Gerais. Novamente, além do pedagógico, os aspectos que envolvem a gestão da escola no seu pleno funcionamento orgânico, muitas vezes são afetados pela concentração de decisões em torno do poder central da secretaria de educação.

Diferente da *Escola dos Pinheiros,* em Portugal, a *Escola das Marias* apresenta um cenário instável de gestão da própria ordem orgânica e legal da instituição. As preocupações com verba, profissionais e condições estruturais estão na ordem do dia. No meio a toda esta perspetiva, há ainda o controlo excessivo por parte da escola e dos resultados dos estudantes que faz o mesmo professor afirmar que "A escola busca a qualidade de seus serviços", quando questionado sobre a incidência de determinações legais sobre a escola no que toca ao alcance dos níveis de qualidade.

[99] A fala do Professor A é carregada de equívocos conceituais quanto à burocracia, no entanto, percebe-se as dificuldades impostas à escola devido à organização que parte do poder central.

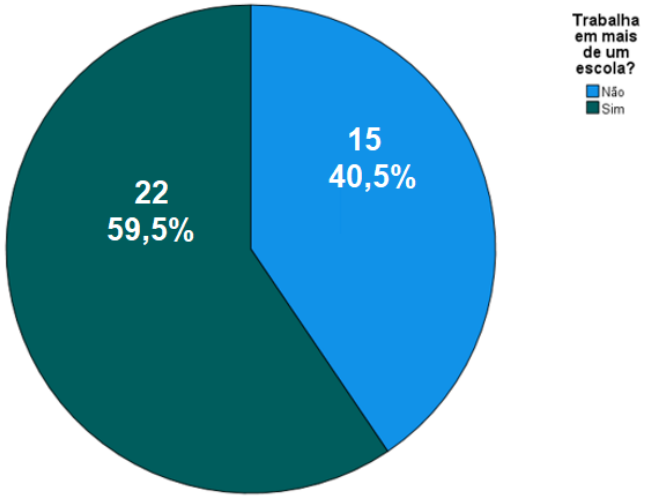
[100] Os termos "Designação" e "nomeação" correspondem aos regimes de contratação temporária e efetiva de professores por parte do poder público, respectivamente.

A face da qualidade expressa pelo *Professor A* está relacionada com o avanço dos estudantes aos anos subsequentes, um bom posicionamento em postos de trabalhos e aprovações em exames nacionais, apesar de, segundo o professor, esta não ser a demanda central da escola.

Todas estas informações geram um mosaico muito pertinente para a proposta de investigação, uma vez que o cruzamento de perspetivas daquilo que foi observado no espaço escolar e ouvido dos professores no processo de entrevista se cruzam e fazem um sentido particular.

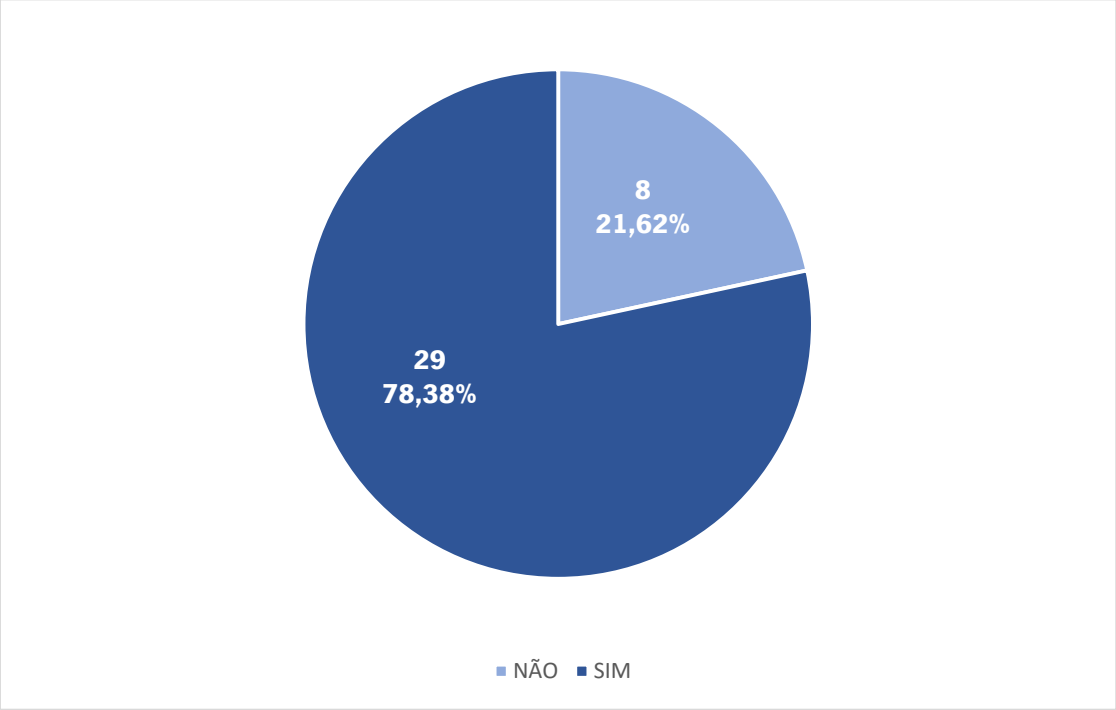
Toda a instabilidade expressa pelos professores entrevistados quanto à própria organização da SEE/MG sobre as escolas, em relação ao pleno funcionamento das mesmas, passa também pela disponibilidade dos professores com as escolas. Esta perspetiva está relacionada com alto envolvimento dos professores com outras instituições de ensino. Muito diferente da realidade investigada em Portugal, especialmente na *Escola dos Pinheiros* e nas informações coletadas nas correspondências externas, no Brasil é comum o professor trabalhar em mais de uma escola em simultâneo. Este facto não está distante das escolas brasileiras investigadas, como expressa o gráfico 40.

GRÁFICO 40 PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS* QUE TRABALHAM EM MAIS DE UMA ESCOLA



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020).

GRÁFICO 41 PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS* QUE EXECUTAM OUTRA ATIVIDADE REMUNERADA ALÉM DA DE PROFESSOR

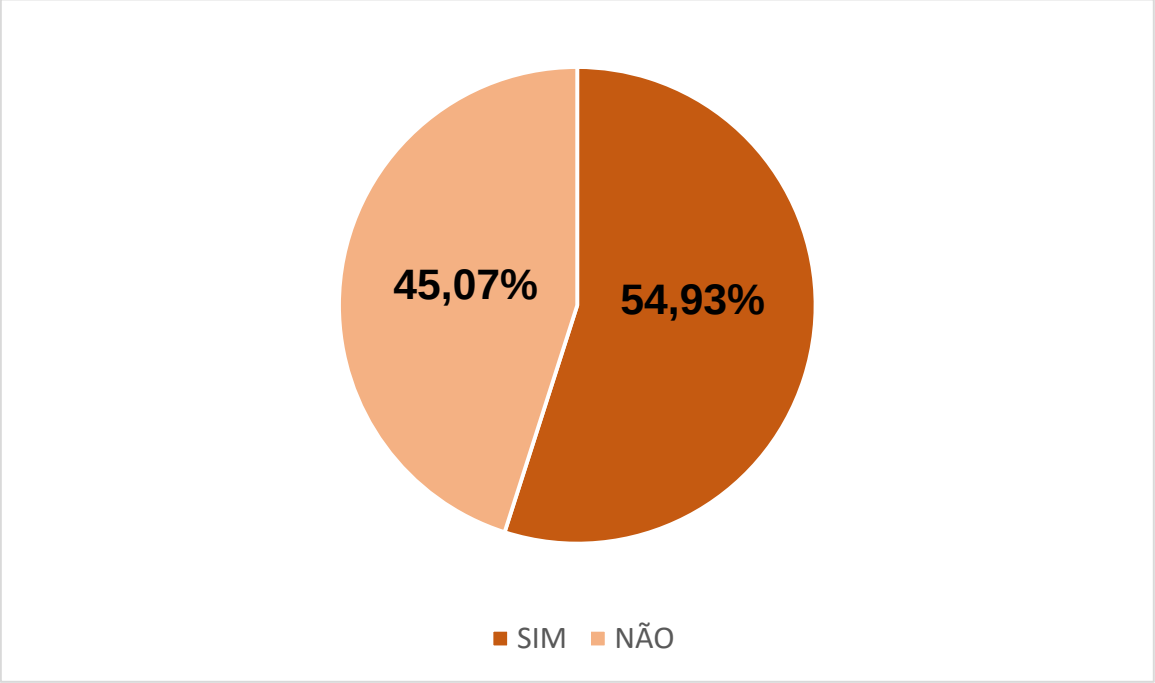


Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020).

Os dois gráficos anteriores expressam estas informações que são preciosas ao nível do entendimento da rotina de trabalho do professor da educação básica da rede pública estadual de Minas Gerais: além de uma parcela dos professores que se dedicam a mais de uma escola, ainda é comum uma parcela de professores que se dedicam a outras atividades profissionais com o intuito de aumentarem a renda mensal de seu grupo familiar.

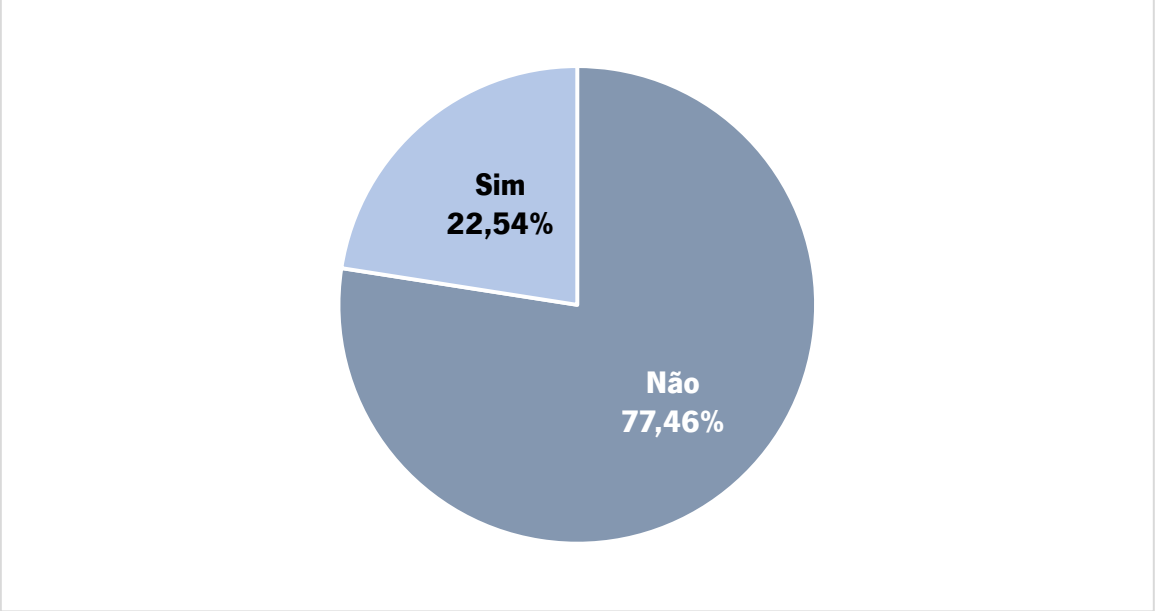
Estas informações encontram importantes respaldos nas correspondências externas expressas nos gráficos 42 e 43:

GRÁFICO 42 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: PROFESSORES QUE TRABALHAM EM MAIS DE UMA ESCOLA



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

GRÁFICO 43 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: PROFESSORES QUE EXECUTAM OUTRA ATIVIDADE REMUNERADA ALÉM A DE PROFESSOR



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Além das atenções da SEE/MG serem diluídas entre tantas outras escolas, os professores vivem a mesma situação, pois suas rotinas são caracterizadas por jornadas duplas e até triplas de trabalho em instituições diferentes.

Este cenário apresenta uma série de constrangimentos a que o sistema educacional, particularmente observado nas formas como são geridas as escolas públicas do estado de Minas Gerais, propõe aos professores e às escolas. É de se destacar que a qualidade é expressa nas normas e normatizações propostas pelo poder central e que, "eficiência"[101], faz parte do *slogan* do novo governo estadual.

Na perspetiva daquilo que apontou o *Professor A,* quanto ao "engessamento" presente na relação da escola com o Estado, destaca-se o modelo de governança que prende os gestores da escola a um formato de gestão muito próxima à burocratização a que são submetidos. O discurso da "eficiência" do Estado tem cobrado dos gestores das escolas organizações educativas também eficientes. Portanto, os limites e os constrangimentos a que estão submetidos os profissionais da educação partem da modalidade exigida de gestão da escola, passa pela baixa valorização da carreira dos professores[102] e encontra-se, por fim, nos indicadores de qualidade a que os professores são envolvidos.

6.2.1. "Meros 'preenchedores' de demandas da Secretaria"

Em entrevista com o diretor da *Escola das Marias,* a frase acima citada surge numa perspetiva de embate sobre o efeito da burocracia a que a escola está sujeita e que, por conta da cadeia produtiva, os professores passam a estar sujeitos. A frase supracitada compõe a resposta do diretor da escola ao ser também questionado se "Os professores gozam de autonomia para o planejamento e execução de suas atividades?". O diretor pôde ir além do limite da questão e afirmar que as demandas sobre a escola, além de minarem a autonomia da instituição, colocam os professores, direção e outros funcionários da escola como "meros preenchedores" de papéis. O diretor ainda aponta que "A burocracia faz com que os relatórios, o material fornecido, seja muito voltado para um tipo de questionamento que é feito de cima pra baixo" e termina afirmando que "a burocracia fornece mais respostas para os anseios do MEC, da SEE/MG, que da própria escola."

O cenário exposto pelo diretor evidenciou uma cadeia burocrática de constrangimentos na perspetiva da autonomia. Voltamos àquilo que foi expresso aqui como uma "autonomia vigiada" em relação às concordâncias e funcionamento das escolas frente às demandas governamentais e distante

[101] "Governo diferente, Estado eficiente."
[102] Que os insere em rotinas de trabalho duplas e triplas.

do "auto+nomos" a que Lima (2014) pontua. Na sequência da entrevista, o diretor afirma que "autonomia é uma coisa que a escola não possui." E neste sentido a intensidade de repetição de um padrão de atuação da escola em relação à sua organização e o padrão de ensino sofrem poucas alterações.

6.2.2. "Cumprir tabela"[103]

Ao ser questionado se "Há por parte das determinações legais sobre a escola, justificativas que envolvam o discurso da qualidade?" o diretor afirma que a busca pela qualidade é um objeto permanente nas reuniões que envolvem os diretores das escolas estaduais, nas legislações, nos ofícios recebidos pela escola e nos projetos a serem desenvolvidos.

Neste sentido, frente ao "discurso frequente para a melhoria da qualidade" que o diretor da *Escola das Marias* afirma existir, o mesmo problematiza esta perspetiva relacionando-a com a ausência de autonomia. Segundo o diretor, a ausência da autonomia impede que a escola e a comunidade escolar possam traçar rumos que aproximem da qualidade a que a escola realmente necessita. Além de apontar que "só conseguimos qualidade com investimento" e através do "emprego correto dos recursos", o diretor afirma que, com particular destaque, há uma significativa carência "de consulta às bases para a implementação de políticas públicas."

Este cenário aponta para uma face contraditória a que os parâmetros da qualidade sugerem. Estar em constante busca pela qualidade significa alcançar os números e a excelência a que a gestão da educação no estado delimita. Neste contexto, a autonomia passa a localizar-se numa significativa distância da escola, uma vez que os esforços da escola estão situados na direção dos patamares a que o poder central delimita. Em outras palavras, a autonomia encontraria seu lugar, caso não estivesse "[...] definitivamente de forma não inteiramente subordinada às regras dos outros (heteronomia)" (Lima, 2014, p.1072)

A partir desta perspetiva, percebe-se que, na visão do diretor, as políticas públicas de educação que afetam de forma maiúscula a escola investigada, foram estabelecidas através de silenciamentos e de relações pouco democráticas. Este cenário, em nome de um padrão uniformizado de qualidade, gerou um contexto intenso de desigualdades, constrangimentos e certa descrença na mudança.

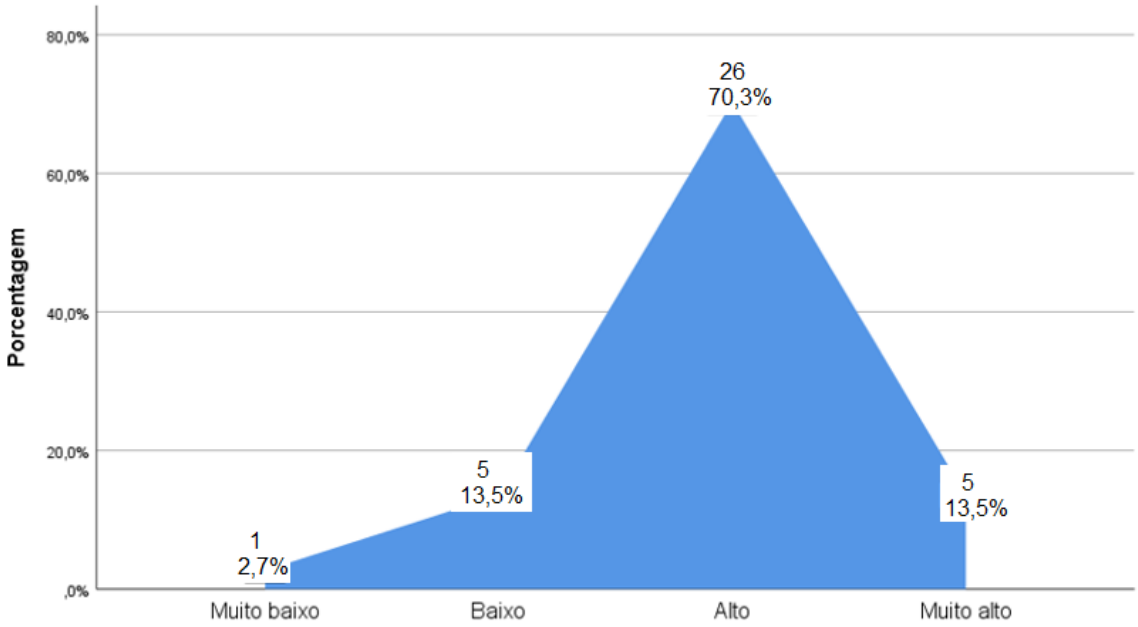
Em última análise, a fala do diretor tensiona para um panorama em que intensidade e a repetição dos constrangimentos sobre a escola e professores, através de uma burocracia em prol de resultados e padrões de qualidade, geram um comportamento do tipo "cumprir tabela" entre os

[103] Expressão que se refere- a um estado robótico de agir e cumprir as funções a que se é delegado.

professores e, inclusive, entre os estudantes, que passam a conviver com um modelo maçante de educação que possui poucas diferenças dia a dia. A busca por resultados através do monitoramento do desempenho "[...] significa, resume ou representa a qualidade e o valor de um indivíduo ou organização num campo de avaliação" (Ball, 2001, p.109) e, neste panorama, a escola caminha uma longa estrada com baixo convívio para a autonomia e por definição dos próprios caminhos.

Os gráficos 44 e 45 comunicam-se com aqueles[104] anteriores que pontuam o elevado nível de controlo sobre os professores. Neste panorama, nota-se a percepção dos professores da *Escola das Marias* quanto ao alto nível de cobrança por qualidade e também o alto grau de exigência por melhoria dos resultados dos estudantes.

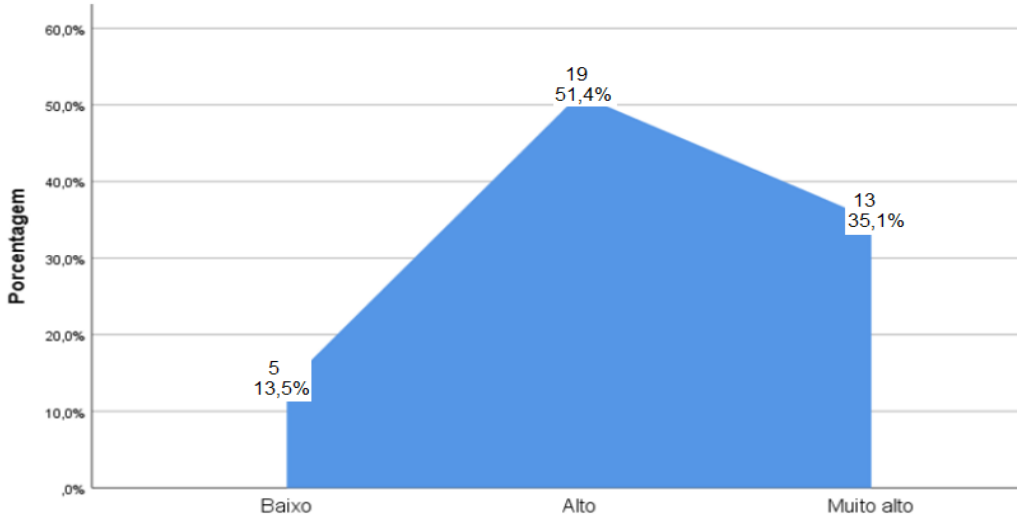
GRÁFICO 44 NÍVEL DE COBRANÇA POR QUALIDADE EM EDUCAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO ESCOLAR SOBRE OS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020) .

[104] Cnf. Gráficos 38/39, p. 306.

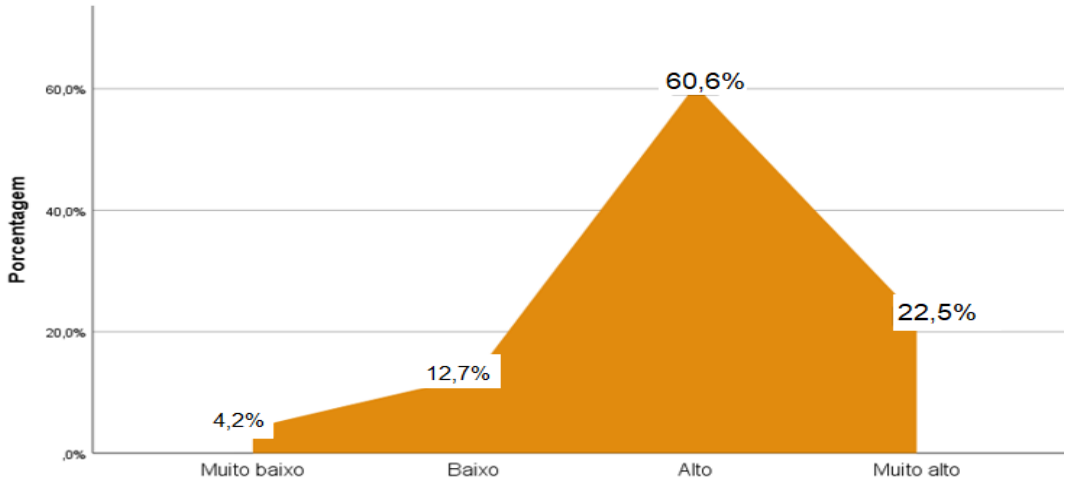
GRÁFICO 45 GRAU DE EXIGÊNCIA DA SEE/MG SOBRE OS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS* QUANTO À MELHORIA DOS RESULTADOS DOS ESTUDANTES



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020).

Destaca-se que as informações supracitadas coletadas na *Escola das Marias* possuem fortes correspondências nos professores externos à escola que foram envolvidos no inquérito por questionário. Neste sentido, veremos nos gráficos 46 e 47 certa concordância destas informações com aqueles levantados na *Escola das Marias* o que, com particular importância, fortalece a perspetiva alcançada junto aos professores da escola investigada.

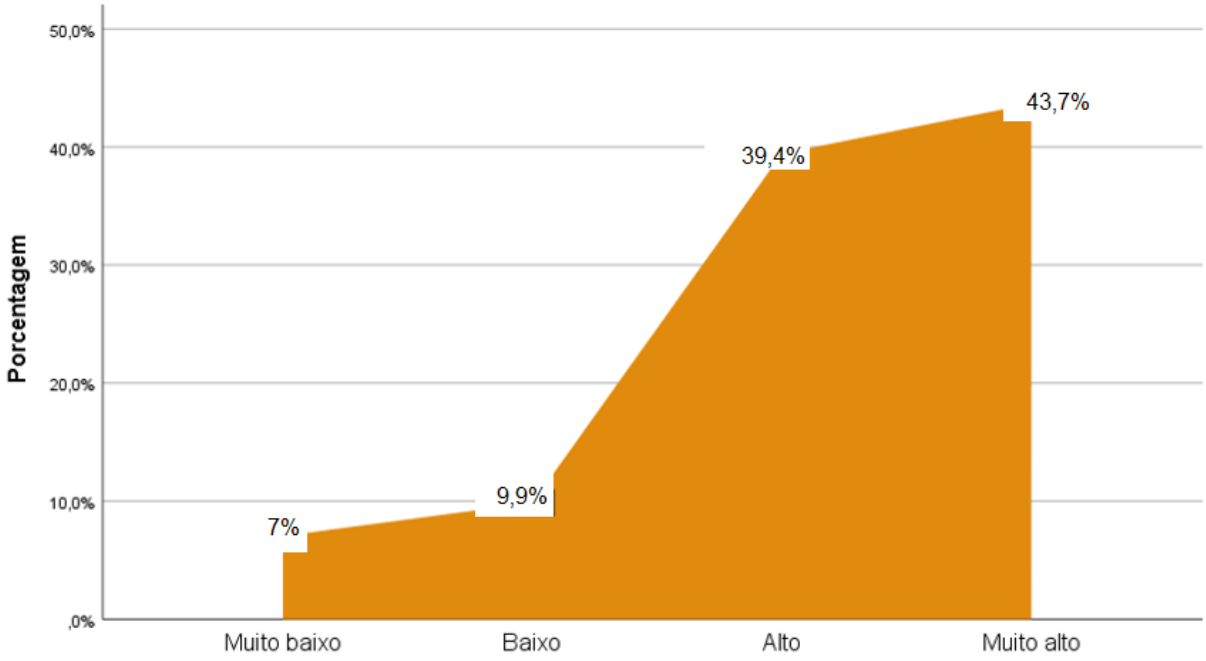
GRÁFICO 46 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: NÍVEL DE COBRANÇA POR QUALIDADE EM EDUCAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO DA ESCOLA EM QUE TRABALHA



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Com efeito, o gráfico anterior e o seguinte expressam estas correspondências em que os níveis de cobrança por qualidade na escola e o grau de exigência por melhoria dos resultados dos estudantes são elevados.

GRÁFICO 47 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: GRAU DE EXIGÊNCIA DA SEE/MG QUANTO À MELHORIA DOS RESULTADOS DOS ESTUDANTES

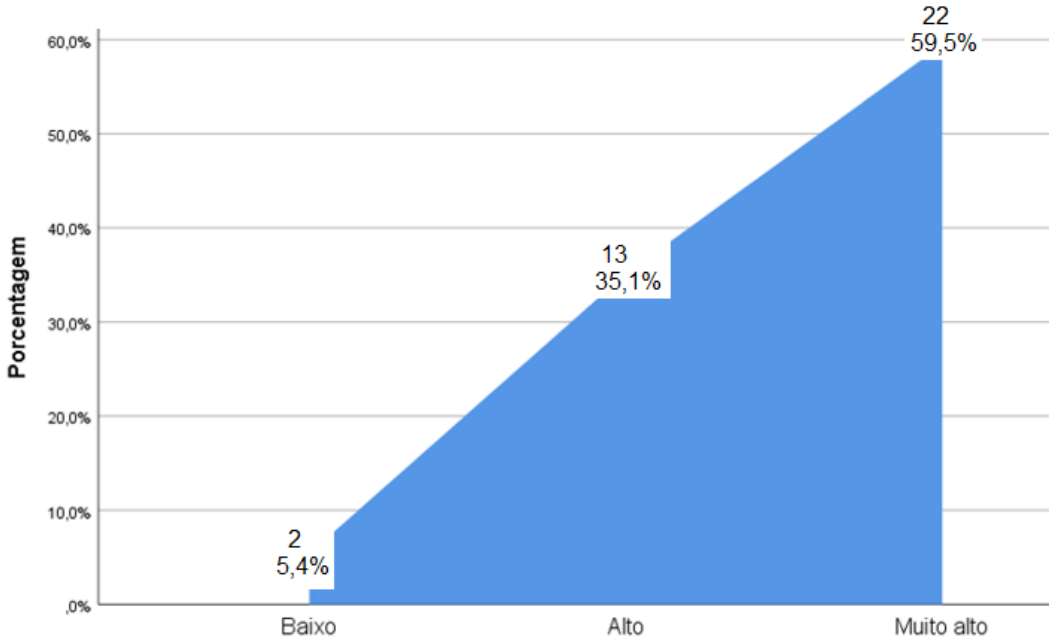


Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

As informações supracitadas, tanto na *Escola das Marias* quanto em suas correspondências aos professores externos investigados, retratam a incidência das exigências da administração central da educação em relação a melhoria dos resultados e a busca pela qualidade. Sob a perspetiva de Torres & Quaresma (2017, p.569) "os exames estandardizados, a seriação das escolas, as estruturas de avaliação das escolas e professores, as recompensas/sanções em função do desempenho inscrevem-se nessa alegada procura da qualidade do ensino". A exemplo do que foi levantado sobre o acúmulo de trabalho na *Escola dos Pinheiros*[105], contexto de estudo português, numa perspetiva de observação conjunta das informações, prevalecem no padrão de respostas dos professores da *Escola das* Marias e em suas correspondências externas, os níveis elevados da quantidade de trabalho dos docentes, como sugerem os gráficos 48 e 49 a seguir:

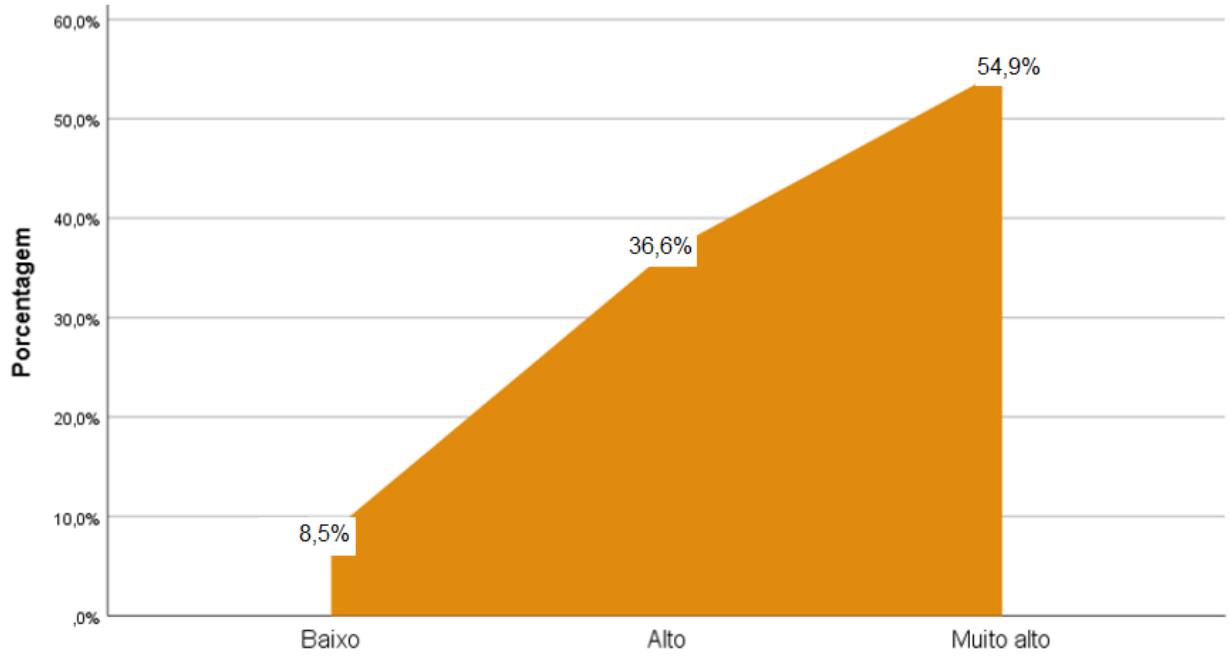
[105] Cnf. Gráfico 21, p.287.

GRÁFICO 48 ACÚMULO DE TRABALHO DEVIDO ÀS EXIGÊNCIAS DA SEE/MG SOBRE OS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS MARIAS*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 37 professores da *Escola das Marias* participantes da investigação (novembro/maio de 2020).

GRÁFICO 49 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: ACÚMULO DE TRABALHO DEVIDO ÀS EXIGÊNCIAS DA SEE/MG SOBRE OS PROFESSORES.



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Em última análise, o conjunto de informações disponíveis permite relacionar as exigências por melhoria de resultados dos estudantes, bem como a elevação dos níveis de qualidade em educação, com a face da intensificação do trabalho docente na *Escola das Marias*. Neste sentido, nota-se que o volume de atividades dos professores está diretamente relacionado às melhoras de posicionamentos nos *rankings*, que é, com efeito, uma das consequências a que Ball (2001) aponta no que toca às buscas de "performatividade" e "qualidade": "aumento do trabalho" e "aumento da vigilância" do trabalho docente.

Há neste cenário conexões importantes também com o aspecto da burocracia eletrónica a que os professores estão submetidos[106], uma vez que os planeamentos, os registos e as prestações de contas estão envolvidos no trabalho digital a que os professores devem desenvolver. Em outras palavras, num padrão de escola enquanto organização educativa, a maior intensidade de trabalho em função de maiores exigências por qualidade e resultados, corresponde a uma realidade de escola com aspectos ainda mais burocratizados.

6.2.3. A Escola das Clarices

Estando alicerçada sobre os mesmos pilares organizacionais que a *Escola das Marias* por serem escolas de administração estadual, algumas das grandes questões abordadas serão comuns às duas escolas. Com efeito, estas perspetivas envolvem os problemas administrativos, burocráticos e da carreira dos profissionais da educação.

No que toca à dinâmica da escola, tendo as informações sido levantadas através de observação não participante, repete-se o quadro de intensidade do trabalho e pouco contato entre os professores, sendo este resumido ao momento de intervalo enquadrado em vinte minutos.

A escola, assim como a *Escola das Marias*, se organiza em cinco aulas de cinquenta minutos e em três turnos: manhã, tarde e noite. Numa perspetiva analítica, os três turnos apresentam características de estudantes diferentes, sobretudo em relação ao nível de estudos em que se encontra e a relação idade-série. Deve-se destacar que o turno da parte da manhã envolve estudantes nos anos mais avançados de estudos enquanto aqueles estudantes do turno da tarde estão nos anos iniciais e na transição entre fundamental e médio. Já o ensino noturno refere-se aos estudantes dos mesmos níveis de ensino, porém com idades mais avançadas e um perfil de estudante-trabalhador.

Numa visão geral sobre a organização da escola, percebe-se a incidência de um regime institucional de disciplina mais intenso que o da *Escola das Marias*. Este padrão disciplinar está mais visível no dia a dia da escola e foi, por muitas vezes, durante o processo empírico, identificado

[106] Como expresso nos gráficos 34/35, p.313.

enquanto um padrão de qualidade levantado por coordenadores e professores. Com efeito, esta característica faz-se presente com intensidade distinta da *Escola das Marias,* refletindo as consequências da localização da escola dentro de uma instituição privada que mantém convênio com o poder público para o uso do espaço pela escola investigada[107].

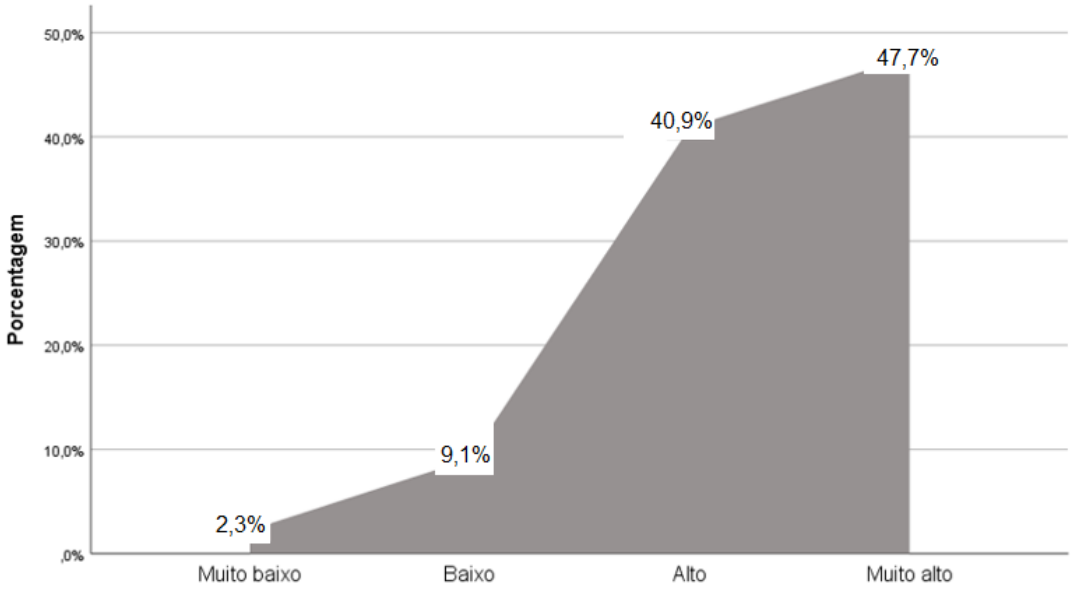
O aspecto disciplinar da escola, como o avaliado, manifesta-se principalmente no ambiente silencioso do pavilhão de aulas e no baixo índice de registro de ocorrências indisciplinares dos estudantes. Esta perspetiva também está expressa nas formas de gestão sobre a organização dos estudantes no espaço que sempre transitam, nos momentos de entrada, saída e intervalos, ordenados em filas e guiados por um profissional de apoio disciplinário. Toda esta logística com o público discente está presente desde a chegada dos estudantes ao pavilhão de aulas até a saída.

Entre o corpo docente, a expressão qualidade sempre está presente, sobretudo, no que diz respeito às condições que os professores possuem em ministrar aulas com o pavilhão silencioso. Neste sentido, assim como a *Escola das Marias*, o momento do intervalo dos professores é também, com frequência, utilizado como espaço para avisos sobre o que ocorre na escola, nas práticas dos estudantes, dos professores e das exigências da SEE/MG sobre a escola.

Pôde ser percebido durante os momentos de observação não participante, sobretudo nos intervalos, as intensas cobranças pela manutenção de padrões de qualidade da escola, o que, novamente, justifica o "novo panoptcismo da gestão" a que Ball (2001) afirma. Esta força por manutenção de padrões de qualidade também são importantes reflexos da situação da escola em relação ao seu contrato com a instituição privada onde se localiza. Em última análise é parte das interferências ou das regras da gestão privada do espaço que, mesmo que silenciosa, manifesta influências sobre a organização da *Escola das Clarices.* E questionados no inquérito por questionário acerca dos níveis a que estas cobranças alcançam, temos o gráfico 50 que expressa a importância do contexto da qualidade para a escola:

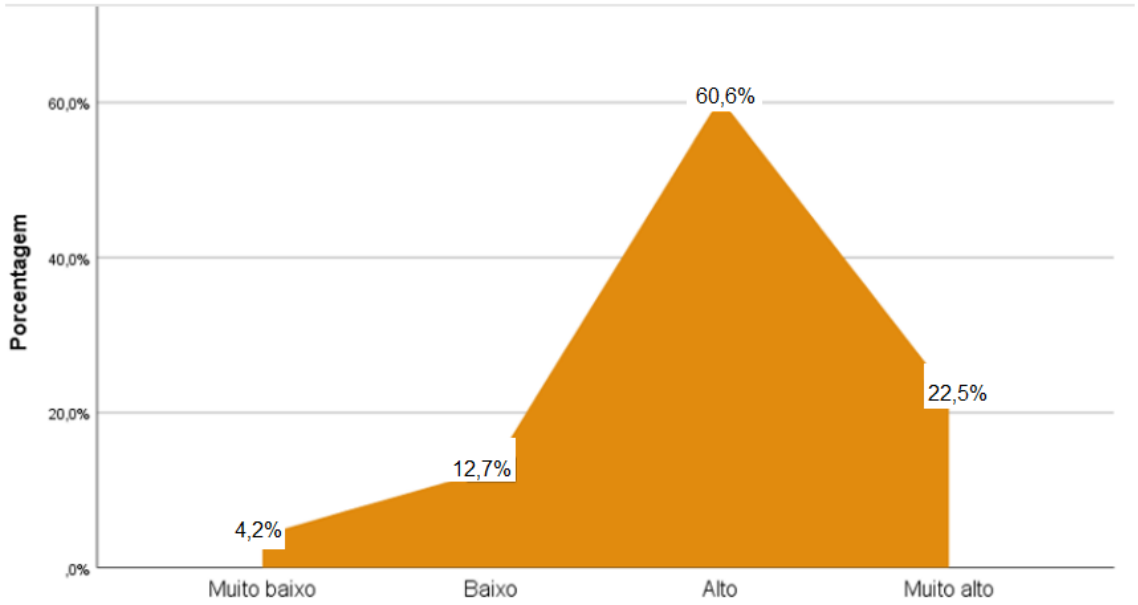
[107] Cnf. referência no subcapítulo 5.2.1.

GRÁFICO 50 NÍVEL DE COBRANÇA POR QUALIDADE EM EDUCAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO DA *ESCOLA DAS CLARICES*



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

GRÁFICO 51 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: NÍVEL DE COBRANÇA POR QUALIDADE EM EDUCAÇÃO POR PARTE DA DIREÇÃO ESCOLAR.



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

O gráfico 51, referente às correspondências externas, fortalece o cenário do elevado nível de cobrança por qualidade entre os professores que participaram da investigação. Desta forma, tem-se

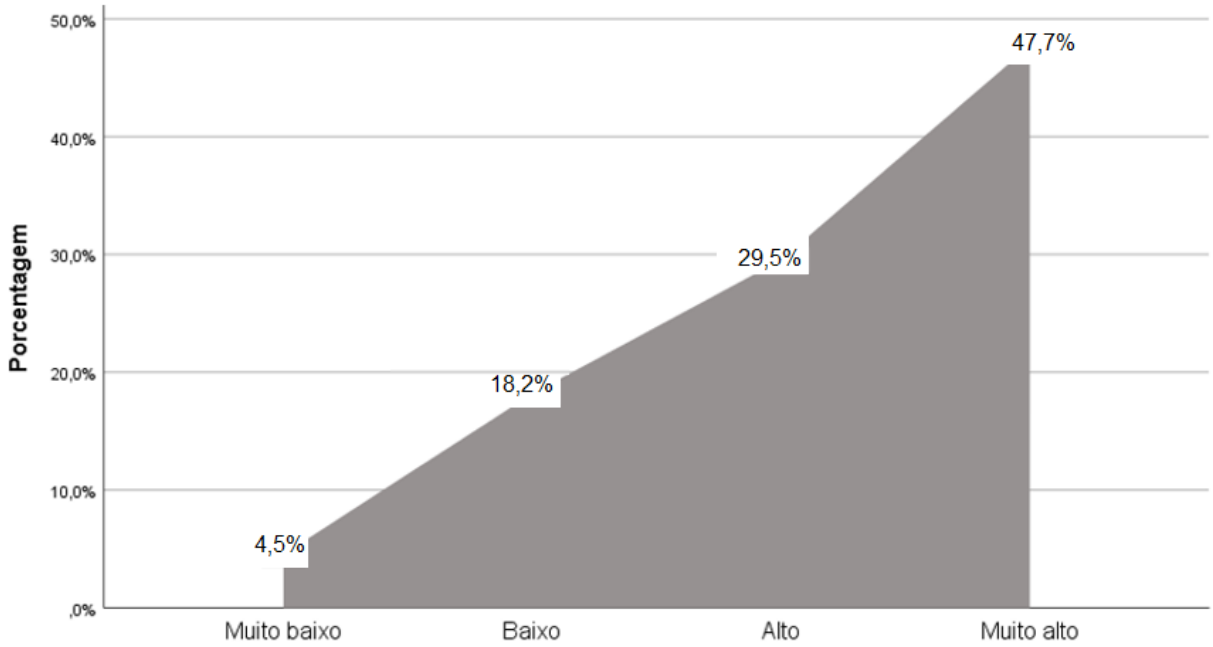
um padrão importante de correspondências das informações que fortalece os processos vivenciados pelos professores.

A perspetiva da disciplina enquanto padrão de qualidade da escola foi por muitas vezes, durante o processo empírico, levantada enquanto uma forte expressão da escola. Com isso, os avisos da diretora frente aos professores estão muito conectados com o padrão disciplinar a ser preservado, principalmente quando ela mesma afirma numa destas reuniões para não permitir "o afrouxamento com os meninos" e "manter a qualidade que nos faz conhecidos." Em última análise, a manutenção da disciplina é sinônimo de qualidade da escola e a faz ser reconhecida na região por este posicionamento específico e expressa parte do "marketing e competição" (Ball, 2001) a que os discursos da qualidade impõem.

A sala dos professores, assim como nos outros campos de investigação empírica, mostrou-se intensamente representativo das informações a serem recolhidas sobre a dinâmica da escola e percepções dos professores. Grande parte dos avisos relativos às atuações da secretaria de governo sobre a escola ganham espaço para a comunicação com os professores e demais profissionais no âmbito da sala dos professores e nos intervalos de aulas.

Como citado no desenvolvimento da apresentação do campo de pesquisa da *Escola das Marias*, a presença do atual governo do estado de Minas Gerais impôs lógicas de observação mais intensas sobre as escolas. Os momentos de reuniões da diretora com os professores, nos seus horários de intervalo, a discussão acerca das investidas do governo no policiamento da atividade docente, é frequente. Dentre estas investidas, o panorama dos resultados dos estudantes e da efetiva política para a melhoria desta face está presente com particular intensidade. Com efeito, os inquéritos por questionário ainda expressam essa vertente e atestam um elevado grau de exigência para a melhoria dos resultados dos estudantes da *Escola das Clarices,* como atesta o gráfico 52*:*

GRÁFICO 52 GRAU DE EXIGÊNCIA DA SEE/MG SOBRE OS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS CLARICES* QUANTO À MELHORIA DOS RESULTADOS DOS ESTUDANTES

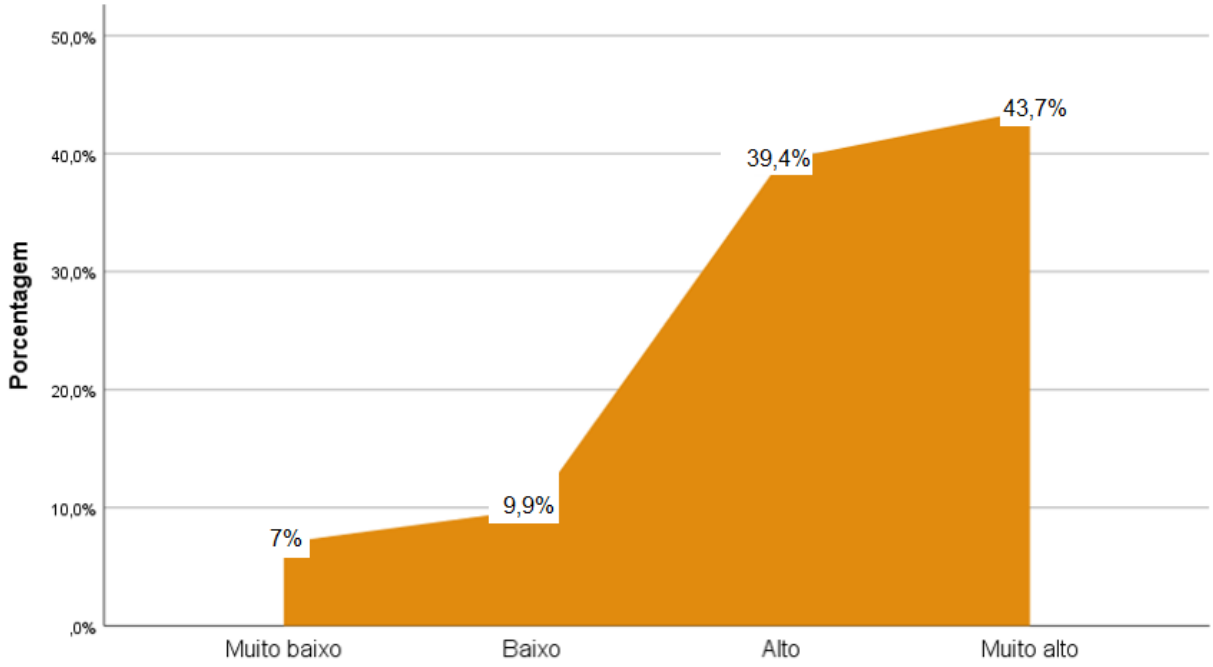


Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

É notável a percepção dos professores quanto às exigências da administração central para a melhoria dos resultados dos estudantes, especialmente devido ao facto de a *Escola das Clarices* estar tão próxima da interferência de uma gestão privada em seu espaço que, segundo se pôde levantar, impõe um ritmo diferenciado das outras escolas da mesma rede.

Durante o processo investigativo se pode constatar a busca da escola pela diferenciação em relação as demais escolas de sua região através da afirmação do conceito de qualidade. Em última análise, a perseguição da escola pelo reconhecimento de qualidade transforma o seu cotidiano e suas relações num padrão que manifesta com intensidade aspectos da racionalização e burocratização. Neste sentido, o discurso da qualidade possui uma presença significativa no dia a dia da escola e no delineamento da atividade docente, desta forma "[...] é justamente nesta linha que os dispositivos de distinção académica emergem como uma prática valorizada pelas escolas, na medida em que constituem um indicador expressivo da “qualidade” do ensino e da instituição" (Torres & Quaresma, 2017, p.570-571). Por fim, as informações do gráfico anterior podem ser fortalecidas pelo gráfico 53:

GRÁFICO 53 CORRESPONDÊNCIAS EXTERNAS: GRAU DE EXIGÊNCIA DA SEE/MG SOBRE OS PROFESSORES QUANTO À MELHORIA DOS RESULTADOS DOS ESTUDANTES



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 71 professores externos participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

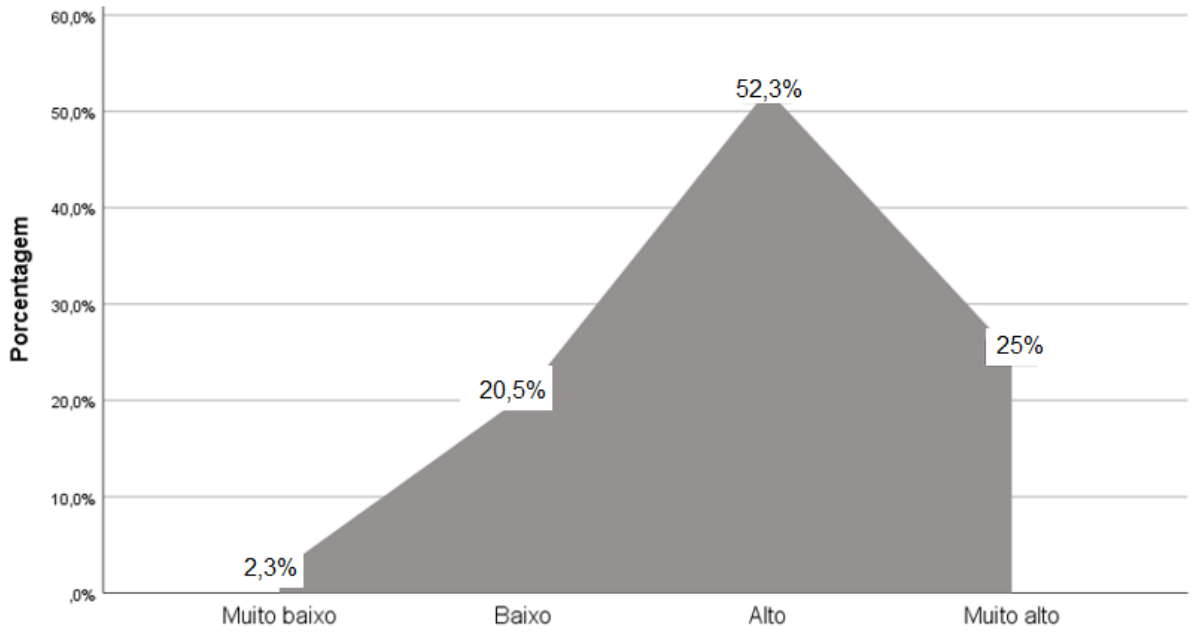
6.2.4. "De lá eles estão vendo tudo o que vocês fazem"

A frase acima esteve presente numa das reuniões em que a pauta se concentrou, sobretudo, em torno do diário eletrónico/digital a que os professores estão envolvidos no discorrer de suas atividades. O facto de alguns professores não estarem com os seus diários atualizados[108] fez a frase vir à tona enquanto uma forma de alerta sobre o estado de vigília ao qual estão envolvidos.

Este cenário que expressa o panorama do estado de vigília sobre o trabalho dos professores traz consigo a perspetiva dos mesmos acerca do nível de controlo da SEE/MG sobre o trabalho discente. Com efeito, o gráfico 54 a seguir expressa este alto nível de controlo no dia a dia da atividade dos professores da escola e dos professores externos.

[108] Discriminação das aulas, lançamento de presença e faltas dos estudantes, exames, dentre outros.

GRÁFICO 54 NÍVEL DE CONTROLO DA SEE/MG SOBRE O TRABALHO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS CLARICES*

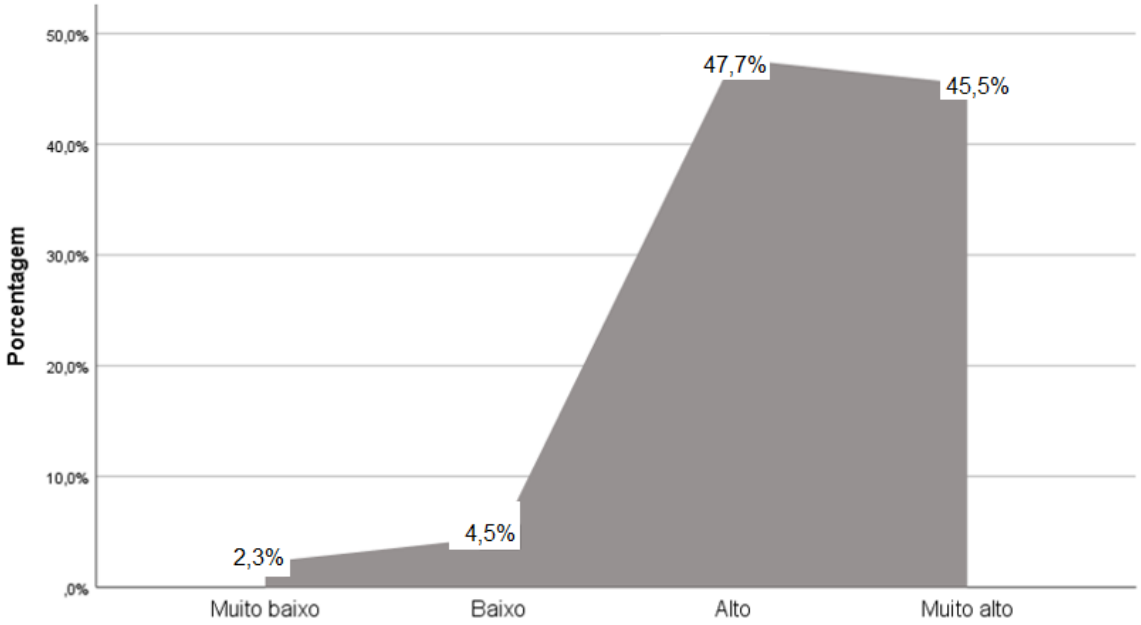


Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Durante as reuniões que se repetiram ao longo do processo empírico, o tom dos informes permaneceu muito próximo àqueles relatados anteriormente: a manutenção da qualidade da escola a partir da disciplina dos estudantes e manter em dia os planeamentos pedagógicos e a alimentação da plataforma eletrónica/digital. Contudo, à semelhança do que ocorre na *Escola das Marias*, a rotina dos professores é intensa no que toca ao cumprimento dos horários e o pouco contacto se mantem entre eles, o que intensifica o caráter produtivista e industrial da atividade do professor.

Este panorama das plataformas eletrónicas está evidenciado no gráfico 55, que apresenta a percepção dos professores da *Escola das Clarices* acerca do controle da SEE/MG por via de plataformas eletrónicas:

GRÁFICO 55 GRAU DE CONTROLO DA SEE/MG SOBRE OS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS CLARICES* ATRAVÉS DAS PLATAFORMAS ELETRÓNICAS:



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

As informações supracitadas no gráfico 55 encontram um paralelo nas correspondências externas acerca do mesmo questionamento e fortalece as informações coletadas na *Escola das Clarices* quanto ao elevado grau de controlo através das plataformas eletrónicas.

No processo de investigação empírico na *Escola das Clarices*, a prática de entrevista semiestruturada contou com a participação de dois supervisores da escola e dois professores. Com efeito, a margem dos constrangimentos na *Escola das Clarices* permanece intensa e em padrões muito próximos àqueles exibidos pela realidade investigada na *Escola das Marias*. A face do cercamento da atividade do professor na escola permanece com destaque considerável e propõe efeitos comuns, ou mais ou menos parecidos quando comparados com a segunda escola investigada.

A perspetiva da qualidade da educação, num viés de avaliação interna quanto externa, dialoga com padrões muito próximos da realidade das duas escolas brasileiras investigadas. Neste sentido, veremos a existência de certo esgotamento dos professores, sobretudo no contexto das relações com os campos que burocratizam a organização da educação e da escola. O alcance, ou a corrida para o alcance da referida qualidade em educação, sobretudo para os bons posicionamentos nos escalões do governo, imputa à escola e aos seus profissionais uma gama de consequências negativas, como aponta (Ball, 2001), ao nível da coletividade e ao nível da qualidade de vida individual dos professores e gestores.

Através do processo de investigação empírica, sobretudo no que toca às entrevistas semiestruturadas, a presença dos constrangimentos em torno das formas como estão balizados os princípios da organização da gestão escolar é de destaque contundente nas falas dos professores e coordenadores, principalmente os seus objetivos, nomeadamente no campo do controlo em prol do alcance da qualidade.

6.2.5. "Vertical"

A expressão acima, que foi repetidamente exposta ao longo desta tese, com efeito, trata-se de uma perspetiva crucial na análise das relações entre gestores da educação, a linguagem das políticas educativas e o trabalho dos professores. Em entrevista ao supervisor pedagógico da escola, aqui referido enquanto *Supervisor 1*, a expressão ocupou uma centralidade considerável em suas respostas, o que, particularmente, evidencia a natureza controladora dos órgãos centrais da educação.

A *Escola das Clarices*, particularmente ao estudo comparativo aqui desenvolvido, possui uma natureza controladora mais intensa que as demais escolas analisadas, como pôde ser visto anteriormente. E esta é uma perspetiva que é controlada e supervisionada pela direção da escola, formada pelo Diretor e cada um dos supervisores. No entanto, ao ser questionado acerca do campo da autonomia dedicado à escola, o *Supervisor 1* afirma que:

> "Infelizmente na educação básica não existe plena autonomia nas escolas. Praticamente todas as ações são realizadas mediante autorização ou mesmo imposição da secretaria de educação. A burocracia tange todos os aspectos da vida acadêmica, horários, currículos, datas, procedimentos administrativos, etc. As determinações seguem um modelo vertical e desconsideram especificidades de cada escola e seus contextos." (Depoimento do *Supervisor 1*)

É notório o campo de responsabilização à SEE/MG acerca da ausência de autonomia, contudo, mesmo crítico a um sistema que aprisiona e toma atitudes verticais, o corpo da gestão pedagógica da escola estabelece um padrão de administração muito vinculado a princípios de baixa participação. Após ouvir professores e gestores da *Escola das Clarices*, percebe-se que a face da disciplina enquanto um caminho para a qualidade é um cenário de força na filosofia organizacional da escola há tempos. Neste sentido, apesar de seu projeto político pedagógico sustentar valores para a participação democrática, o campo da realidade na vida política da escola é um tanto diferente. Esta perspetiva pôde ser aferida quando o *Supervisor 1*, questionado sobre o espaço da democracia na escola, afirma que:

> "a premissa de uma gestão democrática existe na teoria, porém poucas escolas a praticam de fato. Na escola em que atuo a participação de alunos e comunidade é mínima, na verdade inexistente, nela ainda voga a premissa do 'manda quem pode, obedece quem tem juízo'." (Depoimento do *Supervisor 1*)

Em última análise, as últimas linhas da resposta do *Supervisor 1* apenas fortalecem uma lógica de reprodução industrial que alcança as escolas. O panorama da obediência descontente e insatisfeita incorpora à educação uma perspetiva de trabalho ausente da reflexão política. Neste sentido, a verticalização está presente nos campos da política educativa sobre a escola e, ainda, sobre a direção escolar e sobre o próprio espaço da escola. Visualiza-se o protagonismo de uma autonomia "sitiada pela centralização do poder que sobre ela se abate de forma constante e asfixiante" (Lima, 2014, p. 1075). Percebemos, no entanto, uma rede de imposição de poder e obrigações que ganham novas escalas de análise. Por fim, ao ser abordada a temática da qualidade, especificamente, o *Supervisor 1* afirma que:

> "A meu ver o discurso sobre qualidade é uma falácia. Todas as ações que vem do governo com esta premissa, na verdade só fazem sobrecarregar professores, gestores e aluno e não mostram, de fato, efetividade em melhorar o ensino." (Depoimento do *Supervisor 1*)

6.2.6. "Ordem superior"

Em entrevista estabelecida com o *Supervisor 2*, a perspetiva vertical voltar a ganhar espaço e apresentar um cenário de participação reduzida e um adensamento do confinamento da ideia de disciplina para o alcance do padrão de qualidade da educação na escola. A organização da escola está alicerçada neste padrão controlador e de pouca participação em função daquilo que já foi exposto sobre o alcance da qualidade, mas também em conformidade com os ordenamentos das resoluções do governo do estado de Minas Gerais para a educação, como afirma o *Supervisor 2*, quando aponta que "a escola é totalmente engessada e submissa às resoluções, normas e ofícios publicados pela secretaria de estado da educação" e que exemplifica o afastamento da escola do contexto de autonomia de gestão (Lima, 2014), em função da intensa perseguição pela qualidade, performatividade e excelência, como expostos por Torres & Quaresma (2017) e Ball (2001).

Esta face exposta pelo *Supervisor 2* é uma continuidade daquilo que o próprio apontava ao ser questionado sobre o impacto das resoluções da SEE/MG sobre a organizações da *Escola das Clarices*, quando afirma que:

> "[...] as resoluções chegam como ordem superior. De forma que não leva em conta as peculiaridades de cada comunidade escolar. Padronizando de forma irregular e muita das vezes não atingem seu objetivo, por Não haver de fato uma contribuição dos docentes e corpo administrativo" (Depoimento do *Supervisor 2*).

No processo de análise das entrevistas em busca das informações acerca dos constrangimentos sobre a *Escola das Clarices* e seus profissionais de ensino, naquilo que envolve as imposições em busca de um padrão de qualidade, o *Supervisor 2* destaca que este padrão alimentado pela escola, por via de uma gestão incisiva sobre a disciplina dos estudantes e de um contexto avaliativo que possa quantificar em valores os alcances dos estudantes. Através desta quantificação, levantam-se os estudantes "destaque do bimestre", com o intuito de "valorizar o esforço do/da estudante" e "motivar os outros", à semelhança da implementação, em Portugal, dos "quadros de excelência" estudados por Torres & Palhares (2016). Nesta perspetiva, o Supervisor destaca que "existem cobranças para que se considerem as qualidades, no entanto, as cobranças nas avaliações externas são totalmente quantitativas. Uma incoerência imensa."

Em última análise, a frase final do *Supervisor 2* acima citada ["uma incoerência imensa"] é intensamente condizente com a aquilo que apresentou anteriormente o *Supervisor 1*, quando afirma que "obedece quem tem juízo", fazendo alusão ao estabelecimento de formas de governança da escola e das políticas públicas pouco participativas e que, contudo, manter-se no emprego é necessário. Mesmo em descontentamento com a ordem imposta, com o padrão de qualidade estabelecido, a padronização burocrática da escola é mantida através da efetivação das políticas da SEE/MG em seu espaço, ao sabor da "heteronomia" referida por Lima (2014).

Toda esta perspetiva encontra lugar na sobrecarga do professor. Com efeito, como foi visto[109], a aceleração e o acúmulo do trabalho docente são fatos comuns nas escolas e na vida dos professores. Este aspecto está intensamente concentrado nas formas como a escola está organizada burocraticamente sobre o discurso da qualidade. Neste sentido, panoramas como o exposto a seguir pela *Professora A2* são naturais nos espaços escolares:

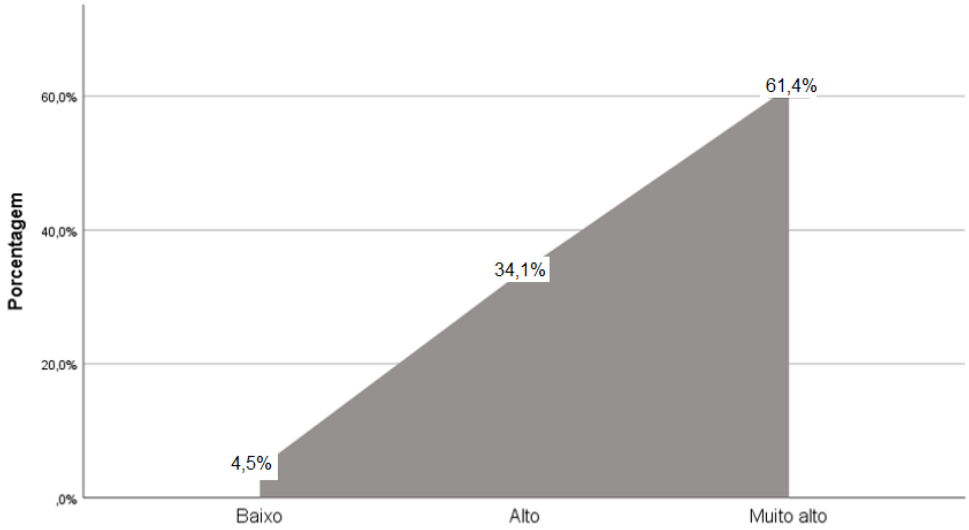
> "O tempo existente no espaço escolar para os planejamentos, na maioria das vezes, é utilizado para situações cotidianas. É raro, os momentos dedicados as ações interdisciplinares e/ou a preparação de intervenções individualizadas para os educandos. Para que atividades diferenciadas

[109] Ball (2001).

ocorram, normalmente, o docente utiliza momentos que seriam dedicados a outros afazeres para prepará-las." (Depoimento da *Professora A2*)

Através da administração dos inquéritos por questionário, pôde-se levantar a informação numérica que incide na intensidade do trabalho docente. As perspetivas presentes no gráfico 56 a seguir, assim como na *Escola dos Pinheiros* e na *Escola das Marias*, vinculam-se particularmente com o cenário da intensidade de cobrança por qualidade e resultado dos estudantes das respectivas escolas.

GRÁFICO 56 ACÚMULO DE TRABALHO DOS PROFESSORES DA *ESCOLA DAS CLARICES* DEVIDO ÀS EXIGÊNCIAS DA SEE/MG



Fonte: inquérito por questionário administrado aos 44 professores da *Escola das Clarices* participantes da investigação (novembro/maio de 2020)

Neste sentido, percebem-se fortalecidas as conexões dos discursos de qualidade com padrões burocráticos que alimentam a configuração labiríntica do trabalho dos professores tanto em meio físico quanto em meio eletrónico. Os professores das três escolas investigadas e os professores externos convivem com esta realidade e, neste sentido, constatam-se os vínculos entre as medidas resultadistas (Torres & Palhares, 2016) e seus impactos na atividade docente (Ball, 2001), impactos estes que estão presentes nos argumentos que apontam as fragilidades da autonomia dos professores, principalmente quanto aos "tempos" disponíveis.

6.3. Os efeitos do modelo de governação do sistema educativo e da escola ao nível do desenvolvimento democrático das instituições escolares

A discussão sobre os efeitos dos modelos de planejamento das políticas educativas e da governação dos sistemas públicos, sobretudo da educação, e, ainda, a condução das escolas frente a este cenário, muito envolvido aqui enquanto repleto de imposições verticais, é intensa e desencadeia uma elevada amplitude de consequências no âmbito da escola e da atuação dos profissionais da educação. Neste sentido, estabeleceremos, com destaque, o filtro das particularidades destes efeitos ao nível da participação democrática nos rumos das escolas investigadas.

6.3.1 Escola dos Pinheiros

Toda a composição teórica estabelecida ao longo dos capítulos iniciais da tese pôde embasar a face burocrática que ganha campo sobre a organização das políticas educativas e da escola. Em um segundo momento, apresentou-se o discurso da qualidade que está presente nas formas como são conduzidas as políticas para a educação e a gestão das escolas e que estabelece uma simbiose importante com o cariz burocrático das políticas educativas. Neste sentido, veremos os espaços da participação democrática nas escolas investigadas frente a este cenário.

A *Escola dos Pinheiros*, campo de estudo português desta investigação, convive com intensidade particular a realidade da avaliação externa da educação. A *espetacularização*[110] dos desempenhos académicos dos estudantes e das escolas em exames nacionais e avaliações externas é intensa e propõe um evidente combustível para a continuidade do *modus operandi* quantitativo da qualidade e do sucesso sobre a educação do país.

As evidências deste cenário *espetacular* apresentam-se num significativo confinamento da atividade docente em tarefas e acúmulos de exigências que possam desaguar em alcances de resultados e que, por consequência, emoldura uma paisagem de escola de baixa participação democrática em função da execução de tarefas predeterminadas.

6.3.2. "Sucesso de qualidade"

Em entrevista com a Diretora da *Escola dos Pinheiros*, fez-se compreender com ainda maior intensidade o estabelecimento da verticalização das formas de gestão burocratizadas pautadas em números e na face da qualidade. A expressão "sucesso de qualidade" presente em uma de suas

[110] Debord (2000).

pontuações durante a entrevista fez referência ao padrão que a escola de facto entende como qualidade da educação.

A Diretora fez a expressão citada estar presente ao ser questionada acerca dos itens que apresentam os indícios de qualidade para a *Escola dos Pinheiros*. O posicionamento da diretora do agrupamento de escola sugere que o padrão de qualidade ali praticado esteja em comum acordo com aquilo que é delegado pelo poder central da educação do país. A Diretora afirma que "[...] o que define qualidade para o governo, é o que define para a nossa escola". Esta afirmação está envolvida com o padrão estabelecido dos exames nacionais e avaliações externas e é altamente representativa naquilo que evidencia a baixa abertura para outros caminhos da educação que não sejam resumidos às determinações do poder central da educação, o que, com efeito, traz à tona a perspetiva do alinhamento da escola e da organização da escola com aquilo a que Afonso (2014, p.494) nomeia enquanto "políticas culpabilizantes".

O "sucesso de qualidade" apresentado pela Diretora do agrupamento investigado define as escalas de sucesso a que a escola pretende alcançar. Invoca também uma "nota de reflexão" para os professores e comunidade escolar, que discrimina o alcance de metas no seguinte escalonamento: "Sucesso pleno", "Insucesso", "Sucesso de qualidade" e "Sucesso" ou "Média". Questionada acerca da forma de leitura do documento, a Diretora afirma o seguinte esquema:

> "'Sucesso pleno': Sem níveis negativos, 'Sucesso de qualidade': níveis quatro e cinco, 'Sucesso': trânsito de média, 'Insucesso': abaixo da média" (Depoimento da Diretora do Agrupamento)

O cenário apresentado, em entrevista anterior, quando a Professora[111] afirma que "o que lhes interessa são os números", esteve com particular destaque na fala da Diretora durante a entrevista desenvolvida. A perseguição por alcance de *scores* positivos sobre a avaliação dos estudantes, o que traduz as perspetivas de Ball (2001) e Torres & Palhares (2016) acerca da "performatividade" e busca por "pódios", respectivamente, é parte volumosa do trabalho da Diretora.

O modelo de governação das políticas públicas, na face da busca por qualidade em educação e numa formatação labiríntica da escola, está muito presente no dia a dia da escola. Em última análise, a fala dos professores em entrevistas anteriores, assim como os dados levantados nos inquéritos por questionário e discutidos anteriormente, estão muito vinculadas com a fala da Diretora e as informações por ela apresentadas.

[111] Cnf. entrevista presente no subcapítulo 6.1.4

O estabelecimento dos padrões de qualidade da escola considera, com particular destaque, os alcances dos estudantes nas avaliações internas da escola em cada disciplina. A Diretora, durante a entrevista, apresentou documentos que caracterizam o panorama geral da educação no período do primeiro período do ano lectivo 2019/2020. Nesta perspetiva, encontra-se o enquadramento quantitativo que orienta a escola para os apontamentos dos níveis de qualidade alcançados pela escola. Destaca-se que este é um aspecto preliminar importante para a visualização antecipada da Diretora e da escola para os preparativos para as avaliações externas.

Esta face pode ser vista com maior objetividade quando a Diretora, durante a entrevista, afirma que, além dos critérios classificatórios supracitados na página anterior, alguns pontos metodológicos do enquadramento da qualidade e sucesso da escola consideram, também, as pontuações alcançadas em diferentes disciplinas e etapas de estudo. Este aspecto pode ser percebido na fala Diretora quando esclarece que:

> "[...] o sexto e nono anos só podem ter duas [avaliações] negativas sendo que nenhuma delas podem ser português e matemática ao mesmo tempo. Os outros níveis, os outros anos (sétimo, oitavo), podem ter três e é indiferente que seja português e matemática" (Depoimento da Diretora do Agrupamento)

O percurso das entrevistas, sobretudo com a Diretora, evidenciou um panorama organizacional muito em função daquilo que o governo estabelece enquanto padrão avaliativo da escola e dos professores, afinal, o sucesso de qualidade dos estudantes finda por representar um sucesso de qualidade da escola e dos professores, para o governo.

6.3.3. "É o nosso referencial"

Este panorama surge de forma explícita quando a frase acima, numa afirmação direta da Diretora, estabelece sua conexão com certa servidão administrativa e burocrática da escola a partir das definições de qualidade do governo, o que mantem um paralelo intenso com a perspetiva de Estêvão (2013) no que toca o conceito de qualidade enquanto "controlo da qualidade", e que, com efeito, acaba por direcionar a escola a se organizar diante daquele padrão. Em outras palavras, as formas como o governo produz as políticas para a educação interfere diretamente na gestão da diretoria sobre a escola investigada, o que pôde ser constado no processo de aplicação das entrevistas.

É preciso salientar que o "referencial" a que a Diretora da *Escola dos Pinheiros* explicita propõe um efeito administrativo sobre a própria gestão do agrupamento de escolas. Neste sentido, o estabelecimento de metas do governo sobre a educação, principalmente acerca da qualidade em

educação, afeta a organização da escola que se estrutura em consonância com o alcance destas metas, num panorama de entrega de um "produto", como afirma Carvalho (2005) ou enquanto uma "ditadura do consumidor", na visão de Estêvão (2012a). Esta perspetiva é nítida principalmente ao observamos a fala da Diretora quando afirma que: "Eles têm suas metas. E as nossas metas são em função deles. Não vamos por uma meta de insucesso superior ao de 20% se a deles é de 5%."

Quando visualizamos o panorama teórico nos primeiros capítulos da tese, quando levantamos as bases que evidenciam um Estado avaliador, burocrático e que responsabiliza cada vez mais a escola dentro do processo de garantia da qualidade, o encaixe com o investigado empiricamente apresenta-se cristalino. Com efeito, as correspondências entre teoria e aquilo a que a processo de investigação encontrou nas etapas da empiria, colocam em paralelo os autores que deram suporte ao longo da investigação, principalmente no que toca a construção de uma escola com baixas relações de autonomia, na perspetiva de Lima (2014), frente ao constante investimento dos discursos de qualidade sobre a educação.

A condução da administração da escola invoca uma relação de devolução para o ME através do estabelecimento de políticas educativas por ele firmadas. Esta perspetiva é observada quando a diretora destaca a face do referencial da qualidade de avaliação dos estudantes da *Escola dos Pinheiros*, quando afirma que: "Portanto, eles [o governo] tem uma meta nacional e nós definimos a nossa sempre abaixo para ser melhor que aquilo que eles têm."

Esta arquitetura avaliativa da educação e das escolas, através do suporte científico aqui utilizado e com as evidências das entrevistas e inquéritos estabelecidos sobre professores e a direção, nos fornece um campo analítico muito compreensível das amarras ao "controle empresarial"[112] a que a escola está sujeita, devido ao caminho estabelecido pela estrutura burocrática das políticas educativas e do discurso da qualidade em educação.

É preciso reafirmar o facto que, em meio a todo este mosaico avaliativo sobre/da escola, os tempos dos professores e suas disposições para a participação, e da comunidade escolar como um todo, para cenários que tornem a escola um espaço menos concentrado em exames e provações, são cada vez mais reduzidos e afirmados pelos professores nos resultados aqui apresentados. Este aspecto e os dados coletados e discutidos ao longo da tese fortalecem a proximidade entre discursos por qualidade, burocracia e tensões na autonomia e participação democrática na escola.

A participação na escola está muito restrita a fatores de ordens burocráticas: horários, tempos, calendários, prazos, alcances. Com efeito, aspectos intensamente envolvidos numa administração

[112] Ball (2004)

burocrática da escola. Através das falas dos professores nos subcapítulos anteriores e os contributos da Diretora neste subcapítulo, o cenário de uma participação efetiva mostrou-se conflitante frente a avaliação dos números e da qualidade e do controlo burocrático como um importante entrave.

Há uma componente intensa e complexa de análise da carreira do professor e de todas as suas funcionalidades no ambiente escolar que devem ser consideradas, sobretudo numa visão histórica, e que ganha uma lentidão em suas decisões que, com intensidade, envolve os profissionais em frentes diversas e que findam por afetar a escola: greves, lutas por conquistas trabalhistas, planos de carreira, o envelhecimento docente e a reposição futura, por exemplo.

Estas são temáticas muito presentes na discussão cotidiana da educação nas salas dos professores e estão presentes nas entrevistas e, em conjunto da rotina industrial a que estão submetidos, particularmente, conduz a classe para uma rotina labiríntica das políticas educativas e da qualidade.

Por fim, destaca-se, como apresentado em gráficos anteriores, o sentimento de participação e autonomia frente a atividades de tomadas de decisão quanto ao planeamento anual dos professores. Esta realidade pôde ser percebida nos dados das demais escolas investigadas: os professores veem-se com bastante autonomia no processo de decisão da formatação das disciplinas e dos recursos técnicos e metodológicos a serem utilizados no decorrer do ano. Salienta-se que esta é uma face defendida, sobretudo, pelos diretores e supervisores das escolas investigadas.

6.4 A Escola das Marias

O tempo de investigação na *Escola das Marias*, no Brasil, assim como na *Escola dos Pinheiros*, em Portugal, evidenciou os efeitos das políticas educativas de natureza centralizadora e do modelo de administração das escolas através dos organismos centrais. Em nosso estudo de caso português, por exemplo, as evidências de direcionamento intenso da organização das escolas para uma natureza quantitativa e prestadora de contas multiplicam-se, principalmente nas entrevistas e nas entrelinhas das conversas em corredores e em intervalos.

Durante o processo investigativo, o inspector direto a que a *Escola das Marias* presta contas para SEE/MG estava presente e, em última análise, percebeu-se um ambiente com certa organização e dinâmica diferente dos dias nos quais não havia presença da inspecção. Este aspecto revela a incidência de um certo comportamento compatível com aquilo que o organismo central estabelece enquanto uma organização escolar. Por algumas horas, a escola com sua dinâmica habitual dá lugar a uma organização momentânea por estar mais próxima do *panoptismo* da SEE/MG.

As evidências colhidas durante o processo de pesquisa apresentam-se enquanto respostas para as limitações da participação democrática no ambiente escolar e da adoção de um modelo de escola que supere estas amarras por aqui tão debatidas. Em entrevista com o Diretor da *Escola das Marias,* as faces de diversas razões que afetam a democracia no espaço escolar estiveram presentes e puderam elucidar alguns efeitos sobre o cotidiano da escola.

A busca por números presente na estrutura dos despachos e decretos pôde ser percebida no cotidiano da vida escolar. Com um importante destaque, o Diretor afirma que a "a comunidade se limita a participar de uma reunião, mesmo assim muito presa à nota, não valoriza o conhecimento" e continua apontando que "as pessoas estão preocupadas com o boletim e se resume a isso." Em outras palavras, o Diretor estabelece uma relação de concordância entre a filosofia da gestão das políticas públicas e a cadeia de relações que passaram a se originar na comunidade escolar muito alicerçada em aspectos quantitativos.

A relação de participação na escola está vinculada aos números: boletim dos filhos, notas nas provas, avaliação dos professores, dentre outras. Ou seja, o padrão quantitativo da SEE/MG recai sobre vários níveis das relações na comunidade escolar. A face racionalizadora propõe que os pais, os alunos e os professores busquem também um viés racionalizador. O estado pede números, os professores pedem números dos estudantes, a comunidade pede números dos professores.

6.4.1. "Às vezes é cansativo buscar a participação"

O Diretor, em entrevista, fortaleceu com importante destaque as relações que passaram a existir através do estabelecimento de políticas racionalizadoras e quantitativas ao longo do tempo. Em efetivo trabalho há 35 anos na escola pública, a sua percepção de como a educação está situada nos dias de hoje e como a comunidade se relaciona na escola evidenciam importantes transformações.

Ao longo de sua participação na entrevista e, também, durante os apoios dados em outras oportunidades durante o processo empírico desta investigação, foi apontado que o panorama dos efeitos das investidas numéricas e burocráticas das exigências por responsabilização constante das escolas tem aumentado e dado a tônica das relações estabelecidas a partir de então.

Ao expressar que "às vezes é cansativo buscar a participação", o Diretor considera, novamente, esta face avaliadora das políticas públicas e dos organismos centrais da educação. É comum os professores presos a padrões repetitivos de trabalho e produção de papéis, alimentação de plataformas digitais, elaboração de planeamentos. Toda esta perspetiva contribui para uma participação robotizada no ambiente de trabalho. Neste sentido, o Diretor afirma que percebe uma

"descrença dos educadores no sistema, descrença no aluno, na família". Esta "descrença" está vinculada à resposta que esperam da escola: o sistema espera números dos professores, o aluno espera números de avaliação da escola e dos professores e os professores devolvem em toda a sua cadeia de relações, números.

O Diretor em entrevista ainda afirma aquilo que esteve presente na discussão acerca dos fatores externos que limitam a plena participação dos professores portugueses, no estudo de caso da *Escola dos Pinheiros,* quando diz que: "Muita coisa interfere [na participação]: salário do professor, jornada de trabalho, quantidade de alunos por turma, recursos materiais disponíveis, autonomia para planejar aula como ele achar necessário".

Todo este contexto recai, com frequência, na intensificação da responsabilização da escola e da superatividade do professor. Por fim, o Diretor ainda levanta que "Às vezes o professor fica perdido, ele não sabe se atende o ENEM[113], não sabe se atende a comunidade e não sabe o que atender pois as exigências são muitas."

O *Professor B*, em entrevista, ao ser questionado sobre os tempos de planeamento e as possibilidades de participação no ambiente escolar, faz uma importante pontuação que envolve a discussão estabelecida também pelo Diretor anteriormente:

> "Primeiro temos que ressaltar que em certo grau de cobrança isso se faz de forma legítima, o que se chama de Accountability, mas no entanto, no Brasil o modelo não é bom, como discutem muitos estudiosos. Pois se coloca todas escolas em um único "caldeirão" de cobrança e se exige delas o mesmo padrão de rendimento, mesmo elas sendo tão díspares em realidades sócio econômico, simplesmente com o objetivo de possíveis responsabilizações e colocando o professor como único responsável pelo fracasso escolar." (Depoimento do *Professor B*)

Esta perspetiva apontada pelo *Professor B* é reforçada pelo *Professor C* que destaca que, em meio a toda esta jornada de responsabilização, "Os professores não possuem autonomia absoluta porque várias normas tem que ser seguidas para a criação e execução do planejamento." Com efeito, a espiral organizacional do sistema educativo, a partir das evidências colhidas na *Escola das Marias*, apresenta uma série de ramificações no *modus operandi* não só da escola, como visualizado na intensificação da rotina dos professores, mas também dos estudantes e da comunidade que se localizam submersos no cariz burocrático de uma organização quantitativa da educação.

[113] Exame Nacional do Ensino Médio, principal mecanismo de seleção de estudantes para as universidades.

6.4.2. A Escola das Clarices

Particularmente, o estudo de caso na *Escola das Clarices*, além de conviver com uma proximidade intensa dos meios de reprodução dos ordenamentos do poder central da SEE/MG sobre a educação no Estado de Minas Gerais, demostrou seus efeitos em sua organização geral. A natureza disciplinar, muito particular do histórico desta escola investigada, sobretudo no que toca ao seu vínculo contratual por ocupar um espaço de uma instituição privada que em seu dia a dia manifesta certas interferências silenciosas sobre a gestão escolar, caminha em consonância com aquilo que é planejado para a educação em nível macro.

A participação democrática dos professores e da comunidade no ambiente escolar mostra-se ainda mais reduzido quando analisamos a *Escola das Clarices,* que estabelece um certo alinhamento com a SEE/MG. Esta perspetiva pode ser observada quando o *Supervisor 2*, em entrevista, afirma que:

> "Existe autonomia e participação dos estudantes e comunidade escolar somente em projetos desenvolvidos pelos docentes, geralmente com proposta da SEE ou SRE[114]. Agora em ações do cotidiano, não existe a participação dos alunos, a não ser pelos representantes de turma, grêmios[115] estudantis ou colegiados[116] escolares." (Depoimento do *Supervisor 2*)

A partir da fala do *Supervisor 2* foi possível identificar, em entrevista com o *Professor A2*, a inexistência do Grêmio Estudantil na Escola das Clarices. A "resistência", como afirmado pelo professor, partindo da direção da escola para a abertura de espaços democráticos para os estudantes, por exemplo, é de particular intensidade e percebida historicamente na escola. Esta afirmação entra em comum acordo ao que o *Supervisor 1* anteriormente[117] apontou que a escola convive com a existência teórica da democracia, mas que, na prática, é basicamente inexistente e a "participação é mínima".

Com efeito, o alinhamento da *Escola das Clarices* com as resoluções e definições da SEE/MG é de particular destaque e, nas entrevistas, pôde-se perceber um significativo impacto sobre a capacidade de desenvolvimento da participação democrática de forma efetiva, tanto dos professores quanto dos estudantes e comunidade em geral. Mais uma vez, o *modus operandi* racionalizador e a face do *accountability* da escola em relação ao poder central é muito presente e, por vezes, evidencia o

[114] Secretaria Regional de Educação: corresponde às representações da SEE a nível regional.
[115] Grêmio estudantil: organização de estudantes para a representação do público discente no ambiente escolar.
[116] Organização dos professores, coordenadores e estudantes para a discussão de propostas e problemas do ambiente escolar.
[117] Cnf. presente no subcapítulo 6.2.5.

panorama de uma escola pública que ocupa um espaço privado e mantem um convênio entre os lados.

6.4.3. "O controle é muito maior que o espaço"

A frase acima é a resposta dada pelo *Professor A2* na perspetiva da participação dos professores e comunidade na vida política da escola. O professor destaca, no complemento da frase, que "[...] por isso a resposta qualitativa do professor fica comprometida." Esta face pode ser vinculada também às respostas de estudantes e comunidade à efetiva participação do cotidiano e dos rumos da escola. Uma comunidade habituada a apenas dar respostas, terá imensa dificuldade de indagar e de, sobretudo, propor meios para um novo panorama de escola e de participação no espaço escolar.

Assim como a *Escola das Marias*, a *Escola das Clarices* estabelece uma relação de perguntas e respostas quantitativas. A escola afirma uma relação quantitativa e burocrática numa amplitude de destaque em toda a sua cadeia de relações: entre professores, estudantes e comunidade. Neste sentido, tal como observado na *Escola das Marias*, porém com uma intensidade ainda maior, a *Escola das Clarices*, com efeito, quantifica as relações e, numa perspetiva geral, também convive num recinto no qual os atores envolvidos fazem perguntas quantitativas e esperam respostas quantitativas.

O *Supervisor 1* afirma que "[...] o engessamento é velado, mas existe. Se as escolas fossem livres para atuar da forma que fosse mais adequado às suas realidades e atendendo a demandas de suas comunidades creio que o processo educativo seria mais fluído e efetivo." Esta face apresenta a ausência de comunicação com as comunidades escolares. As entrevistas puderam elucidar que a participação da comunidade, assim como na *Escola das Marias*, o *feedback* está envolvido com muita frequência na esfera dos alcances quantitativos dos estudantes na vida académica.

Mais uma vez, o aspecto dos boletins, das pontuações alcançadas, das possibilidades de reprovação, aprovação e fracasso escolar oferecem a tónica das reuniões de pais, por exemplo. O *Professor A2* afirma que a participação na vida escola, pela comunidade está muito cercada pela "avaliação dos números". Em outras palavras, os comandos esperam respostas numéricas, a direção escolar exige respostas numéricas dos professores e os professores exigem respostas numéricas dos seus estudantes. Por fim, a participação da comunidade escolar está concentrada em avaliar os rendimentos dos estudantes em suas vidas académicas.

A escola está em pleno casamento com os números solicitados pelo poder central, neste sentido veremos que as várias respostas estarão também condicionadas a este panorama. Nos vários posicionamentos dos professores investigados no processo de entrevista e no cenário apresentado

pelos números dos inquéritos por questionário, percebeu-se uma comum adequação dos comportamentos no enquadramento burocrático da escola, que segue, com particular atenção as demandas da SEE/MG.

A *Professora A1*, ao expor a insatisfação das baixas possibilidades para a participação democrática na escola, também evidencia em sua fala ao nível da reprodução dos números esperados pela escola e pela SEE/MG. Em outras palavras, a reivindicação explorada está na forma como os números são exigidos e como eles poderiam ser apresentados pelos professores. Por fim, não há, segundo a *Professora A1*, consulta aos demais professores para a discussão de outras formas para os números serem mostrados:

> "A distribuição de pontos e a forma de avaliação dos alunos são determinados pela direção escolar, muitas vezes sem consultar o corpo docente. Há uma cobrança por parte da coordenação pedagógica para a execução do cronograma. Acredito que normas devem existir para nortear o trabalho desenvolvido dentro da escola. Existem prazos e devemos dar retorno aos familiares sobre o desenvolvimento acadêmico do aluno. Todavia, a abertura para diálogos pode viabilizar outras formas de avaliação da aprendizagem." (Depoimento da *Professora A1*)

Em última análise, as proximidades entre a *Escola das Marias* e a *Escola das Clarices*, ao nível do que foi visto nos questionamentos acerca da participação democrática, estão muito vinculadas ao fato de pertencerem à mesma sede administrativa e expostas às mesmas rotinas burocráticas das resoluções e despachos normativos. Contudo, a *Escola das Clarices* apresenta um *modus operandi* muito aberto às coordenações da SEE/MG em detrimento da *Escola das Marias*, além de estabelecer uma política disciplinar interna de caráter altamente robótico e coercitivo que passa a compor uma natureza *sui generis.*

A tabela 8, a seguir, expõe em tópicos, para efeitos de confronto das realidades investigadas, os aspetos pontuais que caracterizam as escolas no que toca aos níveis de burocratização, qualidade e participação:

TABELA 8 PONTOS DE INCIDÊNCIA DA BUROCRACIA, QUALIDADE E PARTICIPAÇÃO NAS ESCOLAS INVESTIGADAS.

	Escola dos Pinheiros (Portugal)	Escolas das Marias (Brasil)	Escola das Clarices (Brasil)
Burocracia	• Organização administrativa • Organização em agrupamentos • Organograma complexo • Prestação de contas • Controlo digital	• Digitalização das informações escolares • Controlo digital	• Prestação de contas • Adequação às demandas da SEE • Controlo digital • Organização pedagógica • Interferência da organização privada no espaço escolar
Qualidade	• *Rankings* • *R*esultados dos alunos • avaliação dos professores • Avaliação do Agrupamento	• Esforço para alcance das metas • Avaliação externa dos estudantes	• Avaliações internas sobre os estudantes • Avaliação externas sobre os estudantes • Avaliação dos professores • Disciplina dos estudantes
Participação	• Dos estudantes: eventos do agrupamento; espaço interativo • Da comunidade: eventos do agrupamento; rendimento e performances dos estudantes • Dos professores: escolha de materiais e planeamentos anuais.	• Dos estudantes: Mostra cultural; Feira cultural e de ciências; • Comunidade: performances dos estudantes. • Professores: escolha de materiais e planeamentos anuais.	• Dos estudantes: Participação mínima dos estudantes; • Da comunidade: Participação mínima da comunidade; • Dos professores: Participação em planeamentos pedagógicos.

6.5 A padronização burocrática, discursos da qualidade e os sinais de resistência e participação democrática nas escolas investigadas.

Em meio ao cenário estabelecido nos subcapítulos anteriores, pôde ser visto que, nas três escolas investigadas, a participação está um tanto condicionada à questão do alcance numérico dos estudantes ao nível académico. O envolvimento da comunidade escolar, sobretudo dos familiares, na vida da escola se dá ao nível daquilo que a escola oferece enquanto projetos. Pôde-se identificar que os níveis de participação da comunidade escolar estão muito conectados ao padrão de funcionamento das escolas e não o contrário.

Dificilmente, como observado, as demandas externas às escolas encontram caminhos nos espaços investigados. Neste sentido, dificilmente veremos alegações democráticas ou sinais das possibilidades da *democracia radical*, a qual aponta Licínio Lima, nas escolas tomadas enquanto estudos de caso. Contudo, veremos que, em todos os três espaços investigados, encontraremos sinais de resistências frente ao cenário pré-estabelecido das políticas educativas, mesmo que estas esbarrem em obstáculos institucionais.

6.5.1. Possibilidades de participação democrática na *Escola dos Pinheiros*

Como o discorrido anteriormente[118], acerca da participação dos estudantes no espaço escolar e nos rumos da organização da escola, as necessidades dos estudantes são colocadas em discussão e em prática em determinadas situações. Os exemplos citados pelos professores entrevistados contam, nomeadamente, com a construção do "espaço interativo" e do "projeto símbolos"[119].

Os professores entrevistados apontam estes dois aspectos enquanto sinais importantes das resistências frente ao endurecimento da liturgia normativa a que a escola vive em função do alinhamento às políticas de organização escolar verticalizada pelo poder central. O "espaço interativo" representa uma face crucial de resistência à organização espacial da escola: entre os pavilhões pertencentes à escola, todos estão num patamar de reprodução de atividades mais ou menos robóticas. Dentro de toda a organização física da escola, a necessidade dos estudantes em construírem um espaço próprio, com suas características próprias e de utilização ao nível de suas necessidades e particularidades fez-se presente.

O projeto de aproximação da escola com a comunidade, segundo os professores entrevistados, tem uma enorme capacidade de levar a comunidade à escola e, por isso, representa uma importante interferência dos estudantes para o desenvolvimento do projeto. Destaca-se que a participação da associação de pais neste projeto da escola tem sido marcante, segundo os professores. *A Professora 5* afirma que este "é dos projetos com maior adesão por parte dos estudantes e das famílias" e que "[...] não pode estar em falta nos planeamentos".

A execução do projeto na "semana dos símbolos" corresponde a uma importante manifestação da resistência dos estudantes para a transformação da utilização do espaço da escola, sobretudo para envolver a presença da família e dos outros membros da comunidade na escola num outro contexto que não aquele muito envolvido com o panorama avaliativo da qualidade. Destaca-se que, na "semana dos símbolos", como afirma a *Professora 5*, "os estudantes e familiares sentem-se mais próximos de nossa escola". Neste sentido, como afirma o *Professor 4*, "a semana [dos símbolos] é uma época em que os miúdos saem da sala de aula e a escola ganha outros contornos."

No sentido da abordagem aqui delineada, é importante levantar a informação que envolve a composição da comunidade escolar e em qual nível se dá a sua participação na vida da escola. No regimento interno do Agrupamento a que a *Escola dos Pinheiros* pertence afirma-se o Artigo 3º:

> O presente regulamento aplica-se aos membros da comunidade escolar [...], designadamente: a. Alunos; b. Pessoal docente; c. Pessoal não docente; d. Pais e Encarregados de Educação; e. Visitantes

[118] Cnf. "Os miúdos participam", subcapítulo 6.1.5.
[119] Nomes fictícios.

> e utilizadores das instalações e espaços escolares; f. Órgãos de administração e gestão; g. Coordenação de estabelecimentos; h. Estruturas de coordenação e supervisão pedagógica; i. Serviços Técnico Pedagógicos; j. Outros serviços; k. Público em geral, no que disser respeito ao seu relacionamento com os estabelecimentos de educação e ensino integrado [...], dentro ou fora dos seus recintos próprios.

Neste sentido, é possível visualizar um numeroso grupo que compõe a comunidade escolar do Agrupamento de escolas no qual se localiza a *Escola dos Pinheiros*. Após esta visualização dos atores que fazem parte da comunidade escolar, percebe-se que as possibilidades de participação no ambiente escolar são diversas. Estas possibilidades de participação estão à mostra, sobretudo, no Artigo 141º do RIA[120]:

> Artigo 141º Constituem direitos da APEE, entre outros, os seguintes: a. Participar, nos termos da lei, na administração e gestão; b. Reunir com a direção, órgãos da administração, coordenadores de estabelecimento e gestão, designadamente para acompanhar a participação dos pais na atividade da escola; c. Possuir locais próprios para distribuir ou afixar informação ou documentação de interesse; d. Acompanhar e participar na atividade dos órgãos da ASE, nos termos da lei; e. Colaborar na organização das atividades de complemento curricular, de Desporto Escolar e de ligação escola-meio; f. Beneficiar de apoio documental a facultar pela escola; g. Realizar as reuniões com os seus associados; h. Ser informada dos fatores ou acontecimentos que implicam a alteração do ambiente escolar; i. Fazer remeter, pelos alunos, documentação relativa a convocatórias de reuniões ou outra documentação de interesse, depois de autorizado pela diretora; j. Ser recebida pelos DT ou participar em reuniões com os mesmos, a seu pedido ou por convocatória expressa.

Contudo, através do exposto em relação à composição da comunidade e suas possibilidades e campos de participação, os relatos da efetiva participação da comunidade nos rumos da escola correspondem a um cenário restrito. Assim como o afirmado em subcapítulos anteriores, a participação está, com efeito, muito limitada aos alcances académicos e, também, às questões disciplinares dos estudantes.

Em entrevista com a responsável pelo GAD, pôde-se perceber que este departamento da escola, assim como os professores líderes de turma (diretores de turma), formam o conjunto da escola que recebe um número mais volumoso de visitas externas da comunidade, principalmente dos pais e da associação de pais. No entanto, esta participação continua, a exemplo do que foi discutido ao nível da democracia em relação a gestão da escola, pautada em aspectos muito envolvidos aos números, aproveitamento académico e ações disciplinares em geral.

A *Professora 5*, quando citou a face "amedrontadora"[121] da presença dos pais na escola, direcionava seu posicionamento em função do que foi discutido no parágrafo anterior. Em outras palavras, a presença da participação da comunidade escolar na vida escolar está vinculada à discussão e, muitas vezes, à exigência de respostas aos problemas de níveis indisciplinares e académicos. Este é

[120] Regimento Interno do Agrupamento.
[121] Cnf. entrevista em subcapítulo 6.1.4.

um aspecto que representa, como afirma a Diretora da *Escola dos Pinheiros*, "uma participação distante das necessidades mais urgentes". Com efeito, a fala da Diretora explicita o facto de haver um pulsar resistente inferior à sua capacidade, tendo em vista a quantidade de participantes da comunidade escolar disponíveis e suas possibilidades de intervenção nos rumos daquilo que a escola vive.

A própria resistência da escola e as possibilidades de envolvimento no dia a dia de seu espaço está, a exemplo da participação democrática discutida anteriormente, muito intensamente condicionada ás situações de problemas cotidianos da escola, como o citado em relação às decisões a serem tomadas pelo GAD quanto às questões disciplinares e, ainda, sobre os alcances académicos dos estudantes. Neste sentido, outra vez, percebe-se uma resposta da participação no âmbito escolar de cariz quantitativo e organizacional.

Por outro lado, segundo o que apresenta a Diretora e, também, o *Professor 3*, "[...] a diversidade que existe na escola trouxe novas lições". Estas lições estão relacionadas à necessidade de adaptabilidade da escola aos grupos de estudantes que precisam de atenções diferenciadas, nomeadamente os imigrantes, os estudantes com dificuldades de aprendizagem e aqueles que estão no grupo da educação inclusiva. Esta composição do público discente da escola trouxe ao seu espaço uma reação maior das famílias em relação ao envolvimento dos estudantes na escola. Em outras palavras, há uma nova componente no grupo de estudantes que não era observado há anos atrás e que corresponde a esta renovação do perfil de estudantes que passou a frequentar a escola.

Por fim, no que toca às possibilidades de resistência dos professores frente ao cenário ao qual a escola se organiza, pôde-se identificar a capacidade intensa do corpo docente em afirmar sua autonomia e participação no campo das decisões da organização do próprio trabalho, em outras palavras: na gestão do planeamento de suas atividades anuais, sobretudo. Esta perspetiva, com efeito, é enaltecida pelos professores e levada a cabo quanto aos meios de preservá-la. A escolha de manuais, a divisão de temas a serem ministrados ao longo do ano letivo e a condução dos projetos são, com destaque, aspectos que o corpo docente procura fortalecer e, desta forma, fazer-se presentes no dia a dia da escola.

Em última análise, pôde-se constatar uma cadeia de reações da comunidade restritas a aspectos burocráticos e quantitativos do dia a dia da vida escolar. Apesar da existência de uma nova demanda e uma nova rede de relações com a escola, em relação às novas exigências do público discente, a face da comunidade está pouco presente em suas participações no âmbito escolar e sim, a

breve resolução de problemas pontuais em relação à disciplina e ao aproveitamento académico, quando não as necessidades particulares de estudantes do grupo inclusivo.

Por outro lado, os professores encontram-se num patamar de resistência funcional e operativa frente às estruturas de como a educação e o agrupamento de escolas se organizam. A autonomia em organizar os planeamentos anuais evidencia um contexto de vigília e cercamento da autonomia e da participação. Esta perspetiva funda-se na autonomia *self-service,* em manter-se a ordem burocrática vigente aparentemente ao gosto do corpo docente.

6.5.2 A Escola das Marias

Como afirmado em linhas anteriores, a *Escola das Marias*, assim como a *Escola das Clarices*, estão numa localização de centralidade no município de Ribeirão das Neves. Esta perspetiva gera um público amplo que frequenta a escola, ou seja, envolve uma gama de pessoas de inúmeros bairros diferentes. Desta forma, pode-se afirmar que a comunidade a qual a escola pertence está envolvida com realidades sociogeográficas distintas, o que contribui para a formação de uma comunidade plural e complexa, quando comparada a outras escolas que possuem um público alvo em uma área geográfica reduzida.

Em entrevista realizada com o Diretor da *Escola das Marias*, a temática sobre a resistência cultural da escola e da comunidade frente as perspetivas de organização da educação e da escola, proporcionou acesso a informações importantes sobre os posicionamentos da escola e da comunidade em relação ao fazer da educação. Neste sentido, veremos uma realidade não muito distante daquela abordada no subcapítulo anterior quanto à participação democrática no âmbito escolar.

Naquele contexto, pôde-se avaliar que a participação aparece muito concentrada em interesses específicos aos aproveitamentos académicos. Em entrevista, o próprio Diretor da mesma escola pontuou a presença de familiares na escola, por exemplo, em função das chances dos estudantes em alcançarem *scores*/pontos mais elevados. Neste sentido, o vínculo da participação em um cariz burocrático e sustentado por discursos da qualidade foi inevitável.

Numa visão geral, a *Escola das Marias* está embasada em aspectos que respeitam intensamente os valores da participação, sobretudo em seu PPP que afirma ser uma escola conduzida por uma "gestão democrática e de participação a toda comunidade". O mesmo documento vincula importantes artigos da Lei de Diretrizes e Bases da educação no sentido de estabelecer os valores defendidos pela escola, sobretudo naquilo que aponta ao artigo 3º da referida Lei que garante os princípios da liberdade, da igualdade e da democracia.

A partir da sustentação deste panorama legal que embasa o projeto político pedagógico da *Escola das Marias*, percebe-se a abertura da escola em seu principal texto condutor para a ampla participação no ambiente escolar e para a livre manifestação do pensamento da comunidade que, assim como a *Escola dos Pinheiros*, é formada por "professores, funcionários técnicos, estudantes, familiares e associação de bairro". Contudo, verificou-se a tendência à repetição do panorama de uma baixa participação, como apontado no capítulo anterior.

A face exposta acerca da baixa participação tem sido conduzida, também, segundo o Diretor da *Escola das Marias*, a uma significativa redução das respostas da comunidade frente a dinâmica do dia a dia da escola. O Diretor afirma que "[...] há alguns anos atrás a comunidade era mais atuante, inclusive no colegiado." Com efeito, deve-se destacar que a organização do Colegiado da escola, organização formada por representes de toda comunidade escolar, passou a conviver com atribuições burocráticas e basicamente formais.

Através desta perspetiva assinalada, o Diretor lembra que o "Colegiado decidia mais nesta época [anos atrás][122] em que a comunidade era mais participativa." Neste período, sustenta o Diretor, havia uma resistência muito particular da comunidade a decisões que não fossem da preferência de todos os envolvidos no cotidiano da escola. Com efeito, este cenário perdeu-se com o tempo e tornou-se um tanto mecanizado. Nas tentativas de se buscar explicações para a redução do vigor da comunidade com a vida escolar, o Diretor aponta que "[...] hoje somos tutelados pela secretaria e meros reprodutores daquilo que a secretaria elabora".

6.5.3 "A educação se faz dando autonomia para a escola, e é o que a gente menos tem"

O sentido da frase acima, citada pelo Diretor da *Escola das Marias*, está em consonância com a perspetiva burocrática estabelecida pelas políticas educativas e pelo poder central da educação sobre a escola. Deve-se destacar que, apesar da existência de um PPP moderno e que preza com particular vigor para as causas democráticas, a *Escola das Marias* sente a força dos obstáculos administrativos aos quais ela está envolvida. Quando o Diretor aponta que a autonomia é o que a escola menos possui, em relação ao seu passado recente, a face do crescimento das estruturas de burocratização da rotina escolar passa a estar, com maior destaque, no centro da discussão.

Através da visão histórica que o Diretor possui sobre a escola investigada, identifica-se a adaptação às diretrizes das políticas educativas de sua gestão de uma forma em que o cercamento da

[122] O Diretor menciona sempre a década dos anos de 1990 como um período participativo.

vida profissional e das possibilidades de participação democrática ganhassem contornos mais limitados. Em outras palavras, o processo de responsabilização das escolas aumentou, na perspetiva dos gestores públicos, e a escola sentiu o afastamento de um ar de resistência e vivência da comunidade sobre seu espaço.

Durante o processo de entrevista, ainda sob a mesma temática, o Diretor da *Escola das Marias* salienta que "Há atividades democráticas muito bem-sucedidas, mas são específicas e dependem muito de quem está à frente" e que também "há participações da comunidade em eventos realizados pela escola". Contudo, esta perspetiva apresenta novamente o cenário da participação e de uma reação ao cotidiano escolar muito vinculado àquilo a que a escola oferece.

O mesmo panorama é exposto pelo *Professor 1* que aponta que "Procuramos sempre manter contato com os alunos e comunidade. Reunião de pais, feira cultural aberta para a comunidade e feira de Enfermagem". Esta face discutida com o *Professor 1* realça aquilo que o Diretor da escola destacou enquanto "relação dependente". Em outras palavras, está sob a responsabilidade da *Escola das Marias* envolver a comunidade na escola. O suspiro participativo da comunidade e prováveis resistências estão, com efeito, muito conectados àquilo a que a escola apresenta como possibilidades, visto certa apatia da disposição da comunidade em participar de forma efetiva e tornar presente o contexto histórico e cultural que compõe a realidade escolar da instituição investigada.

Na perspetiva dos professores, a face da autonomia e da participação está, com efeito, intensamente vinculada aos planeamentos e elaboração de projetos e práticas didáticas em suas respectivas disciplinas. Ao exemplo do que se constatou na *Escola dos Pinheiros*, em Portugal, os professores da *Escola das Marias* vivenciam um cenário muito próximo e vinculam o espaço que possuem para o planeamento enquanto um importante campo de atuação participativa. Esta face da autonomia vincula-se de forma muito próxima ao contexto de autonomia que Lima (2014, 1075) aponta enquanto "autonomia do tipo mercantil ou gerencialista."

Durante o processo investigativo, sobretudo através das entrevistas, a percepção de estar, de algum modo, a conduzir os rumos do próprio trabalho e da gestão do trabalho através dos planeamentos, das atividades anuais, de projetos e da escolha de manuais a serem utilizados ao longo do ano letivo, surte um efeito paliativo na visão geral do corpo docente acerca da participação. Através do próprio posicionamento do diretor da escola, pôde-se avaliar a existência de possibilidades de condução do trabalho em ritmo mais brando e dentro das realidades encontradas por cada professor no curso do seu trabalho, diferentemente daquilo que ocorre na *Escola dos Pinheiros*, em que o planeamento deve ser seguido com rigor.

Neste sentido, a perspetiva da *infidelidade normativa* (Lima, 1991) pôde ser notada nas entrelinhas da rotina do corpo docente da escola e até, por muitas vezes, na fala e posicionamento do diretor da *Escola das Marias*. Esta face está presente no dia a dia da escola naquilo que envolve, sobretudo, os professores e o corpo discente na perspetiva de amortizar a tensão de suas relações cotidianas.

6.5.4. A Escola das Clarices.

A *Escola das Clarices*, ao longo do processo investigativo, tem apresentado um aspecto emblemático naquilo que se refere à participação democrática em seu ambiente, porém do ponto de vista da inexistência de aspectos abertos a esta perspetiva. Assim como a *Escola das Marias*, a *Escola das Clarices* localiza-se numa região de centralidade importante no município de Ribeirão das Neves e, por este motivo, possui uma comunidade diversa que atravessa os limites municipais. Contudo, ao longo do processo investigativo, pôde-se perceber a pouca força no sentido da participação democrática e nas reações desta comunidade diversa nos rumos da escola.

Ao longo do Projeto Político Pedagógico da *Escola das Clarices*, são tecidas importantes referências a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, naquilo que envolve sua missão e visão da escola. Nestas referências estão presentes, sobretudo, o segundo e terceiro artigos da referida Lei. É importante referenciar, ainda, o destaque do PPP da escola quando afirma que:

> [...] a escola segue como princípios básicos para sua atuação os artigos aqui explicitados de forma a garantir o direito do educando a uma educação de qualidade, tendo como missão a consolidação de valores e a formação integral do indivíduo para a sua vivência em sociedade.

Tendo em vista a perspetiva da blindagem a que a escola convive, historicamente, em aspectos ligados à participação e democracia, o diálogo com importantes passagens do PPP faz-se necessário. Com efeito, o desenvolvimento do texto infere certa sintonia com a Resolução [sem número] de 06 de outubro de 2012 que garante a organização e funcionamento da escola investigada sob o prisma da "liberdade e autonomia."

A perspetiva emparelhada com os números e com a burocracia é intensa no PPP da *Escola das Clarices,* apesar de *nuances* que aproximam-se com as temáticas da democracia, da gestão democrática e dos ideais de liberdade e autonomia. Contudo, é necessário destacar a face do tecnicista e do "controle de qualidade" (Estêvão, 2012a) que permanece ao longo do texto. O

desenvolvimento da leitura do PPP da escola nos conduz até a secção que atesta a visão de qualidade defendida pela *Escola das Clarices*:

> "Nosso grande desafio é proporcionar um ensino de qualidade a todos. A qualidade que buscamos tem duas dimensões: a dimensão técnica que é relacionada aos instrumentos e aos métodos e a dimensão política: competência humana do sujeito em termos de se fazer e de fazer história diante dos desafios da sociedade."

Contudo, apesar das duas faces da qualidade expostas no PPP da escola investigada, o panorama quantitativo e racionalizador, muito alinhado com aquilo que a SEE/MG propõe enquanto padrão de qualidade, que condiz com a perspetiva heterônima (Lima, 2014) e com a face avaliativa dos governos num fenómeno que transita entre o global e o local (Ball, 2001) e, por fim, que alimenta a face do "controlo de qualidade" (Estêvão, 2012a), faz-se presente com uma essencialidade particular. Esta passagem é percebida, por exemplo, quando o texto afirma que a *Escola das Clarices* se dedica àquelas "[...] atividades que priorizem o conhecimento, em especial a realização do Pré-ENEM e preparação para as avaliações externas como o PROEB e PAEE".

O processo de avaliação interna da escola também encontra espaço nas avaliações internas que os estudantes estão submetidos para o processo de aprovação no corpo de disciplinas que fazem parte do período em que estão. Destaca-se que esta face se encontra presente no PPP da escola investigada a fim de demostrar o planeamento da *Escola das Clarices* na perspetiva do aprimoramento das capacidades de avaliação da qualidade. Neste sentido, o texto afirma a execução da "[...] avaliação global dos alunos em avaliações bimestrais que passaram a ser realizadas em dois dias."

A perspetiva racionalista do Projeto Político Pedagógico da escola permanece no mesmo caminho levantando a importância da avaliação quantitativa e do alcance de padrões de qualidade baseados neste cenário avaliador a que a escola se dispõe em alinhar com a SEE/MG. O texto destaca que "[...] vale ressaltar que a escola vem apresentando desempenho acima da média nas avaliações do PROEB".

O desempenho supracitado é comumente levantado enquanto marca preciosa para o padrão de qualidade da *Escola das Clarices*. Como o abordado anteriormente, das duas faces da qualidade a que a escola se preocupa, apenas a perspetiva quantitativa possui destaque no texto do PPP. O cenário da "gestão democrática", "participação política", "valorização das autonomias e liberdades" não são delineadas ao longo do texto com a particularidade que necessitam e que é vista na face avaliadora que a escola desenvolve.

6.5.5. “O engessamento é velado mas existe”

A frase acima, proferida pelo *Supervisor 1,* revela um caráter complexo da dinâmica da atuação da gestão escolar, do PPP e do dia a dia das decisões na escola. Com efeito, esta frase ao somar-se a outros aspectos aqui expostos – sobretudo o panorama de uma escola pública inserida num espaço privado e, de certa forma, influenciado por ele – faz transparecer um cenário paradoxal muito particular.

Há um significativo conflito na análise das relações estabelecidas na *Escola das Clarices*. Este panorama faz-se presente, especificamente, entre as entrevistas estabelecidas com os professores e supervisores e a estrutura do PPP da escola. No sentido do questionamento acerca das resistências da escola e da comunidade, a *Professora 1* afirma que “Percebe-se que há um incomodo quando a ação traz movimento para a escola. Nota-se que o educando interage com a propostas, mas não há reciprocidade por parte da direção.”

A *Escola das Clarices* estabeleceu ao longo dos tempos uma forma de gestão blindada e que pouco recebe os atos de resistência sobre os planeamentos estabelecidos em sua estrutura. O próprio texto legal que regula a escola já estabelece um panorama que dificulta o estabelecimento de relações democráticas e o questionamento daquilo que está em curso. Neste sentido, a participação e as reinvindicações de participação dos estudantes estão restritas a eventos que fazem parte do calendário da escola, como as feiras de ciência, feira de cultura e reuniões de pais.

Muitas são as vertentes que apontam para uma condução cercada da vida escolar da *Escola das Clarices*. Deve-se destacar que a lógica de *accountability* pode ser vista com clareza no PPP (p.18) da escola investigada como já apresentado, mas reforçado nas linhas seguintes que sugerem que a missão da escola envolve:

> [...] analisar projetos políticos pedagógicos e curriculares, avaliação institucional e avaliação do sistema. Consolidar capacidades em patamares crescentes, resgatando a qualidade do ensino e de seu processo, a restituição de seu direito a uma escola pública revitalizada.

Ao que se refere à atividade docente, nomeadamente à participação democrática dos professores no dia a dia da *Escola das Clarices,* pôde-se perceber um cenário tenso e muito envolvido com uma dinâmica sólida da escola em cumprir cronogramas e alcançar a qualidade em educação através de pontuações dos exames a que a escola está envolvida. Apresenta-se desta forma uma realidade escolar pautada na "heterogovernabilidade" (Lima, 2014) e uma realidade guiada por

"controlo remoto" (Lima, 1995). O sistema rígido de disciplina e de condução do dia a dia da rotina escolar impõe sobre a escola uma lógica intensamente diferente das demais escolas investigadas.

Com efeito, pôde-se identificar o posicionamento do corpo docente, assim como da *Escola dos Pinheiros* e da *Escola das Clarices,* positivos quanto à autonomia de planeamento de suas atividades e o elevado grau de participação nas decisões quanto a condução do próprio trabalho, no entanto, diferente das demais escolas investigadas, a atmosfera na qual a escola está envolvida é largamente constituída por um padrão controlador e racionalizador. Neste sentido, o placebo da autonomia do corpo docente da *Escola das Clarices* mostra-se intenso ao examinarmos o contexto a que estão inseridos, professores e estudantes, num ambiente em que a abertura de portas para as intenções do poder central é constante, assim como as influências das formas de administração privada da instituição na qual está inserida. Este panorama apresenta-se enquanto o contrário daquilo a que Lima (2014) chama atenção quando afirma que "uma escola mais democrática é, necessariamente, uma escola mais autónoma e com capacidade de autogoverno em vastas áreas" (Lima, 2014: 1074)

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS - QUALIDADE, BUROCRACIA E OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A construção do objeto de pesquisa precede o efetivo planeamento da investigação e parte de uma longa observação e vivência do contexto burocrático que cerca a atividade docente e que se mantem perene sob as investidas do discurso da qualidade em educação. Este contexto evidencia o cenário de tensão a que a autonomia das escolas e do corpo docente e a participação democrática nestes espaços enfrentam frente a um ritmo particular de racionalização da educação.

O processo investigativo que se desenvolveu ao longo da construção da presente Tese envolveu a sistematização de um extenso corpo teórico que embasa as perspetivas analíticas sobre as quais a investigação se debruçou. O percurso desenvolvido na construção do enquadramento teórico se estruturou através da literatura que delimita a teoria da burocracia, seus efeitos nas organizações e, consequentemente, suas interrelações com a escola, numa perspetiva de organização educativa.

A construção deste modelo teórico permitiu o aprofundamento das discussões acerca das verticalidades a que as organizações educativas estão sujeitas dentro de um panorama complexo de análise: as organizações supranacionais e as relações hierárquicas estabelecidas sobre os governos que reproduzem os padrões de administração da educação e das escolas, sobretudo, através da intensificação - em nível global - da racionalização motivada pelo alcance de pódios, bons posicionamentos nos *rankings* e nos critérios que atestam o sucesso da qualidade.

O conceito de qualidade esteve na centralidade do processo de pesquisa e atuou como o termômetro das investidas sobre as escolas investigadas no Brasil e em Portugal. Com efeito, o discurso da qualidade em educação transita entre os contextos da burocratização, da competitividade, da racionalização e dos impasses e tensões sobre as possibilidades de participação dos sujeitos nos rumos da vida escolar, sobretudo os professores, que possuem suas rotinas de trabalho altamente afetadas pela extrema racionalização da atividade docente. Neste sentido, a investigação pôde traçar importantes cenários nos quais circulam os discursos da qualidade em educação, desde documentos oficiais dos governos brasileiro e português levantados num amplo trabalho de análise documental, além dos projetos educativos e projeto político pedagógico das escolas investigadas e do conjunto de entrevistas e inquéritos por questionários administrados.

A complexidade do estudo comparativo de casos esteve presente ao longo das discussões e dos dados levantados na empiria da investigação e, também, nas justificativas metodológicas. A análise comparativa propõe desafios importantes para o desenvolvimento da pesquisa afim de, dentro das

particularidades que cada realidade dispõe, alcançar resultados que possam respeitar as peculiaridades existentes.

Dentro do contexto discutido, cabe ressaltar a intensidade dos cuidados em estabelecer um estudo comparativo de casos no campo da educação e, sobretudo, envolvendo realidades tão distantes como as do Brasil e Portugal, especificamente de Ribeirão das Neves e Braga. No entanto, como foi sustentado pelos capítulos teóricos acerca das políticas educativas, dos sistemas de avaliação e de estabelecimento de *rankings* e, sobretudo, do neoliberalismo presente nas formulações das políticas que incidem sobre a educação e as escolas, uma série de relações podem - e puderam - ser estabelecidas sobre as duas realidades estudadas e, assim, traçar combates entre os estudos de caso.

O processo investigativo esteve sempre organizado em busca de resposta à questão de partida: *De que forma a estrutura burocrática das organizações educativas e o discurso da qualidade para a educação básica estabelecem limites e possibilidades para a participação nos rumos destas instituições?* O panorama organizacional da investigação, sustentado nos objetivos e hipóteses de investigação, nortearam o contexto de pesquisa para o alcance das possíveis respostas desta questão. Neste sentido, recorda-se que o objetivo geral de investigação se organizou em *Compreender as formas como a configuração burocrática do sistema educacional do Brasil e de Portugal e o discurso da qualidade de ensino na educação básica condicionam a organização das escolas e as possibilidades de participação democrática.*

Inicialmente, numa visão geral acerca das escolas investigadas, a realidade da configuração das escolas brasileiras e portuguesas apresenta-se em cenários de organizações distintos e que evidenciam graus diferentes dos efeitos da burocracia sobre suas administrações. Através do apoio teórico ao longo da investigação e das constatações empíricas levantadas no contexto de estudo português, identificou-se uma importante intensidade das centralizações das decisões sobre o agrupamento de escola e que, com efeito, representa mais uma face da racionalização e burocratização da escola. Já no que toca ao estudo de caso brasileiro, a face da burocratização faz-se presente numa perspetiva vertical, entre as escolas investigadas e a SEE/MG que, por sua vez, corresponde às investidas que partem de órgãos superiores. Em outras palavras e em atendimento ao objetivo específico de *Analisar a incidência dos aspetos burocráticos nas políticas educacionais brasileiras e portuguesas*, destaca-se que o agrupamento de escolas português se apresenta como o espaço da burocratização e racionalização que muito envolve o contexto do mérito académico dos estudantes e o ritmo do trabalho docente de forma mais intensa que a realidade das escolas brasileiras, afinal, há uma significativa distância entre a escola brasileira e o orgão central quando

analisamos o agrupamento de escolas que se apresenta como extensão do orgão central em Portugal (Lima, 2004).

Enquanto uma filtragem geral dos resultados alcançados pelo processo investigativo, salienta-se que, como apresentado e discutido nos subcapítulos 5.1.2, a *Escola dos Pinheiros* apresenta um quadro de professores permanentes majoritário e esta informação possui importantes correspondências com os dados coletados dos professores externos à escola investigada. Com efeito, esta realidade apresenta uma importante interferência de decisões políticas do poder público português ao longo das décadas na contratação de professores e de suas respectivas permanências na escola, o que diminui com intensidade a presença de professores não vinculados ao quadro. Esta perspetiva trouxe, ainda, uma importante continuidade dos professores nas escolas em que trabalham, caracterizando a fixação dos professores nas escolas por longos tempos, como foi identificado. Por outro lado, observou-se o envelhecimento dos professores da escola e baixa renovação de docentes mais jovens. E esta tem sido uma realidade encontrada, não apenas nas correspondências externas investigadas, mas em todo o país. A renovação dos professores ao nível nacional tem acontecido de maneira lenta, visto que esta realidade se defronta com o desgaste social a que a carreira de professor tem apresentado ao longo dos tempos, apesar de que vem ocorrendo, recentemente, incentivos para a formação de novos professores para a renovação do corpo docente.

Do ponto de vista estrutural da *Escola dos Pinheiros,* a escola vem passando por importantes transformações que são reflexos diretos daquilo a que Portugal vem vivendo, sobretudo, na última década, com as questões da intensa imigração para o país e que desenvolveram efeitos importantes nas escolas, principalmente na escola tomada como campo de pesquisa. Neste sentido, a escola passou a conviver com uma realidade multicultural que gera desafios, além de toda a demanda comum que a escola já vivenciava de sua dinâmica particular com os estudantes, que variam desde cumprimento de rotinas de planeamento anuais até ao planeamento de atividade de inclusão.

Por fim, percebeu-se que a escola convive com um forte processo de alteração de suas organizações pedagógicas e administrativas para levar a frente o cotidiano escolar frente a todas as demandas que passaram a acumular-se sobre as funções já pré-existentes pelo corpo administrativo e pedagógico. Com efeito, o dia a dia escolar atravessa uma série de ordenamentos que passaram a exigir da escola uma maior e ampla organização que, por consequência, intensificou o caráter burocrático de suas funções.

Do ponto de vista comparativo, observamos que a *Escola das Marias e* a *Escola das Clarices,* convivem com obstáculos importantes quanto ao desenvolvimento de seus planejamentos pedagógicos

anuais que dizem respeito, sobretudo, à face dos professores temporários, que representam um número intenso no cotidiano das duas escolas e das escolas dos professores externos investigados. Com efeito, veremos que faz parte de uma realidade de grande parte dos professores que trabalham em escolas estaduais em Ribeirão das Neves e, muitas vezes, de Minas Gerais.

Deve-se destacar que a realidade dos dados que envolvem os números de professores temporários e do quadro podem variar anualmente, mas durante o período de investigação, observou-se uma realidade veemente nas escolas e com números de professores temporários muito superiores para a *Escola das Clarices,* onde foi registrada que 50% do total de professores é temporário. Os danos para campo pedagógico da escola são elevados e reflete um desordenamento de décadas de inúmeros governos mineiros, principalmente, de estabelecerem condições de efetivação dos professores através de convocações por concursos públicos de contratação de professores além, do ponto de vista particular do município de Ribeirão das Neves, que devido ao seu histórico de cidade envolvida na construção de presídios e seus respectivos estigmas históricos e níveis de violência, afastarem professores do trabalho nas escolas.

Ao contrário da *Escola dos Pinheiros*, em Portugal, as escolas no campo de estudo brasileiro possuem uma majoritária presença de professores mais jovens, na faixa etária dos trinta a quarenta anos de idade principalmente e com poucos anos de trabalho na mesma escola, o que alimenta a discussão estabelecida anteriormente. Um fenómeno particular das escolas e dos professores investigados no Brasil, refere-se aos professores que possuem jornadas duplas ou triplas de trabalho e, ainda, professores que convivem com outras profissões paralelas à de professor para compor a renda familiar. Esta face representa uma cisão importante com a dedicação exclusiva para a escola, como foi visto no cotidiano dos professores da *Escola dos Pinheiros,* em Portugal, onde essa realidade inexiste.

Numa perspetiva normativa, ou da composição das políticas educativas que organizam os dois sistemas nos quais as escolas investigadas pertencem, e guiado pelas diretrizes metodológicas da pesquisa, principalmente ao nível dos objetivos e das hipóteses de investigação, perceberemos situações de proximidades vividas consequentemente pelas escolas brasileiras e portuguesa.

Ao considerarmos o objetivo específico estabelecido em *Investigar o impacto das agendas políticas globais sobre a definição das prioridades educativas, designadamente ao nível da qualidade, excelência e competitividade* percebeu-se as conexões entre os sistemas globais e locais nas exigências e metas a que as escolas são submetidas, principalmente embasado no contexto do discurso da qualidade em educação. Ao analisarmos os *rankings* internacionais, sobretudo ao nível das investidas de controlo de qualidade da União Europeia e de sistemas de avaliação como o PISA, as

correspondências com exigências por qualidade pelo Ministério da Educação português são visíveis, e este fenómeno se repete na própria gestão escolar que coloca em prática sistemas de avaliação de qualidade que, em última análise, faz parte desta cadeia avaliativa que percorre todo este caminho até a escola. Em outras palavras, a centralização e racionalização da gestão é sentida no próprio espaço escolar que faz parte do agrupamento de escolas que se apresenta como um *braço* administrativo do poder central sobre a escola.

A mesma perspetiva repete-se nas escolas brasileiras investigadas. Com o suporte do objetivo específico norteado em *Analisar a incidência dos aspetos burocráticos nas políticas educacionais brasileiras e portuguesas*, a conexão entre as escolas e os sistemas supranacionais de avaliação mostram-se presentes quando analisados os pilares de sustentação da avaliação da qualidade das escolas e dos sistemas de *rankings.* Assim como o avaliado na realidade da *Escola dos Pinheiros* e do sistema português de avaliação da educação, as escolas brasileiras investigadas estão sob forte influência da organização internacional de parâmetros da educação. Esta matriz de influência é composta, sobretudo, por avaliações internacionais que partem do PISA e do Mercosul. Em última análise, este cenário corresponde a afirmação da hipótese de investigação pautada em *As investidas dos discursos da qualidade em ensino – dos governos, das políticas, da mídia – no Brasil e em Portugal, intensificam a burocratização do trabalho dos professores.*

No entanto, deve-se destacar a precariedade do bloco sul-americano, em relação ao protocolo para a educação construído pelo espaço europeu, no campo das políticas educativas e reivindicação da qualidade da educação. Por fim, a condução do estabelecimento e padronização de panoramas de avaliação de qualidade estão mais concentrados na política federal e estadual que caminham em direção às escolas estabelecendo assim os campos para avaliação da educação.

As duas realidades investigadas, contudo, possuem uma intensa relação de avaliação da qualidade de educação nos mesmos campos: língua portuguesa e matemática. Esta tendência segue a padronização de avaliação supranacional investigada na União Europeia e no Mercosul - em menor capacidade de envolvimento - e cristaliza-se na figura das avaliações do PISA.

Todo este caminho supracitado possui fortes relações com o padrão de industrialização da atividade docente identificado nas duas realidades investigadas. Através da aplicação das entrevistas e inquéritos por questionário pôde-se estabelecer conexões entre a intensificação do trabalho docente, a burocratização da escola e das relações com os padrões de qualidade exigidos pelos poderes centrais da educação, tanto da realidade investigada em Portugal quanto do Brasil. Com efeito, as entrevistas e os inquéritos por questionário, assim como as observações e a análise documental, puderam expor a

intensificação do trabalho docente, a alta cobrança por rendimentos académicos dos estudantes, tanto em Portugal quanto no Brasil, bem como o advento de uma intensa burocracia eletrónica sobre a atividade dos professores.

Esta perspetiva evidenciada no processo empírico e discutida no parágrafo anterior, está em comum acordo com o objetivo específico organizado em "Apontar os limites e constrangimentos impostos aos profissionais da educação no sentido de manutenção do mesmo modelo pedagógico." Em última análise, os resultados levantados indicam um particular estado de exaustão dos professores no sentido de organizar as práticas educativas numa configuração diferente daquela que habitualmente as escolas já estão em pleno funcionamento. Esta exaustão se dá em função do excesso de atribuições a que estão submetidos, tantos os professores portugueses quanto os professores brasileiros investigados, sobretudo naquilo que envolve o alcance de níveis de qualidade da escola e dos estudantes.

Ao tomarmos como guia de discussão o objetivo específico focado em *Identificar os efeitos do modelo de governação do sistema educativo e da escola ao nível do desenvolvimento democrático das instituições escolares*, pôde-se constatar durante o processo de investigação que as escolas possuem padrões de participação dos professores no cotidiano e escolar de formas diversas. As realidades divergem entre Brasil e Portugal e, também, entre as duas escolas brasileiras investigadas.

A *Escola dos Pinheiros,* mesmo estando numa realidade agrupada, ao comparar-se com as escolas brasileiras investigadas, apresenta uma importante perspetiva de autonomia dos professores, sobretudo no aspeto que considera o planeamento anual de suas atividades docentes. Apesar de, em números gerais, os professores afirmarem a baixa possibilidade de participação nas decisões da escola, nas entrevistas é forte a afirmação positiva à autonomia de planeamento de suas atividades anuais, o que reforça a face mercantil (Lima, 2014) da autonomia com a qual convivem. É preciso destacar que durante o processo investigativo, os professores pontuaram a importância de suas participações no rumo dos planeamentos, definições de atividades anuais, escolha dos materiais e manuais de trabalho, dentre outros aspetos.

No que toca à participação dos estudantes no dia a dia da *Escola dos Pinheiros*, segundo aos professores, apesar de ter se mostrado modesta nos resultados dos inquéritos por questionário, verificou-se uma gama importante de intervenções do público discente no dia a dia escolar através das entrevistas. A participação dos estudantes funda-se com maior intensidade no uso do espaço escolar para além das aulas tradicionais, buscando alternativas de tornar a escola um espaço de convivência mais amplo. Esta face pôde ser percebida na participação dos estudantes na construção do "espaço

interativo" e no intenso envolvimento para a execução de projetos que levem as famílias para o espaço escolar em datas festivas.

Já no que se refere às escolas investigadas no Brasil, deve-se destacar o cenário de proximidade com a realidade encontrada na escola portuguesa no aspeto da participação nos rumos da escola, que segundo os professores da *Escola das Marias* e da *Escola das Clarices* é baixo. Contudo, a autonomia em planear as atividades anuais dos professores das duas escolas é considerada elevada, o que reafirma o posicionamento de Lima (2004) sobre a realidade da autonomia vigiada, da heteronomia, e da liberdade para reproduzir a educação num sistema contábil. A divergência está presente, sobretudo, na participação dos estudantes, segundo os professores, no dia a dia das duas escolas brasileiras tomadas como estudo de caso.

Ao passo em que a *Escola das Marias* apresenta uma importante presença dos estudantes nos últimos anos, na construção do grêmio estudantil e na participação das prioridades sobre uso do espaço fora dos horários comuns de aulas, a *Escola das Clarices* possui um contexto participativo dos estudantes extremamente reduzido. Esta ausência participativa dos estudantes da segunda escola reflete, com intensidade, a modalidade de disciplina a que os estudantes são envolvidos e o intenso alinhamento da escola ao cumprimento de obrigações, reforçando a existência dos baixos índices de autonomia. Com efeito, o histórico de participação na escola, por parte de estudantes e professores, é modesto e diverge daquilo que a estrutura do projeto político pedagógico da escola propõe. Em última análise, a perspetiva de uma escola inserida numa instituição privada e que firma convênio público-privado de utilização do espaço, reflete intensamente no uso e participação do ambiente escolar de forma dicotômica da *Escola das Marias*, que não convive com esta realidade.

Este cenário delineado nos parágrafos anteriores confirma, em parte, uma das hipóteses de investigação que considera que *apesar das estruturas e discursos a que estão submetidas no sentido de racionalização do trabalho e resultados, as escolas pesquisadas alimentam e alcançam possibilidades de participação democrática em seus espaços.* Contudo, o cenário da participação figura-se amplamente limitada às decisões que corroboram ao contexto burocrático e que reafirmam o discurso da qualidade sobre as escolas.

A hipótese formulada em *a padronização burocrática a que as instituições pesquisadas estão submetidas representam entraves para a participação democrática nas escolas* pôde ser confirmada através das informações coletadas ao longo da empiria. Estes aspetos estão envolvidos, sobretudo, no volume de trabalhos e atribuições a que os professores, tanto portugueses quanto brasileiros, estão submetidos. As informações coletadas evidenciaram o ritmo fabril dos professores em conseguirem

alcançar os padrões de qualidade a que são exigidos. Neste sentido, na *Escola dos Pinheiros,* há uma preocupação intensa em alcançar os números de qualidade, o que ficou nítido na entrevista com a diretora do agrupamento e que intensifica as atenções da escola na busca de resultados, reafirmando o discurso da qualidade sobre sua administração e, assim, o aspeto participativo permanece em segundo plano, além do agrupamento de escola apresentar-se como um "escalão de centralização" e dificultando as possibilidades de autonomia.

Já a *Escola das Marias* possui dificuldades de participação no cenário de provação de qualidade e, por isso, a escola está em constante vigília do poder central para a melhoria dos resultados. A partir do diretor da escola e através das entrevistas estabelecidas, se pôde identificar as evidências que colocam a escola num patamar de busca por qualidade de forma exaustiva e, desta forma, assim como a escola tomada como estudo de caso em Portugal, vê-se as atenções e trabalhos muito focados nesta perspetiva e menos em cenários de participação democrática.

Por fim, a *Escola das Clarices*, dentre os três campos de pesquisa, possui os mais limitados cenários de participação e de desenvolvimento democrático, muito em função dos padrões de qualidade que o histórico da escola persegue e busca manter através do alinhamento intenso das exigências burocráticas da SEE. Foi identificada certa organização que se apresenta um pleno casamento com as demandas estabelecidas pela secretaria de educação e que reflete, ainda, o uso de um espaço privado sob o *panoptismo* a que está sob influência constante devido ao convênio firmado. Esta realidade convive lado a lado com a organização disciplinar militarizada a que os estudantes estão envolvidos e que alimenta um ambiente de baixa participação.

Enquanto consideração final, pode-se afirmar a hipótese de investigação que aponta que *as investidas dos discursos da qualidade em ensino – dos governos, das políticas, da mídia – no Brasil e em Portugal, intensificam a burocratização do trabalho dos professores.* Com efeito, as três escolas investigadas apresentam esta realidade exposta na hipótese de investigação. A matriz organizacional da escola, num padrão altamente burocrático, é alimentado com particular intensidade pelo discurso da qualidade em educação. Há uma importante simbiose entre *qualidade* e a *burocracia* a que as escolas estão submetidas e o caso Português, na perspetiva do agrupamento de escolas, esta face mostra-se ainda mais intensa.

Em última análise, o objetivo geral estabelecido em *compreender as formas como a configuração burocrática do sistema educacional do Brasil e de Portugal e o discurso da qualidade de ensino na educação básica condicionam a organização das escolas e as possibilidades de participação democrática* pôde ser discutido ao longo do corpo teórico da tese e dar sustentação às evidências do

contexto empírico investigado. As faces burocráticas dos sistemas educacionais do Brasil e de Portugal, apesar de mostrarem-se dicotômicas em determinados pontos, possuem enormes capacidades de condicionamento da organização e gestão das escolas investigadas e, principalmente, através do discurso da qualidade, este cenário vê-se fortalecido no sentido do envolvimento de toda a discussão estabelecida ao longo dos capítulos que sustentaram o desenvolvimento da tese.

Considerando a questão de partida que norteou o processo investigativo pautada em *De que forma a estrutura burocrática das organizações educativas e o discurso da qualidade para a educação básica estabelecem limites e possibilidades para a participação nos rumos destas instituições?* pôde-se levantar informações importantes para avaliar os limites e as possibilidades da participação nas escolas.

O discurso da qualidade gera uma corrida das escolas para o alcance de metas e, neste sentido, a participação e os valores democráticos da escola necessitam reagir. Com efeito, a manifestação das preferências de professores e estudantes, em larga medida, fazem-se presentes através de resistências às estruturas burocráticas potencializadas pelo discurso de qualidade. Esta é uma realidade que, dentro dos campos investigados, mostram-se presentes mesmo em realidades um tanto distantes e dicotômicas.

Deve-se destacar que, na impossibilidade de esgotamento do tema discutido e investigado, a presente Tese apresenta lacunas e limitações que ocupam exatamente o âmbito da complexidade do trabalho de investigação proposto, sobretudo devido ao seu amplo raio de observação. Estes limites do processo de investigação estão presentes na dificuldade de administração de um número maior de escolas para investigação empírica em conjunto de análise de dados de inquéritos por questionários, entrevistas, análise documental e observação. Com efeito, a impossibilidade de considerar um número maior de escolas e agrupamentos para a investigação impediu uma maior solidez quantitativa na expressão das informações empírica. Contudo, a despeito desta realidade, a administração de inquéritos por questionário a 88 professores externos ao agrupamento investigado em Portugal e a 71 professores externos às escolas investigadas no Brasil, contribuíram para uma análise externa dos fenómenos que ocorrem nas escolas definidas enquanto contexto de estudo.

Ao longo do processo investigativo, a presente Tese trouxe o levantamento de informações e discussões que contribuem sistematicamente para o campo da sociologia da educação e dos estudos sobre as políticas educativas e seus efeitos sobre a governança e as possibilidades de participação nos espaços escolares. Com efeito, a discussão sobre a complexidade do caminho a que as políticas educativas traçam, desde instâncias supranacionais, até a sua aterragem na organização dos

agrupamentos e escolas, reforça a possibilidade do reconhecimento da comunidade que está envolvida no cotidiano escolar, sobre as raízes profundas que marcam as formas de gestão das escolas e que, sobretudo, os discursos da qualidade em educação apresentam panoramas que exigem cautela aos atores envolvidos.

A corrida por qualidade, eficiência, distinção académica através de ocupação de *rankings* e pódios, imputa à escola uma intensificação de processos burocráticos pela reafirmação destes números e posições. A política do sucesso da escola representa, em outras palavras, a sintonização da escola com o poder central e deste com organismos supranacionais e, neste sentido, o processo investigativo pôde traçar importantes vínculos desta cadeia organizacional com a redução das possibilidades de participação no espaço escolar, bem como da existência de um padrão de autonomia e participação muito envolvidas com a reprodução das formas de administração pautadas no contexto da competição e da qualidade.

Os contributos desta Tese atuam, ainda, nas possibilidades futuras de continuidade da discussão, numa perspetiva de projetar o desenvolvimento dos estudos investigativos no âmbito do discurso da qualidade e seus efeitos sobre a educação e sobre a gestão dos espaços escolares. Os (des)caminhos das constantes investidas das políticas da qualidade impõem aos sistemas educativos um padrão de organização em que os números ganham maior notoriedade em todo o processo educativo e, em ultima análise, este é um cenário que ocorre de forma progressiva e que a investigação académica possui grande possibilidade de aprofundar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abbagnano, N. (1998). *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes.

Abrantes, P., Veloso, L. e*t al* (2013). Avaliação externa e sucesso escolar. In Abrantes, P. & Veloso, L. (orgs). *Sucesso escolar: das compreensões do fénomeno às estratégias para alcançar* (pp. 105-125). Lisboa: Mundos Sociais.

Afonso, A. J. (1998). *Políticas Educativas e Avaliação Educacional. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995)*. Braga: Universidade do Minho.

Afonso, A. J. (1999). Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica. *Educação & Sociedade*, 20(69), 139-164. Retirado de https://www.scielo.br/j/es/a/PzG4WMcRBwdbvnSkrDKfF8J/?lang=pt

Afonso, A. J. (2000). Políticas educativas em Portugal (1985-2000): a reforma global, o pacto educativo e os reajustamentos neo-reformistas. In A. Catani, *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (pp.17-40). Belo Horizonte: Autentica.

Afonso, A. J. (2001). Reforma do estado e políticas educacionais: Entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, 22(75), 15-32. https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003

Afonso, A. J (2002). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. In L. Lima, & A. J. Afonso (Orgs.), *Reformas da educação pública: Democratização, modernização e neoliberalismo* (pp.33-59) Porto: Edições Afrontamento.

Afonso, A. J. (2007). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata: Um contributo sociológico para pensar a reforma educativa em Portugal (1985-1995). *Revista Portuguesa de Educação*, 10(2),103-137.

Afonso, A. J. (2010). Gestão, autonomia, accountability na escola pública portuguesa: Breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 26(1), 13-30. https://doi.org/10.21573/vol26n12010.19678

Afonso, A. J. (2010a). Políticas educativas e auto-avaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Est. Aval. Educ.*, 21(46), 343-362.

Afonso, A. J. (2013). The emergence of accountability in the Portuguese education system. *European Journal of Curriculum Studies, 1*(2), 125-132.

Afonso, A. J., & Mendes, G. M. L. (2018). Políticas de administração e gestão em países da Lusofonia: Perspectivas críticas sobre a Nova Gestão Pública e a pós-burocracia em educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(127). http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.4254

Almeida, J. F. & Pinto, J. M.(1989). Da teoria à investigação empírica: Problemas metodológicos gerais. In A.S. Silva, & J.M. Pinto (orgs), *Metodologia das Ciências Sociais,* (pp.55-78), Porto: Afrontamento.

Antunes, F. (1998). *Políticas educativas para Portugal, anos 80-90: o debate acerca do ensino profissional na escola pública*. Lisboa: Instituto de inovação educacional.

Antunes, F. (2001). Os locais das escolas profissionais: novos papéis para o Estado e a europeização das políticas educativas. In S. Stoer, J.A Correia, & L. Cortesão (orgs), *Transnacionalização da educação: da crise da educação à educação da Crise* (pp. 163-208). Porto: Afrontamento.

Antunes, F. (2004). *Processos de Globalização: A comunidade/União Europeia e a Elaboração das Políticas Educativas Nacionais, 1971-1992*. Braga: Universidade do Minho.

Antunes, F. (2005). Globalização e Europeização das Políticas Educativas: Percursos, processos e metamorfoses. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.

Antunes, F. (2008). Globalização e Individualização: educação ao longo da vida entre a economia do conhecimento e a coesão social. In F. Antunes, *Nova Ordem Educacional, Espaço Europeu de Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida: Actores, Processos, Instituições. Subsídios para Debate* (pp. 133-175). Coimbra, Almedina.

Antunes, F. (2011). Governação, reformas do Estado e políticas de educação de adultos em Portugal: pressões globais e especificidades nacionais, tensões e ambivalências. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92, 3-29.

Antunes, F. & Sá, V. (2013). Competitividade e Avaliação: O trabalho de professore e alunos em ação. Escolas, competição e colaboração: que perspectivas? *Anais do VII Simpósio de Organização e Gestão Escolar* (pp.547-555). Universidade de Aveiro.

Aragão, C. V. (1997). Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público,* 48 (3). https://doi.org/10.21874/rsp.v48i3.391

Araújo, S. & Castro, A. (2011). Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 19(70), 81-106. Retirado de https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/452

Araújo, S., & Castro, A. (2011). Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, *19*(70), 81-106. Retirado de https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/452

Arroyo, M. G. (2004). *Imagens quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres*. Petrópolis: Vozes.

Assis, R. M. (2012). A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. *Educação em Perspectiva*, 3(2), 320-339.

Assunção, A. A., & Oliveira, D, A. (2009). Intensificação do trabalho e saúde dos professores. *Educação e Sociedade*, 30(107), 349-372. Disponível em https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000200003

Azevedo, J. (2014). Ensino profissional em Portugal, 1989-2014: viagem da periferia para o centro das políticas educativas. In M. L Rodrigues (Org), *40 anos de políticas de educação em Portugal: a construção do sistema democrático de ensino* (pp. 411-468). Coimbra: Almedina.

Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, 25(89), 1105-11126. https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000400002

Bardin, L. (2004). *A análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70. 3ª Ed.

Barrios, E. V. (2009). Vers une anthropologie de la bureaucratie. *Cuadernos de administración*, 41 / ENE, 57-70

Barroso, J. & Pinhal, J. (1996). *A administração da educação: os caminhos da descentralização*. Lisboa: Colibri.

Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: EDUCA.

Barroso, J. (2006b). O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso, *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores* (pp.41-67). Lisboa: Educa.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.

Bauman, Z. (1994). *Postmodern ethics*. Oxford: Blackwell Ltd.

Bauman, Z. (1999). *Globalização: As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

Bauman, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Beck, U., & Beck-Gernsheim, E (2001). *La individualización: El individualism institucionalizado y sus consecuencias socials y políticas*. Barcelona: Paidós.

Beetham, D. (1988). *A burocracia*. Lisboa: Estampa.

Bobbio, N. (1999). *Estado*, *governo* e *sociedade*. São Paulo: Paz e Terra.

Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.

Borges, G. & Torres, L. L. (2017). A Excelência em Transição: As Dinâmicas de Acesso ao Ensino Superior de Estudantes Distinguidos no Ensino Secundário. In G. S. Carvalho & M. L. Dionísio (Orgs.). *II ENJIE – Encontro Nacional de Jovens Investigadores em Educação* (pp. 71-78). Braga: Centro de Investigação em Estudos da Criança e Centro de Investigação em Educação da Universidade do Minho.

Bourdieu, P. (1985). *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Bourdieu, P. (2003). *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand.

Bourdieu, P. (2004). *Coisas Ditas*. São Paulo: Brasiliense.

Bourdieu, P., & Champagne, P. (1997). Os excluídos do interior. In P. Bourdieu (Org.), *A miséria do mundo* (pp. 481-486). São Paulo: Vozes.

Braga, A. C. (2014). *O desafio da superação do analfabetismo no Brasil: uma análise do Programa Brasil Alfabetizado no município de Araraquara/SP* (dissertação de mestrado, UNESP).

Brunsson, N. (2006). *A organização da hipocrisia. os grupos em acção: dialogar, decidir e agir*. Lisboa: Edições Asa.

Bruschini, M. C. & Ricoldi, A. M. (2009). Família e Trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. *Cadernos de Pesquisa*, 39(136), 93-123. https://doi.org/10.1590/S0100-15742009000100006

Cabrito, B. *et al* (2015). *Pensar a educação: Portugal 2015.* Lisboa, Economia e Sociedade.

Campos, P. R. (2009). *O Município de Ribeirão das Neves: um bairro popular em um centro metropolitano*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais.

Campos, P. R. & Monte-Mor, R. L. M. (2009). O arquipélago de Ribeirão das Neves: a velha segregação na metrópole belo-horizontina. *Caderno de Produção Discente do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo* (p. 118 - 139). Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Candeias, A. (2009). *Educação, Estado e Mercado no século XX: apontamentos sobre o caso português numa perspectiva comparada*. Lisboa: Edições Colibri.

Carles, P. (Dir.) (2001). *A sociologia é um esporte de combate: Pierre Bourdieu* [Filme]. C-P Productions & VF Films.

Carlos, A. F. A. (2007). *O lugar no/do mundo*. São Paulo: FFLCH.

Carvalho, E. J. G. (2012). *Políticas públicas e gestão da educação no Brasil*. Maringá: Eduem.

Carvalho, M. (2005). Histórico da Gestão da Qualidade. In M. Carvalho, et al. (2005), *Gestão da Qualidade: teorias e casos.* Rio de Janeiro: Editora Campus.

Castells, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.

Catani, A.M. & Oliveira, R. (2000), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autentica.

Catini, C. (2019). Educação e empreendedorismo da barbárie. In F. Cassio, (org), *Educação contra a barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar* (pp. 33-40). São Paulo: Boitempo.

Charlot, B. (1994). *L'ecole et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux*. Paris: Armanda Colin Éditeur.

Clement, E., Novais, M. L., Delattre, M. & Torres, M. (1997). *Dicionário Prático de Filosofia*. Lisboa: Terramar.

Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2015). *Garantia da Qualidade na Educação: Políticas e Abordagens à Avaliação das Escolas na Europa*. Relatório Eurydice. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.

Costa, J. M. A. (2009). A proposta de municipalização do ensino nos anos 1990 e seus impactos nas relações entre entes federados. In M. C.Cunha (org), *Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas* (pp.119-163). Salvador: EDUFBA, Scielo Books.

Crozier, M. (1962). Subdesenvolvimento, administração e burocracia. *Revista de administração de empresas,* 3(9), 117-134.

D'Hainaut, L. (1981). *Analyse et régulation des systèmes éducatifs: un cadre conceptuel*. Paris: UNESCO.

Dale, R. (1989). *The State and Education Policy*. Philadephia, Milton Keynes: Open university Press.

Dale, R. (2004). Globalização e educação: Demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? *Educação e Sociedade*, 25(87), 423-460. https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007

Dale, R. (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In A. Teodoro & C. A. Torres (orgs.), *Educação Crítica e Utopia. Perspectivas para o Século XXI* (pp. 53-69). Porto: Afrontamento.

Debord, G. (2000). *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Demo, P. (1990). Qualidade da Educação – tentativa de definir conceitos e critérios de avaliação. *Estudos em Avaliação Educacional*, 2, 11-26. Retirado de http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2389

Estêvão, C. V. (2001). Políticas educativas, autonomia e educação: Reflexões em torno da dialéctica do reajustamento da justiça e da modernização. *Revista Portuguesa de Educação*, 2, 155-178.

Estêvão, C. V. (2012a). *Direitos humanos, justiça, e educação na era dos mercados*. Porto: Porto Editora.

Estêvão, C. V. (2012b). *Políticas e valores em educação: repensar a educação e a escola pública como direito*. Famalicão: Edições Húmus.

Estêvão, C. V. (2013). A qualidade da educação: suas implicações na política e na gestão pedagógica. *Revista brasileira de Política e Administração da Educação,* 29(1), 15-26.

Estrada, A. (2012). Burocracia e educação: considerações preliminares. *Revista ibero-americana de educación*, 60(2) Retirado de https://rieoei.org/historico/deloslectores/4960Alvarez.pdf

Fayol, H. (1989). *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação e controle*. São Paulo: Atlas.

Feigenbaum, A. V. (1994). *Controle da qualidade total*. v.1. São Paulo: Makron Books.

Fernandes, J. S. (2008). *A Expansão Urbana de Belo Horizonte e da Região Metropolitana de Belo Horizonte: o caso específico do município de Ribeirão das Neves.* Tese Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais.

Fernandez Enguita, M. (1989). *A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo.* Porto Alegre: Artes Médicas.

Ferreira Jr., A. (2010). *História da Educação Brasileira: da Colônia ao século XX.* São Carlos: EdUFSCar.

Fialho, I. (2009). A qualidade de ensino e a avaliação das escolas em Portugal. Contributos para a sua história recente. *Educação: Temas e problemas – Avaliação, qualidade e formação*, 7(4), 99-116. Retirado de http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/5088/3/Artigo_IFialho_Rev_Temas_e_Problemas.pdf

Formosinho, J. (2009). Ser professor na escola de massas. In J. Formosinho (coord), *Formação de Professores: Aprendizagem profissional e acção docente* (pp. 37-69). Porto: Porto Editora.

Foucault, M. (1987). *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. trad. Raquel Ramalhete, Petrópolis: Vozes.

Freire, P. (1967). *Educação como prática de liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, P. (1976). *Ação cultural para a liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, P. (2005). *A pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, P. (2012). *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. Ramada: Edições pedago.

Frigoto, G. (2006). *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista*. São Paulo: Cortez.

Germano, J. W. (2008). O discurso político sobre a educação no Brasil autoritário. *Cad. Cedes*, Campinas, 28(76), 313-332. Retirado de https://www.cedes.unicamp.br/publicacoes/edicao/254

Ghiglione, R. & Matalon, B. (1997). *O inquérito*. Oeiras: Celta Editora.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.

Gomes, L. (2017). *A construção da excelência escolar.* In M. G. J. Setton *et al* (Orgs), Méritos, desigualdades e diferenças: Cenários de (In) justiça escolar no Brasil e em Portugal. (pp. 95-112). Alfenas, Unifal.

Gomes, R. (2001). A globalização da escola de massas: perspectivas institucionalistas e genealógicas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 61, 135-367. Retirado de https://ces.uc.pt/rccs/index.php?id=766

Gouvêa, L.A. (2016). As condições de trabalho e o adoecimento de professores na agenda de uma entidade sindical. *Saúde Debate*. 40(111), 206-219. Retirado de https://doi.org/10.1590/0103-1104201611116

Grouening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal, 4*, 1-25. Retirado de <https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf>

Gusmão, J. B. B. (2010). *Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados.* Dissertação de mestrado em educação. Universidade de São Paulo.

Haguett, M. T. F. (2013). *Metodologias Qualitativas na Sociologia*. Petrópolis: Vozes.

Harris, M., Clegg, Stewart & Höpfl, H. (2011). *Managing Modernity: beyong the bureaucracy*? Oxford University Press, USA

Harvey, D. (1992). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.* São Paulo: Edições Loyola.

Harvey, D. (2018). *A loucura da razão econômica: Marx e o capital do século XXI*. São Paulo: Boitempo.

Hill, M.M. & Hill, A. (2000). *Investigação por questionário*. Lisboa: Edições Sílabo.

Hobsbawm, E. (1995). *Era dos extremos: o breve século XX: 1914/1991*. Trad. Marcus Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras.

Holanda, S. B. (1995). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

Illich, I. (1985). *Sociedade sem escolas*: Petrópolis: Vozes.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2015). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 : Linha de Base*. Brasília: Inep.

Kerlinger, F. N. (1980). *Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual*. Tradução Helena Mendes Rotundo. São Paulo: EPU.

Lakatos, E. & Marconi, M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas.

Lelis, I. (2012). O trabalho docente na escola de massa: desafios e perspectivas. *Sociologias*, 14 (29), 152-174. Retirado de https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/26371

Lima, L. C. & Afonso, A. J. (1993). A emergência de políticas de racionalização, de avaliação e de controle de qualidade na reforma educativa em Portugal. *Educação e Sociedade,* 44, 33-49.

Lima, L. C. (2000). Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. In A. Catani (2000), *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil* (pp. 41-76). Belo Horizonte: Autentica.

Lima, L. C. (2001). *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez.

Lima, L. C. (2002). Modernização, Racionalização e Optmização: perspectivas neotayloranas na organização e administração da educação. In L. C. Lima & A. J. Afonso (org), *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo* (pp. 17-32). Porto: Afrontamento.

Lima, L. C. (2004). O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada. *Revista Portuguesa de Educação*, 17(2), 7-47.

Lima, L. C. (2005). Cidadania e educação: Adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? *Educação, Sociedade & Culturas*, 23, 71-90. Retirado de http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/33974

Lima, L. C. (2005a). *La gestión educativa universitária.* In C. Núñez *et al*. (Orgs), *Propuestas de Paulo Freire para uma renovación educativa*. Cidade do México: ITESO.

Lima, L. C. (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. *Sociologia: revista da Faculdade de Letras*, 19, 227-253. Retirado de https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/2337

Lima, L. C. (2011). Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: Teoria e Prática,* 21(38), 08-26. https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5262

Lima, L. C (2011a). Avaliação, competitividade e hiperburocracia. In M. P Alves, & J. DE Ketele (Orgs), *Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo* (pp. 72-82). Porto: Porto Editora.

Lima, L. C. (2013). *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública (5.ed)*. São Paulo: Cortez.

Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: Do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária? *Educação e Sociedade*, 35(129), 1067-1083. https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170

Lima, L. C. (2015). A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal. *Educação e Pesquisa*, 41(spe), 1339-1352. https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508142521

Lima, L. C. (2018). Agrupamento de escolas: Choques de racionalidades e práticas de dominação burocrática. In A. Neto-Mendes, J. A. Costa, M. Gonçalves, & D. Fonseca (Orgs.), *Rede escolar: (Re)Configurações, tensões e desafios. VIII Simpósio de organização e gestão escolar* (pp. 31-55). Universidade de Aveiro.

Lima, L. C. (2018). Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? *Educar em Revista*, 34(68), 15-28. Retirado de https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/57479

Lüdke, M. & André, M. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPE.

Marietto, M.G.B (2001). Sociedade da informação e Geografia do ciberespaço. *Revista internacional de desenvolvimento local,* 2(3), 29-36. Retirado de https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/584

Martins, A. M (2002). Autonomia e Educação: a trajetória de um conceito. *Cadernos de Pesquisa*, 115, 207-323. *Disponível em:* https://www.scielo.br/j/cp/a/KSQ4hkbkNcZT9tqJSQVJRSq/?lang=pt&format=pdf

Marx, K. (1989) *O Capital. Livro I. Vol. I e II.* São Paulo: abril cultural.

Meira, M. (2017). *A Burocracia Electrónica: Um Estudo sobre as Plataformas Electrónicas na Administração Escolar.* Tese de doutoramento, Braga, Universidade do Minho.

Meirinhos, M. & Osório, A. (2010). O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. *EDUSER: revista de educação*, 2(2), 49-65.

Melo, M. B. P. (2009). *Os professores do ensino secundário e os rankings escolares: reflexos da reflexividade mediatizada*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Mersheth, K. K. (2018). *Desafios reais do cotidiano escolar brasileiro: 22 dilemas vividos por diretores, coordenadores e professores em escolas de todo o Brasil*. São Paulo: Moderna.

Merton, R. K. (1985). *La sociología de la ciencia.* Madri: Alianza Editorial.

Merton, R. K. (1968). *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Editora Mestre Jou.

Merton, R. K. (1995). *Teoría y estructuras sociales*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

Minayo, M.C.S (2001). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.

Montesquieu, C.S (2005). *O espírito das leis*. 3 ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes.

Moreira, J. M. (2009). *Questionários: teoria e prática*. Coimbra: Almedina.

Novaes, H.T. & Dagnino, R. (2004). O Fetiche da Tecnologia. *Revista Organizações & Democracia*, 5(2), 189-219. https://doi.org/10.36311/1519-0110.2004.v5n2.411

Novaes, H.T. e Dagnino, R. (2005). Tecnologia para quê? Que tipo de Tecnologia? Tecnologia para quem?: uma incursão na obra de David Noble". *Anais do X Encontro Nacional de Economia Política*.

Nóvoa, A. (1989). Profissão: professor. Reflexões históricas e sociológicas. *Análise Psicológica*, 7, 435-456. Retirado de http://hdl.handle.net/10400.12/5229

OCDE (1989). *As Escolas e a Qualidade*. Tradução: Mario Jose Ferreira Pinto. Lisboa: Asa.

Oliveira, S. (2018). *Uma classe adoecida pela organização do trabalho*. Disponível em < https://www.educare.pt/noticias/noticia/ver/?id=142926&langid=1

Paladini, E. P. (2005). *Gestão estratégica da qualidade: princípios, métodos e processos*. São Paulo: Atlas.

Paro, V. H. (2010). A Educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa*, 36(3), 763-778. Retirado de https://www.scielo.br/j/ep/a/z3kMwmdfKMTGM6pb6ZKzXjt/?format=pdf&lang=pt

Perrenoud, P. (2003). Sucesso na escola: só o currículo, nada mais que o currículo. *Cadernos de Pesquisa*, 119, 09-27. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/s0100-15742003000200001.

Pestana, M.H. & Gageiro, J.N. (2014). *Análise de Dados para Ciências Sociais: a complementaridade do SPSS*. Sílabo: Lisboa.

Quivy, R.; Campenhoudt, L. V (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 4. ed. Lisboa: Gradiva.

Remoaldo, P., N. H. (2013). *Desigualdades Socioterritoriais e Comportamentos de Saúde*. Lisboa: Edições Colibri.

Ribeiro, V. (2012). *Mobilidade e Acessibilidade da População aos Serviços de Saúde: o caso do município de Braga*. Tese de Doutoramento em Geografia, Braga, Universidade do Minho.

Ritzer, G. (1996). *The McDonaldization of Society*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Rodrigues, M. A. V. & Araújo, J. F. (2005). *A nova gestão pública na governação local : o caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho.

Rodrigues, M. L. *et al.* (2014). A construção do sistema democrático de ensino. In M. L. Rodrigues (Org), *40 anos de políticas de educação em Portugal: a construção do sistema democrático de ensino* (pp. 35-88). Coimbra: Almedina.

Sanches, M. & Torres, L.L. (2015). A (re)construção da cultura organizacional em mega-agrupamentos de escolas: tensões e contradições. In *II Colóquio Internacional de Ciências Sociais da Educação. O governo das escolas: atores, políticas e práticas*. (pp. 1508-1519). Braga: universidade do Minho.

Santos, A., Teixeira, A., & Queirós, C. (2018). *Bournout* e *Stress* em Professores: um estudo comparativo 2013-2017. *Psicologia, Educação e Cultura*, 22(1), 250-270. Retirado de https://sigarra.up.pt/fpceup/pt/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=269145&pi_pub_r1_id=

Santos, B. S. (1985). Estado e Sociedade na Semiperiferia do Sistema Mundial: o caso português, *Análise Social,* 87,88,89, 869-901. Retirado de http://hdl.handle.net/10316/10834

Santos, B. S. (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Santos, M. (2001). *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record.

Schaff, A. (1995). *Sociedade Informática: as consequências sociais da segunda revolução industrial*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.

Schiller, D. (2000). *Digital capitalism*. Cambridge: MIT Press, 2000.

Schultz, T. (1973). *O capital humano*. Rio de Janeiro: Zahar.

Silva, O. H. R (2014). *Ribeirão das Neves: Um espaço segregado na região metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa.

Souza, A. R. (2016). A teoria da agenda globalmente estruturada para a educação e sua apropriação pela pesquisa em políticas educacionais. *Revista Brasileira de Pesquisa e Administração em Educação*, 32(2), 463-485.

Souza, C. (2014). Organismos internacionais no Brasil e em Portugal: Uma (con) formação voltada para o capital. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, 6(1), 79-87. Retirado de https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/10119

Stoer, S. & Araújo, H. (1991). Educação e democracia num país semiperiférico (no contexto europeu). In S. Stoer (org), *Educação, Ciências Sociais e realidade portuguesa: uma abordagem pluridisciplinar* (pp. 41-53). Porto: Afrontamento.

Taylor, F. (2011). *Os princípios da gestão científica*. Lisboa: Edições SÍLABO.

Teixeira, A. (1969). *Educação no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Nacional; Brasília: Instituto Nacional do Livro.

Teodoro, A. (2001). *A construção política da educação. Estado, mudança social e políticas educativas no Portugal contemporâneo*. Porto: Afrontamento.

Teodoro, A. (2006). *Professores, para que? Mudanças e desafios na profissão docente*. Porto: Profedições.

Teodoro, A. (2009). *Teorias e políticas em educação*. São Paulo: Xamã.

Torrano, C. (2006). Historia conceptual e historia de la Educación. In *História de la Educación* (pp. 35-70). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Torres, L. L. (2013). Liderança singular na escola plural: as culturas da escola perante o processo de avaliação externa. *Revista Lusófona de Educação*, 23, 51-76. Retirado de https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/issue/view/241

Torres, L. L. (2014). A ritualização da distinção académica. O efeito cultura da escola. In L.L Torres & J. A. Palhares (orgs.), *Entre mais e melhor escola em Democracia: Inclusão e excelência no sistema educativo português* (pp. 27-48). Lisboa: Mundos Sociais.

Torres, L. L. (2017). Entre mais e melhor escola: A excelência académica na escola pública portuguesa. *Jornal de Sociologia da Educação*, 0, 1-7. https://jornalsocedu.wordpress.com/entre-mais-e-melhor-escola-a-excelencia-academica-na-escola-publica-portuguesa/

Torres, L. L. (2017a). Entre *mais* e *melhor* escola: Pode a cultura fazer a diferença? In J. D. Justino, (Dir.) & M. Miguéis (Coord.), *Lei de Bases do Sistema Educativo: Balanço e prospetiva – Volume I* (pp. 465-480). Retirado de: http://hdl.handle.net/1822/46280

Torres, L.L., & Martins, F. (2019). *Projeto Educativo Local: Braga, cidade integradora*. Braga: Câmara Municipal de Braga.

Torres, L. L. & Palhares, J. A. (2009). Perfis de liderança e escola democrática. *Revista Lusófona de Educação*, 14, 77-90. https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/issue/view/107

Torres, L. L & Palhares, José A. (2016). Escalando o pódio: a performatividade académica no ensino secundário. In M. G. Alves, L. L. Torres, B. Dionísio, & P. Abrantes (Orgs.), *A Educação na Europa do Sul. Constrangimentos e desafios em tempos incertos*. Atas da I Conferência Ibérica de Sociologia da Educação (pp. 615-640). Lisboa: APS.

Torres, L. L., Palhares, J. A., & Afonso, A. J. (2018). Marketing accountability e excelência na escola pública portuguesa: A construção da imagem social da escola através da performatividade académica. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(134). http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3716

Torres, L.L., & Quaresma, L.L. (2017). Performatividade e distinções escolares no contexto da escola pública: tendências internacionais e especificidades do contexto português. *Análise Social.* 224, L II (3º), pp. 560-582.

Trargtenberg, M. (1980). *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Editora Moraes.

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

Tuckman, Bruce W. (2000). *Manual de investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Vala, J. (1989). A análise de conteúdo. In A.S. Silva & J.M. Pinto (orgs). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Afrontamento.

Van Avermaet, P. (2011). *Equity and excellence in education: Towards maximal learning opportunities for all students*. New York: Routdledge.

Vasconcelos, A.L.C & Lucas, S.F (2012). *Gestão pela qualidade: dos primórdios aos modelos de excelência em gestão*. Anais do VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, (pp. 01-22), Rio de Janeiro.

Weber, M. (1999). *Conceitos sociológicos fundamentais*. Coimbra: Edições 70.

Weber, M. (2004). *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília.

Weber, M. (2014). *O que é burocracia*. Brasília: CFA.

Yin, R. K. (2010). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

Zimmer, K., Ikeda, M. & Lüdemann, E. (2010). School competition, institutional differentiation, and the quality and equity of education systems. Evidence from PISA 2006. In K. Zimmer, M. Ikeda & E. Lüdemann (Orgs), *Equity and Excellence in Education Towards Maximal Learning Opportunities for All Students* (pp. 39-75). New York: Routledge.

APÊNDICES

APÊNDICE 1. INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO



Universidade do Minho

Instituto de Educação

O presente inquérito por questionário é parte integrante da investigação de Doutoramento em Ciências da Educação, especialidade de Sociologia da Educação e Políticas Educativas, de Altamiro E. Braga, sob a orientação da Prof. Doutora Leonor Torres, intitulado: **A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal.**

A sua participação é de vital importância para a fidedignidade das informações e das conclusões a que chegará esta investigação. Salienta-se que se trata de uma pesquisa na qual as informações prestadas estarão sob a garantia de confidencialidade e que poderá o inquirido, a qualquer momento, abandonar este inquérito.

Obrigado.

Secção I – Identificação / caracterização geral

1. Sexo

[ ] Masculino

[ ] Feminino

1.1 Idade

_____

1.2 Vínculo contratual

[ ] Professor efetivo

[ ] Professor temporário

1.2.1. Grau de instrução acadêmico

[ ] Graduação.....Qual?_____

[ ] Especialização.....Qual?_____

[ ] Mestrado.....Qual?_____

[ ] Doutorado.....Qual?_____

1.2.2. Tempo de exercício na função docente.

[ ] entre 1 e 5 anos

[ ] entre 5 e 10 anos

[ ] mais de 10 anos

1.2.3. Tempo de trabalho nesta escola.

[ ] Menos que 1 ano

[ ] 1 ano

[ ] 2 anos

[ ] 3 anos

[ ] 4 anos

[ ] 5 anos ou mais

1.2.4. Ocupa algum cargo de gestão nesta escola?

[ ] Sim..... Qual? _____

[ ] Não.

1.3. Trabalha em mais de uma escola?

[ ] Sim

[ ] Não.

1.3.1 Executa outra atividade remunerada além da de professor?

[ ] Sim

[ ] Não

Secção 2 – Níveis de burocratização do trabalho docente:

2. Nível de interferência das determinações da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG) sobre suas atividades escolares.

Muito baixo	Baixo	Alto	Muito Alto

Muito baixo	Baixo	Alto	Muito Alto

2.1. Grau de autonomia no planejamento de suas atividades anuais.

2.1.1 Grau de sua participação nas decisões da escola.

Muito baixo	Baixo	Alto	Muito Alto

2.1.2 Nível de controle da SEE/MG sobre seu trabalho

Muito baixo	Baixo	Alto	Muito Alto

2.1.3. Grau de controle por parte da SEE/MG sobre o seu trabalho através do diário escolar digital.

Muito baixo	Baixo	Alto	Muito Alto

2.1.4. Nível de conformidade com as normas e regras estabelecidas.

Muito baixo	Baixo	Alto	Muito Alto

2.1.5. Grau de centralização das decisões relativas às questões educativas e pedagógicas.

Muito baixo	Baixo	Alto	Muito Alto

2.1.6. Protagonismo das plataformas virtuais como instrumento de controlo e entrave ao exercício da autonomia

Muito baixo	Baixo	Alto	Muito Alto

Secção III – Interferência em busca da qualidade no trabalho docente

1	2	3	4
Muito baixo	baixo	Alto	Muito alto

3. Frequência com que a SEE/MG reivindica a melhoria nos níveis de qualidade da escola e do trabalho dos professores:	1	2	3	4
3.1. Nível de cobrança por qualidade em educação por parte da direção escolar.	1	2	3	4
3.1.2. Grau de exigência da SEE/MG quanto à melhoria dos resultados dos estudantes.	1	2	3	4
3.1.3. Nível de exigência das resoluções quanto a melhora de posicionamento da escola nos rankings.	1	2	3	4
3.2. Acúmulo de trabalho devido às exigências da SEE/MG.	1	2	3	4
3.2.1. Grau de satisfação com o tempo disponível para planejamento e execução das demandas da SEE/MG?	1	2	3	4
3.2.2 Pressão das famílias em relação à melhoria do desempenho dos alunos	1	2	3	4
Expansão de aulas particulares (fora da escola) para aumentar o desempenho académico dos alunos				

Secção IV – Os estudantes e a participação democrática no ambiente escolar

1	2	3	4
Muito baixo	Baixo	Alto	Muito alto

4. Nível de participação dos estudantes na vida política da escola.	1	2	3	4
4.1. Grau de satisfação dos estudantes sobre o modelo de escola existente.	1	2	3	4
4.1.2. Nível de incentivo de professores e gestores para a participação dos estudantes nos rumos da escola.	1	2	3	4
4.1.3. Nível de apoio, por parte da SEE/MG, para a participação política dos estudantes na vida escolar.	1	2	3	4
4.1.3 Importância da participação dos estudantes na vida política da escola.	1	2	3	4

Secção V – Percepção sobre a missão e os objetivos das escolas:

Marque as frases que mais se adequam ao que deveria ser a missão e aos objetivos da escola **(selecionar apenas 2):**

A escola de educação básica deve ocupar-se na transmissão de conhecimentos sistematizados voltados para a capacitação técnica dos estudantes..... ☐

A aprovação em concursos e exames nacionais deveria ser a preocupação central das escolas de educação básica..... ☐

O papel primordial da escola de educação básica deveria incidir sobre o o avanço da cidadania e o desenvolvimento da democracia em todas as áreas de atuação..... ☐

A escola de qualidade está envolvida com o volume de atividades e horas totais do regime estudos.....

A escola de qualidade está vinculada à uma organização curricular baseada na aquisição de competências para o trabalho..... ☐

A escola de qualidade está vinculada ao grau de participação política e desenvolvimento da democracia..... ☐

A escola cumpre um papel vital para a prática da democracia..... ☐

Os objetivos da escola de educação básica deveriam estar conectados com a formação para a participação e para autonomia dos sujeitos..... ☐

Tendo como referência a missão e os objetivos da sua escola em concreto, assinala com uma cruz ☒ o seu grau de concordância ou discordância face a cada um dos seguintes enunciados:

	Discordo Totalmente	Discordo	Indeciso	Concordo	Concordo Totalmente
A minha escola promove a igualdade de oportunidades e a aprendizagem da democracia e da cidadania	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
A minha escola foca-se essencialmente na transmissão de conteúdos e no cumprimento de programas	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
A minha escola tem como principal missão preparar os jovens para o mercado de trabalho	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
A minha escola tem como preocupação central a preparação dos alunos para o ingresso no ensino superior	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
A minha escola valoriza acima de tudo os resultados académicos (mérito e excelência)	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
A minha escola incentiva a competição entre alunos e turmas	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5
A minha escola propicia o estudo e a qualidade das aprendizagens	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5

APÊNDICE 2. ENTREVISTA

Universidade do Minho

Instituto de Educação

A presente entrevista é parte integrante da investigação de doutorado em Educação – Sociologia da Educação e Políticas Educativas – de Altamiro E. Braga, sob a orientação da Prof. Doutora Leonor Torres intitulado: A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal.

A sua participação é de vital importância para a fidedignidade das informações e das conclusões a que chegará esta investigação. Salienta-se que trata-se de uma pesquisa em que as informações prestadas estarão sob a garantia de confidencialidade.

Obrigado.

1 . A escola e a gestão da escola sentem um viés burocrático nas determinações da secretaria de educação?

2. Você percebe certo engessamento/limitação da escola devido as atribuições governamentais?

3. Há, por parte das determinações legais sobre a escola, justificativas que envolvam o discurso da qualidade?

4. Em quais situações a autonomia e a participação democrática de estudantes e comunidade escolar estão presentes no dia a dia da escola?

APÊNDICE 3. TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

UNIVERSIDADE DO MINHO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Você/Sr./Sra. está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada "**A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal.**". Meu nome é **Altamiro Evangelista Braga** sou o(a) pesquisador(a) responsável e minha área de atuação é Educação. Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, se você aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está impresso em duas vias, sendo que uma delas é sua e a outra pertence ao(à) pesquisador(a) responsável. Esclareço que em caso de recusa na participação você não será penalizado(a) de forma alguma. Mas se aceitar participar, as dúvidas *sobre a pesquisa* poderão ser esclarecidas pelo(s) pesquisador(es) responsável(is), via e-mail (bragaaltamiro@gmail.com) e, inclusive, sob forma de ligação, através do(s) seguinte(s) contato(s) telefônico(s): (31)992814937.

1. Informações Importantes sobre a Pesquisa:

1.1 A pesquisa intitulada "**A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal**" faz-se presente sob a justificativa de contribuir para o debate e produção acadêmica acerca da problemática que envolve os professores da educação básica no Brasil e em Portugal naquilo que toca aos limites da democracia no ambiente escolar frente ao enquadramento de suas vidas profissionais em torno da agenda da qualidade.

1.2 Os procedimentos metodológicos da presente investigação envolvem aplicação de inquéritos por questionário e entrevistas. Destaca-se que em todas as coletas de informações será garantido o sigilo de informações pessoais, cargos ocupados e unidade de trabalho. As informações oferecidas serão tratadas com nomes fictícios, assim como os nomes das instituições investigadas.
As entrevistas só terão os áudios gravados com a autorização prévia do investigado:
( ) Permito a gravação da minha voz caso eu participe de entrevista;
( ) Não permito a gravação da minha voz caso eu participe de entrevista.

1.3 Como apresentado no subtópico anterior, não serão expostas informações individuais do participante. Contudo destaca-se que a participação em entrevistas e inquéritos por questionários não oferecerão desconfortos ou riscos de quaisquer naturezas;

1.4 O participante da pesquisa (questionários ou entrevista) possui a total liberdade em decidir se participa ou não da investigação e pode, caso queira, abandonar a entrevista ou inquérito por questionário a qualquer momento sem prejuízos.

1.5 É garantida a liberdade de não responder qualquer pergunta que o interrogado não esteja motivado ou que, por algum motivo, sinta-se desconfortável;

APÊNDICE 4. TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE

UNIVERSIDADE DO MINHO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO

1.2 Consentimento da Participação na Pesquisa:

Eu, ..., inscrito(a) sob o RG/ CPF....., abaixo assinado, concordo em participar do estudo intitulado "**A configuração burocrática e a agenda da qualidade na educação básica: limites e possibilidades para a democratização da organização escolar no Brasil e em Portugal.**". Informo ter mais de 18 anos de idade e destaco que minha participação nesta pesquisa é de caráter voluntário. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pelo pesquisador(a) responsável **Altamiro Evangelista Braga** sobre a pesquisa, os procedimentos e métodos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação no estudo. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade. Declaro, portanto, que concordo com a minha participação no projeto de pesquisa acima descrito.

Ribeirão das Neves, ... de ..... de .....

Assinatura por extenso do(a) participante

Assinatura por extenso do(a) pesquisador(a) responsável

UNIVERSIDADE DO MINHO – INSTITUTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS DE GUALTAR, BRAGA.

APÊNDICE 5. MATÉRIA – REVISTA NOVA ESCOLA



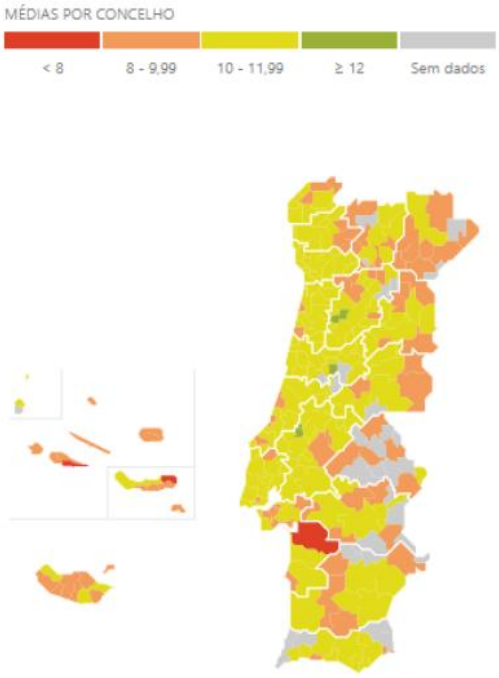
FONTE: HTTPS://NOVAESCOLA.ORG.BR/CONTEUDO/8143/SEM-MEDO-DOS-GRUPOS-DE-WHATSAPP-DOS-PAIS

APÊNDICE 6. RANKING DAS ESCOLAS PORTUGUESAS – 2018



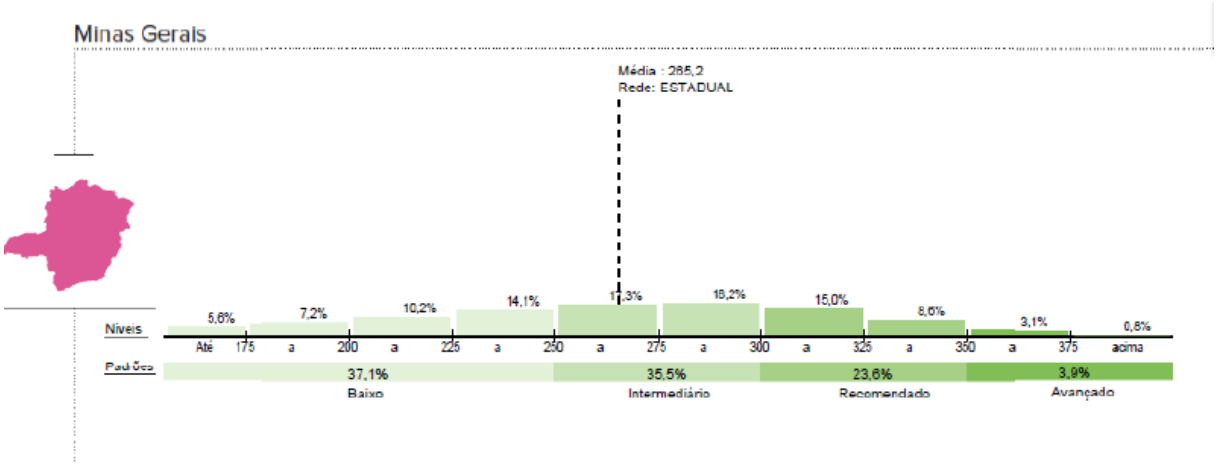
FONTE: WWW.PUBLICO.PT

APÊNDICE 7. RANKING DAS ESCOLAS PORTUGUESAS – 2018.



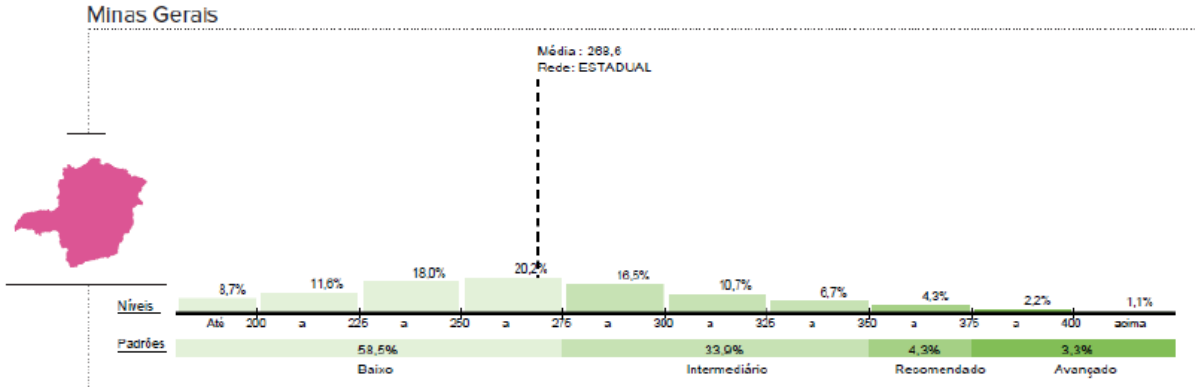
FONTE: WWW.PUBLICO.PT

APÊNDICE 8. DADOS DE 2019, ESCOLAS DAS CLARICES – LÍNGUA PORTUGUESA



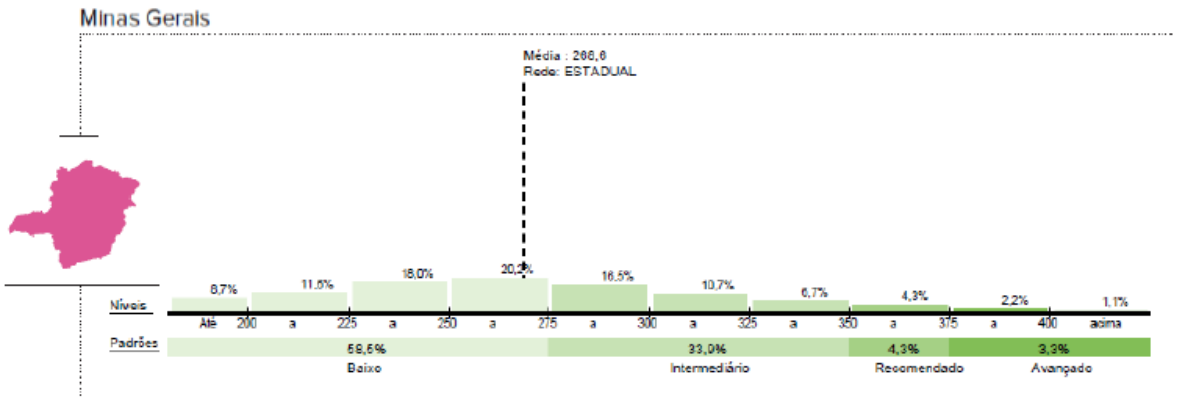
FONTE: HTTP://SEE.MG.GOV.BR

APÊNDICE 9. DADOS DE 2019, ESCOLA DAS CLARICES, MATEMÁTICA



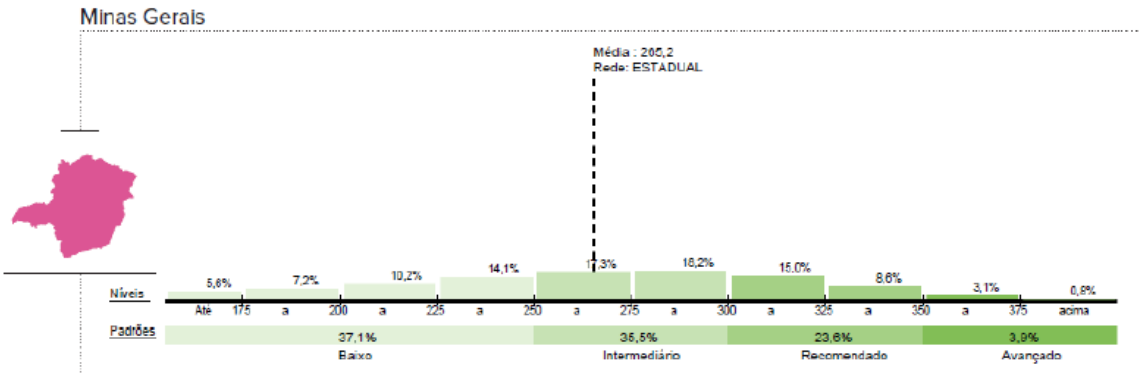
FONTE: HTTP://SEE.MG.GOV.BR

APÊNDICE 10. DADOS DE 2019, ESCOLA DAS MARIAS, MATEMÁTICA



FONTE: HTTP://SEE.MG.GOV.BR

APÊNDICE 11. DADOS DE 2019, ESCOLA DAS MARIAS, LÍNGUA PORTUGUESA



FONTE: HTTP://SEE.MG.GOV.BR