

**Universidade Federal de Uberlândia  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E CULTURA ORGANIZACIONAL NA  
ESCOLA PÚBLICA DAS MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE NO  
CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS DE 1990**

**Fernanda Motta de Paula Resende**

**Uberlândia/MG  
2006**

**Fernanda Motta de Paula Resende**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA E CULTURA ORGANIZACIONAL NA  
ESCOLA PÚBLICA DAS MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE NO  
CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS DE 1990**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de temática: Educação Escolar

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão em Educação

Orientador: Professor Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva

**Uberlândia/MG  
2006**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UFU / Setor de Catalogação e Classificação

R433g      Resende, Fernanda Motta de Paula, 1982 -  
              Gestão democrática e cultura organizacional na Escola Pública das  
              Minas Gerais: uma análise no contexto das políticas educacionais dos  
              anos de 1990 / Fernanda Motta de Paula Resende. - 2006.  
              102f. : il.  
              Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva.  
              Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Pro-  
              grama de Pós-Graduação em Educação.  
              Inclui bibliografia.  
              1. Educação e estado - Minas Gerais - Teses. 2. Cultura organizacio-  
              nal - Teses. 3. Escolas – Organização e administração - Teses. I. Silva,  
              Marcelo Soares Pereira da. II. Universidade Federal de Uberlândia. Pro-  
              grama de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 37.014.5(815.1)

**Fernanda Motta de Paula Resende**

Dissertação defendida e aprovada, em 02 de junho de 2006, pela banca examinadora:

---

Prof. Dr. Almiro Schulz - UNITRI

---

Profa. Dra. Marilúcia de Menezes Rodrigues – FAGED/UFU

---

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva – FAGED/UFU

Ao meu grande amor Glariston Resende, que  
soube compreender a minha ausência em um  
momento tão importante das nossas vidas.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Francisco de Paula Filho e Ilka Fraga da Motta de Paula, que me educaram rodeada de amor, atenção e carinho.

À minha irmã Flávia Motta de Paula, que resgatou sua identidade de irmã e soube alegrar-me quando o cansaço e a saudade chegavam.

Ao meu esposo Glariston Resende, pelo incentivo e compreensão.

Às grandes amigas e companheiras de jornada, Aparecida Maria Fonseca, Elizabeth Tomaz Silva e Raquel de Souza, por sempre me proporcionarem o conforto intelectual e espiritual.

Aos colegas do curso de Mestrado em Educação, em especial, à Juliene Vasconcelos, com os quais aprendi e compartilhei de experiências e angústias.

Aos professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, que foram incentivadores desta nova conquista.

Ao meu orientador Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva, cúmplice não somente das linhas que se seguem, mas de uma jornada de seis anos de formação. Obrigada por todos os momentos compartilhados e muito sucesso, meu amigo!

Aos professores, Prof. Dr. Almiro Schulz e Profa. Dra. Marilúcia de Menezes Rodrigues, pelas valiosas contribuições.

Aos companheiros da secretaria do Mestrado em Educação, Jesus Ferreira de Sousa, James Madson Mendonça e Gianni Carlos Freitas Barbosa, pela boa acolhida que sempre tiveram comigo.

À equipe de funcionários da biblioteca da Universidade Federal de Uberlândia pela competência e presteza.

À Escola Campo, que nos acolheu com simpatia e dedicação.

À Universidade Federal de Uberlândia, casa que propiciou a realização de um curso de graduação, Pedagogia e outro de pós-graduação, Mestrado em Educação, primando sempre pela boa formação de seus alunos.

À CAPES, pelo financiamento da pesquisa por meio da Programa de Bolsas.

Finalmente, a todos que de alguma forma participaram e auxiliaram na realização deste trabalho.

“A análise das instituições escolares só tem sentido se for capaz de abrir o pensamento a *outros possíveis*. E só tem utilidade se tiver a inteligência de perceber os seus limites. Mas, hoje, não se pode passar ao lado de uma reflexão estratégica, centrada nos estabelecimentos de ensino e nos seus projetos, porque é aqui que os desafios começam e importa agarrá-los com utopia e realismo; dito de outro modo, é preciso olhar a escola como uma *topia*, isto é, como um tempo e um espaço onde podemos exprimir a nossa natureza pessoal e social.”

(Nóvoa, 1995)

## RESUMO

O presente estudo insere-se na Linha de Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia e tem como tema central a gestão democrática na educação e suas mudanças na cultura organizacional das escolas mineiras no contexto das políticas educacionais dos anos de 1990. Seu objetivo é analisar as implicações na cultura organizacional da escola, os mecanismos implementados em nome da democratização da gestão da escola pública, especialmente a eleição de diretores escolares, o colegiado escolar e o projeto político-pedagógico, no contexto das políticas educacionais de Minas Gerais nos anos de 1990. Pretende-se analisar ainda como esses mecanismos têm interferido na cultura organizacional da escola pública estadual, com base na percepção dos sujeitos que constroem essa escola, no cotidiano de suas práticas, relações e interações. Nesse sentido, buscou-se apreender os contornos que têm assumido alguns elementos da zona de invisibilidade e da zona de visibilidade da cultura organizacional da escola e a relação entre os fatores endógenos e exógenos que contribuem para a produção dessa cultura, frente aos mecanismos de democratização da gestão escolar destacados acima. Quanto ao aspecto metodológico, este estudo é de cunho investigativo e se insere no campo da pesquisa qualitativa, por acreditar que a condução da pesquisa nesse campo metodológico possibilita ao pesquisador construir uma visão mais global e articulada do objeto investigado e sua relação com os aspectos socioculturais, políticos e econômicos. A organização escolar investigada faz parte da rede pública estadual de ensino situada no município de Uberlândia-MG e atende aos níveis de ensino fundamental e médio. A escolha de tal organização levou em consideração o maior tempo de implementação dos mecanismos de democratização da gestão escolar. No processo de coleta de dados, o instrumento utilizado foi a entrevista semi-estruturada. Os estudos no campo da cultura organizacional evidenciam que uma dimensão importante a ser considerada nas análises sobre a organização do trabalho escolar refere-se às dimensões não formais da estrutura da escola. Aquilo que a escola é, suas diretrizes, sua dinâmica de funcionamento, não está posto apenas pelas normas e regras que lhes dão sustentação, mas também pelos valores, crenças e ideologias que permeiam a atuação dos sujeitos que dela participam. Ficou evidenciado, também, que para uma adequada compreensão do trabalho escolar, ainda que se privilegie a análise de aspectos mais diretamente vinculados à organização escolar, é preciso ter presente que essa organização se define condicionada pelos fatores exógenos que permeiam a escola. Os estudos sobre a cultura organizacional da escola possibilitam apreender a identidade da escola, porém sem tomá-la de forma isolada, uma vez que aponta para a articulação entre essa identidade e os condicionantes sócio-históricos que engendram a organização escolar.

## ABSTRACT

The present study inserts itself in the Line of Politics and Administration of the Education of the Program of Masters degree in Education of the Federal University of Uberlândia and it has as central theme the democratic administration in the education and their changes in the organizational culture of the mineiras schools in the context of the education politics of the years of 1990. This objective is to analyze the implications in the organizational culture of the school, the mechanisms implemented on behalf of the democratization of the administration of the public school, especially the school directors' election, the school collegiate and the political-pedagogic project, in the context of the education politics of Minas Gerais in the years of 1990. This intends to analyze still as those mechanisms have been interfering in the organizational culture of the state public school, with base in the perception of the subjects that they build that school, in the daily of their practices, relationships and interactions. In that sense, it was looked for to apprehend the outlines that have been assuming some elements of the invisibility area and of the area of visibility of the organizational culture of the school and the relationship among the endogenous and exogenous factors that contribute to the production of that culture, front to the mechanisms of democratization of the school administration highlighted above. As for the methodological aspect, this study is of stamp investigative and it inserts itself in the field of the qualitative research, for believing that the transport of the research in that methodological field makes possible the researcher to build a more global and articulate vision of the investigated object and it relationship with the sociocultural, political and economical aspects. The investigated school organization is part of the state public net of teaching placed in the municipal district of Uberlândia-MG and it assists to the fundamental and medium levels of education. The choice of such an organization took into account the largest time of implementation of the mechanisms of democratization of the school administration. In the data collection process, the used instrument was the semi-structured interview. The studies in the field of the organizational culture evidence that an important dimension to be considered in the analyses on the school organization of work refers to the dimensions don't form the structure of the school. What that the school is, their guidelines, its operation dynamics, it's not just put by the norms and rules that give them sustentation, but also for the values, faiths and ideologies that permeate the performance of the subjects that they participate in it. It was evidenced, also, that for an appropriate understanding of the school work, although the analysis of aspects is privileged more directly linked to the school organization, it is necessary to have present that that organization is defined conditioned by the factors exogenous that they permeate the school. The studies on the organizational culture of the school make possible to apprehend the identity of the school, however without taking it in an isolated way, once it appears for the articulation among that identity and the partner-historical conditioner that engender the school organization.

## SUMÁRIO

|                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                                         | <b>11</b> |
| <br><b>CAPÍTULO I</b>                                                                           |           |
| <b>CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR .....</b>                                                     | <b>17</b> |
| 1.1. Cultura e clima organizacional .....                                                       | 23        |
| 1.2. Os elementos da cultura organizacional .....                                               | 26        |
| 1.3. Uma análise da organização escolar sob o enfoque da cultura organizacional .....           | 28        |
| <br><b>CAPÍTULO II</b>                                                                          |           |
| <b>O CONTEXTO POLÍTICO EDUCACIONAL NO BRASIL E NAS MINAS GERAIS:<br/>NOS ANOS DE 1990 .....</b> | <b>38</b> |
| 2.1. As Diretrizes para educação brasileira no contexto da reconfiguração do estado .....       | 39        |
| 2.2. As políticas educacionais mineiras nos anos de 1990 .....                                  | 48        |
| 2.3. Os mecanismos de democratização da gestão escolar .....                                    | 56        |
| <br><b>CAPÍTULO III</b>                                                                         |           |
| <b>UM OLHAR SOBRE A CULTURA ORGANIZACIONAL DA ESCOLA DAS MINAS<br/>GERAIS .....</b>             | <b>66</b> |
| 3.1. Eleição para diretor e cultura organizacional da escola .....                              | 69        |
| 3.2. Colegiado escolar e cultura organizacional da escola .....                                 | 73        |
| 3.3. Projeto político pedagógico e a cultura organizacional .....                               | 79        |
| 3.4. Gestão democrática e cultura organizacional .....                                          | 84        |
| 3.5. As mudanças na escola: as marcas na zona de visibilidade .....                             | 87        |
| <br><b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                           | <b>90</b> |
| <br><b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                                     | <b>96</b> |

## INTRODUÇÃO

## INTRODUÇÃO

Ao contrário de muitos pesquisadores que suscitam seus problemas de pesquisa por meio de sua prática no cotidiano escolar ou na realidade do chão da escola pública, comigo a história ocorreu um pouco diferente, pois os posicionamentos e questionamentos iniciais dentro da área educacional, surgiram mediante minhas primeiras experiências como aluna de iniciação científica e na prática proporcionada pelos estágios realizados durante o curso de graduação.

Comecei minha trajetória acadêmica no ano de 2000, quando ingressei no curso de Pedagogia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) por meio de um inovador programa de ingresso à Universidade, o Programa Alternativo de Ingresso ao Ensino Superior (PAIES).

Desde os primeiros estudos vivenciados na graduação, interessei-me pelas questões ligadas à gestão da escola pública e à criação de espaços participativos no interior da escola. Esse interesse, por certo, vincula-se a experiências anteriores, ainda quando cursava o ensino médio de uma escola pública e participei, como representante discente, de espaços como o conselho de classe, colegiado escolar e um importante momento da história da educação estadual em Minas Gerais, a eleição para dirigente escolar em 1999.

Ao longo dos anos de 2001-2002, envolvi-me com atividades de iniciação científica e os passos iniciais rumo a minha formação na condição de pesquisadora foram dados nesse período, com o desenvolvimento de uma pesquisa intitulada “Gestão da escola: novos paradigmas, novos atores”. Esse primeiro estudo teve como objetivo central analisar o perfil dos dirigentes escolares da rede pública de ensino em Minas Gerais, tendo em vista as mudanças ocorridas nas formas de provimento desse cargo no contexto das políticas educacionais implementadas nos anos de 1990.

No decorrer do ano de 2002, participei, como colaboradora, da análise dos dados de um projeto de pesquisa integrado, uma prática inovadora e bem sucedida, desenvolvida pelo Núcleo de Estudos do Conhecimento da Educação – NESCE -, da Universidade Federal de Juiz de Fora, em convênio com a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, que tinha como título “O diretor frente às tendências presentes na gestão da escola de Minas Gerais”. Apoiada nos dados coletados nas diversas regiões do Estado de Minas, a pesquisa buscava analisar as diferentes tendências presentes na gestão escolar em Minas Gerais: a tradicional, a gerencial e a democrática.

Concluídas as duas pesquisas mencionadas e os estágios obrigatórios do curso de graduação, alguns questionamentos continuavam a inquietar-me, pois por meio dos dados obtidos com os projetos anteriores, tornou-se possível confrontá-los com diversas práticas escolares. Também por meio dos dados obtidos, foi possível observar que tanto os gestores quanto os docentes e os demais trabalhadores da escola pública ainda sentem o peso das amarras de uma organização extremamente burocrática, que nem sempre viabiliza a construção de um espaço democrático e participativo na escola.

Na esteira, pois, dos estudos anteriores e como fruto de novas inquietações, o presente estudo tem como objetivo geral analisar as implicações, na cultura organizacional da escola, dos mecanismos implementados em nome da democratização da gestão da escola pública, especialmente, a eleição de diretores escolares, o colegiado escolar e o projeto político-pedagógico, no contexto das políticas educacionais de Minas Gerais nos anos de 1990. Pretende-se analisar como esses mecanismos têm interferido na cultura da escola pública das Gerais com base na percepção dos sujeitos que constroem essa escola no cotidiano de suas práticas, suas relações e interações. Nesse sentido, buscar-se-á apreender os contornos que têm assumido alguns elementos da zona de invisibilidade e da zona de visibilidade da cultura organizacional da escola e a relação entre os fatores endógenos e exógenos que contribuem na produção dessa cultura, frente os mecanismos de democratização da gestão escolar destacados há pouco.

Como desdobramento desse objetivo geral e em busca de sua realização, são propostos como objetivos específicos deste trabalho:

- Compreender e demarcar o campo dos estudos sobre cultura organizacional como importante ferramenta teórica para a compreensão da escola e das mudanças que se produzem no seu interior, especialmente diante da implementação de mecanismos como a eleição de diretores, o colegiado escolar e projeto político-pedagógico.
- Situar as políticas educacionais em Minas Gerais nos anos de 1990, frente o contexto mais amplo, e como componente importante dos fatores exógenos que contribuem para a produção da cultura organizacional da escola.
- Analisar os elementos que constituem a cultura organizacional da escola frente os mecanismos implantados em nome da democratização da gestão escolar no contexto das políticas educacionais em Minas Gerais nos anos de 1990.

Metodologicamente, este estudo é de cunho investigativo e se insere no campo da pesquisa qualitativa, por acreditar que a condução da pesquisa nesse campo metodológico possibilita ao pesquisador construir uma visão mais global e articulada do objeto investigado e sua relação com os aspectos socioculturais, políticos e econômicos.

Para tanto, durante o estudo, procurou-se considerar as cinco principais características da investigação qualitativa eleitas por Bogdan e Biklen (1994), as quais são: na investigação qualitativa a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal; a investigação qualitativa é descritiva; os investigadores qualitativos interessam-se mais pelo processo do que simplesmente pelos resultados ou produtos; os investigadores qualitativos tendem a analisar os seus dados de forma indutiva; o significado é de importância vital na abordagem qualitativa.

No processo de coleta de dados, o instrumento utilizado foi a entrevista semi-estruturada, que foi sistematizada após definição do arcabouço teórico em torno do tema. As entrevistas foram realizadas em uma escola da rede pública estadual do município de Uberlândia, que desenvolve o fundamental e médio. Optou-se por uma instituição da rede estadual de ensino pelo fato de, desde a primeira metade dos anos de 1980, sistema estadual de ensino conviver com a experiência dos colegiados escolares. Por sua vez, também em relação à implantação da escolha do dirigente escolar e à elaboração do projeto político-pedagógico na rede estadual, mais duradoura, estão mais consolidadas as experiências nessa rede de ensino que nas redes municipais de Minas. Esse é o caso do município de Uberlândia.

Na seleção da escola, consideram-se, ainda, as indicações feitas pela Superintendência Regional de Ensino de Uberlândia (SRE/UDI) e pela seção local do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais (Sind-UTE/Uberlândia), de modo que a instituição escolhida foi aprovada pela SRE/UDI e pelo Sind-UTE/Uberlândia como aquela onde os mecanismos de democratização da gestão escolar estariam mais consolidados e em funcionamento há mais tempo.

Perenidade e duração de determinadas experiências são aspectos importantes que precisam ser levados em conta nos processos de investigação no campo da cultura organizacional das instituições educativas. A trajetória das crenças, valores e ideologias, como elementos da zona de invisibilidade da cultura organizacional da escola, é melhor compreendida quando se toma uma realidade em que as mudanças estão mais evidenciadas. Daí, a preocupação em localizar uma escola em que os mecanismos da gestão democrática, em tese, estariam mais marcadamente definidos no cotidiano escolar.

Foram entrevistados sete profissionais que atuam na instituição escolar, sendo o diretor da escola; uma vice-diretora; três membros da equipe pedagógica e dois professores, um deles membro do colegiado.

Nas Gerais, em 1983, foi publicada a primeira resolução relativa ao funcionamento do colegiado escolar, tomado como canal de participação e democratização da gestão escolar. Ao longo desses mais de vinte anos, em diferentes governos, novas regulamentações foram produzidas, sempre afirmando os princípios originais, embora que, ao mesmo tempo, incorporasse novas matrizes discursivas e perspectivas teóricas e políticas.

A eleição para dirigente escolar, por sua vez, só entrou em cena nas políticas educacionais de Minas no contexto da implantação da *seleção competitiva interna*, a partir de 1991. Na verdade, em termos formais, o que há é um processo seletivo em que, em uma de suas etapas, é avaliada a capacidade de liderança dos candidatos à diretor de escola por meio de uma processo de votação efetuado na comunidade escolar. Apesar de todas as limitações, os educadores mineiros tomaram essa forma de escolha como um processo eletivo, ainda que distante do modelo preconizado em suas lutas e reivindicações.

A ênfase no projeto político-pedagógico como instrumento para ampliar a participação da comunidade na vida da escola e, por conseguinte, como importante mecanismo de democratização da gestão escolar adquiriu maior destaque em Minas Gerais, também no contexto das políticas educacionais dos anos 1990, especialmente, no âmbito das diretrizes para educação mineira delineada nas propostas da Escola Sagarana, durante o governo de Itamar Franco à frente do governo mineiro.

De qualquer modo, no âmbito da educação brasileira, sob diferentes aspectos e partindo de diferentes direções, esses são três pilares reconhecidos como elementos importantes para a realização da gestão democrática da escola e da educação.

Por sua vez, a defesa da gestão democrática como perspectiva para funcionamento e existência da escola pública sempre se colocou na direção de construir uma escola que responda aos anseios e necessidade de todos, com vistas à formação desenvolvida com o horizonte do pleno exercício da cidadania numa sociedade mais justa e igualitária.

No entanto interessa saber, também, que mudanças estariam sendo produzidas na escola, no seu jeito de funcionar, nos valores, nas crenças e ideologias que se constroem e reconstroem em seu interior, isto é, que mudanças estariam sendo produzidas na cultura organizacional da escola. Não basta implantar de forma burocratizada e centralizada e, por vezes, autoritária, os mecanismos de democratização da escola. Quando isso ocorre, tais

mecanismos são esvaziados de seu sentido político, são resignificados e reduzidos a componentes da organização burocratizada da escola.

É, pois, em torno de elementos como esses que o presente estudo se desenvolverá.

O trabalho está estruturado em três capítulos.

No primeiro capítulo, discutem-se os fundamentos do campo teórico relativo à cultura organizacional e sua contribuição para a análise das organizações escolares. Faz-se um breve percurso do desenvolvimento desse campo, dos elementos de sustentação e sua possível utilização na área da educação.

O capítulo segundo volta-se para a análise das políticas educacionais implementadas em Minas Gerais nos anos de 1990, frente às mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira nesse mesmo período. Ao fazer esse percurso, procura-se situar como o colegiado escolar, a eleição de diretores e o projeto político-pedagógico foram sendo definidos.

No capítulo terceiro, são apresentados os dados da pesquisa de campo colhidos por intermédio dos profissionais da educação na escola investigada. Ao mesmo tempo, esses dados são analisados com base nos elementos teóricos delineados nos capítulos precedentes, de modo a traçar os elementos que constituem a cultura organizacional da escola frente aos mecanismos de democratização da gestão escolar.

Ao final, são apresentadas as conclusões ao mesmo tempo em que se procura indicar possíveis caminhos que descerram partir das questões que permanecem em aberto.

**CAPÍTULO I**  
**CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR**

## **CAPÍTULO I**

### **CULTURA ORGANIZACIONAL ESCOLAR: UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE**

Neste capítulo, demarcamos os fundamentos teóricos no campo da cultura organizacional que nos instrumentalizarão para a análise dos mecanismos implementados na gestão da escola, em Minas Gerais, em nome de sua democratização. Para tanto, detemo-nos na análise dos elementos que sustentam a cultura organizacional como perspectiva teórica fundamental para a compreensão das organizações, dentre elas, a escola. São apresentadas as diferentes abordagens dentro desse campo; a relação entre cultura e clima organizacional; os elementos que a constituem e sua contribuição para o campo da educação.

Os estudos em torno da temática, cultura organizacional, definiram-se de forma mais consistente a partir de meados dos anos de 1980 nos Estados Unidos, oriundos do campo da administração, quando a produção de suas empresas apresentava forte declínio de produtividade, o que contribuía para o aprofundamento da fase de estagnação econômica. Enquanto isso, as organizações japonesas atingiam o milagre econômico mediante sua competitividade e versatilidade. O sucesso das empresas japonesas levou os norte-americanos a investigar conceitualmente, sob o enfoque da variável cultural, principalmente, os fatores que levaram as empresas americanas a estagnação econômica.

Segundo Teixeira (2002):

O interesse atual pelo estudo da cultura organizacional tem motivação diversa dos estudos realizados nos anos de 1960, cujo objetivo era responder às indagações referentes ao impacto cultural sobre a estrutura e os processos de comportamento no interior das organizações, que tinham, em razão da sua multinacionalização, que atuar em diferentes culturas (TEIXEIRA, 2002, p.16).

Para Chiavenato (2000), os estudos desse componente cultural foram preconizados pela Escola de Relações Humanas, a qual se desenvolveu a partir de meados da década de 1930, diante a necessidade de corrigir a tendência à desumanização do trabalho decorrente da aplicação de métodos rigorosos, científicos e precisos, aos quais os trabalhadores tinham de se submeter.

Em 1983, *Linda Smircich*, uma pesquisadora americana, publicou, em uma revista acadêmica, *Administrative Science Quarterly*, um importante artigo sobre cultura organizacional, que colaborou, significativamente, para a propagação do conceito de cultura organizacional nos meios acadêmicos (CHIAVENATO, 2000; MOTTA, 2001).

No Brasil, um dos primeiros estudos sobre o assunto foi elaborado pela professora Maria Esther de Freitas, que defendeu sua Dissertação de Mestrado, em 1989, na EAESP/FGV, com o título “Cultura organizacional: grandes temas em debate”. Seus estudos e pesquisas sempre estiveram ligados à cultura e ao imaginário nas organizações, cooperando para a difusão do tema no meio acadêmico brasileiro.

Outro autor brasileiro que merece destaque nos estudos em torno da cultura organizacional, bem como em áreas que circundam essa temática, como o simbolismo e a mitologia organizacional, é o professor Fernando C. Prestes Motta, considerado um dos mais importantes acadêmicos do campo da administração no país.

A cultura organizacional ainda é um tema relativamente novo e de difícil consenso em termos conceituais, mas os estudiosos do campo esforçam-se na busca de uma construção teórica que seja mais concisa. Para Torres (1997):

A proliferação, nos últimos quinze anos, de teorias, conceitos e perspectivas diversificadas sobre cultura organizacional torna qualquer abordagem sobre esta temática complexa, problemática e, por vezes, lacunar, em parte devido à existência de múltiplos e multifacetados quadros teórico-conceituais, que, reclamando uma pluralidade de sentidos, tornam difícil a construção interdisciplinar para o mesmo objeto estudo (TORRES, 1997, p.7).

Sendo assim, no dizer de Motta (2001):

A cultura pode ser estudada através de diversas abordagens explicativas. (...). Pode-se usar o paradigma cognitivista, para ressaltar a construção de uma cultura comum ou projeto de empresa através da interação dos vários grupos de atores sociais; uma abordagem simbólica, para estudar a função ideológica da cultura organizacional e o seu papel na construção de sentido e fonte de justificação de decisões e distribuição de poder, ou ainda abordagens psicodinâmicas, que empregam teorias psicológicas e psicanalíticas e as aplicam ao grupo de atores organizacionais, ou seja, aos membros da organização, com o objetivo de analisar a história da organização e as mudanças nos valores e na cultura. Há ainda as abordagens prescritivas, que desenvolvem ferramentas no intuito de promover a administração da cultura organizacional. Tais abordagens são geralmente criticadas, pois são vistas como pretendendo homogeneizar a organização e controlar o comportamento de seus membros, reificando a cultura e tratando-a não como uma construção humana, mas como variável a ser gerida em nome da eficiência (MOTTA, 2001, p.40).

No entanto, na esteira dos conceitos trazidos por Motta (2001), torna-se perceptível que os sentidos atribuídos à cultura organizacional originam-se da relação entre a cultura e a organização. Torres (1997), por sua vez, explora a linha de análise de *Smircich*, que apresenta três concepções subjacentes à análise de cultura organizacional: a cultura como uma variável independente e externa, a cultura como uma variável dependente e interna; e, por fim, a cultura como uma metáfora.

Como analisa Torres (1997),

Sendo considerada a cultura como um variável independente, logo influenciadora e determinadora das variações subjacentes às diferentes práticas organizacionais, é suposto, então, podermos focalizar a cultura organizacional como reflexo dos traços culturais da sociedade, isto é, as práticas organizacionais tendem a ser determinadas e niveladas pela cultura societal, assumindo, na perspectiva de alguns autores, um decalque da cultura nacional (TORRES, 1997, p.15).

Na mesma direção, Teixeira (2002) assim sintetiza a cultura tratada como variável externa e independente:

É a cultura da sociedade, que exerce sua influência sobre a organização. Ela é vista como produzida fora e transplantada para a organização, que se constitui como reflexo da estrutura social. Nesse caso, cultura da organização constitui-se como prolongamento da cultura da sociedade, seu contexto é predeterminado por essa, restando pouco espaço para a produção de uma dinâmica que lhe seja própria (TEIXEIRA, 2002, p.21).

Nesse tipo de análise, a cultura nacional sobrepõe-se à cultura organizacional, de forma que a cultura nacional é transferida para o interior da organização por intermédio de seus membros, os atores sociais. Dessa forma, as organizações passam a ser concebidas como mero reflexo da sociedade na qual se inserem.

No entanto, quando a cultura é tomada como variável dependente e interna, encontra-se constituída no contexto interno da organização, favorecendo a construção de uma identidade própria esta. Essa concepção não ignora a existência de influências externas à organização, mas considera a cultura como algo que lhe é próprio. Nas palavras de Torres (1997):

Sendo algo que a organização tem e que dentro dela se desenvolve, a cultura tende a adquirir traços idiossincráticos, conferidores de uma identidade organizacional própria. Neste sentido, as relações entre a cultura societal e a cultura organizacional parecem ser menos intensas e, conseqüentemente, de mais difícil percepção o grau de influência que a primeira poderá exercer sobre a segunda (TORRES, 1997, p. 27).

Destarte, a cultura passa a ser entendida como um subsistema organizacional, que será constituído por um conjunto de significados e representações, os quais serão partilhados e expressos pelos membros da organização. Como complementa Torres (1997),

Como variável dependente e interna, a cultura é focalizada como mais uma dimensão ou subsistema organizacional que, mais do que outros (objetivos, tamanho, tecnologia, modos de controle, padrões de liderança, estrutura, subsistema de produção, subsistema administrativo), potencia o desenvolvimento de uma identidade organizacional única, forte e concorrencial. Assim, encontrando-se perfeitamente adaptada ao ambiente, a organização desenvolve no seu interior determinadas qualidades socioculturais (expressas pelos valores, ideais e crenças partilhadas pelos membros da organização), (...) (TORRES, 1997, p.16).

Apesar de suas especificidades, essas duas abordagens da cultura organizacional, ora como variável independente e externa, ora como variável dependente e interna, trazem alguns elementos comuns, por exemplo, referem-se a algo que a organização tem. Nessa mesma direção, Freitas (1989) explica:

As concepções culturais, que são entendidas como variáveis independente ou dependente, possuem aspectos em comum, como o mundo social se apresenta e se expressa em termos de relacionamentos gerais e contingentes, a organização e cultura são abordadas através do estudo de modelos de relacionamentos dentro e fora das fronteiras organizacionais e o interesse subjacente é a busca de previsibilidade e de controle organizacional (FREITAS, 1989, p.25-26).

No entanto, quando tratada como metáfora, a cultura organizacional refere-se a algo que a organização é, seu jeito de ser e funcionar. Segundo Torres (1997), como metáfora,

a cultura é considerada como algo que a organização é, sendo utilizada para descrever a organização como um todo, pertencente à ordem simbólica. De certa forma, endeusada e não sendo, de forma alguma, evidente e consensual que a sua importação se processe de forma direta e mecânica do exterior para a organização, nem que seja criada naquela como se de mais um produto a consumir ou a utilizar se tratasse, a cultura é perspectivada como uma manifestação/expressão da existência humana, (...) e não como se de máquinas ou organismos adaptativos se tratassem (TORRES, 1997, p.28).

Na opinião de Motta (1997), os estudos que julgam a cultura como uma metáfora a ser aplicada à organização, consideram a organização uma esfera cultural e simbólica, como qualquer construção humana. Portanto, a cultura organizacional, na condição de metáfora, detalha como as organizações são, sendo admitidas como partes da sociedade global, partes da cultura ou subculturas dessa sociedade, e, principalmente, tomadas elas próprias como cultura.

### 1.1. Cultura e clima organizacional

Depreende-se, pois, que a cultura organizacional é trabalhada como um conceito trazido da literatura sociológica e organizacional, concebida em distintos quadros teóricos, donde advém sua diversidade conceitual. Para além dessa diversidade de sentidos, tem-se, ainda, a dificuldade de delimitação das fronteiras entre o campo conceitual de cultura organizacional e entre outros campos temáticos muito próximos, como é o caso do conceito de clima organizacional.

O clima organizacional é um campo teórico advindo da psicologia social, que visa compreender a percepção que os trabalhadores de uma determinada organização, possuem a respeito de seu ambiente de labor. Refere-se a um nível mais aparente, visível, das relações no interior das organizações, no âmbito de atitudes e valores.

De acordo com Torres (1997):

O clima organizacional mais não seria do que uma interseção das formas da cultura, ou seja, uma característica relativamente durável de uma organização, pois apresenta-se como mais superficial, desenvolve-se e modifica-se mais rapidamente; em contraposição, a cultura organizacional é uma característica altamente durável de uma organização, desenvolve-se lentamente (...). o clima organizacional é enformado por formas de cultura mais estáveis, mais profundas e mais visíveis. A cultura organizacional existe nas mais profundas estruturas da consciência, logo, é mais invisível (TORRES, 1997, p.13).

Segundo Brunet (1995, p.138), “o conhecimento do clima permite identificar as dimensões que desempenham um papel fundamental na percepção do ambiente de trabalho e, deste modo, facilita a planificação dos projetos de intervenção e de inovação”. Sendo assim, o clima da organização é determinado pelo ambiente de trabalho estabelecido em uma organização, por meio dos atores que a compõem, e expressam seus anseios por meio de suas atitudes e axiomas valorativo. Para Teixeira (2000, p.11-12), “o conceito de clima organizacional diz respeito ao sentimento de bem ou mal estar experimentado pelos que atuam numa organização”.

Na visão de Chiavenato (2000, p.364), “o clima da organização demonstra a atmosfera psicológica de cada instituição e a satisfação das necessidades dos participantes,

que podem demonstrar ser satisfatório ou insatisfatório, dependendo de como os participantes se sentem em relação à organização”.

Torres (1997) chama atenção para uma outra diferença entre essas duas abordagens.

Uma segunda distinção entre esses dois conceitos prende-se com os métodos utilizados: os autores que estudam o clima recorrem geralmente aos métodos quantitativos por terem subjacente uma epistemologia positivista, e os autores que se debruçam sobre as culturas parecem recorrer mais aos métodos do tipo qualitativo de acordo com uma lógica mais construtivista, que lhes é subjacente (TORRES, 1997, p. 13).

Sinteticamente, a cultura organizacional pode ser compreendida como um conjunto de valores, de definições e pressupostos, que se tornam expressivos por meio de símbolos próprios da organização. No dizer de Freitas (1991, p.15), “um dos elementos mais elucidativos da cultura organizacional são os ritos da instituição, através dos quais as pessoas expressam um universo de gestos e comportamentos considerados adequados a cada ocasião”.

De acordo com Torres (1997),

por cultura organizacional se entende, em sentido lato, todo o conjunto de valores, crenças, ideologias, normas, regras, representações rituais, símbolos, hábitos, rotinas, mitos, cerimoniais, formas de interação, formas de comunicação e, até mesmo, as práticas dos atores localizados em determinada organização (...) (TORRES, 1997, p.14).

Por sua vez, na opinião de Motta (2001),

a cultura organizacional representa os valores, ritos, mitos e modelos de comportamento que visam à orientação e ao controle dos comportamentos individuais das pessoas, fornecendo um sentido comum voltado para a convergência de objetivos na organização (MOTTA, 2001, p.40).

Já os estudos de Shein (1991 apud TEIXEIRA, 2002),

Listam vários elementos que refletem a cultura organizacional: os comportamentos regularmente observados, quando as pessoas interagem na organização, tais como a linguagem usada, os rituais e as condutas adotadas; as normas que envolvem um grupo de trabalho; os valores dominantes espousados pela organização, como a qualidade do produto ou a liderança de preço; a filosofia que guia a política da organização através dos empregados e fregueses; as regras do jogo da organização, ou seja, aquilo que um novato precisa aprender para ser aceito; o sentimento ou clima que prevalece na organização e que se estabelece com base no seu *layout* e na maneira como os membros da organização interagem entre si e com os elementos de fora (SHEIN, 1991 apud TEIXEIRA, 2002, p.22-23).

Portanto, o clima organizacional encontra-se inserido dentre os elementos que compõem a cultura organizacional. Com base nos estudos desenvolvidos por Shein (1984 apud FREITAS, 1989, p.27), “a cultura organizacional pode ser aprendida a partir de três diferentes níveis, que são associados ao grau através do qual o fenômeno da cultura é analisado pelo pesquisador”. De acordo com Shein (1984 apud FREITAS, 1989, p.27-28), esses níveis de análise são três.

No primeiro nível, os artefatos visíveis baseiam-se na compreensão do ambiente construído na organização, como: sua estrutura, seus processos e rotinas de trabalho, sua arquitetura, *layout*, tecnologia, documentos oficiais, modelos de comportamento visíveis e audíveis. Nesse nível de análise, os dados são fáceis de se obter, mas são difíceis de se decifrar, pois o grupo apresenta um comportamento aparente dos seus membros, dificultando, assim, a compreensão das práticas que permeiam a dinâmica do grupo.

O segundo nível refere-se aos valores das pessoas, que representam a essência da filosofia da organização para atingir o sucesso, pois fornecem um senso de direção comum para todos os empregados e um guia para o comportamento diário. No entanto, quando os valores são conscientes, concedem maior possibilidade de aprender a cultura do que no nível dos artefatos visíveis.

O terceiro nível, o âmbito das concepções básicas, permite uma compreensão mais profunda da cultura organizacional do que os dois níveis anteriores, traduzindo pressupostos que determinam como os membros de um grupo permanecem, pensam e sentem. Os pressupostos básicos são formados na organização, à medida que determinados valores,

anteriormente conscientes, são compartilhados pelo grupo conduzindo-os a certos tipos de comportamento. A partir do momento em que esses comportamentos mostram-se adequados para solucionar problemas, o valor é constantemente transformado em pressuposto inconsciente, sobre como as coisas realmente são e, por fim, internalizado como verdade, passando a ser inquestionável.

A cultura organizacional pode ser analisada por meio desses três níveis de análise, ou até mesmo privilegiar um único nível de análise. Deve-se, pois, levar em consideração que, além dos níveis de análise, a cultura organizacional possui elementos constitutivos, que compõem cada um desses níveis de análise. Esses elementos, ao serem identificados, auxiliam na interpretação do contexto da organização. Segundo Freitas (1989), a descrição dos elementos constituintes da cultura organizacional, como, a forma de funcionamento, e, ainda, as mudanças comportamentais que eles provocam, são maneiras de dar ao assunto um tratamento mais concreto ou de fácil identificação.

## **1.2. Os elementos da cultura organizacional**

Diversos elementos são apontados como constituidores da cultura organizacional. Todavia alguns desses elementos aparecem com frequência no elenco apresentado por diferentes autores (Freitas, 1989; Tavares, 1993; dentre outros), como é o caso dos valores, das crenças e dos pressupostos, das normas, das comunicações, das histórias e dos mitos, dos heróis, dos símbolos, dos ritos, rituais e cerimônias e dos tabus.

Os valores são definições a respeito do que é importante para a organização atingir o sucesso, observando-se que, em geral, as organizações definem alguns poucos valores, os quais são constantemente enfatizados. Sucintamente, segundo Teixeira (2000, p.12), “os valores dizem respeito aos objetivos e representam a filosofia da organização para o alcance do sucesso”.

Para Freitas (1989), os termos crenças e pressupostos são usados como sinônimos para expressar aquilo que é tido como verdade na organização. A formação de um conjunto de pressupostos atende a uma necessidade humana de consistência e ordem, desde que determinado grupo tenha tido tempo de vida suficiente para que tal formação ocorra. De acordo com Teixeira (2000, p.12), “as crenças e pressupostos são conceitos que expressam o que é considerado verdade na organização, tornando-se inquestionáveis”.

No que diz respeito às normas, Freitas (1989) ressalta,

essas são padrões de conduta compartilhados pelos membros da organização. Esses são criados a partir das crenças, pressupostos e valores vigentes na organização e podem ser estabelecidas, formalmente, em regras escritas, ou informalmente, como instrumento de controle social. Deve-se levar em consideração que as condutas sancionadas devem ser repassadas aos novatos que irão integrar o grupo (FREITAS, 1989, p.62).

Já os tabus são considerados elementos que trazem uma constatação curiosa, a da quase total ausência de menção aos tabus organizacionais. Segundo Freitas (1989, p.57), “os tabus colocam em evidência o aspecto disciplinar da cultura com ênfase no não-permitido, cumprindo um papel orientador do comportamento e demarcando áreas de proibição”.

Quanto às comunicações, são constituídas como processos de interação social básicos para criar, sustentar, transmitir e mudar a cultura. Para Freitas (1989, p.64), “perante a utilização do elemento de comunicação, as pessoas trocam mensagem através de verbalizações, vocalização e comportamentos não verbais”. Para Motta (1997), a comunicação pressupõe o desenvolvimento de uma linguagem na organização, que pode ser traduzido por um conjunto de signos com a capacidade de comunicar significados.

As histórias, por seu turno, enunciam narrativas baseadas em eventos ocorridos, os quais informam sobre a organização, reforçam o comportamento existente e enfatizam como esse comportamento se ajusta ao ambiente organizacional. As histórias são simbólicas e flexíveis, podendo ser reinterpretadas de acordo com a situação em que devem ser aplicadas. Já os mitos também se referem a histórias consistentes, transparecendo os valores da organização, porém essas histórias não são sustentadas pelos fatos (FREITAS, 1989; TEIXEIRA, 2000).

Os heróis, na maioria da vezes, constituem-se nos grandes líderes da organização, os quais personificam a instituição com seus valores. Diferentemente dos administradores que conduzem a organização, são os heróis os responsáveis pela sua criação, pela formação da imagem institucional para o mundo exterior (FREITAS, 1989; TEIXEIRA, 2000). Em contrapartida, Tavares (1993) em seu estudo, identifica a existência do anti-herói, que, ao invés de atrair uma imagem positiva para organização, acaba por estabelecer uma imagem negativa, acarretando em prejuízos para a organização.

Os símbolos representam uma variedade de signos, que, ao serem traduzidos, expressam a imagem da organização. Para McLaren (1991),

os símbolos freqüentemente servem para integrar os significados culturais e podem dominar um sistema conceitual fornecendo quadros de referência ou padrões para formulações simbólicas em vários domínios. E mais, coloca que os símbolos-chave podem resumir ou agrupar experiências complexas (MC LAREN, 1991, p.36).

Os ritos, os rituais e as cerimônias são exemplos de atividades planejadas, que têm conseqüências práticas e expressivas, tornando a cultura organizacional mais tangível e coesa (Freitas, 1989). Para Mc Laren (1991, p.30), “quando os rituais são examinados no contexto da ação simbólica, esses podem ser percebidos como transmissores de códigos culturais (informação cognitiva e gestual), que moldam as percepções e maneiras de compreensão”.

Portanto, ao destacar alguns dos elementos constituidores da cultura organizacional, é possível perceber, por meio deles, os posicionamentos e preferências assumidas pelos atores da organização e que, se examinados minuciosamente, possibilitam um amplo conhecimento da cultura da organização, bem como, de suas manifestações. Porém, quando o assunto a ser tratado é a organização escolar, outros elementos emergem de forma significativa.

### **1.3. Uma análise da organização escolar sob o enfoque da cultura organizacional**

No que se refere à sua administração, a organização escolar constitui-se em um espaço permeado de práticas transpostas do universo empresarial, principalmente ao se tratar da gestão da escola pública. Em diferentes momentos, a escola teve uma administração norteada por métodos rigorosos de organização e gestão do processo de trabalho, fazendo com que princípios e técnicas de métodos como o Taylorismo, o Fordismo, o Fayolismo e a Gerência da Qualidade Total da Educação (GQTE) se estabelecessem no interior da organização educativa, propalando o discurso da busca pela qualidade e produtividade da escola pública.

Na avaliação de Paro (2004)<sup>1</sup>, os objetivos da escola são antagônicos ao da empresa. Sob essa perspectiva, torna-se inviável a adaptação de técnicas racionais para a realidade escolar. O autor destaca, ainda, que falar em administração da escola é aceitá-la em sua totalidade, pois acredita que, ao se abandonarem as questões administrativas, finda-se por renunciar, também, ao aspecto pedagógico.

No entanto o conceito de cultura organizacional demonstra-se adequado à análise da escola, pois privilegia os aspectos simbólicos, superando a percepção simplesmente burocrática da organização escolar, a qual se limita à análise das estruturas formais, sem a preocupação de evidenciar os fatores humanos que compõem o universo da escolar. Nesse sentido, Teixeira (2000) afirma que,

longe de se constituir mais um método originado do mundo empresarial que é transferido para o âmbito da administração escolar, sem considerar a natureza e a especificidade da escola, a abordagem cultural se apresenta como um instrumento de estudo adequado à natureza sócio-cultural da instituição de ensino e é capaz de contribuir para que se tenha uma percepção mais abrangente da realidade que ela encerra, oferecendo elementos para orientar o processo de seu próprio aperfeiçoamento (TEIXEIRA, 2000, p.09).

Na verdade, a temática sobre cultura organizacional foi transposta para o âmbito educacional ainda na década de 1970, e, para a melhor compreensão desse período, alguns aspectos devem ser destacados a fim de analisar o sistema educativo.

Os estudos de Nóvoa (1995) evidenciam que, até meados dos anos de 1950, a intervenção educativa esteve voltada para o indivíduo/aluno na sua tripla dimensão, cognitiva, afetiva e motora, e o discurso pedagógico concedia uma atenção privilegiada às metodologias de ensino. Nos anos de 1950/1960, destacavam-se as interações no processo educativo, valorizando as vivências escolares em detrimento dos saberes escolares. Nos anos de 1960/1970, desenvolveram-se as críticas às instituições escolares existentes, com a pedagogia institucional projetando-se para fora dos muros da escola, colocando em voga metodologias de análise política e de intervenção social. Ao adentrar os anos de 1970/1980, incrementaram-se as correntes pedagógicas preocupadas com a racionalização e a eficácia do ensino. A

---

<sup>1</sup> Trecho da palestra de Vitor Paro sobre gestão democrática na escola pública, apresentada no Programa de Formação Continuada em Educação, Saúde e Cultura Populares, na Universidade Federal de Uberlândia, em Uberlândia, MG, agosto, 2005.

investigação educacional desenvolveu análises em torno dos processos de ensino-aprendizagem, e o enfoque pedagógico voltou a centrar-se na turma/sala de aula. Por fim, os anos de 1980/1990, os quais revelaram um esforço de construção de uma pedagogia centrada na escola como organização, despontando metodologias ligadas ao domínio organizacional (gestão, auditoria, avaliação) e de políticas de investigação mais próximas dos processos de mudança nas escolas.

Para tanto,

a identificação das margens da mudança possível implica a contextualização social e política das instituições escolares, bem como a apropriação *ad intra* dos seus mecanismos de tomada de decisão e das suas relações de poder. As escolas constituem uma *territorialidade* espacial e cultural, onde se exprime o jogo dos atores educativos internos e externos; por isso, a sua análise só tem verdadeiro sentido se conseguir mobilizar todas as dimensões pessoais simbólicas e políticas da vida escolar, não reduzindo o pensamento e a ação educativa a perspectivas técnicas, de gestão ou de eficácia *stricto sensu* (NÓVOA, 1995, p.16).

Nesse sentido, sob o olhar sociológico e organizacional, observa-se que a visão da escola como organização diferencia-se da visão da empresa, particularmente em aspectos estruturantes. Sob esse ponto de vista,

a centralização do sistema educativo e o concomitante controle político, administrativo e burocrático da escola, traduzidos pelas normas de aplicação universal; a ausência de (ou precária) autonomia organizacional associada à inexistência de uma direção organizacional associada à inexistência de uma direção organizacionalmente localizada; assim como a especificidade dos objetivos organizacionais centralmente construídos e organizacionalmente implementados constituem, em breves traços, as principais características da estrutura organizacional escolar (TORRES, 1997, p.55)

Assim, a organização escolar passou a ser contemplada tanto pelo macro-sistema, como pelo micro sistema. Em nível macro, “não se limita a reproduzir as normas e os valores

do macro-sistema”<sup>2</sup> e, em nível micro, “não pode ser exclusivamente investida como um micro-universo dependente do jogo dos atores sociais” (NÓVOA, 1995, p.20). De acordo com Lima (1996, p.30), “será um tipo de mesoabordagem”.

Hoje, emerge no universo das Ciências da Educação uma *meso-abordagem*, que procura colmatar certas lacunas das investigações precedentes. Trata-se de um enfoque particular sobre a realidade educativa que valoriza as dimensões contextuais e ecológicas, procurando que as perspectivas mais gerais e mais particulares sejam vistas pelo prisma do trabalho interno das organizações escolares (NÓVOA, 1995, p.20).

Dentre as abordagens relativas à cultura organizacional, a perspectiva da “metáfora cultural” constitui-se numa importante contribuição para a análise da escola, uma vez que não forma essa cultura como uma variável independente que se impõe de fora, a partir do contexto mais amplo, mas como algo que se constrói no interior da unidade escolar, significando aquilo que a escola é. Como analisa Torres (1997),

(...) a metáfora cultural tem constituído um importante mecanismo epistemológico para o estudo da escola como organização. Mais do que procurar relações entre cultura societal e cultura organizacional ou entre esta e a eficácia escolar, proclama-se um enfoque centrado na organização escolar enquanto fenómeno socialmente construído e simbolicamente mantido através de processos contínuos de interação social entre os membros organizacionais (Torres, 1997, p.79).

Sob essa linha de análise, a escola não se define somente por sua estrutura burocrática, mas também por seus aspectos culturais e simbólicos, que constituirão a sua identidade. Essa construção da cultura da escola se faz sob a influência de dois fatores, os fatores exógenos e os fatores endógenos.

---

<sup>2</sup>Entendendo por macro-sistema, o Estado, o sistema político, o sistema econômico e a macro-organização educativa; e por micro-sistema, a sala de aula, os grupos e subgrupos de formação e intervenção, os atores e as práticas no contexto de pequenas unidades de ação.

Os primeiros, exteriores à escola como organização, poderão desembocar numa espécie de trifurcação norteadas por diferentes variáveis de análise: por um lado, sobressai o cariz de um dado do contexto social refletido nos quadros simbólico-ideológicos (decorrentes de todo o processo de socialização) dos diferentes atores e grupos sociais estruturadores da organização escolar (variáveis sociais); por outro lado, as orientações político-educativas construídas superiormente e uniformemente difundidas para todas as escolas, estando estas consubstanciadas nas regras formais (variáveis políticas); e, por fim, as dimensões de cariz marcadamente institucional resultantes do processo de profissionalização docente (variáveis socioprofissionais) (TORRES, 1997, p.88).

De acordo com Teixeira (2000, p.15), nas influências exógenas, “a cultura escolar é tomada como algo que se constrói no interior da instituição de ensino - variável dependente, portanto, das condições físicas, sociais, políticas e económicas que entram em jogo na organização e no funcionamento interno da escola”.

De outra parte, os fatores endógenos referem-se àqueles relativos aos processos internos na escola. Como explica Torres (1997),

Os fatores endógenos, respeitantes especificamente à natureza da estrutura organizativa escolar, poderão ser visualizados como resultantes de uma bifurcação ancorada em variáveis de dupla natureza: por um lado, aquelas que se prendem com as modalidades e estilos especificamente organizativos da escola, como o tipo de divisão de trabalho, a ocupação de cargos de gestão, o grupo disciplinar, o tipo de liderança, etc. (variáveis organizacionais); por outro, as emergentes do processo de socialização, apropriação e aprendizagem organizacional desenvolvida pelos atores no local de trabalho, com especial destaque para a construção de redes de sociabilidade e convivialidade (variáveis de sociabilidades escolares) (TORRES, 1997, p.88).

As análises desenvolvidas, até aqui, indicam que as organizações podem ser avaliadas como representações de pequenas proporções da sociedade em que se inserem e, até mesmo, serem de fato organismos sociais de menor porte que desenvolvem uma cultura própria.

No caso das organizações escolares, estas orientam-se tanto pelas diretrizes, valores internos, quanto pela política educacional estabelecida pelos governos vigentes, os formadores de uma cultura maior. Contudo, a cada novo governo que assume o poder e que propõe novas iniciativas para o âmbito educacional, ao mesmo tempo em que produz traços

de descontinuidade com as políticas de governos anteriores, também contribui para produzir elementos que, por vezes, conduzem ao fracasso de muitas reformas educacionais propostas. Além dos traços de descontinuidade, outro fator importante a ser ressaltado, quando se analisa o fracasso das reformas, é a não consideração da cultura interna constituída na escola pelos órgãos governamentais responsáveis pela educação. Esses são aspectos que ajudam a compreender por que os atores da organização educacional são levados a rejeitar qualquer possibilidade de mudança na escola. Para Teixeira (2002),

o processo de mudança não pode ser visto separado da cultura organizacional existente, uma vez que esta influência determina a forma e o grau possível de mudança das pessoas e da cultura organizacional, renovando os valores e ganhando eficiência. E ressalta ainda que, quanto mais forte a cultura, mais profunda essa influência (TEIXEIRA, 2002, p.62).

Essas análises indicam, também, que a escola, em sua dinâmica interna, resulta de diferentes fatores e elementos, que precisam ser apreendidos dentro sua relação de interdependência. Assim como Nóvoa (1995, p.25), entendemos que “o funcionamento de uma organização escolar é fruto de um compromisso entre a estrutura formal e as interações produzidas em seu seio pelos diversos grupos com interesses distintos”. Nesse sentido, o autor apresenta um estudo centrado nas características organizacionais das escolas, pautando-se em três grandes áreas:

*a estrutura física da escola:* dimensão da escola, recursos materiais, número de turmas, edifício escolar, organização dos espaços, etc.; *a estrutura administrativa da escola:* gestão, direção, controle, inspeção, tomada de decisão, pessoal docente, pessoal auxiliar, participação das comunidades, relação com as autoridades centrais e locais, etc.; *estrutura social da escola:* relação entre alunos, professores e funcionários, responsabilização e participação dos pais, democracia interna, cultura organizacional da escola, clima organizacional, etc (NÓVOA, 1995, p.25).

As organizações educacionais agregam um contexto social mais amplo e, mesmo assim, criam sua própria cultura, que pode expressar valores, princípios e crenças compartilhadas pelos membros da instituição.

No desenvolvimento dessa perspectiva de análise, Nóvoa (1995) adaptou um esquema de *Hedley Beare* (1989), para melhor delinear os elementos da cultura organizacional na escola. Esses foram sistematizados em: zona de invisibilidade, em que se encontram as bases conceituais e pressupostos invisíveis; e uma zona de visibilidade, constituída pelas manifestações verbais e conceituais; pelas manifestações visuais e simbólicas e pelas manifestações comportamentais. O quadro abaixo sintetiza o esquema readaptado por Nóvoa (1995) para melhor entendimento dos elementos que compõem a zona de invisibilidade e a zona de visibilidade.

| ZONA DE INVISIBILIDADE                                                                               | ZONA DE VISIBILIDADE                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BASES CONCEITUAIS E PRESSUPOSTOS INVISÍVEIS                                                          | MANIFESTAÇÕES VERBAIS E CONCEITUAIS                                                                                                                                                                              | MANIFESTAÇÕES VISUAIS E SIMBÓLICAS                                                                                                                                                                         | MANIFESTAÇÕES COMPORTAMENTAIS                                                                                                                                                                             |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valores</li> <li>• Crenças</li> <li>• Ideologias</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fins e objetivos</li> <li>• Currículo</li> <li>• Linguagem</li> <li>• Metáforas</li> <li>• Histórias</li> <li>• Heróis</li> <li>• Estruturas</li> <li>• Etc.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arquitetura e equipamentos</li> <li>• Artefatos e logotipos</li> <li>• Lemas e divisas</li> <li>• Uniformes</li> <li>• Imagem exterior</li> <li>• Etc.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rituais</li> <li>• Cerimônias</li> <li>• Ensino e aprendizagem</li> <li>• Normas e regulamentos</li> <li>• Procedimentos operacionais</li> <li>• Etc.</li> </ul> |

NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (orgs). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1992, p. 30.

Na zona de invisibilidade, têm-se as bases conceituais e pressupostos invisíveis, conjunto de elementos que integra os valores, as crenças e as ideologias dos membros da organização. “Encontram-se na zona de invisibilidade social os elementos-chave das dinâmicas instituintes e dos processos de institucionalização das mudanças organizacionais” (NÓVOA, 1995, p.31).

Na opinião de Teixeira (2000, p.13),

são os pressupostos básicos que exprimem crenças e valores do grupo com relação ao ser humano, à natureza e à ordem, ao respeito pelos outros e aos interesses da maioria, valores que marcam a identidade dessa escola, definem a sua cultura e são reforçados à medida que praticados pelos membros do grupo (TEIXEIRA, 2000, p.13).

Em síntese, os elementos que constituem a zona de invisibilidade social são os valores, as crenças e as ideologias.

Nóvoa (1995, p.31), explica que “os valores permitem atribuir um significado as ações sociais e constituem um quadro de referência para as condutas individuais e para os comportamentais grupais”.

Quanto às crenças, ele destaca que “são um fator decisivo na mobilização dos atores e na qualificação das atividades no seio da escola”. De acordo com Teixeira (2000, p.12), “as crenças e pressupostos são conceitos que expressam o que é considerado verdade na organização, tornam-se inquestionáveis”. De modo geral, uma crença é a cristalização de um determinado valor, que no decorrer do tempo e das experiências vivenciadas pelos sujeitos no interior da organização escolar, transformam-se em verdades.

No que se refere às ideologias, Nóvoa (1995, p.31) entende que essas “nos seus aspectos consensuais e conflituais são o componente fundamental para a compreensão social da realidade, isto é, para a possibilidade de dar sentido ao jogo dos atores sociais”.

Na zona de visibilidade, o primeiro conjunto de elementos destacado é o das manifestações verbais e conceituais, “categoria que integra um conjunto de elementos conceituais que têm de ser escritos, tais como os objetivos organizacionais, o organograma ou o plano de estudos” (NÓVOA, 1995, p.31) e é integrado pelos fins e objetivos, o currículo, a linguagem, as metáforas, as histórias, os heróis, as estruturas, dentre outros.

O segundo conjunto está no campo das manifestações visuais e simbólicas, devendo “fazer parte desta categoria todos os elementos que têm uma forma material, passíveis, portanto, de serem identificados através de uma observação visual”(NÓVOA, 1995, p.31). Nesse conjunto, são vislumbrados a arquitetura e os equipamentos, os artefatos e os logotipos, os lemas e as divisas, os uniformes, a imagem exterior etc.

O terceiro e último conjunto é o das manifestações comportamentais, “categoria em que se incluem todos os elementos susceptíveis de influenciar o comportamento dos atores da organização” (NÓVOA, 1995, p.31). Dentre os elementos constitutivos, estão os rituais, as

cerimônias, o ensino e a aprendizagem, as normas e os regulamentos e os procedimentos operacionais.

Assim, para se conhecer a cultura interna de uma organização escolar e delinear alguns traços da sua identidade, faz-se necessário atentar para os aspectos visíveis, que são os primeiros a serem percebidos na dinâmica da organização; e os aspectos invisíveis, que dependerão do nível de percepção dos aspectos visíveis, ou seja, deve-se ir além do comportamento estabelecido pelos atores sociais. No campo das possibilidades da abordagem cultural, três eixos se destacam: a cultura organizacional como construtora de uma identidade própria para a organização escolar; a atenção destinada aos aspectos endógenos e exógenos, que constituem a cultura da escola e o enfoque nos aspectos simbólicos.

A perspectiva da cultura organizacional, fundamentada na abordagem simbólica, não se apresenta somente de aspectos positivos, mas também de limitações que devem ser destacadas, a fim de melhor compreendermos a abrangência dessa abordagem.

Na última década do século XX, a perspectiva da cultura organizacional avançou consideravelmente em nível teórico, por possibilitar uma abordagem diferenciada de organização, a abordagem simbólica.

A abordagem simbólica se constitui como alternativa que permite recolocar o fator especificamente humano nas organizações, depois da ênfase dada os estudos sobre as estruturas organizacionais e suas da exploração das concepções teóricas que tornam a organização como espaço de exercício e luta por poder (TEIXEIRA, 2000, p. 19).

No campo dos limites da perspectiva da cultura organizacional, dois eixos devem ser lembrados, o fato de servir como um mecanismo de controle eficiente e de ocultar as contradições das relações de dominação.

Teixeira (2002) enfatiza, também, que:

a cultura organizacional da escola precisa estar alerta para o fato de que ela não é alheia aos traços culturais da sua população e a escola brasileira, além dos aspectos culturais impregnados do nosso povo, do centralismo e do formalismo devem ser vistos como traços que marcam a condução dos processos administrativos do ensino no país (TEIXEIRA, 2002, p.24).

Com efeito, a escola se define não apenas pelas normas que a regem, ou pela estrutura física em que se situa, mas, principalmente, pelos valores, crenças e ideologias que ali se desenvolvem e os determinantes socioculturais que engendram as relações culturais. Estudos como esse nos possibilitam apreender que, apesar de muito termos ainda por avançar nas lutas em direção de uma educação e de uma escola verdadeiramente democrática, importantes conquistas já foram alcançadas.

Conflitos e contradições permanecem no interior de muitas escolas. Porém, o desafio a ser enfrentado, agora, é o de, nesse processo de mudança da escola, de sua organização, de sua estrutura, de sua cultura, começarmos a compreendê-la como uma instituição dona de uma cultura e de uma identidade própria.

São precisamente, alguns dos elementos que constituem a zona de invisibilidade - valores, crenças e ideologias - que buscaremos aprender neste estudo, de modo a compreendermos as percepções dos sujeitos da escola, em torno dos mecanismos implementados em nome da democratização da gestão da escola em Minas Gerais, em especial, o colegiado escolar, o projeto político-pedagógico e a eleição para diretor de escola no contexto da seleção competitiva interna (SECOM).

Esses mecanismos de democratização da gestão escolar vêm sendo implementados nas Gerais ao longo dos anos de 1990, no seio da escola pública, por meio de políticas e atos normativos, que, em certa medida, procuram assegurar à comunidade escolar – diretores, pais, alunos, professores, funcionários etc - o direito à participação.

Por certo, as políticas educacionais elaboradas pelos órgãos governamentais carregam elementos que norteiam as organizações escolares, mas, apesar de tais políticas serem as mesmas para todas as escolas, diferentes condutas são adotadas no contexto interno de cada uma delas. Essa diferenciação de práticas nas escolas deve-se não somente ao grau de autonomia e de flexibilidade proporcionado pelas políticas educacionais, mas também pelos valores, crenças e ideologias dos atores da escola pública em torno das práticas gestonárias mais democráticas ou, ao contrário, mais centralizadoras.

Continuando nossas análises, no capítulo seguinte, ater-nos-emos à discussão em torno dos mecanismos de democratização da gestão de escola – colegiado escolar, projeto político-pedagógico e SECOM – no contexto das políticas educacionais, em particular, nas Minas Gerais, no contexto dos anos de 1990.

## **CAPÍTULO II**

### **O CONTEXTO POLÍTICO EDUCACIONAL NO BRASIL E NAS MINAS GERAIS: NOS ANOS DE 1990**

## **CAPÍTULO II**

### **O CONTEXTO POLÍTICO EDUCACIONAL NO BRASIL E NAS MINAS GERAIS NOS ANOS DE 1990**

Este capítulo analisa as políticas educacionais brasileiras e das Minas Geras nos anos de 1990, especialmente, no que se refere à implantação dos mecanismos de democratização da gestão da escola pública – eleição para dirigentes escolares, colegiados escolares e projeto político-pedagógico - e sua relação com o contexto mais amplo das políticas educacionais em âmbito nacional. Discute o processo de avanço do ideário neoliberal nos governos brasileiros ao longo dos anos de 1990 e suas nuances assumidas nas Gerais.

#### **2.1. As Diretrizes para educação brasileira no contexto da reconfiguração do estado**

O contexto internacional dos anos de 1990 foi marcado pela hegemonia do ideário neoliberal como modelo de ajuste estrutural da economia e pela afirmação da dominação política e militar dos EUA. Segundo Soares (2002, p.14), “o chamado ajuste estrutural, pretende desencadear as necessárias mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercados”. Tal movimento levou os países em desenvolvimento à deterioração social por meio de políticas excludentes dos países de capitalismo avançado. Como analisa Antunes (2004):

não é demasiado lembrar que a modernização neoliberal para o Terceiro Mundo penaliza de maneira muito mais brutal e nefasta o mundo do trabalho. Despossuído, dilapidado, desqualificado, o ser social não consegue nem mesmo viver de seu trabalho. Converte-se, em largas

faixas, numa classe sem trabalho, que vive da miséria da economia informal. Aqueles que permanecem no mercado de trabalho formal vivenciam níveis de subtração salarial, de superexploração do trabalho que tornam sua cotidianidade marcada pela escassez e pela redução crescente da satisfação de suas necessidades (ANTUNES, 2004, p.17-18).

Na realidade brasileira, o neoliberalismo despontou na década 1990, iniciada sob égide do Presidente da República Fernando Collor de Mello, eleito em 1989 pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e empossado em 1990. Collor elegeu-se com base em um projeto de modernização para o país, que começaria por vislumbrar as privatizações e a articulação dos aparatos legais para esse fim.

Entretanto, em nome do projeto de modernização do país, não foram levados em consideração os meios para atingir tal objetivo, mesmo que causassem distorções ao mundo do trabalho. Segundo avaliação de Antunes (2004),

em seus contornos mais gerais, esse projeto contempla uma integração subordinada do Brasil nos marcos do mundo capitalista avançado. Fundando num ideário neoliberal para um país de Terceiro Mundo industrializado e intermediário, tal projeto opera uma brutal reestruturação do país, levando à desindustrialização inúmeros setores que se expandiram nos últimos trinta anos (ANTUNES, 2004, p.16-17).

O setor educacional brasileiro buscava a modernização tecnológica e a preparação de mão-de-obra adequada para atender às demandas do mundo globalizado. Sobre o amparo das ações neoliberais, eclodem as reformas educacionais brasileiras, em grande parte, financiadas por recursos provenientes do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD).

O presidente Collor, em seus discursos, anunciava uma preocupação com a qualidade do ensino e, notadamente, com o resgate da dívida social por meio da educação, mas o presidente e sua cúpula governamental não apresentaram nenhum plano concreto para a área educacional. De acordo com Valente (2000),

a idéia de educação como expressão de cidadania propalada nos discursos oficiais não se configurou como prioridade nem mesmo na comemoração

do Ano Internacional da Alfabetização, em 1990, pelo fato de não haver propostas concretas por parte do governo que fossem capazes de mobilizar a sociedade para ações mais amplas em educação (VALENTE, 2000, p.39).

As ações no campo educacional, como o Projeto de Reconstrução Nacional, o Programa Setorial de Educação, o Projeto Minha Gente e o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), foram anunciadas, mas não conseguiram concretizar-se devido à falta de coerência nas diretrizes governamentais.

O governo Collor começou a desmoronar frente às denúncias de Pedro Collor, irmão do presidente Fernando Collor, que o acusava de participar de esquemas de corrupção com Paulo César Farias. Essas denúncias culminaram num processo de *impeachment* que afastou Fernando Collor da Presidência da República, assumindo o vice-presidente Itamar Franco.

O governo Itamar herdou da era Collor um governo marcado por um bonapartismo político, um neoliberalismo econômico subordinado e uma corrupção compulsiva, que penetrava todos os poros da sociedade política. Herdou um acentuado processo de desindustrialização, uma recessão intensificada e uma privatização dilapidadora do capital produtivo (ANTUNES, 2004, p. 20).

O presidente Itamar demonstrava um perfil político diferenciado de seu companheiro de chapa, pois colocava-se em defesa do Estado Nacional, o que, de certa forma, até desacelerou o ritmo das privatizações. Em seu governo, foi instituído o Plano Real de estabilização econômica, que produziu importantes mudanças na ordem econômica do país, sem, no entanto, impedir o avanço das articulações neoliberais. Esse governo ficou entregue às exigências das agências internacionais, responsáveis pela concessão de empréstimos para o Brasil, e fortemente marcado por ambigüidades que caracterizaram suas ações.

No que tange à educação, o governo do presidente Itamar Franco fundamentou-se nas propostas colocadas pela Conferência Mundial de Educação para Todos para traçar seu plano de ação. Essa Conferência, ocorrida em Jomtien na Tailândia, foi convocada e patrocinada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciências e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento e o Banco Mundial (PNUD). A Conferência Mundial de Educação para Todos teve como objetivo estabelecer consensos para servir de base para os planos decenais de educação voltados, principalmente, para os países menos desenvolvidos que foram signatários da Declaração Mundial de Educação para Todos, dentre eles, o Brasil.

Em reunião realizada em dezembro de 1993, como um dos desdobramentos da Conferência Mundial de Educação para Todos, foi assinada a Declaração de Nova Delhi, encabeçada por nove chefes de países de alto contingente populacional - Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão -, a fim de firmar os compromissos assumidos durante Conferência Mundial para Todos.

No Brasil e em vários outros países, iniciou-se uma reformulação das políticas educacionais visando a uma ampla reforma que contemplasse os compromissos assumidos diante dos organismos internacionais. Após assinatura da Declaração de Nova Delhi, o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) coordenou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003).

Para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), o Ministério da Educação instituiu um Comitê Consultivo e um Grupo Executivo, compostos por representantes do Ministério, do CONSED (Conselho dos Secretários Estaduais de Educação), UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) e de várias entidades governamentais e não governamentais. Como parte dessa metodologia, foi realizada, no período de 10 a 14 e maio de 1993, a Semana Nacional de Educação para Todos, evento que contou com a participação dos segmentos mais representativos da sociedade civil brasileira .

De acordo com França (2002), o Plano Decenal de Educação para Todos,

dentre outras ações, estimulou a municipalização do Ensino Fundamental e a implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), centralizou uma lista nacional de livros didáticos, incentivou Programas de Qualidade Total na Educação e a aquisição de equipamentos, buscando a modernização da escola, tais como antenas parabólicas, aparelhos de fax e TV, computadores, vídeos e livros, de forma a garantir a competitividade escolar (FRANÇA, 2002, p.16).

Além das ações destacadas acima, o Plano Decenal tinha como norte a recuperação da escola fundamental e visava traçar os objetivos, metas e estratégias para colocar em prática o leque de ações assumidas para os dez anos subseqüentes. Destacavam

diretrizes em áreas como a profissionalização do magistério; a qualidade do ensino fundamental; a autonomia da escola; a equidade na aplicação dos recursos; o engajamento dos segmentos sociais mais representativos na promoção, avaliação e divulgação dos esforços de universalização; e a melhoria de qualidade de ensino.

Em boa medida, essas diretrizes evidenciavam as marcas do neoliberalismo e a influência interventora dos organismos internacionais, expressas em todo o conjunto do Plano Decenal de Educação, revelando quais eram os verdadeiros agentes responsáveis pela condução das políticas educacionais brasileiras.

No ano seguinte à elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1995, assumiu a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito presidente pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e reeleito em 1998. Fernando Henrique Cardoso foi um presidente de cunho neoliberal, o qual iniciou seu governo com uma greve geral dos petroleiros, ficando marcado pela austeridade com que enfrentou o movimento.

O governo de Fernando Henrique conduziu o país a uma ampliação do número de privatizações, fortaleceu a subordinação ao FMI e aumentou, significativamente, a carga tributária.

No campo educacional, a regra foi a mesma dos governos imediatamente anteriores, no sentido de adequar a educação aos padrões mundiais e preparar a mão-de-obra de maneira continuada. Aplicou-se, nesse momento, “uma pedagogia da formação-capacitação rápida e contínua, regulamentada por uma pedagogia jurídico-normativa hiperautoritária, que conduziu as reformas no sistema nacional e estadual de educação” (MARQUES, 2000, p.211).

Sob o ponto de vista dos aparatos legais que regulamentam a educação brasileira, foi um período fértil, com a aprovação de vários documentos legais, os quais, em momento posterior, seriam norteadores para condução das políticas educacionais. Cabe destacar a Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), a Lei 9424/96, que regulamentou o FUNDEF, e ainda a nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/96).

Ao lado da nova LDB, foram implementadas mudanças no campo curricular, como é o caso dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e nos sistemas nacionais de avaliação em todos níveis de ensino com o SAEB (Sistema de Avaliação do Ensino Básico), o ENEM (Exame Nacional de Ensino Médio), o PROVÃO/ENAC (Exame Nacional de Cursos) para os

cursos de graduação, além da atuação da CAPES, responsável pela avaliação dos cursos de pós-graduação stricto sensu.

Ao final dos dois mandatos de FHC, foi possível concluir que o neoliberalismo evidenciou a força que exerce nas determinações políticas de um Estado, ao mesmo tempo em que faz com que os países periféricos sofram intensamente com as suas ações e redefinições, como demonstra o caso brasileiro. Assim como Lucena (2004), entendemos que, desde o final dos anos de 1980, os países latinos se vêem subordinados ao Consenso de Washington, de modo que, em muitos casos, os governos locais tiveram papel fundamental para que as determinações do Consenso fossem implantadas no país, precarizando, ainda mais, as esferas de atuação do Estado.

O consenso de Washington foi o nome dado pelo economista John Williamson a uma lista, do ano de 1989, que continha dez recomendações voltadas para países dispostos a implantar reformas econômicas. Entre elas, estão: disciplina fiscal; reforma tributária; taxas de juros; taxas de câmbio; abertura comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação e direito de propriedade. O Consenso é o desdobramento de propostas do Internacional Institute for Economy, economistas latino-americanos, funcionários de organismos internacionais e do governo dos EUA, que discutiram um conjunto de reformas voltadas para a retirada da América Latina da “crise econômica”, e que proporcionasse o “crescimento de economias”. Esse processo materializou-se em políticas neoliberais, atuando contraditoriamente ao aumentar a crise e não proporcionar o crescimento (LUCENA, 2004, p.139).

Nesse quadro, os países latinos, em particular o Brasil, desembocaram em um processo de desestruturação dos serviços sociais públicos, e a educação brasileira não escapou a essa dura realidade.

Após oito anos de governo FHC e a conseqüente aplicação do receituário neoliberal na economia e nas políticas educacionais, assistimos à ampliação do ensino privado em detrimento do público, principalmente no ensino superior, retratada na ampla criação de fundações privadas inseridas nas universidades públicas, bem como a restrição ao direito da educação, em especial da educação infantil, média e profissionalizante. Assistimos também à onda de terceirização, de centralização do poder decisório e descentralização de responsabilidades principalmente

financeira, tornando o MEC apenas uma agência reguladora da atividade educacional (CADERNO DE RESOLUÇÕES – CNTE, 2005, p.15).

No campo das políticas sociais, a ação neoliberal tem se fundamentado em três elementos chave: a descentralização, a focalização e a privatização.

De modo geral, a descentralização tem como função tornar os gastos públicos mais eficientes e eficazes, partindo da premissa de que o recurso ficaria mais próximo do nível local. Soares (1999) refere que a descentralização caracteriza-se,

pela mera transferência da responsabilidade sobre serviços completamente deteriorados e sem financiamento para os níveis locais de governo. Estes, de modo geral, com menor poder de arrecadação que o nível federal, recebem tais serviços para fechá-los ou mantê-los num nível mínimo de funcionamento. Dessa forma, o nível central do governo libera-se de seus serviços, não para descentralizar de forma gradual e consistente um sistema, senão que para transferir um problema (SOARES, 1999, p.346).

No caso dos países latinos, ao optarem por ações de caráter descentralizador, pretendiam aumentar as competências do Estado, mas esperavam, em troca dessa ação, uma maior participação nos processos decisórios. No caso brasileiro, o fator descentralização liderou como o principal processo de mudanças apresentado nas reformas educacionais, isto porque seria tomado como um fator de eficiência para a gestão dos sistemas de ensino. E mais, para sua melhor articulação, apresentava-se sempre ao lado do discurso de democratização das relações na escola pública.

Esse processo de descentralização da educação constitui-se, no Brasil, em um mecanismo vertical e pouco democrático. O Estado federal delegou aos estados, às municipalidades, às ONGs e às comunidades locais a gestão da educação pública básica sem implementar um planejamento que permitiria um financiamento adequado em todas as regiões do país (AKKARI, 2001, p.176).

A discussão sobre o pilar da focalização remete a abrangências das políticas públicas. Grosso modo, elas podem ser agrupadas em dois grupos, “as universais, em que todas as classes que compõem a sociedade devem ser atendidas indiscriminadamente; e as distributivas, destinadas a uma classe, ou segmento específico da sociedade, caracterizando, assim, a focalização” (Soares, 1999, p.345).

A ação focalizadora complementa as ações de privatização e descentralização, pois “a idéia é de que os gastos e os serviços sociais passem a ser dirigidos exclusivamente aos pobres”. Entretanto, “além do evidente conteúdo discriminatório, avesso a qualquer conceito de cidadania, esse mecanismo mostra-se ineficaz para países latino-americanos” (Soares, 1999, p.346).

A privatização é um terceiro pilar das políticas públicas sob a égide do neoliberalismo. Na avaliação de Draibe (1994), várias podem ser as formas de ocorrer a privatização do serviço público, dentre elas, destacam-se: a transferência de estabelecimento público para a propriedade privada, as reduções de serviços públicos direcionando para o setor privado, ou, ainda, mediante financiamento público do consumo de serviços privados por meio de contratação e terceirização, reembolso ou indenização dos consumidores, tickets e vales com pagamento direto aos provedores privados.

No que concerne à educação, no contexto de privatização neoliberal, os governos Collor e Cardoso demonstraram seguir por uma política educativa incoerente, de um lado, traduzida por um discurso sobre a importância da educação e, de outro, um descompromisso do Estado no setor, com a inserção crescente da iniciativa privada e das organizações não-governamentais. Mas, além do educacional, outros setores também sofreram com o surto da privatização, a observar as empresas estatais. Na opinião de Lucena (2004),

a privatização das empresas estatais consolidou-se com uma intensa campanha governamental por meio da mídia, afirmando que esse processo seria fundamental para a redução dos preços ao consumidor. Porém, contraditoriamente, o governo federal reajustou as tarifas antes mesmo das privatizações (LUCENA, 1994, p.144).

De qualquer modo, seja qual for a forma de privatização, a sua principal consequência é a introdução de uma dualidade discriminatória, “serviços melhores para quem pode pagar (privados), e de pior qualidade ou nulos para quem demanda o acesso gratuito. E,

por outro lado, ainda se introduz a falsa idéia do auto-financiamento dos serviços” (Soares,1999, p.346).

Nesse contexto, os elementos chave – descentralização, focalização e privatização – conduziram diretamente para as políticas de cunho neoliberal e ocasionaram efeitos diferenciados em diversos países e regiões.

Por um lado, vários de seus objetivos têm sido alcançados, destacando-se o sucesso no controle das altas taxas de inflação e na restrição quanto à intervenção direta do governo em vários setores da vida social, por outro, o que se encontra, na maioria dos países que optaram pela via neoliberal, é um processo de profunda concentração da riqueza, estagnação econômica e recessão, além do agravamento das diferenças sociais e o aumento dos índices de pobreza, marginalidade e criminalidade (SILVA, 2002, p.145).

Com efeito, ao longo dos anos de 1990, as reformas educacionais brasileiras assumiram os contornos da reestruturação pela qual passava o país, traçando eixos de ações para a concretização de suas reformas no âmbito da gestão, da equidade e qualidade da educação e a capacitação de professores.

No âmbito da gestão, ressaltaram-se: a descentralização administrativa e pedagógica; o fortalecimento das capacidades de gestão; a autonomia escolar e a participação da comunidade; o aperfeiçoamento dos sistemas de informação e gestão; e a avaliação, por meio da medição de resultados ou rendição de contas.

Com relação à equidade e à qualidade da educação, os aspectos centrais foram: a focalização das políticas nas escolas mais pobres do nível básico; a discriminação positiva de grupos vulneráveis; as reformas curriculares; a distribuição de textos e materiais didáticos; a extensão da jornada escolar com o aumento de horas-aula; e os programas de melhoramento e inovação pedagógica.

Quanto à capacitação de professores, destacaram-se a qualificação profissional de professores em serviço, a remuneração por desempenho e as políticas de incentivos.

Os eixos de ações acima mencionados caracterizam sinteticamente as reformas educacionais dos de 1990 na América Latina e no Brasil, e seus desdobramentos estão no âmbito da gestão da escola, da equidade e da qualidade educacional, da capacitação de professores e dos financiamentos. Essas ações também estão presentes nas reformas

educacionais assumidas por diversos Estados brasileiros, dentre eles, o foco central deste estudo, o estado de Minas Gerais.

## 2.2. As políticas educacionais mineiras nos anos de 1990

Na década de 1980, o governo do estado de Minas era liderado por Tancredo Neves, em um período marcado pela redemocratização do país. Tinha como vice-governador Hélio Garcia, e, na Secretaria de Educação do Estado, Octávio Elísio Alves de Brito<sup>3</sup>. O período foi nomeado como “Tempos de Democratização”, pois, nas escolas públicas mineiras, enfatizava-se a democratização e a participação da comunidade na administração da escola.

O período de 1987 a 1990 ficou reconhecido como “Tempos de Racionalização e Modernização do Estado”, sob o comando do governador Newton Cardoso. Um fato importante a ser destacado durante esse governo está na inconstância de Secretários Estaduais de Educação, pois, de março de 1987 a março de 1989, passaram pela pasta da educação quatro Secretários: Luiz Gonzaga Soares Leal<sup>4</sup> (16/03/1987 a 05/11/1987); Hugo Modesto Gontijo<sup>5</sup> (05/11/1987 a 17/05/1988); Aloísio Teixeira Garcia<sup>6</sup> (17/05/1988 a 02/02/1990) e Gamaliel Herval<sup>7</sup> (02/02/1990 a 15/03/1991).

Segundo Teixeira (2002),

a política de Newton Cardoso indicava uma total inflexão dos rumos da gestão do ensino no estado, submetendo a escola às determinações de uma legislação em constante mudança, ao controle rígido de agentes de

<sup>3</sup> Octávio Elísio Alves Brito, na época mencionada, era professor da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>4</sup> Advogado e professor, lecionou na Faculdade de Direito de Teófilo Otoni. Entrou na política em 1966, elegendo-se vereador em sua terra natal onde foi também Prefeito. Em seguida tornou-se Deputado federal, licenciando-se da Câmara Federal para assumir o cargo de Secretário de Estado da Educação (Lições de Minas, 2000, p.136).

<sup>5</sup> Professor graduado em Matemática e Engenharia Civil, iniciou sua carreira política como vereador em Bom Despacho. Elegeu-se deputado estadual em 1970. Por fim, assumiu, em 1987, o cargo de Secretário de Estado da Educação. (Lições de Minas, 2000, p.139).

<sup>6</sup> Professor e editor gráfico, trabalhou no Ministério da Agricultura, foi presidente do Instituto Brasileiro do Café. Elegeu-se deputado estadual em 1987. Em 1988, ocupou o cargo Secretário de Estado da Educação (Lições de Minas, 2000, p.140).

<sup>7</sup> Advogado e professor de Direito Constitucional na PUC/MG. Ocupou os cargos de Procurador Geral do Estado de Minas Gerais e Secretário da Justiça, durante o governo Newton Cardoso. Com o mesmo Governador, também ocupou o cargo de cargo Secretário de Estado da Educação (Lições de Minas, 2000, p.150).

fiscalização, que, muita das vezes, nem pertenciam aos quadros da Secretária (TEIXEIRA, 2002, p. 36).

No limiar dos anos de 1990, percebe-se que as ações educativas tomaram formas mais articuladas em torno da escola, trazendo como características para a elaboração de seus planos de reformas, as mesmas configurações e determinações assumidas pelo Estado. Logo, o Estado apresentava profundas alterações em suas políticas, principalmente, as de caráter social. No que se refere à gestão dos sistemas educativos, as modificações permeavam o campo dos processos de descentralização e de desconcentração.

A descentralização, concebida como a redistribuição – entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade – de competências, recursos e encargos originários dos organismos centrais, o que implica redistribuição de poder e redivisão do trabalho entre diferentes instâncias autônomas do sistema e dos processos de desconcentração, entendidos enquanto uma perspectiva ou política que tem como finalidade transferir o espaço de decisão do nível central para as unidades executoras. Trata-se de uma transferência de autoridade para níveis inferiores numa mesma organização (COSTA, 1997, p.21-22).

No início dos anos de 1990, marcado pelo forte ajuste neoliberal, apresentava-se novamente à frente do governo do estado de Minas Hélio Garcia (1991-1994). Seu período de governo, bem como o de Eduardo Azeredo (1995-1999), foi identificado como “Tempos de Qualidade Total”. De acordo com Silva (1999, p.94), “ao contrário do que ocorrera no período de governo ao lado de Tancredo Neves, Hélio Garcia não iniciou seu novo governo implementando medidas que alterassem o quadro político-administrativo deixado por Newton Cardoso”. Anunciava uma “Nova Era”, que se iniciava e que significava

(...) uma cadeia de intermináveis decisões que irão resgatar todas as obrigações assumidas com os mineiros, (...) sem qualquer descontinuidade, antes pelo contrário, recompondo os fios e fortalecendo a tessitura da nossa própria formação cultural, na qual fui buscar a fonte de meu ideário político, insisti sempre no convite generoso para edificarmos uma ampla união de Minas (HÉLIO GARCIA, 1991 apud SILVA, 1999, p.94).

Os primeiros anos de governo de Hélió Garcia foram marcados pelo processo de descentralização. Isso fica evidente na reorganização do sistema estadual de ensino de Minas Gerais, que teve como eixo central um conjunto de medidas descentralizadoras, que transferiram o poder dos órgãos centrais para o âmbito escolar, na esteira de propostas que reorganizaram o sistema estadual de ensino.

Nesse contexto, a pasta educacional foi entregue a Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto<sup>8</sup>, empresário da área educacional, que, no governo de Newton Cardoso, ocupou a pasta de Secretário de Administração do Estado de Minas. Cabe ressaltar que várias foram as iniciativas formuladas para a educação pelo governo Garcia, as quais serão mencionadas adiante, continuadas na gestão de Eduardo Azeredo (1994-1998).

Inspirado e pautado na Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos, e no Plano de Educação, governo das Gerais, representado por sua Secretaria de Estado da Educação (SEE/MG), não tardou em lançar o Plano Decenal de Educação Para Todos Em Minas Gerais.

O Plano Decenal Mineiro teve como objetivo primordial a consolidação dos compromissos assumidos pelos municípios do estado, que estaria pautado no oferecimento de um ensino fundamental com qualidade para todas as crianças, jovens e adultos.

A proposta de parceria com os municípios surgiu a partir de análise dos investimentos em educação em relação ao total de alunos matriculados no ensino fundamental. Considerando o dispositivo constitucional que vincula a aplicação de 25% do orçamento municipal no ensino, avaliou-se a real possibilidade de atendimento ao ensino básico dos municípios. Assim, os que ainda apresentavam uma oferta restrita foram instados a ampliá-la e aqueles com oferta superior aos limites orçamentários passaram a receber recursos adicionais através da Secretaria de Estado da Educação (COSTA, 1997, p.29).

---

<sup>8</sup> Foi Secretário Municipal de Planejamento de Belo Horizonte de abril de 1983 a maio de 1985, quando assumiu, a convite do Governador Hélió Garcia, o cargo de Secretário de Estado da Reforma Administrativa e Desburocratização. Foi Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia, acumulando o cargo de presidente do Centro Tecnológico de Minas Gerais. Foi nomeado Secretário de Estado da Educação no Governo Hélió Garcia. E, por fim, Vice-governador e Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Gral durante o governo Eduardo Azeredo (Lições de Minas, 2000, p.154).

Entretanto os fins reais dessa parceria entre Estado e municípios visava a que os municípios privilegiassem o ensino fundamental e o estado, privilegiasse o ensino médio, como, inclusive, apontava a LDB de 1996.

No processo de reformulação do sistema de ensino em Minas Gerais, as propostas formuladas sustentavam-se no discurso da qualidade no ensino e da busca da eficiência do sistema. Sob essa perspectiva, delineavam-se as reformas educacionais mineiras dos anos de 1990. Para a implantação dessas reformas, o governo mineiro formulou dois grandes programas, conhecidos por Gerência da Qualidade Total no Sistema Estadual de Educação – GQTE, em 1990, e o Projeto de Melhoria da Qualidade do Ensino de 1º Grau – ProQualidade em 1993. No entanto a GQTE fazia parte de uma das ações do projeto ProQualidade, que tinha um caráter ousado por abranger toda rede estadual de ensino de Minas Gerais. No dizer de Oliveira (1994),

O enfoque adotado nesses programas de Qualidade Total apresentados pelas Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (...), demonstram uma nítida abordagem gerencial, cuja preocupação primordial não é precisamente a qualidade de ensino. Embora se apresentem como tentativas de solução dos problemas caracterizadores como “fracasso escolar” – os altos índices de evasão e repetência – centram suas atenções na forma como o trabalho é organizado na escola, como se esta fosse a principal matriz dos problemas educacionais (OLIVEIRA, 1994, p.100).

O Programa da Gerência da Qualidade Total no Sistema Estadual de Educação (GQTE) foi instituído em fevereiro de 1993, por meio do Decreto nº 7.120 da SEE/MG. Esse programa tinha como objetivo primordial a regulamentação da gestão democrática da educação nas escolas públicas do Estado e promover ações voltadas para a melhoria da qualidade de ensino.

De acordo com Machado (1994, p.13), a GQTE coloca-se como uma resposta ao “arcaísmo e rigidez dos modelos tayloristas e fordistas , frente às exigências do novo padrão de acumulação”. Esse regime fundamentava-se na teoria do modelo japonês de qualidade total, que

implementado no Japão na década de 50 e transposto para o resto do mundo a partir de meados da década de 70, na crise do capitalismo e do modelo taylorista-fordista, o TQC (Total Quality Control) deriva dos trabalhos de engenheiros norte-americanos e japoneses sobre a busca de métodos de melhoria da qualidade de processos produtivos. (...) A implantação da qualidade baseia-se na criação de uma cultura organizacional de participação além de mudança de comportamentos, valores e atitudes, para produzir o engajamento e a identificação dos trabalhadores com a empresa. (...) No Brasil, os PQTs (Programas de Qualidade Total) prescindem da ação sindical e a participação efetiva dos trabalhadores é bastante restrita e de forma dependente (CARVALHO, 2000, p.271-272).

Destarte, a SEE/MG justificava a implantação da GQT com base na constatação de que a insatisfação com a qualidade do ensino generalizou-se por toda a sociedade, quando, pais, alunos, professores e comunidade em geral, passaram a fazer críticas incisivas às escolas e ao sistema educacional vigente.

Por meio da GQTE, arquitetava-se um novo perfil administrativo de gerenciamento do sistema educacional mineiro, mas que viria a ser viabilizado somente em fevereiro de 1995, após assinatura do contrato de empréstimo entre Governo Federal e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

As negociações entre as várias instâncias governamentais (estadual e federal) e o BIRD tiveram início ainda em 1992, todavia somente em 1994 a SEE acertou as bases do Contrato de empréstimo a ser assinado entre aquela Secretaria e o BIRD. Desse contrato sairia parte da verba para a implantação do Projeto ProQualidade (SILVA, 1999, p.112-113).

Segundo estudos de Silva (2001, p.132), “a GQTE não trouxe melhoras para as condições de trabalho no interior da escola, aprofundando, ainda mais, a exploração do trabalhador da educação, através de processo de flexibilização funcional dos profissionais e fusão de atribuições”. Nesse contexto, entende-se por flexibilidade “a qualidade da força de trabalho, que implica se deixar flexionar, em ser maneável, maleável, mutante conforme as necessidades de adaptação, em ceder facilmente às influencias e às mudanças das circunstâncias (ARAUJO, 2000, p.157).

Por certo, não houve grandes mudanças quanto aos mecanismos de participação no interior da escola, pois as tarefas de cunho administrativo ainda ficavam restritas àqueles que lidavam com a organização escolar.

Quanto ao projeto de maior amplitude, o ProQualidade, que abrigava a GQTE, teve como finalidade adequar o sistema educacional mineiro às demandas de um mundo globalizado, norteador por políticas de cunho neoliberal. Assumiu, assim, a busca pela qualidade no ensino mediante duas palavras de ordem do mercado: a eficácia e a eficiência.

Por eficácia, entende-se a capacidade que uma atividade tem para produzir efeitos desejados ou para atingir resultados esperados. Eficiência por sua vez indica grau de esforço empregado para produzir efeitos ou atingir resultados. É eficiente toda ação que consegue produzir o máximo de resultados com o mínimo de esforço despendido. Estas expressões adquiriram relevância após os processos de redemocratização política da década de 1980 (DUARTE, 2000, p.140-141).

Dessa forma, Teixeira (2002, p.68) afirma que “o ProQualidade, ao priorizar a busca de qualidade do ensino nas escolas estaduais, enquadra-se na ótica do mercado, sendo contemplado com a concessão de financiamento pelo Banco Mundial”. O custo total do projeto orçado era de US\$ 302 milhões, sendo US\$ 150 milhões financiados pelo Banco Mundial e o restante pelo Governo de Minas Gerais.

Em suma, a intenção da SEE/MG foi de transformar um modelo gerencial de administração, desenvolvido para empresas privadas, em um novo modelo para ser aplicado na gestão do sistema público de ensino. Assim, implementou, a partir do Controle da Qualidade Total, um programa de gerenciamento dos sistemas de ensino. Dessa forma, A resolução nº 7120/93 deixava claro que o gerenciamento da Qualidade Total deveria favorecer o planejamento e a execução do Plano de Desenvolvimento da Escola e do projeto pedagógico, permitindo aos membros da comunidade escolar tornem-se gerentes conscientes dos processos sob sua responsabilidade.

O projeto ProQualidade, em sua etapa inicial, implantou dois subprojetos nomeados de Autonomia da Escola e Fortalecimento da Direção da Escola. Tais projetos foram elaborados e instituídos ainda no governo Hélio Garcia e foram aperfeiçoados durante a gestão do Governador Eduardo Azeredo (1995-1998), que designou, para pasta educacional, João Batista dos Mares Guia.

Ainda na gestão de Azeredo, foram implantados, ano a ano, mais três subprojetos, sendo eles o de Aperfeiçoamento e capacitação, em 1995; o de Avaliação do sistema educacional e o de Integração com os Municípios, ambos em 1996.

O subprojeto Autonomia da Escola era entendido como algo que se punha em relação à liberdade de formular e executar um projeto educativo visando melhorar o desempenho da escola nos seus aspectos principalmente pedagógicos (MATTOS; PEREZ, 2001, p.191).

Por sua vez, a política de autonomia da escola levada a efeito visava a seu estabelecimento nos âmbitos administrativo, financeiro e pedagógico. No âmbito da autonomia administrativa, o objetivo era de “corrigir a centralização excessiva do sistema educacional, delegando autonomia à escola”. Então, como medida principal para essa política, tratou-se de “rever a estrutura da Secretaria de Estado da Educação e suas instâncias intermediárias, simplificando normas e procedimentos para melhor atendimento ao funcionalismo público estadual” (MATTOS, 1999, p.64). Conseqüentemente, vários órgãos estaduais educacionais, como as Superintendências Regionais de Ensino, tiveram uma diminuição de suas funções, as quais foram transferidas para a escola.

A autonomia financeira veio acompanhada da administrativa, e as verbas repassadas pelo governo do Estado eram destinadas às atividades de pagamento de despesas correntes; à promoção de programas de treinamento para professores e à compra de material permanente, como móveis e equipamentos. Esses recursos eram repassados às caixas escolares, instituições internas às escolas, que viabilizaram a autonomia financeira da escola (França, 2002).

Para a concretização da política de autonomia financeira, os planos, projetos e ações que envolviam investimentos eram submetidos aos Colegiados Escolares para apreciação e aprovação. Em seguida, eram encaminhados diretamente para o Tribunal de Contas do Estado, responsável pelo repasse ou não do investimento requerido pela escola.

No que diz respeito à política de autonomia pedagógica, “seu principal objetivo foi trazer para o espaço da escola a reflexão sobre o ensino e a busca de alternativa para superar suas dificuldades nesta área” (MATTOS, 1999, p.71). Dessa forma, um importante documento da escola que poderia ajudar no processo de concretização dessa autonomia pedagógica era o Projeto Pedagógico.

Através da construção desse documento oficial da escola abre-se a oportunidade para discutir aspectos diversos do universo escolar, como os currículos, os recursos materiais, as condições de ensino-aprendizagem, o desenvolvimento de projetos de interesse da comunidade escolar, a avaliação escolar e recuperação de alunos com dificuldades de aprendizagem (MATTOS; PEREZ, 2001, p.193).

Mas Teixeira (2002) faz o alerta para o fato de que

o movimento pela autonomia da escola parte de um processo mais amplo de retirada do Estado de suas obrigações sociais e a instalação do chamado estado mínimo, essa proposta pode constituir apenas o pretexto para o governo omitir-se de seu compromisso social com a educação da população (TEIXEIRA, 2002, p.71).

No que tange ao Fortalecimento da Direção da Escola, segunda prioridade do ProQualidade, três aspectos tiveram destaque primordial, configurando-se como objeto deste estudo, dentre eles, estão a **escolha do dirigente escolar**, a **participação ativa do colegiado escolar** e a **construção do projeto pedagógico da escola**. Segundo Teixeira (2002), essa segunda prioridade,

trata-se de fortalecer a direção da escola, entendendo-se por direção a atuação do diretor auxiliado pelo Colegiado Escolar. O que se deseja não é contar com diretores fortes e autoritários, mas com diretores que sejam capazes de organizar o trabalho participativo dentro da escola e cobrar o apoio da comunidade na sua administração (TEIXEIRA, 2002, p.73).

A Secretaria de Educação objetivava, com essa política, o fortalecimento da direção da unidade escolar, que deveria ser respaldada e orientada pelo colegiado escolar. Estes três aspectos – escolha do dirigente escolar, colegiado escolar e projeto pedagógico da escola –, também caracterizados como mecanismos de democratização da gestão da escola, foram implantados no sistema de ensino estadual e pretendiam delinear um novo modelo de gestão escolar.

### **2.3. Os mecanismos de democratização da gestão escolar: eleição, colegiado e projeto político pedagógico**

Diversos estudos têm evidenciado que importantes mudanças vêm ocorrendo no campo da gestão da educação e da escola. Com efeito, já na segunda metade dos anos de 1980 e, especialmente, ao longo dos anos de 1990, vários sistemas de ensino implementaram em suas escolas mecanismos considerados como definidores da democratização da gestão da escola pública. O primeiro deles refere-se aos processos de escolha dos dirigentes escolares, o segundo, aos colegiados escolares, e o terceiro, ao projeto pedagógico da escola.

Em vários estados da federação, foram implantados processos em que a participação da comunidade, na escolha dos dirigentes, era um dos momentos mais relevantes. A mudança na forma de escolha de diretores foi um fator primordial dessa política, pois, por meio da eleição de diretores, abandonava-se uma prática sustentada no clientelismo. “Em todas as argumentações contrárias à escolha do diretor pelo processo de nomeação por autoridade estatal, o denominador comum é a condenação do clientelismo político que subjaz ao processo” (PARO, 2003, p.15).

De acordo com Silva (1999),

A escola pública ainda era vista, por muitos, como um importante meio que favorecia a prática do clientelismo político. Para algumas lideranças políticas locais e regionais, manter escolas da cidade ou região sob sua custódia era uma maneira importante de fazer perpetuar um relativo prestígio eleitoral, ao mesmo tempo em que tais escolas poderiam ser utilizadas como espaço para divulgação de sua plataforma política em período de eleições (SILVA, 1999, p.171).

Desse modo, com a eleição para diretores escolares, a indicação política para o cargo de diretor escolar não mais permearia o âmbito escolar, abrindo-se, assim, mais um canal de participação para a comunidade no interior da escola.

Na avaliação de Mendonça (2000):

a eleição de diretores é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação, tendo sido, durante seguidos anos, a principal bandeira de luta a favor da gestão

democrática do ensino público. Os argumentos em defesa desse processo giram em torno de seu caráter democrático, além de permitir aquilatar a capacidade de liderança política dos candidatos, abarcando, dessa maneira, uma dimensão da escola que vem ganhando cada vez mais ênfase (MENDONÇA, 2000, p. 410).

No ano de 1991, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG), conseguiu regulamentar o Processo de Seleção Competitiva Interna (Secom), por meio da Lei nº 10.486, de 24 de julho de 1991 e no Decreto nº 32.855, de 27 de agosto de 1991.

De acordo com a Lei 10.486/91, a escolha do diretor e do vice-diretor de escola passaria a ser feita com a participação da comunidade escolar, por meio do processo de seleção competitiva interna (Secom). Nesse processo, seria realizada uma avaliação dos candidatos ao provimento do cargo de diretor de escola, compreendendo duas etapas.

A primeira etapa consistiria na avaliação da capacidade administrativa dos candidatos ao cargo do diretor de escola. Para essa avaliação, os candidatos eram submetidos a uma prova de conhecimentos sobre legislação de ensino e procedimentos administrativos e teriam que alcançar uma pontuação mínima de 60 pontos, o que daria o direito de passar para a etapa subsequente.

A segunda etapa, por sua vez, constaria da avaliação do curriculum vitae dos candidatos aprovados, todavia essa etapa não tinha caráter eliminatório. Por último, era avaliada a capacidade de liderança dos candidatos. Nessa fase, aconteceria o processo de escolha com a participação da comunidade escolar, estando previsto que os candidatos deveriam elaborar e apresentar suas propostas de trabalho a essa comunidade, que, posteriormente, por meio de uma “eleição”, escolheria o novo dirigente escolar.

Como se observa, a institucionalização da seleção competitiva interna como mecanismo para escolha do dirigente escolar em Minas Gerais criou o que tem sido definido como um sistema misto dessa escolha, ou seja, um sistema em que seriam levados em conta tanto a competência técnica para o cargo, avaliada por meio das provas de conhecimentos e título, quanto a competência política, avaliada por meio da eleição.

Na opinião de Mendonça (2000),

O processo adotado pelo estado de MG pretendeu superar a indicação dos diretores pelos políticos da região onde se localiza a unidade escolar, democratizando a escolha dos dirigentes, permitindo que apenas os mais competentes se candidatem e chancelando os trabalhos das escolas com o

respaldo da comunidade. Apesar disso, as próprias autoridades institucionais, ao citarem os pontos negativos do processo de escolha de diretores adotado, reconhecem que permanecem existindo a interferência da política em alguns municípios e a rivalidade entre os candidatos (MENDONÇA, 2000, p.249).

De sua parte, o movimento sindical docente, desde a primeira experiência da Secom para o provimento no cargo de diretor de escola, reforçava na categoria, a idéia de que somente a realização de eleições para diretor não garantiria a democratização da gestão da escola, mas serviria como um ponto de partida para efetivar a luta em favor da democratização da escola.

Com efeito, em boa medida, temos aqui mais um processo de resignificação de importantes lutas e conquistas dos trabalhadores em educação e da sociedade em geral, em favor da democratização da escola. No contexto dessa resignificação, defrontamo-nos, novamente, com o esvaziamento da dimensão política dessas lutas e conquistas, ou então, a sua subordinação das mesmas à dimensão técnica, gerencial. Esta era, na verdade, mais uma das características que as políticas educacionais neoliberais carregavam, especialmente quando acompanhadas do ideário do modelo da Gerência da Qualidade Total em Educação.

Concomitantemente, em nome da gestão democrática, presenciamos a institucionalização do Conselhos Escolares ou Colegiados Escolares, que, em sua maioria, assumiam funções de caráter consultivo e deliberativo nos assuntos referentes à organização da escola e dos processos de trabalho pedagógico desenvolvidos no seu interior. Ressalta-se, no entanto, que experiências de organização desses Conselhos, em Minas Gerais, tiveram início ainda na primeira metade dos anos de 1980. Sendo assim, ainda em 1983, Minas Gerais implantou os Colegiados Escolares, apresentados à época como um dos canais para viabilizar a ação colegiada e a participação da comunidade na vida da escola. Essa experiência deixou de ser enfatizada nas políticas educacionais a partir dos anos de 1987 e foi retomada a partir de 1991, no contexto de implantação do Gerenciamento da Qualidade Total da Educação e em nome da busca de uma maior eficiência e eficácia do trabalho escolar.

No início dos anos de 1990, os Colegiados Escolares foram criados pelo Decreto nº 33.334, de 16 de janeiro de 1992, complementado pela Resolução nº 6.987, de 23 de janeiro de 1992. O Colegiado Escolar configurava-se como um mecanismo significativo e central para o fortalecimento da direção da escola e destacava-se como um órgão limitador do poder centrado nas mãos dos dirigentes escolares e viabilizador da participação da

comunidade na vida da escola. Segundo Mendonça (2000, p.263), “os colegiados existentes nos sistemas de ensino caracterizam-se como corpos coletivos superiores com prerrogativa de decisão participativa, sendo seu poder de deliberação limitado a matérias específicas”.

Quanto à sua configuração, o colegiado escolar se difere entre os municípios e estados que já o implantaram. No caso de Minas Gerais, o número de representantes mínimos é 14, sendo 50% os representantes dos profissionais e 50% distribuídos entre pais e alunos com idade mínima de 14 e 16 anos.

Desse modo, o colegiado escolar deve ser constituído,

por todos os segmentos da comunidade escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. Através dele, todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, esse colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola (ANTUNES, 2002, p.21).

As experiências de organizações colegiadas ganharam ainda mais corpo a partir da aprovação da Lei nº 9.394/96, que, definindo normas da gestão democrática do ensino público, estabeleceu como princípio básico “a participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares ou equivalentes” (art.14, inciso II). Nesse mesmo artigo, em seu inciso I, definiu-se outro princípio básico para a democratização da gestão da escola, que previa “a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”. Assim como Paro (2001), reconhecer que a previsão na legislação maior da educação brasileira de elementos, como os conselhos escolares e a construção do projeto pedagógico da escola, é dimensões importante no processo de democratização da escola. Entrementes, é preciso reconhecer, também, que a introdução de elementos como esses decorre das lutas históricas dos trabalhadores e trabalhadoras da educação, em seu movimento organizado.

Como se observa, a LDB coloca no cenário da democratização da escola o projeto pedagógico da escola. Como destaca Rossi (2003),

associado à gestão democrática das escolas, tornou-se o carro-chefe da organização e da cultura escolar. Por outro lado, podemos dizer que o tema dos PPPs é de hoje, mas não vem de hoje. Predominam na história da educação brasileira embates entre projetos políticos pedagógicos

institucionais com perspectivas de políticas educacionais que pouco representaram as reivindicações de educadores e de segmentos da sociedade brasileira. Grandes projetos que poderiam materializar antigas exigências democráticas para escolas públicas (tais como LDB, PNE) permanecem, em boa parte, sendo diluídos ou descaracterizados (ROSSI, 2003, p.263).

Dessa forma, assim como ocorrera com os Colegiados Escolares, defrontamo-nos com a resignificação do debate em torno da construção do projeto político-pedagógico, em um processo em que vimos desaparecer a palavra e a dimensão política desse projeto.

O projeto pedagógico exige profunda reflexão sobre a finalidades da escola, assim como a explicitação de seu papel social e a clara definição de caminhos, formas operacionais e ações a serem empreendidas por todos os envolvidos com o processo educativo. Seu processo de construção aglutinará crenças, convicções, conhecimentos da comunidade escolar, do contexto social e científico, constituindo-se em compromisso político e pedagógico coletivo (VEIGA, 1998, p. 9).

No que se refere à dimensão de sua construção, o projeto político-pedagógico tem ganhado um caráter instrumental, organizacional, privilegiando aspectos pedagógicos, os quais têm feito desaparecer o aspecto político que deveria ser vislumbrado durante todo o processo de sua construção. O projeto político-pedagógico da escola passou a focalizar apenas o aspecto pedagógico do projeto pedagógico da escola, atendo-se “ao currículo básico, ao currículo pleno, às estratégias de ensino para cada disciplina ou conjunto de disciplinas, aos recursos didáticos a serem utilizados, à forma de enturmação e ao plano de avaliação” (SUGESTÕES E ESCLARECIMENTOS/ SEE/MG, 1997, p.27). Não se falava mais em Plano Global da Escola e, sim, em Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), sendo que o projeto pedagógico era apresentado como sinônimo ou como parte integrante do PDE. Segundo a SEE/MG, o conteúdo do Plano de Desenvolvimento da Escola deveria pautar-se em:

definir a situação em que a escola deseja estar ao final de cinco anos, em termos de eficiência e rendimento dos alunos, do processo ensino-aprendizagem a ser utilizado, das melhorias a serem introduzidas na

infra-estrutura, dos serviços de apoio aos alunos e dos processos administrativos e financeiro (SUGESTÕES E ESCLARECIMENTOS/SEEMG, 1997, p.25).

Em direção oposta, no sentido de suplantar o caráter extremamente pedagógico ou burocrático do projeto político pedagógico, Veiga (2003) expõe que o projeto político pedagógico deve ser assumido realmente como um processo de vivência democrática no interior da escola, assim, faz-se necessário assumi-lo sob o que a autora nomeou de perspectiva da “Inovação Emancipatória ou Edificante”, pois,

a elaboração do projeto político-pedagógico sob a perspectiva da inovação emancipatória é um processo de vivência democrática à medida que todos os segmentos que compõem a comunidade escolar e acadêmica participam dela, tendo compromisso com seu acompanhamento e, principalmente, nas escolhas das trilhas que a instituição irá seguir. Dessa forma, caminhos e descaminhos, acertos e erros não serão mais da responsabilidade da direção da direção ou equipe coordenadora, mas do todo que será responsável por recuperar o caráter público, democrático e gratuito da educação estatal, no sentido de atender aos interesses da maioria da população (VEIGA, 2003, p.279).

Em síntese, toda a reorganização da rede de ensino do estado de Minas Gerais, ao longo dos anos de 1990, acompanhou as diretrizes da política neoliberal, do estado mínimo e das políticas de descentralização adotadas nos países da América Latina.

Em janeiro de 1999, Itamar Franco (1999-2002) assumiu o governo do Estado de Minas Gerais, em companhia de seu vice-governador, Newton Cardoso. Esse período de governo do estado, foi definido por Marques (2001, p.214) como “**Tempos de Modernização Arcaica**”, devido a um hibridismo entre as propostas educacionais do ProQualidade, fases Hélio Garcia e Eduardo Azeredo e a Escola Sagarana da fase Itamar Franco. Ambos os projetos estão ligados pela epistemologia do progresso ou do melhoramento social”.

O governo Itamar Franco, em setembro de 1999, por intermédio da SEE/MG, apresentou seu Plano de Educação, denominado como Escola Sagarana, com o lema:

Educação para a Vida com Dignidade e Esperança. Para o cargo de Secretário da Educação, Itamar Franco, designou Murílio de Avellar Hingel<sup>9</sup>.

No âmbito institucional-pedagógico, Hingel inicia em 1999 a configuração pública de sua identidade de reformador educacional, pelas críticas ao domínio do script ditado pelo MEC, no Brasil, e definido no exterior pelo FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Seu diagnóstico crítico atinge, especialmente, a prioridade da educação básica em detrimento da educação superior; os projetos teórica e tecnicamente perfeitos mas com uma face prática perversa; os processos de municipalização que teriam provocado conflitos administrativos nos espaços e tempos escolares estaduais e municipais (MARQUES, 2001, p.212).

Entretanto as iniciativas destacadas por Hingel demonstravam-se incompatíveis com as metas educacionais necessárias ao desenvolvimento brasileiro e essenciais para a redução dos níveis de pobreza apresentados pelo país.

O termo Sagarana é um hibridismo elaborado por Guimarães Rosa, escritor mineiro, para denominar seu primeiro livro. A palavra é resultado da união do radical germânico SAGA – que significa narrativa épica em prosa, ou história rica em acontecimentos marcantes ou heróicos – com o elemento RANA, de origem tupi e que representa a idéia “à maneira de”, “típico ou próprio de”. De acordo com o governo, esse nome foi escolhido para representar as metas que se pretendiam atingir com a proposta de educação da Escola Sagarana. Segundo estudo de Dornellas (2003),

o governo escolheu esse termo para representar os objetivos da proposta, pois por meio da expressão Escola Sagarana, o governo afirmava propor uma política de educação, por intermédio de programas e projetos pautados nos princípios de democracia e de participação coletiva, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência das crianças e adolescentes

---

<sup>9</sup> Murílio de Avellar Hingel foi Secretário de Educação Municipal de Educação de Educação de Juiz de Fora, de 1967 a 1973, Em outubro de 1992, assumiu o cargo de Ministro de Estado da Educação e do Desporto, no qual permaneceu até 31 de dezembro de 1994. Em 1º de janeiro de 1999, assumiu o cargo de Secretário da Educação de Minas Gerais (Lições de Minas – SEE/MG).

na escola, bem como garantir uma educação de qualidade (DORNELLAS, 2003, p.58).

Contudo, com alguns elementos comuns aos ideais do ProQualidade, a proposta da Escola Sagarana se auto proclamava como uma proposta de escola essencialmente democrática. Diante dessa perspectiva, a Escola Sagarana alicerçou-se nos seguintes eixos para nortear suas linhas de ações: a Garantia de Acesso e Permanência dos Estudantes na Escola, um Projeto Político-Pedagógico de Qualidade para Todos, a Valorização dos Profissionais da Escola e a Autonomia e Gestão Democrática da Escola.

A Garantia de Acesso e Permanência dos Estudantes na Escola seria objetivada por meio do Bolsa-Escola. Segundo documento oficial:

a redução dos índices de evasão e repetência é uma medida urgente que a Escola Democrática deve assumir o compromisso com a inclusão. No ensino fundamental, o governo implantará o Programa Bolsa Familiar para Educação – Bolsa-Escola, como instrumento de combate à evasão escolar, ocasionado pela precariedade das condições sócio-econômicas das famílias que tenham filhos na faixa de idade de 7 a 14 anos (ESCOLA SAGARANA – SEE/MG, 1999, p.38).

O Programa Bolsa-Escola teve como objetivo combater a evasão escolar, o trabalho infantil e a exclusão social e proporcionar formas de complementação de renda para famílias carentes com renda mínima da ordem de meio salário mínimo mensal, para a manutenção dos filhos na escola.

No que diz respeito ao Projeto Político-Pedagógico de Qualidade para Todos, colocava-se que “um projeto pedagógico de qualidade é aquele em que todos têm a oportunidade de participar do processo educacional, garantindo-se a equidade. Ao se construir uma proposta pedagógica, é fundamental a revisão de alguns paradigmas que, tradicionalmente, têm norteados a escola pública” (Escola Sagarana - SEE/MG, 1999, p.39). Nesse eixo de ação, que privilegiava a construção da proposta pedagógica da escola de maneira coletiva, havia sido vislumbrada anteriormente pelos governos Hélio Garcia e Eduardo Azeredo, não se configurando em uma proposta inovadora do governo Itamar Franco.

Contudo, para o eixo que trata da Valorização dos Profissionais da Educação, teve-se como aspectos importantes: o plano de carreira, o qual “constitui instrumento essencial para corrigir as distorções que se acumularam ao longo dos anos em relação à política de pessoal adotada em Minas Gerais para a educação”; a capacitação, “de acordo com as necessidades do Estado, levando em conta os profissionais que ainda atuam no sistema de ensino sem o nível de qualificação mínima exigida”; e a educação continuada, que “se deveria articular de acordo com as necessidades expressas no projeto político-pedagógico” (Escola Sagarana - SEE/MG,1999, p.41).

Quanto ao eixo Autonomia e Gestão Democrática da Escola, na Escola Sagarana previa-se uma autonomia que “garantissem à escola a construção de uma identidade própria, levando em conta as características e as diferenças regionais”, e uma gestão democrática que fosse “além da escolha dos dirigentes com a participação da comunidade escolar” (Escola Sagarana - SEE/MG,1999, p.39). Essa proposta também deixou claros os traços de continuidade com os dois governos do Estado de Minas anteriores ao governo Itamar, principalmente, quando destacava a questão do fortalecimento dos Colegiados Escolares enquanto um meio de consolidação da gestão democrática.

Portanto, como vimos no decorrer do capítulo, os anos de 1990, mais precisamente o período entre 1991 e 2002, as políticas educacionais implementadas no Estado de Minas Gerais carregavam a marca do modelo da GQT, que foi transposto para o campo da educação, especialmente, no que se refere à gestão da escola.

Nesse contexto, a participação preconizada nas diretrizes governamentais assumia dimensões e características bem distintas da participação pela qual lutavam os educadores mineiros ao longo dos 1980. Durante os anos de 1980, a participação almejada se definia pela exercício da cidadania e pela construção de uma sociedade e uma escola mais democrática, aberta, plural, justa e igualitária. Na GQTE, a participação era justificada e apresentada como estratégia para tornar a escola mais eficiente e eficaz, uma vez que os “clientes” estariam acompanhando de forma mais próxima a gestão da escola e intervindo mais imediatamente de modo que essa escola viesse a atender a suas necessidades e demandas. Escola de qualidade era, pois, aquela escola que atendia às expectativas e satisfação de seus clientes, e uma escola verdadeiramente democrática é a escola de qualidade.

Tem-se, desse modo, um processo de resignificação, não só da participação da comunidade na vida da escola, que revelou um caráter predominantemente instrumental, funcional, mas também da própria qualidade e democracia nessa escola, que passaram a estar

subordinadas aos princípios da eficiência e eficácia do trabalho ali desenvolvido. A lógica empresarial era, assim, mais uma vez, transposta para a organização do trabalho na escola.

Essa resignificação de conceitos e bandeiras nos ajuda, inclusive, a compreender o formato que assumiu a regulamentação da seleção competitiva interna em Minas Gerais. Como vimos, nas duas primeiras experiências, nessa *seleção competitiva*, estavam previstos duas etapas, sendo a primeira constando de uma prova para avaliação da competência técnica; e a segunda da avaliação dos títulos e da capacidade de liderança. Esta última avaliação seria realizada por meio da consulta à comunidade, e, em seguida, uma eleição entre os mais bem classificados na 1ª etapa. Mesmo quando essa etapa deixou de acontecer, a avaliação de títulos precedia à eleição.

Fica mais uma vez evidente, que a “eleição” de diretores de escola implantada nas Minas Gerais, ainda que tenha se constituído num avanço em relação à forma como se dava a escolha desses diretores em períodos anteriores – quando, em sua maioria, era por indicação política - ficou longe de resgatar a forma pela qual lutavam os trabalhadores da educação nos anos de 1980, no contexto de construção de uma nova escola, em uma nova sociedade. Com efeito, a eleição do dirigente escolar era pensada e afirmada como uma das mudanças, dentre outras tantas, que precisavam ocorrer para que se avançasse na democratização da gestão da escola.

No entanto, no capítulo posterior, intentaremos a identificar os elementos da Zona de Invisibilidade – valores, crenças, ideologias – dos sujeitos da escola pesquisada, em relação aos mecanismos de democratização da gestão escolar, tratando, em especial, da eleição de dirigentes escolares, do colegiado escolar e do projeto político pedagógico.

De qualquer modo, frente a esse conjunto de mudanças na gestão da escola pública da Gerais, principalmente como a implantação de mecanismos como a SECOM; a constituição dos Colegiados Escolares e a construção do Projeto Político-Pedagógico das escolas, perguntamo-nos quais os contornos assumidos pela cultura organizacional da escola, em especial, no que se refere aos elementos da zona de invisibilidade e da zona de visibilidade?

As respostas a questões como essa serão buscadas no capítulo que se segue.

### **CAPÍTULO III**

## **UM OLHAR SOBRE A CULTURA ORGANIZACIONAL DA ESCOLA DAS MINAS GERAIS**

### **CAPÍTULO III**

## **UM OLHAR SOBRE A CULTURA ORGANIZACIONAL DA ESCOLA DAS MINAS GERAIS**

Neste capítulo, apresentamos os dados levantados no trabalho de campo realizado no intuito de compreender as implicações dos mecanismos de democratização da gestão escolar, mais especificamente, a eleição de diretores, o colegiado escolar e o Projeto Político-Pedagógico, na cultura organizacional da escola.

Como analisamos anteriormente, a cultura organizacional da escola pode ser abordada focalizando diferentes aspectos e elementos da realidade escola. No caso das análises que se seguem, privilegiamos a consideração de aspectos relativos à zona de visibilidade e à zona de invisibilidade da cultura de uma instituição de ensino da rede estadual de Minas Gerais. No entanto procuramos apreender, também, como esses aspectos se interpõem e se definem na interação dessa instituição com o contexto mais amplo em que ela se insere. De outra forma, procuramos captar os fatores endógenos e exógenos que engendram a cultura organizacional da escola investigada, de modo a construir uma análise na perspectiva nomeada por Lima (1996) como mesoabordagem. Isto é, uma análise que leva em conta tanto o macro sistema quanto o micro sistema que permeiam e definem a organização escolar.

A perspectiva de análise aqui adotada evidencia a importância do caminho percorrido até o momento neste nosso estudo. Isso porque, por um lado, o enfoque da cultura

organizacional direciona nosso olhar para a dinâmica interna da escola. Porém, por outro lado, remete à compreensão de que essa dinâmica interna da escola é resultante não apenas dos fatores e relações que se desenvolvem no seu interior, mas também fruto das determinações sociais, políticas, econômicas mais amplas, de que essa escola faz parte. Daí, a necessidade de um estudo como este, que pretende compreender as implicações dos mecanismos de democratização da gestão da escola na cultura organizacional de determinada instituição, analisar, também, como esses mecanismos têm sido definidos nas políticas educacionais mais amplas.

Como esclarecemos no início deste trabalho, a escola campo investigada pertence à rede estadual de ensino e, segundo avaliação colhida por meio da Superintendência Regional de Ensino e na à Seção Sindical do Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais em Uberlândia, essa é uma instituição em que esses mecanismos estariam mais consolidados. Esse foi um fator determinante na seleção dessa escola como campo de investigação.

O bairro onde a escola se situa em Uberlândia/MG é considerado central e com excelente infra-estrutura, contando com asfalto, rede de água e esgoto, transporte coletivo, posto de saúde e bem servida de escolas estaduais e municipais.

Esta escola contempla dois níveis de ensino, fundamental e médio. No turno da manhã, funcionam vinte turmas. No ensino médio, são cinco primeiras séries, três segundas séries e duas terceiras séries. No ensino fundamental, existem na escola cinco oitavas séries e cinco sétimas séries, totalizando 778 alunos no turno matutino. No turno da tarde, também funcionam vinte turmas, sendo uma turma do período introdutório<sup>10</sup>, duas primeiras séries, duas segundas séries, duas terceiras séries, três quartas séries, cinco quintas séries e cinco sextas séries, atendendo 684 alunos. No turno da noite, são oferecidas três turmas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e oito turmas no ensino fundamental, sendo duas primeiras séries, três segundas séries e três terceiras séries, num total de 436 alunos. A escola campo é uma das doze escolas estaduais do município de Uberlândia que se encontra inserida no Projeto Escolas-Referência da SEE/MG<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> O período introdutório corresponde ao último ano da educação infantil e atende as crianças de 6 anos de idade dentro da política do governo estadual de Minas Gerais de ampliação do ensino fundamental para uma duração de 9 anos.

<sup>11</sup> Esse Projeto possui como objetivo oferecer às escolas públicas que se situam numa posição estratégica no sistema escolar um atendimento que possibilite a elas tornarem-se “referência” para as demais. Uma das incumbências das escolas que participam desse Projeto é a elaboração do Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional (PDPI). Em governos anteriores, também havia a exigência da elaboração de planejamentos desse caráter, porém com outras denominações, como, por exemplo, Plano Global da Escola, Plano de Desenvolvimento da Escola, Proposta Pedagógica da Escola e Projeto Político-Pedagógico.

Foram entrevistados sete profissionais que atuam na escola campo. O diretor da escola, professor Miguel, que cumpre o segundo mandato à frente da instituição e trabalha na instituição há doze anos. A vice-diretora Carla, que está trabalhando na escola desde 1982. As especialistas em educação, Joana, com um ano de trabalho, Vilma, com quatro anos de experiência e Rosana, com quinze anos de atuação na escola. Além desses profissionais foram entrevistados, dois professores, sendo que um atualmente, é membro do colegiado escolar, professor Paulo, há três anos trabalhando na escola, e o professor Joaquim, que nunca participou do colegiado, apesar de estar atuando profissionalmente na escola campo desde 1996.<sup>12</sup>

Como demonstramos em nossas análises ao longo deste trabalho, a cultura organizacional é uma perspectiva teórica que muito pode contribuir para a compreensão das instituições educativas e das relações e práticas que se desenvolvem em seu interior. Nesse sentido, é importante ter presente, também, que essas relações e práticas são engendradas pelo contexto mais amplo das políticas educacionais em que se inserem.

No entanto, em nosso processo de investigação de campo, privilegiamos o levantamento de dados relativos às zonas de invisibilidade e visibilidade social da cultura organizacional da escola. Além disso, procuramos identificar os fatores exógenos referentes às políticas educacionais de Minas Gerais que têm influenciado essa cultura em relação aos mecanismos de democratização da escola aqui focalizados: eleição para diretor; colegiado escolar e projeto político-pedagógico.

Buscamos, ainda, levantar com os sujeitos da escola investigada como compreendem a gestão democrática da escola e as principais mudanças que têm ocorrido na gestão da escola diante da implementação de mecanismos em nome da realização da gestão democrática na educação.

### **3.1. Eleição para diretor e cultura organizacional da escola**

A eleição de dirigentes escolares implementada no contexto do processo de seleção competitiva interna (Secom), regulamentado a partir de 1991, constituiu-se, nas Gerais, uma contribuição importante na perspectiva da democratização da gestão da escola, uma vez que, num passado recente, o processo de escolha desses dirigentes ocorria por meio

---

<sup>12</sup> Os nomes utilizados são fictícios.

de práticas marcadamente clientelísticas. A influência dos políticos locais, especialmente deputados e vereadores, era uma constante nas políticas educacionais em Minas até o início dos anos 1990. Sobre esse aspecto, Silva (1999) faz a seguinte análise:

Entretanto, ainda que se reconheça que as mudanças no processo de provimento do cargo de diretor de escola não tivessem os contornos reivindicados pelos trabalhadores em educação nas suas lutas, nem tivessem conseguido romper com as práticas autoritárias dos ocupantes desse cargo, isso não significa que não houve importantes avanços nas práticas de gestão e administração da escola pública em Minas Gerais. Nesse sentido, um primeiro aspecto que merece ser destacado refere-se ao fato de a escola ter deixado de ser reduto de determinado grupo político, ou seja, as práticas clientelistas na escola tornaram-se coisa do passado (SILVA, 1999, p.179).

Entre os sujeitos que colaboraram com nossa pesquisa, ficou evidente que predomina uma avaliação positiva em relação à escolha do diretor da escola com a participação da comunidade. Na verdade, há aqueles que avaliam que os processos eleitorais, de uma maneira geral, são positivos, pois educam para a democracia. Esta é, por exemplo, a visão de Paulo:

Eu acho que o primeiro passo para democratização é a eleição para diretor, eleição para colegiado, eleição para grêmio. Então, isso já mostra até para os alunos terem essa visão de como funciona lá fora, a questão de responsabilidade, escolher a pessoa certa (PAULO. Entrevista).

Especificamente em relação à eleição do dirigente escolar, prevalece uma visão positiva da experiência vivenciada. Todos os sete entrevistados manifestaram-se nessa direção. Eis o que nos disse Rosana, supervisora da escola:

Com certeza, pelo menos a gente está elegendo a pessoa que esteja ali. Se fosse uma pessoa imposta não tinha como você trabalhar ali. Uma escola democrática já começa por aí. Então, é muito bom ter a oportunidade de estar ouvindo o que aquela pessoa propõe para a escola (ROSANA. Entrevista).

Também o diretor da escola, que passou pelo processo eleitoral, assegurou sua importância: “não tenho a menor dúvida que ainda é a melhor forma de se conseguir a democratização na escola” (MIGUEL.Entrevista).

Do mesmo modo, Joana fez uma avaliação afirmativa em relação à eleição para diretor:

Eu acho super válido. Outra coisa que eu achei também importante foi a participação da comunidade, o interesse da comunidade, pais; interesse muito grande. Houve uma participação muito grande. Movimento de pais na escola do horário que abriu até no horário que fechou. A melhor coisa que existe é a eleição para diretor porque, antigamente, era indicada, colocavam quem eles queriam. Eu acho ótimo a eleição para diretor (JOANA. Entrevista).

Chama atenção, nesse depoimento de Joana, o caráter mobilizador e dinamizador que a eleição para diretor de escola pode assumir no cotidiano escolar. Com efeito, incrementar os espaços de participação da comunidade na vida da escola é de fundamental importância para o aprofundamento das práticas democráticas na gestão escolar.

Outro aspecto destacado pelos sujeitos foi a percepção de que a eleição para dirigente escolar pode fazer com que, em certa medida, a atuação desse dirigente vincule-se mais diretamente aos interesses da comunidade que o elegeu. Foi interessante a análise de Joana:

Nessa eleição, a participação da comunidade, eu acho muito importante porque, a partir do momento em que eles colocaram, que eles ajudaram a colocar o representante, o administrador da escola, dá mais liberdade para eles cobrarem. A partir do momento em que o diretor depende tanto dos funcionários, quanto da comunidade para ficar no cargo, então, todo o trabalho dele fica diferenciado (JOANA. Entrevista).

Paulo também ressalta esse sentido dado à eleição do dirigente escolar:

Eu creio que as eleições para diretor, não só nesta escola, mas em todas as escolas, ela sempre contribui, porque, se o diretor, fez uma má

administração, ele, com certeza, não vai continuar no cargo. Então, ele tem quatro anos para mostrar se ele realmente consegue fazer alguma coisa ali ou não (PAULO. Entrevista).

Observe-se, com base na análise de Paulo, que, em certa medida, a eleição assume uma característica de mecanismo de *avaliação de desempenho* do diretor eleito.

Se, por um lado, fica evidente a avaliação positiva em relação às eleições para diretor de escola, por outro lado, é preciso reconhecer que os processos eleitorais podem deixar marcas e feridas que, se não forem adequadamente trabalhadas no interior das instituições educativas, podem trazer grandes dificuldades nos processos de gestão e organização do trabalho desenvolvido nessas instituições. Em diferentes depoimentos, esse tipo de percepção fica evidenciado. O diretor Miguel, por exemplo, analisa:

Eu acho que aqui na escola Frei Egídio de Parisi, ela só tem contribuído, eu não vi um lado negativo, eu sei que no período de eleição eu vejo colegas a vida em inteira nessa profissão, colegas saindo nos tapas por causa de uma eleição de diretor, e aqui nós tivemos divergências, sim, políticas, e ainda temos divergências políticas, mas isso não contribuiu negativamente para que nenhum setor da escola não roubasse. Aqui eu não sei se foi atípico, mas não teve esse negócio (MIGUEL. Entrevista).

A análise de Miguel foi corroborada pelo professor Joaquim:

Pelos exemplos que a gente houve falar em outras escolas, quando existe o acirramento de opiniões e quando as oposições, os perdedores transformam em opositores para valer, aí o administrador não consegue administrar, fica amarrado, sempre ele é criticado em todos os momentos, ele não pode ter uma falha, um deslize, que acaba virando uma bola de neve da crítica contra e isso é um problema que tem que saber gerenciar. Eu acho que processo eleitoral interno das escolas é válido. É importante que os membros da escola escolham seus dirigentes, administradores, mas também tem que fazer parte da conscientização dos participantes que eles são parte daquele corpo, eles não estão isentos, eles devem assumir um compromisso de colaborar com quem ganha, senão a escola afunda, inviabiliza por conta disso, quando não se adquire esse nível de consciência (JOAQUIM. Entrevista).

Joaquim chamou atenção para um aspecto não destacado pelos outros sujeitos entrevistados, que é a compreensão de que as eleições para diretor de escola são uma conquista de toda a sociedade e que não se pode recuar.

A livre escolha sempre é um caminho para a democratização. Nós lutamos muito tempo pelas liberdades contra a ditadura e o nosso maior valor foi a possibilidade de escolha. Agora, escolher bem, escolher mal, faz parte do processo do amadurecimento. Sempre a liberdade de escolha vai trazer um processo de amadurecimento e isso é inquestionavelmente importante e fundamental. É uma conquista e essa conquista não dá para abrir mão dela (JOAQUIM. Entrevista).

Os dados apresentados até aqui possibilitam-nos inferir que, em relação à participação, à implantação da seleção competitiva interna, que prevê a eleição do diretor de escola”, consolida-se como uma *crença* na cultura organizacional da escola, configurando-se, inclusive, como fator de mobilização da comunidade.

De outra parte, a visão positiva da eleição para dirigente escolar também começa a se tornar um quadro de referência para a ação dos indivíduos e grupos dentro da escola, por exemplo, quando a atuação do diretor se torna mais sensível às demandas da comunidade escolar. Esse é outro indício de que esse mecanismo de democratização da gestão escolar tem produzido mudanças na cultura organizacional da escola.

Por sua vez, fica evidente, também, que as mudanças na cultura organizacional da escola ocorridas com a implantação das eleições para diretor, ainda que dentro dos limites da Secom, vinculam-se às transformações ocorridas no contexto mais amplo das lutas sociais e das políticas educacionais levadas à cabo ao longo dos anos 1990, como bem nos aponta o último depoimento de Joaquim. Mais uma vez, evidencia-se a necessidade de pensar a cultura organizacional das instituições educativas na sua relação com os fatores exógenas que as permeiam.

### **3.2. Colegiado escolar e cultura organizacional da escola**

O colegiado escolar é outro mecanismo implementado no interior da escola em nome da democratização de sua gestão. Como vimos no capítulo anterior, a própria Lei n. 9394/1996, que define as diretrizes e bases da educação nacional, estabelece que a realização

do princípio da gestão democrática no ensino será viabilizada, também, por meio da existência de conselhos escolares que contem com participação de membros interno e local.

Nas políticas educacionais de Minas Gerais, desde 1983, diferentes governos têm definido políticas no sentido de definir o papel e regulamentar o funcionamento desses colegiados, sempre na perspectiva de que, com esse encaminhamento, estar-se-ia avançando na direção da democratização da gestão da escola.

No caso da escola-campo onde foi realizada a coleta de dados, observa-se um relativo consenso sobre a importância desse órgão na organização da escola. No entanto, ao mesmo tempo, destaca-se que, muitas vezes, ele assume o caráter de órgão de natureza mais burocrática. É o que nos informa Rosana:

Infelizmente, não só o colegiado desta escola como os colegiados em geral, eles as vezes, cumprem só o que é da competência deles, que é a prestação de contas da escola, as outras coisas, as outras discussões, na minha opinião, e se você perguntar para outro especialista vão te falar a mesma coisa, fica um pouco a desejar, principalmente, a parte pedagógica da escola. Ele funciona de forma mais administrativa, ele ajuda o diretor mais a administrar, prestar contas, calendários, grades curriculares (ROSANA. Entrevista).

Na direção dessa burocratização do colegiado escolar, observa-se que sua atuação tem sido reduzida a deliberar sobre assuntos relativos a recursos financeiros, principalmente prestação de contas, e questões disciplinares que envolvem alunos e professores, de acordo com alguns dos depoimentos de nossos sujeitos.

Carla, vice-diretora, analisa:

O colegiado, ele é assim atuante, então, a função dele, por exemplo, é entre tantas outras, ser o apoio ao plano de aplicação de verbas. Toda verba que a escola recebe da Secretaria de Educação, ela é passada pelo plano de aplicação, pelo colegiado. Eles avaliam, fazem o relatório, fazem o pedido, mandam para o diretório de compras, material e tudo. Aí, eles aprovam o plano de aplicação e também aprovam a prestação de contas, uma vez a verba aplicada, analisam na administração e, aí, aprova o plano de aplicação (CARLA. Entrevista).

Também Vilma relata:

O colegiado aqui eu vejo também que é bem dinâmico, principalmente assim em questões de problemas com pais, funcionários até que a gente não tem tanto, raramente o colegiado se reúne para discutir isso. Então é mais mesmo na questão para aplicação de verbas, quando as verbas vêm, onde que vão ficar (VILMA. Entrevista).

A presença recorrente de assuntos relativos à *prestação de contas* é tão forte que alguns tomam essa temática como algo que deve constituir-se, naturalmente, em atividade central dos colegiados. Isso fica evidente no depoimento de Joana:

Eu imagino que o colegiado seria, assim, prestação de contas, a parte financeira. O colegiado acaba se envolvendo em todos os seguimentos: administrativo, financeiro, pedagógico, que a partir do momento que o colegiado tem que aprovar o regimento da escola, então, tudo que elabora tem que passar pelo colegiado (JOANA. Entrevista).

A questão também é muito presente no funcionamento do colegiado de escola. Paulo, membro do colegiado da escola, faz a seguinte ilustração:

Por exemplo, um aluno que cometeu alguma infração, que precisou ser expulso. Algumas situações deste tipo vão para o colegiado e aí agente debate: o que aconteceu, o que você acha da situação (PAULO. Entrevista).

Um outro papel importante atribuído ao colegiado é o de ele definir, de forma coletiva, diretrizes e normas de funcionamento da escola:

O colegiado ele é um órgão compatível com os professores, com os alunos, com os pais e os funcionários da escola, então, esse órgão colegiado ele traça as normas, as normativas de funcionamento da escola, inclusive, com a aprovação do regimento interno e aprovação dos currículos que são necessários ao funcionamento, à inclusão ou à exclusão de disciplinas e assim por diante (JOAQUIM. Entrevista).

Mas os depoimentos colhidos evidenciam algumas importantes lacunas na atuação do colegiado escolar. Uma delas refere-se à pouca densidade, ou até mesmo uma ausência maior, de debate e reflexão das questões pedagógicas da escola. Rosana ressalta que:

mas, a parte pedagógica por exemplo, de alunos que estão dando problemas, eu não vejo essas discussões no colegiado, o que seria a mais importante mas, infelizmente, os colegiados do Estado, de escolas estaduais, eu acho que eles não atingiram esse patamar ainda, ele existem só para prestar conta, estão caminhando (ROSANA. Entrevista).

O professor Joaquim entende que “se ele preocupar um pouco mais, também, com o pedagógico aí, sim, atingirá melhor os seus objetivos” (JOAQUIM. Entrevista).

Miguel, por sua vez, como diretor e presidente do colegiado, reclama maior participação para o melhor funcionamento desse órgão interno da escola, especialmente, dos pais e alunos:

Eu acho que ele poderia ajudar se ele fosse mais participativo, mas não é o que acontece hoje. Nós temos um colegiado aí em que a maioria dos pais e alunos já estavam ausentes. Os que mais participam do colegiado são professores e funcionários da escola. A maioria dos processos que mexem na escola estão voltados nos assuntos administrativos dentro da escola. Processos que envolvem o aluno, tipo, calendário escolar, algum evento dentro da escola, isso a gente faz até sem a participação do colegiado. Então, o colegiado não tem aquela articulação boa e não tem uma presença maciça nas reuniões, onde vota, por exemplo, a aprovação de uma reforma (MIGUEL. Entrevista).

Apesar das limitações e dificuldades apontadas acima, o colegiado da escola parece estar trazendo importantes contribuições para a mudança na cultura organizacional da instituição. Paulo, representante docente no colegiado da escola, ressalta a importância do colegiado como espaço de debate e reflexão coletiva da escola por parte dos diferentes segmentos que a compõem. Quando perguntado sobre as contribuições do colegiado para a escola ele, destaca o seguinte:

Contribui, com certeza, porque é um lugar de debate, é um lugar onde a gente tem, não só uma questão de administrar a escola, mas chamar a atenção do seguimento no como ele está sendo falho. É a hora que a gente tem principalmente, se às vezes isso aí influir no diretor, é a hora em que a gente pode chegar no diretor, e dizer: “ Está havendo uma ausência neste aspecto dentro da escola”. É um lugar que a gente troca informações: “olha até está acontecendo isso e isso” (PAULO. Entrevista)

Pelo depoimento de Paulo, o colegiado parece constituir-se também em um importante canal de aproximação do diretor com a comunidade escolar.

É forte entre os sujeitos investigados a compreensão de que o colegiado tem contribuído para a democratização da gestão da escola. Nesse sentido, Rosana ressalta a relevância. do colegiado como canal de participação dos diferentes segmentos na vida da escola. Eis sua análise:

Eu acho que a partir do momento em que se abre um espaço para tratar alunos, professores e funcionários esse espaço para tá discutindo as coisas, já abre uma porta, já contribui para a democratização (ROSANA. Entrevista).

Joana também salienta essa característica do colegiado escolar:

Contribui a partir do momento que, como eu te falei, tem seguimentos, tem a participação de todos os seguimentos: alunos, pais e funcionários, mesmo sendo mínimo acaba contribuindo, que mesmo que seja pouco a participação, mas, pelo menos, tem representantes deles aqui na escola e eu acho isso importante porque os pais tem um representante, que qualquer coisa eles podem estar recorrendo à aquela pessoa, para saber o que está acontecendo na escola (JOANA. Entrevista).

Vilma, por sua vez, enfatiza o caráter descentralizador que o colegiado assume no processo de gestão da escola:

As decisões não ficam centralizadas, principalmente quando é decisão que envolve toda a escola, o cotidiano da escola, não tem jeito de centralizar as decisões. Então, é mais compartilhado e até mesmo porque o pessoal, os dois representantes os professores que a gente tem atuam à tarde e atuam de manhã também. Então, tem essa comunicação (VILMA.Entrevista).

Por último, Paulo chama atenção para o fato de que o colegiado escolar, além de colocar limites para a atuação do diretor da escola como detentor de todo o poder decisório no interior da instituição, ainda propicia maior transparência nos processos de tomada de decisão e na própria gestão de toda a escola.

Sem o colegiado, o diretor teria total autonomia, autonomia para fazer o que quiser e nem sempre aquilo ia ser a vontade da maioria. Então, o colegiado é local onde ele tem que prestar contas do está sendo feito, tudo isso tem que ser feito, tem que ser aprovado depois de executado e volta para a gente novamente e vê o que foi falado na reunião, então, tudo tem que ser feito de forma transparente com o colegiado, o que não aconteceria sem o colegiado (PAULO. Entrevista).

Os dados destacados acima informam importantes mudanças na cultura organizacional da escola tomada como campo de investigação, ao evidenciar mudanças ideológicas que sustentam seu funcionamento. Pilares como *participação de todos os segmentos, descentralização do poder decisório, transparência nas decisões* estão marcadamente presentes entre os atores sociais que ali desenvolvem relações e práticas educativas e organizacionais.

Além disso, é muito evidente o reconhecimento desse órgão como instrumento que pode contribuir na democratização da gestão da escola, especialmente, quando se abre para uma participação cada vez maior dos diferentes segmentos e toma como foco de debate e acompanhamento também as questões pedagógicas da organização escolar.

No entanto fica igualmente clara a necessidade de que o colegiado escolar, em sua dinâmica de funcionamento, consiga ir além do tratamento de questões meramente burocráticas e legais. Mesmo que se reconheça que uma atuação nesse nível produz significativas mudanças na cultura organizacional da escola, particularmente no que se refere

a elementos da zona de visibilidade, como, por exemplo, as normas e regulamentos e os procedimentos operacionais de funcionamento da instituição.

### **3.3. Projeto político pedagógico e a cultura organizacional**

O projeto político-pedagógico juntamente com os outros dois mecanismos de democratização da gestão da escola - eleição para diretor e o colegiado - também se tornaram um elemento importante no interior da escola, tratando do seu planejamento. Este documento, elaborado no pelos profissionais da instituição, muito tem a evidenciar sobre cultura organizacional escolar, pois nele estão expressos muito dos anseios dos atores que ali atuam.

Nos diferentes governos que estiveram à frente das políticas educacionais em Minas Gerais nos anos de 1990, defrontamo-nos com a resignificação do debate em torno da construção do projeto político-pedagógico. Nesse processo, a dimensão política foi substituída por uma abordagem de caráter mais instrumental e organizacional, sob a perspectiva do modelo de planejamento estratégico utilizado em diferentes setores empresariais.

No interior da escola investigada, encontramos profissionais que acreditam que as mudanças no projeto político-pedagógico sejam somente de nomenclatura. Atualmente, esse documento é nomeado como Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional (PDPI). Carla, quando questionada sobre esse assunto, afirma o seguinte:

Hoje em dia, ele vem com outra nomenclatura, que é o PDPI. Eu acho que muda pouco, às vezes, só alguns nomes, algumas coisas, mas é quase tudo a mesma coisa, não muda muito (CARLA. Entrevista).

Também, na análise da supervisora Rosana, confirma-se essa perspectiva:

Bom, eu acho que não difere em nada, porque as discussões são as mesmas. Eu acho que é só uma questão de nomenclatura que muda mesmo. Ele vem evoluindo. Antigamente, quando era o projeto político-pedagógico, a gente fazia primeiro um diagnóstico da escola, dos alunos, da comunidade, colocava projetos que a escola gostaria de desenvolver.

Agora, o PDPI está aprofundando mais, ele está mais preocupado com questão da cidadania, da autonomia da gestão. Então, o PDPI ele é mais amplo, ele está discutindo mais, avaliações, tudo isso (ROSANA. Entrevista).

De certa forma, a análise de Rosana evidencia o quanto essa excessiva mudança de nomenclatura em torno do planejamento escolar gera uma significativa confusão teórica, política e conceitual.

Miguel, no entanto, chama atenção para um aspecto importante relativo a essa nova diretriz para o planejamento do trabalho escolar contida dentro do Projeto Escolas Referências, quando passa a ser utilizada a terminologia Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional (PDPI).

O Projeto Escolas-Referência da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) tem como objetivo oferecer às escolas públicas que se situam numa posição estratégica no sistema escolar – pela qualidade do trabalho que realizam, pela tradição que possuem na comunidade local ou pelo contingente da população que atingem – um atendimento que possibilite a elas tornarem-se referência para as demais, de modo que possam inserir-se na rede pública como pontos de convergência e irradiação de boas experiências educacionais. Segundo documento da SEE/MG,

Escolas localizadas em diferentes regiões do Estado, que marcam/marcaram época no esforço de se constituírem em instituições educativas comprometidas com a construção de uma educação pública de qualidade, e escolas que hoje lutam para caminhar nessa direção, tendo sob sua responsabilidade um grande contingente de educandos, constituem as *Escolas-Referência* deste Projeto (PROJETO ESCOLAS-REFERÊNCIAS, 2004, p.04).

As escolas que integram o projeto têm como incumbência a elaboração do Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional (PDPI). Ainda de acordo com a SEE/MG:

A elaboração do PDPI precisa ser um processo vivo e participativo de toda a comunidade escolar, para que ele possa conduzir a escola à construção de um projeto educativo comum que deve:

- Expressar os compromissos básicos dos gestores, dos educadores e de toda a comunidade em relação à escola;
- Traduzir as expectativas e anseios da comunidade escolar em relação à educação;
- Tornar explícitas as necessidades e demandas da instituição, no limite das possibilidades estabelecidas pela Secretaria. (PROJETO ESCOLAS-REFERÊNCIA, 2004, p.16).

Na verdade, em outras administrações da SEE/MG, também havia a exigência da elaboração de planos, no interior da escola que tinham esse mesmo caráter de planejamento do trabalho escolar de forma mais global. Isso fica evidente nas diretrizes para a construção do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e da Proposta Pedagógica da Escola. Porém, como marca da descontinuidade das políticas educacionais, a nova gestão implica novos planos, que, na maioria das vezes, não passam de alterações de nomenclatura e de um discurso bem elaborado.

Mas, retomando o alerta de Miguel, ele chama atenção para o fato de propostas como essas aumentaram o fosso que separa as escolas que possuem melhores condições de funcionamento daquelas que se encontram em condições mais precárias de existência. Como bem sintetiza o diretor da escola considerada neste estudo, esse tipo de projeto, ao mesmo tempo em que contribui para o crescimento da escola, também favorece a *discriminação*, o que se verifica pela análise que ele nos apresenta:

Eu acho que (o Projeto Escolas Referências) ele contribui e discrimina ao mesmo tempo. Igual aqui em Uberlândia. Nós somos doze escolas referências, nós somos as maiores escolas. É aqui, o Messias, o José Inácio, o René, Estadual de Uberlândia, o Segismundo Pereira, o Sérgio de Freitas e o Antônio Luís Barros. Essas escolas, querendo ou não, elas já tinham uma estrutura física melhor que as outras. Com esses investimentos, essas escolas vão se tornar melhor em termos de estrutura e melhorando a estrutura, a gente consegue resolver, também, um pouco da questão da aprendizagem. E eu vejo aqui em Uberlândia mesmo, algumas escolas que são sucateadas, não tem um vídeo, não tem uma TV, não tem um DVD e para estas escolas acaba não tendo um projeto. Então, eu acho que até o projeto “Escola Referência” acaba sendo um projeto de exclusão, porque o PPP dá benefício a algumas escolas. Eu sou a favor de dividir o pão, se desse esse dinheiro para todos, seria uma estratégia melhor (MIGUEL. Entrevista).

Um outro aspecto enfatizado pelos sujeitos diz respeito ao tempo destinado à elaboração do plano da escola. Predomina entre eles a visão de que falta um tempo maior para as reuniões e discussões voltadas para a construção do planejamento da escola. Paulo assinala que:

Ao mesmo tempo que ele propõe a discussão, ele não cria tempo na nossa grade para essa discussão, a gente não tinha um horário dentro da nossa jornada de trabalho para ser feita essa discussão; tinha sempre que ser um horário fora, isso gera a impossibilidade de muitos [participarem], 90% dos professores não trabalham só em uma escola. Então, muitas vezes, a questão é que se tem o projeto mas, não tem como discutir esse projeto. A maior dificuldade foi a disponibilidade de tempo para ser feita a discussão do projeto. Muitas vezes, acabava que por uma pessoa ter que encerrar uma discussão sozinha ou pegar relatório sabe. Ela sempre vai tender a opinião própria dela e isso foi falta [de tempo], a gente não teve o tempo necessário para fazer todas as reuniões. Então, foi feito uma proposta só que dentro desta proposta não existiu tempo (PAULO. Entrevista).

Rosana também salienta a falta de tempo como uma dificuldade no momento de elaboração do PDPI.

É uma dificuldade tremenda por causa do tempo. Esse ano, a gente está com 204 dias letivos. Dias letivos você não pode parar hora nenhuma. Então, a nossa maior dificuldade, porque não está pronto ainda, justamente por causa disso. Porque, um dia você discute e no outro ano já não dá mais para discutir. Então, isso impede, quando vai discutir de novo já tem que voltar tudo de novo. Nós temos professores que são contratados, já não são aqueles mais, então, é uma dificuldade (ROSANA. Entrevista).

Por outro lado, Vilma faz uma avaliação diferente, o que fica evidenciado em seu depoimento:

Eu acho assim, que o mais importante porque a gente teve oficialmente um tempo para realizar várias reuniões [...]. Então, o mais importante foi isso, o tempo para os professores se reunirem e discutir a situação atual; o

que nós precisamos, o que a gente pretende enquanto professores, enquanto alunos para também discutirem, os pais também podendo ajudar e se realmente a gente entende a escola e como a gente quer essa escola. Então, eu acho que esse projeto foi muito bom (VILMA. Entrevista).

Outro fator relevante diz respeito à autonomia delegada pelos órgãos centrais às escolas para a elaboração e execução das ações previstas no PDPI. Miguel, diretor da escola, traz-nos um dado relevante sobre a autonomia da escola para a construção do PDPI.

Eu até tive com a inspetora escolar esse ano alguns desentendimentos sobre isso, porque o ano passado nós passamos o ano todo construindo um projeto dentro de um outro projeto que chama “Escola Referência”. Então, o projeto político-pedagógico é institucional, é um projeto que tem a participação da comunidade e também tem ações para melhorar essa realidade escolar. E o que foi interpretado pelo inspetor da escola, inspetor da Superintendência de Ensino, é que essa proposta pedagógica não seria a proposta pedagógica que eles estavam querendo, porque não estava dentro dos moldes permitidos, e eu falei que nós não faríamos outro porque se há uma participação da comunidade, se houve um levantamento, um diagnóstico para saber o que precisava melhorar, em quê e por quê, isso é o que é a proposta político-pedagógico e é até mais incrementada (MIGUEL. Entrevista).

Professor Paulo, membro do colegiado, considerou que, por um lado, a escola tem uma relativa autonomia para apresentar propostas, projetos em planejamento. No entanto, por outro lado, essa autonomia é limitada pela escassez dos recursos, pois estes não chegam até a escola:

Olha, por enquanto o Estado coloca o papel pra gente, ele dá mais autonomia pra gente; a gente teve como atender a estas propostas. Nada foi implementado ainda, várias ações, vários projetos que foram colocados, implementados, estão aprovados pelo PDPI. [...]Então, assim tudo que foi colocado, tudo que foi falado, tudo que foi discutido, muitas coisas não tiveram como ser implementadas. Eles falaram: “olha você tem autonomia para fazer isso, você tem autonomia para fazer aquilo”, mas até agora não veio (PAULO. Entrevista).

Os elementos destacados em relação ao projeto político pedagógico da escola evidenciam pouca consistência teórica e conceitual por parte dos sujeitos entrevistados. Não foi possível encontrar um posicionamento claro em relação ao planejamento do trabalho escolar e sua contribuição para a construção da gestão democrática da escola.

Outro fator que chamou atenção refere-se à maneira como os sujeitos apreendem a relação entre as diretrizes concernentes ao projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento Pedagógico e Institucional. Não há clareza quanto às aproximações e distinções nessas diretrizes, as quais situam-se no âmbito da zona de invisibilidade, uma vez que explicitam valores, crenças, ideologias. As mudanças percebidas ficam, basicamente, no âmbito dos procedimentos operacionais referentes ao processo de planejamento, procedimentos esses que se situam na zona de visibilidade.

Os depoimentos alusivos ao planejamento evidenciam, ainda, uma relativa ausência de continuidade, nas políticas educacionais, das diretrizes referentes a esse importante instrumento de organização do trabalho escolar.

Mas os dados destacados, ao longo deste capítulo, trazem-nos elementos importantes para a compreensão de outros aspectos relacionados com a cultura organizacional da escola, frente aos mecanismos de democratização da gestão escolar.

Fica evidente, entre os sujeitos investigados, a percepção de que, por vezes, a dinâmica interna da escola está condicionada pelos fatores externos que interferem no funcionamento da escola e, por conseguinte, na constituição de sua cultura. A falta de tempo decorrente de calendários definidos de forma centralizada pelos órgãos centrais do ensino; a falta de autonomia para a sistematização do planejamento da escola; a submissão do colegiado à tarefa de controlador das prestações de conta dos recursos financeiros da escola; a centralização no repasse de recursos financeiros para escola, ilustram bem como os estudos sobre cultura organizacional da escola não podem reduzir-se aos fatores endógenos da organização escolar. Com efeito, cumpre ter presente que a escola e sua cultura organizacional não se definem isoladas do contexto mais amplo em que se inserem.

### **3.4. Gestão democrática e cultura organizacional**

Porquanto nos interessa compreender a relação entre os mecanismos de democratização da gestão e a cultura organizacional da escola, procuramos levantar por

intermédio dos sujeitos da instituição considerada neste estudo quais suas percepções em relação à gestão democrática da escola e em relação às principais mudanças ocorridas na instituição.

Quando perguntados sobre quais as principais características de uma gestão democrática na escola, uma idéia que se fez presente foi a de que a gestão democrática estaria relacionada com a capacidade de *saber ouvir*, de se estar aberto para respeitar os diferentes posicionamentos e segmentos existentes na escola. Isso fica claro no depoimento de Vilma:

Eu acho que, acima de tudo saber ouvir. Eu acho que tem que saber ouvir, tem que ter flexibilidade. Eu acho que o perfil realmente para se atuar hoje com os profissionais, com os professores, o pessoal do serviço geral da escola, a pessoa tem que saber ouvir, não só um lado, mas os dois lados, cooperar, não pode ter aquela questão assim: “sou diretor ou diretora e a minha palavra é a final”. Tem que estar sempre aberto à negociação, para que as coisas fluam e criem um clima de trabalho bom entre os profissionais (VILMA. Entrevista).

Também Rosana salienta esse aspecto de considerar o posicionamento de diferentes segmentos:

Eu acho que primeiro é estar ouvindo todos os seguimentos da escola para ver quais são as necessidades nesse seguimento e está tentando. Quando a gente fala “tentando” acaba esbarrando na legislação, é ela que fala se a escola pode ser democrática, o que a escola pode fazer e aí acaba esbarrando na lei e às vezes atrapalha um pouquinho na questão da democracia na escola (ROSANA. Entrevista).

Observe-se que, nesse depoimento de Rosana, mais uma vez, está presente a compreensão de que a gestão democrática da escola não depende apenas de fatores endógenos à organização, uma vez que a própria *legislação*, como um dos condicionantes sócio-políticos externos, também influencia os rumos da educação e da organização escolar. Isso fica evidente no caso da experiência vivida nas Gerais, como os dados até aqui destacados elucidam.

Nesse sentido, o depoimento de Paulo também é bastante elucidativo sobre a presença de fatores exógenos na realização da gestão democrática:

[Gestão democrática] é quando todas as decisões são tomadas em senso comum. Não existe uma coisa que é imposta, simplesmente o diretor coloca: “a partir de hoje funciona da seguinte forma”; apesar de que nem tudo consegue ser democrático. Em algumas, situações o diretor, pela função do cargo dele, não tem como segurar algumas coisas, então, alguma coisas são colocadas. O que a gente consegue hoje aqui é fazer uma gestão democrática dentro daquilo que a gente tem autonomia para está administrando o funcionamento da escola. Agora, as coisas que vêm da Superintendência de Ensino ou do governo Estadual a gente não tem autonomia para estar modificando, é uma coisa imposta e a gente tem que estar adequando nosso trabalho a essas imposições, que eles falam que não é mas é. Na verdade, tem que dar um jeitinho (PAULO. Entrevista).

Outra característica da gestão democrática enfatizada pelos sujeitos investigados refere-se à participação na gestão da escola. Joana assim se posiciona:

A principal característica que eu acho, é a participação de todos os funcionários, não só da administração mas, acho que para uma boa gestão acontecer tem que ter a participação de todos os envolvidos no processo (JOANA. Entrevista).

Joaquim também ressalta a importância da participação de todos os segmentos para a efetiva realização da gestão democrática da escola.

Eu considero que uma gestão democrática é aquela que possibilita a participação dos corpos docentes e discentes da escola, através de alguns mecanismos, como consulta, como reuniões, como assembléias e neste contexto vai se projetando o perfil e a trajetória da escola. Então, eu considero que o processo de democratização da escola se dá dentro dessa trajetória (JOAQUIM. Entrevista).

Eu acho que duas coisas contribuem para essa democracia da escola. Uma delas é a comunidade poder eleger o dirigente escolar, o diretor escolar. Eu acho isso um avanço dentro das escolas, enorme, a comunidade escolar podendo escolher quem vai dirigir a escola por um determinado período. E a outra é também a parte do colegiado escolar, que é também eleito pela comunidade, onde tem um representante de cada seguimento. Também essa parte é bem democrática, apesar de que ainda esse colegiado eleito pela comunidade não saber a sua real função mesmo dentro da escola, não sabe os poderes que tem dentro da estrutura do Estado (MIGUEL. Entrevista).

Os elementos destacados aqui, sobre a visão dos sujeitos relativa à gestão democrática, evidenciam que a realização dessa gestão implica, pois, mudanças na zona de visibilidade da cultura organizacional da escola, uma vez que afeta elementos das manifestações comportamentais daqueles que constroem a escola. A gestão democrática da escola abrange novos rituais, novos canais, novos procedimentos operacionais que envolvam toda a comunidade escolar.

Joaquim lembra, ainda, um outro componente importante que se refere ao campo das ideologias que devem sustentar a cultura organizacional na perspectiva da gestão democrática da escola. Ele aponta para necessidade de os *interesses coletivos* terem prioridade em relação aos *interesses individuais*, mesmo reconhecendo que, nem sempre, estes últimos signifiquem a negação dos primeiros. Eis o posicionamento de Joaquim:

As pessoas ficaram desacostumadas de participar responsabilmente, as pessoas ficaram muito críticas por questões de ter seus interesses pessoais contrariados e, por isso, se tornaram críticas, mas, na realidade, elas perderam o senso crítico do coletivo e de que os interesses coletivos da escola estão acima dos interesses individuais. Mas, ao mesmo tempo, têm que se conjugar isso, que os interesses individuais são aqueles que afetam diretamente a possibilidade de benefício profissional. Muitas vezes é a questão do salário, é a questão de ter equipamentos dentro da escola, quer dizer, muitas vezes, se confunde isso com interesses particulares. Mas não são somente interesses particulares conjugados com interesses coletivos e nisso aí é que é a maior crítica que se faz no ensino público, por não ter os recursos suficientes para fazer uma boa gestão. Aí a democratização fica difícil, porque você tem que lidar com esses recursos escassos, socializando a pobreza (JOAQUIM. Entrevista).

### **3.5. As mudanças na escola: as marcas na zona de visibilidade**

Foi questionado, ainda, aos sujeitos investigados sobre as principais mudanças ocorridas na escola nos últimos anos, considerando a implementação de mecanismos como o colegiado escolar, a eleição de diretor e o projeto político pedagógico. Entre os nossos colaboradores, foram mencionados apenas aspectos relativos à zona de visibilidade. Os aspectos mencionados sempre se referiram a três pontos básicos: as mudanças relativas aos processos de avaliação da aprendizagem; as mudanças na visão da comunidade em relação à escola e às mudanças nos equipamentos de informática na escola.

O diretor Miguel apontou as mudanças introduzidas com a implantação da progressão continuada:

O que mais me marca, eu acho que qualquer outro profissional que está a mais de dez anos no estabelecimento público estadual, que a gente até considera, digamos assim, divisor de águas, é o que diz respeito ao sistema de progressão continuada, que surgiu praticamente com a nova LDB e os governos estaduais normatizaram progressões para o aluno não ser reprovado. Então isso resolveu uma dificuldade da escola que era aquela defasagem série em idade, mas, em consequência disso, agravou-se ainda mais uma outra situação, que é alunos praticamente analfabetos no ensino médio (MIGUEL. Entrevista).

Rosana também destacou as implicações das mudanças produzidas pela progressão continuada:

Essa não é uma mudança muito agradável não mas, foi quando se estabeleceu, em 96, que é aquela progressão continuada, onde o aluno não é reprovado, ele vai passado, passando, até chegar em uma oitava série e lá ele não tem requisitos e acaba repetindo a oitava série e depois ele repete várias vezes a oitava série e acaba passando, e vai para a faculdade totalmente despreparado. Então, eu vejo que essa foi a principal mudança que atrapalhou demais o nosso trabalho porque a gente está meio perdido no ensino (ROSANA. Entrevista).

Observa-se que esses elementos situam-se no campo das manifestações comportamentais relativas ao processo ensino-aprendizagem, mais especificamente, no que diz respeito à sistemática de avaliação adotada nas escolas.

Joaquim, por sua vez, acredita que uma mudança importante ocorrida na escola refere-se à imagem que a comunidade tem da escola, o significado da escola para a comunidade.

O valor que a escola passou ter perante a comunidade, porque, no início, essa escola tinha um problema disciplinar sério ao começar a atuar, ela recebeu toda massa de alunos que existia no bairro e que estava buscando uma inserção no sistema de ensino. Ao mesmo tempo, no meio de toda

essa massa de alunos, heterogênea, tinha tudo e foi um trabalho lento e gradativo e firme que fez com que a escola aparecesse na comunidade e se tornasse uma referência, fazendo com que cada vez mais a comunidade agisse junto com a escola e fosse respeitada, a escola junto com a comunidade. Então, esse trabalho é um trabalho longo e que hoje demonstra seus resultados positivos. Para mim, o que mais chama atenção é essa interação escola-comunidade e o respeito que a comunidade passou a ter pela escola (JOAQUIM. Entrevista).

Como se percebe, portanto, as mudanças evidenciadas nos depoimentos dos sujeitos destacam aspectos pouco relacionados com os mecanismos de democratização da gestão escolar. Na verdade, nenhum desses mecanismos foi lembrado como elemento que contribuiu na mudança de aspectos concernentes à cultura organizacional da escola, ainda que, de fato, isso tenha ocorrido.

Ao longo dos dados apresentados, é forte, também, a compreensão de que a escola não está isolada do contexto mais amplo e que, portanto, fatores exógenos à organização escolar engendram a produção da cultura organizacional da escola. Daí, a importância de compreender essa cultura sem abandonar a análise das políticas educacionais mais amplas. Isso significa caminhar na direção do que Lima (1996) definiu como *mesoabordagem*.

Por sua vez, a experiência em torno dos mecanismos de democratização da gestão escolar está consolidando algumas mudanças nos valores, crenças e ideologias que se definem a cultura organizacional da escola. Nesse sentido, sobressai a forte presença do princípio da participação e da necessidade de ouvir todos os segmentos como fatores basilares para a realização da gestão democrática na educação.

Por último, chama atenção o fato de que o projeto político pedagógico, assim como a experiência de planejamento do trabalho escolar não estarem tão fortemente vinculados aos mecanismos de democratização da gestão escolar, como preconizam não só a legislação e as diretrizes políticas atuais, como também parte significativa da produção teórica na área. O projeto político pedagógico não foi lembrado quando se falou de gestão democrática da escola.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como propósito analisar as implicações dos mecanismos de democratização da gestão da escola, mais especificamente as eleições para diretor escolar, o colegiado escolar e o projeto político-pedagógico, na cultura organizacional da escola.

Ao lado desse objetivo geral, outros questionamentos também foram suscitados neste estudo. Nesse sentido, perguntávamos, como os mecanismos de democratização da gestão da escola influenciam na dinâmica interna da escola? Como os profissionais da escola entendem esses mecanismos? Como os fatores exógenos interferem na cultura organizacional da escola? Que elementos são alterados mais fortemente alterados na zona de invisibilidade e na zona de visibilidade da cultura organizacional da escola?

Para tanto, com intuito de esclarecer aos questionamentos e objetivos colocados, fez-se necessário resgatar os fundamentos teóricos em torno da área de cultura organizacional. Isto porque, essa foi a perspectiva teórica que nos instrumentalizou para análise dos mecanismos implantados na gestão da escola pública em Minas Geras em nome de sua democratização. Além disso, nos possibilitou compreender um pouco mais sobre a dinâmica interna da escola e suas mudanças, principalmente, no que diz respeito às crenças, aos valores, às ideologias e às manifestações visuais e simbólicas e comportamentais.

Outro aspecto de fundamental importância para este estudo foi a análise das políticas educacionais brasileiras e mineiras no contexto dos anos de 1990. Por meio dessa análise, tornou-se possível situar as políticas educacionais nas Minas Geras, frente um contexto mais amplo e como elemento dos fatores exógenos que contribuem significativamente para a produção da cultura organizacional escolar.

Nessa mesma direção, identificamos os elementos que compõem a cultura organizacional da escola frente aos mecanismos de democratização da gestão escolar no contexto das políticas educacionais mineiras nos anos de 1990.

Os estudos no campo da cultura organizacional evidenciam que uma dimensão importante a ser considerada nas análises sobre a organização do trabalho escolar refere-se às dimensões não formais da estrutura da escola. Com efeito, a aquilo que a escola é, suas

diretrizes, sua dinâmica de funcionamento, não está posto apenas pelas normas e regras que lhes dão sustentação, mas que também os valores, as crenças, as ideologias que permeiam a atuação dos sujeitos que dela participam.

Por sua vez, ficou evidenciado, também, que para uma adequada compreensão do trabalho escolar, ainda que se privilegie a análise de aspectos mais diretamente vinculados à organização escolar, é preciso ter presente que essa organização se define condicionada pelos fatores exógenos que permeiam a escola. Os estudos no campo da cultura organizacional nos possibilitam apreender a identidade da escola, porém sem tomá-la de forma isolada, uma vez que aponta para a articulação entre essa identidade e os condicionantes sócio-históricos que engendram a organização escolar.

De outra parte, a análise das políticas educacionais implementadas ao longo dos anos 90 do século XX nos evidenciou como que importantes bandeiras e princípios defendidos pelos educadores foram sendo resignificados, especialmente no contexto da implantação do modelo da GQT no campo da gestão educacional em Minas Gerais.

Dentre essas bandeiras, destaca-se a defesa da participação e qualidade na educação, que assumiram uma caráter essencialmente instrumental, técnico. No lugar de uma escola e uma sociedade mais plural, aberta, inclusiva, igualitária, passou-se a focalizar a busca de uma escola eficiente e eficaz capaz de atender às necessidade e anseios de sua clientela. Passa a ser definida como escola de qualidade aquela que responde às demandas imediatas de seus clientes. Predomina, pois, no âmbito das políticas educacionais das Gerais, a perspectiva da gestão empresarial no campo educacional.

No entanto, ainda que se ressalte esse processo de resignificação de bandeiras e mesmo de alguns dos mecanismos de democratização da gestão escolar, como foi o caso do modelo de eleição para diretor implementado em Minas, e as próprias diretrizes para funcionamento dos colegiados escolares e elaboração do projeto político-pedagógico das escolas, é preciso reconhecer que importantes mudanças aconteceram na escola. Os dados de campo evidenciam que novos elementos se fazem presentes na cultura organizacional da escola pública das Gerais.

Dentre esses elementos destaca-se o fato de que para os sujeitos investigados a realização da gestão democrática não depende apenas dos fatores endógenos à organização escolar. Até porque, como bem se evidenciou na análise sobre a autonomia da escola na elaboração de projeto político-pedagógico, por vezes os órgãos centrais e regionais de ensino ainda mantêm uma relação de controle e domínio frente às unidades escolares. Os embates

entre os diretores da escola e o serviço de inspeção escolar ilustram bem essa situação de *autonomia controlada*.

De qualquer modo, a idéia da gestão democrática está bastante presente entre os sujeitos da escola, ao lado da idéia de participação como um componente fundamental para o desenvolvimento da organização do trabalho na escola. Novos valores, novas, crenças, novas ideologias se delineiam na cultura organizacional da escola pública de Minas.

Por sua vez, é preciso reconhecer, também, que a relação entre os *interesses individuais* e os *interesses coletivos* da organização escolar ainda não está bem debatida e compreendida no interior da escola. Apenas um dos depoentes destacou esse aspecto.

Essa ausência de maior clareza se faz presente, também, em relação ao projeto político-pedagógico, seu papel, seu lugar na construção da gestão democrática da escola. Como foi possível de demonstrar, nas diretrizes governamentais relativas ao planejamento do trabalho escolar, em Minas há uma constante troca de nomenclatura, gerando uma fragilidade na compreensão dessas diretrizes, o que resulta numa fragilidade nessas diretrizes e na condução do processo de planejamento da e na escola.

Os dados levantados evidenciam que, em relação ao colegiado escolar, faz-se presente fortes elementos de contradição. Por um lado, dentro do processo de sua resignificação, muitas vezes ele tem sido reduzido a um órgão burocrático, que trata de aspectos pontuais e específicos dentro da escola, como é caso da prestação de contas, e secundariza a reflexão das questões de cunho pedagógico da escola.

Mas, por outro lado, ainda assim é percebido como um espaço de debate e reflexão sobre a escola e sua organização e, quando isso ocorre, torna-se em canal de aproximação do diretor da escola com a comunidade escolar. Nesse sentido, é ressaltada, também, sua importância como mecanismo para uma gestão mais descentralizada e transparente, requisitos fundamentais para uma gestão democrática da escola.

Quanto à experiência da eleição para diretor de escola implementa no contexto do processo de seleção competitiva interna, chamou atenção o fato de que, por um lado, esse mecanismo de democratização da gestão escolar as vezes pode assumir a característica de instrumento de *avaliação de desempenho* do diretor. Esse certamente é um aspecto que merece ser debatido em estudos futuros. Até porque, a avaliação tem assumido uma centralidade crescente tanto no âmbito das políticas educacionais quanto no âmbito da organização do trabalho escolar.

Por outro lado, os depoentes chamaram atenção, também, para as marcas que o processo eleitoral pode deixar no trabalho da escola quando falta uma posição ética e de respeito mútuo entre os envolvidos.

No entanto, ainda que se registre essas limitações frente ao modelo de eleições para diretor de escola implementado em Minas, fica evidente o reconhecimento por parte daqueles que atuam na escola quanto ao seu caráter dinamizador e mobilizador da comunidade escolar. Além disso, foi destacado, também, que com eleição a atuação do diretor passou a vincular-se mais diretamente aos anseios da comunidade, e não apenas uma vinculada às orientações dos órgãos centrais e regionais de ensino.

Apenas um dos sujeitos entrevistados evidenciou uma compreensão quanto à relação entre as conquistas alcançadas em torno dos mecanismos de democratização da gestão escolar, especialmente no que se refere à eleição para diretores, e as lutas mais amplas em favor da democratização da sociedade e da educação brasileiras. Apesar de limitações como essas, é evidente o predomínio de uma visão positiva, de afirmação da eleição como mecanismo importante para a consolidação da gestão democrática da escola. Com certeza, a eleição de diretores é um importante instrumento na luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação, tendo sido, durante seguidos anos, a principal bandeira de diferentes segmentos em favor da gestão democrática do ensino público.

Com efeito, na busca da democratização da gestão da escola pública, ao mesmo tempo em que defronta-se com um processo de assimilação e recuperação de várias bandeiras de luta, percebe-se também o germe do novo, de uma perspectiva mais coletiva e de uma compreensão mais ampliada da escola enquanto organização, que não se define apenas pelos seus condicionantes internos, mas também que fatores externos mais amplos que a permeia.

Portanto, ficam evidenciadas algumas importantes mudanças na cultura organizacional da escola frente aos mecanismos de democratização da gestão escolar. Novos valores, novas crenças, novas ideologias, novas manifestações comportamentais traduzidas nas normas, regulamentos, procedimentos operacionais, enfim, aspectos relevantes da zona de invisibilidade e da zona de visibilidade da cultura da escola.

Porém, algumas questões merecem um aprofundamento, o que aponta para estudos futuros. Que canais próprios têm sido criados no processo de democratização da gestão escolar? Por onde tem caminhado a relação entre os órgãos centrais e regionais de ensino e as instituições escolares, frente a implementação dos mecanismos de democratização da gestão escolar?

Além disso, por certo é preciso o desenvolvimento de novos estudos que aprofundem a relação entre a cultura da escola e o contexto mais amplo que a engendra, na perspectiva de se construir um olhar sobre a escola e sua cultura na perspectiva da *mesoabordagem*. São, pois, desafios teórico-práticos que permanecem, e que para seu enfrentamento esse trabalho constitui-se em uma contribuição fundamental.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKKARI, A. J. Desigualdades educativas estruturais no Brasil: entre Estado, privatização e descentralização. In: **Educação & Sociedade/ CEDES**, nº 74. Campinas: CEDES, 2001, , p. 163-189.

ANTUNES, Ângela. **Aceita um conselho? como organizar o colegiado escolar**. V. 8, Guia da escola cidadã, São Paulo, SP: Instituto Paulo Freire, 2002.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil - Collor, FHC, e Lula** . Campinas: Autores Associados, 2004.

ARAUJO, Ronaldo. Flexibilidade da força de trabalho In: FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília. **Dicionário de educação profissional**. Belo Horizonte: UFMG/Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000, p. p.157.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 9394, de 1996 - Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Brasília/DF.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília/DF, 1993.

BRUNET, Luc. Clima de trabalho e eficácia da escola. In: NÓVOA, A. (orgs). **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Dom Quixote, 1992, p.121-140.

**CADERNO DE RESOLUÇÕES: XXIX Congresso nacional dos trabalhadores em educação (CNTE)**. Brasília: 12 a 15 de janeiro de 2005.

CARVALHO, Ricardo. Qualidade total. In: FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília. **Dicionário de educação profissional**. Belo Horizonte: UFMG/Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2000, p. 271-271.

COSTA, Vera Lúcia Cabral; MAIA, Eney Marisa S.; MANDEL, Lúcia Mara. **Gestão educacional e descentralização: novos padrões**. São Paulo: Cortez. Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997, p.21-116.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2.ed, 2000, p.354-374.

DORNELLAS, Vaneide Correâ. **A avaliação no contexto do regime de ciclos em Minas Gerais nos anos de 1990: novos saberes e novas práticas**. Dissertação (Mestrado em Educação). 134f. Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação, Uberlândia/MG, 2003, p. 38-65.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo**. In: Revista USP, nº 17 São Paulo: Edusp, 1994, , p.86-101. .

DUARTE, Adriana Maria Cancelli. Eficácia, eficiência e efetividade social em política pública. In: FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília. **Dicionário de educação profissional**. Belo Horizonte: UFMG/Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, p.146, 2000.

FRANÇA, Robson Luiz de. **A reforma educacional em Minas Gerais na década de 90: o impacto da descentralização das políticas públicas de educação no Brasil**. 215f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-graduação em Educação Escolar. Uberlândia/MG, 2002.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional: grandes temas em debate**. Dissertação (Mestrado). 213 p. São Paulo/SP, Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, 1989.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impacto**. São Paulo: Makron Books, 1991.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCENA, Carlos. **Tempos de destruição: educação, trabalho e indústria do petróleo no Brasil**. Campinas: Autores Associados; Uberlândia: Edufu, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Controle da qualidade total: uma nova gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte/MG: Movimento de Cultura Marxista, 1994, 94-100.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Controle da qualidade total: uma nova gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Controle da qualidade total: uma nova pedagogia do capital**. Belo Horizonte/MG: Movimento de Cultura Marxista, 1994, 12-27.

MARQUES, Mara Rúbia Alves. **A reforma educacional em Minas Gerais nos anos 80 e 90: a dialética da (des) qualificação**. In.: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.17, n. 2, Porto Alegre: ANPAE, jul/dez. 2001, p.201-217.

MARQUES, Mara Rúbia Alves. **Políticas pública e práticas escolares nos programas de formação docente**. In: CICILLINI, Graça Aparecida; NOGUEIRA, Sandra Vidal. Educação escolar: políticas, saberes e práticas pedagógicas. Uberlândia: Edufu, 2002. p. 163-188.

MARQUES, Mara Rúbia Alves. **Um fino tecido de muitos fios... mudança social e reforma educacional em Minas Gerais**. 2000. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Metodista de Piracicaba, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Piracicaba/SP. 2000.

MARTINS, Angela Maria. **A descentralização como eixo das reformas do ensino: um discussão da literatura.** In: Educação & Sociedade /CEDES, ano XXII, nº 77, Campinas: CEDES, 2001, p. 28-48.

MATTOS, Maria José V. Marinho de. **A reforma educacional de Minas Gerais: a implementação da autonomia escolar.**1999. 194f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas/SP.1999.

MATTOS, Maria José V. Marinho de; PEREZ; José Roberto Rus. **A reforma educacional de Minas Gerais: promoção da autonomia escolar.** In.: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.17, n. 2, Porto Alegre: ANPAE, jul/dez. 2001, p.187-200.

Mc LAREN, Peter. **Rituais na escola: em direção a uma economia política de símbolos e gestos na educação.** Petrópolis/RJ: Vozes, 1991.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Campinas/SSP : Unicamp/FE, 2000.

MINAS GERAIS (Estado). **Elaborando e vivenciando o plano de desenvolvimento da escola (PDE).** Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, 1997.

MINAS GERAIS (Estado). **Projeto de capacitação de dirigentes - projeto político pedagógico da escola (PROCAD).** Fase Escola Sagarana – Guia de Estudo nº 3. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

MINAS GERAIS (Estado). **Série lições de Minas – 70 anos de Secretaria de Educação.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, setembro/2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes & CALDAS, Miguel P. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira.** 2. Ed. São Paulo, SP: Átlas, 1997.

MOTTA, Fernando C. Prestes & Vasconcelos, Isabela F. F. Gouveia. **Teoria geral da administração.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria das organizações: evolução e crítica.** 2. Ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (orgs). **As organizações escolares em análise.** Lisboa: Dom Quixote, 1995, . p. 13-43.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia.** Campinas/SP : Papirus, 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação.** São Paulo : Xamã, 2001.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; Duarte, Maria R. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica.** Belo Horizonte: Autêntica, 2001. p. 101-106.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

VEIGA, Ilma P. A. **Escola: espaço do projeto político pedagógico**. Campinas: Papirus, 1998, p.9-32.

VEIGA, Ilma P. A. Inovações e **projeto político pedagógico uma relação regulatória ou emancipatória**. In: Cadernos Cedes. São Paulo: Cortez, 2003, 267-281.

RODRÍGUES, Margarita Victoria. Globalização da políticas públicas: impacto social das reformas educacionais nos anos de 1990. In: LOMBARDI, José Claudinei. **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. Campinas: Autores Associados, 2003, p.219-234.

ROSSI, Vera Lúcia S. de. In: **Cadernos Cedes**. São Paulo: Cortez, 2003, p. 263-265/ p.319-337.

RUSCONI, Gian Enrico. **Capitalismo**. In: BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. v.1. p. 141-148.

SILVA, A. S.; PINHEIRO, M. S. F.; FRANÇA, M. N. **Guia para normalização de trabalhos técnico-científicos: projetos de pesquisa, trabalhos acadêmicos, dissertações e teses**. Uberlândia: UFU, 2006.

SILVA, Marcelo Soares Pereira. Gestão e organização do trabalho na escola pública: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994). In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001, p.123-139.

SILVA, Marcelo Soares Pereira. Organização do trabalho escolar e políticas educacionais no limiar do século XXI. In: CICILLINI, Graça Aparecida; NOGUEIRA, Sandra Vidal. **Educação escolar: políticas, saberes e práticas pedagógicas**. Uberlândia: Edufu, 2002, p. 137-160.

SILVA, Marcelo Soares Pereira. **Relações de trabalho na escola pública: práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994)**. 300f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas/SP, 1999.

SOARES, Laura Tavares. **Ajustes neoliberais e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ, p.17-23; 1999, p.337-365.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajustes neoliberais na América Latina**. São Paulo: Cortez – (Coleção Questões de Nossa Época; v. 8), 2002, p.11-45.

SOUZA, Edela L. P. **Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam**. São Paulo : Edgard Blücher, 1978.

TAVARES, Maria das G. de P. **Cultura organizacional: uma abordagem antropológica da mudança**. Rio de Janeiro : Qualitymark, 1993.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves **Cultura organizacional da escola: uma perspectiva de análise e conhecimento da unidade escolar**. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. RBPAE: Porto Alegre, v.16, n.1, jan/jun, 2000, p.8-21.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **A cultura organizacional e o impacto das propostas de mudança em escolas estaduais de Minas Gerais**. In: DOURADO, Luiz Fernandes & PARO, Vitor Henrique. Políticas públicas & educação básica. 1.ed.São Paulo, SP: Xamã, 2001, p. 143-150.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **Cultura Organizacional e projeto de mudança em escolas públicas**. Campinas, SP: Autores Associados/UMESP/ANPAE, 2002.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **Políticas públicas de educação e mudança nas escolas: um estudo da cultura organizacional**. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade & DUARTE, Marisa R. T.. Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2001, p.177-190.

TORRES, Leonor Lima. **Cultura organizacional escolar: representações dos professores numa escola portuguesa**. Oeiras: Celta, 1997.

VALENTE, Lucia de Fátima. **Políticas e práticas no planejamento em Minas Gerais no final do século XX**. 127f. (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação. Uberlândia/MG, 2002.

VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de; Motta, Fernando C. Prestes. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Thomson, 2002.